

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๖

วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

เนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ รัฐบาลได้ประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖

ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๓ คน ได้ทำความเห็นเป็นหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ส่งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ ความว่า

“๑. ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชน และพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาล และอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ นั้น ย่อมต้องถือว่าองค์กรที่มีความชอบธรรมสูงที่สุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจตรากฎหมาย ซึ่งหมายถึง การตัดสินใจว่าจะกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับในรัฐหรือไม่ และกฎเกณฑ์ดังกล่าวควรมีเนื้อหาอย่างไร จึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา หลักการที่ว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากที่สุดในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในกรอบของรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๕๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาในการยื่นร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นด้วยให้มีผลเป็นกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้โดยหลักทั่วไปแล้ว รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการ

ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น และเพื่อไม่ให้องค์กรฝ่ายบริหารดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับโดยไม่เคารพหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับว่าจะกระทำได้อีกเฉพาะแต่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้คือ

- ก. เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ
- ข. เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ
- ค. เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
- ง. เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

ทั้งนี้โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรผู้ถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว มีปัญหาต้องพิเคราะห์ว่า

๒.๑ ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่กล่าวมาหรือไม่ หากพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่า คณะรัฐมนตรีเห็นว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการคลังของรัฐในส่วนรายได้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อ

สิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และ โดยเหตุที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อันเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ตรวจสอบและเป็นเหตุที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นกล่าวอ้างนั้น มีความหมายอย่างไร ในการตีความถ้อยคำ ของบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (indefinite legal concept) นั้น นอกจากจะวิเคราะห์ความหมายสามัญของถ้อยคำดังกล่าวแล้ว จะต้องวิเคราะห์วัตถุประสงค์ ของบทบัญญัติ (ratio legis) บริบทแวดล้อม (context) ถ้อยคำ ตลอดจนผลที่จะตามมาจากการตีความถ้อยคำดังกล่าวด้วย การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้ พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัตินั้น เห็นได้ว่าจะต้องเป็นกรณี ที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองนั้นปรากฏอยู่เบื้องหน้า จนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมาย โดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด สภาพแห่ง ความวิกฤติของปัญหาอาจจะเป็นเรื่องของความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่าเศรษฐกิจของประเทศ อยู่ในสถานะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วน ในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก จนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้อง เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงิน การคลัง อย่างรุนแรง หรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็น ที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่

ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใด ๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหา ทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ยังไม่ได้ เพราะหาก

ตีความคำว่า “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใด ๆ ของรัฐบาลในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด และให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้อีกโดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมากจนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันไร้ความหมายลง และจะเป็นการวางทางให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จด้วยในที่สุด

๒.๒ ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่กล่าวมาหรือไม่ หากพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าวสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งพวกข้าพเจ้ามีความเห็นว่าเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ดังจะได้แสดงเหตุผลประกอบข้อเท็จจริงต่อไปในข้อ ๓ ดังนั้นเมื่อพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจึงเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

๓. มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้บรรลู่วัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นดำรงอยู่หรือไม่ ข้าพเจ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรายชื่อท้ายนี้ได้พิเคราะห์เนื้อหาของพระราชกำหนดดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ โดยละเอียดแล้ว เห็นว่า

๓.๑ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสียงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนด ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้บรรลุตฤตยูประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนดไม่มีอยู่ การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดา ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ที่ว่าการดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดานั้น จะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดนั้นเองที่กล่าวว่าการกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิภพอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ อย่างมีประสิทธิภาพ หากได้มีความในตนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจกล่าวคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจ หรือแม้แต่นโยบายที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่ปรากฏอยู่เลย การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าก่อนที่จะได้ดำเนินการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้มีบุคคลและองค์กรต่างๆ ออกมาคัดค้านการดำเนินการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม ก็ย่อมจะเห็นได้ว่าหากคณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ กรณีนี้ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่า และยังจะเป็นการชำระรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย เพราะหากคณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายดังกล่าวในรูปของร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ประเด็นต่างๆ ในกฎหมายจะกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่บุคคลหลายฝ่ายทั้งในรัฐสภา และนอกรัฐสภาจะได้แสดงความเห็น อภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ ก่อนที่รัฐสภาจะได้ตัดสินใจตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับต่อไป

๓.๒ หากมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มี ความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงกิจการด้านบริการ

โดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราสรรพสามิตเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสียงโซล กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐรวมถึงบริการอื่น ๆ ที่ตราไว้แล้วนั้นจะเห็นได้ว่า ข้อพิจารณาก็คือ การรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องมีผลใน ๒ ด้าน ในด้านหนึ่ง การกำหนดจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะมีผลในทางด้านบวกก็คือทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือในทาง ด้านลบก็คือถ้าหากไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อ พิจารณาเหตุผลในการตราประกอบข้อกฎหมายทั้งหมดแล้วจะเห็นว่าไม่มีผลกระทบต่อ ความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ กล่าวคือ แม้รายได้รัฐจะเพิ่มขึ้นจากพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว แต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่าหากไม่เพิ่มแล้วก็จะทำให้เศรษฐกิจของชาติเกิดสูญเสีย ล่มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกมาอย่าง จำเป็นและฉุกเฉิน แม้กระทั่งในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวออกมาก็จะไม่มี ผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางด้านเศรษฐกิจได้ กล่าวคือในแง่ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นก็เป็นกิจการซึ่งจะต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียม ต่าง ๆ ให้รัฐอยู่แล้ว การกำหนดจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นดังกล่าวก็เป็นเรื่องซึ่งทำให้กิจการดังกล่าว จำเป็นจะต้องจ่ายภาษีเพิ่มตามที่พระราชกำหนดมีผลบังคับใช้ แต่ถึงไม่มีการจ่ายกิจการดังกล่าว ก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจจนถึงขั้นที่อาจทำให้สูญเสียความมั่นคงทาง เศรษฐกิจได้ ประการสำคัญโดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองก็เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้นการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษี ที่เป็นรายได้จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งในกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรง ด้านรายได้แต่ประการใด และรัฐบาลเองก็มีการย้าถึงความมั่นคงทางด้านการคลังของประเทศ มาโดยตลอด แม้แต่กระทั่งการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดด้วยซ้ำไป

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการในตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐ ในกรณีกิจการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน การให้สัมปทานของบุคคลภายในรัฐบาลทั้งพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี นายแพทย์ สุรพงษ์ สืบวงศ์ดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และนาวาอากาศตรี ศิธา ทิวารี โฆษกรัฐบาลก็ต่างได้ยืนยันในต่างกรรมต่างวาระกันว่ากรณีกิจการโทรคมนาคมดังกล่าว

เสมือนกับการจ่ายเท่าเดิมแต่แบ่งจ่าย ๒ ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิตและส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัญญาสัมปทาน จะเห็นได้ว่าคำอธิบายเหตุผลและข้อชี้แจงดังกล่าวนั้นไม่มีผลในทางด้านที่ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของรายได้ซึ่งกิจการโทรคมนาคมจะต้องส่งรัฐตามสัญญาที่ได้ทำไว้กับรัฐ ซึ่งหากจะอ้างการเปิดเสรีโทรคมนาคมก็ยังมีเงื่อนไขเวลาอีกหลายปีจึงมีผลบังคับใช้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาแล้วจึงไม่สามารถอ้างเหตุผลการตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขั้นที่จะเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

ในอดีตการแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยการตราเป็นพระราชกำหนด แม้จะเคยมีการดำเนินการ ๓ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๘ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ ก็มีเหตุผลและความจำเป็นที่แตกต่างจากการตราเป็นพระราชกำหนดในครั้งนี้อย่างมาก กล่าวคือทั้ง ๓ กรณีเป็นเรื่องของการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตก๊าซธรรมชาติสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิง และก๊าซธรรมชาติเหลว ซึ่งเป็นสินค้าใหม่ในขณะนั้น ซึ่งโดยลักษณะสินค้ามีความจำเป็นต้องกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตโดยทันที ฉบับหนึ่งเป็นเรื่องของภาษีน้ำมัน ซึ่งจำเป็นจะต้องปรับปรุงอัตราภาษีให้สอดคล้องกับการดำเนินการลอยตัวราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันโดยทันที ฉบับหนึ่ง และเป็นเรื่องการป้องกันการนำน้ำมันไปใช้ผิดประเภทอีกฉบับหนึ่ง จึงต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพื่อให้โครงสร้างการใช้พลังงานเป็นไปอย่างถูกต้อง ส่วนการแก้ไขอีก ๒ ครั้ง คือ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการแก้ไขโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุผลและสาระในการแก้ไขแล้ว ฉบับหนึ่งเป็นการแก้ไขชื่อเรียกหน่วยการจัดเก็บภาษีก๊าซปิโตรเลียม (แอล.พี.จี.) และก๊าซที่คล้ายกันจาก “ลิตร” เป็น “กิโลกรัม” และมีการปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเมื่อพิจารณาการดำเนินการที่ผ่านมาจะมีเหตุผลความจำเป็นในการตราเป็นพระราชกำหนดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจชัดเจนมากกว่าการตราเป็นพระราชกำหนด ๒ ฉบับ ดังที่กล่าวมาแล้วอย่างชัดเจน

๓.๓ หากจะอ้างถึงการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตจำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดเพราะหากไม่มีการประกาศโดยทันทีทันใดแล้ว เมื่อทอดระยะเวลาประกาศออกไปอาจทำให้มีการกักตุนสินค้าเกิดการเก็งกำไร จนกระทั่งอาจจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังเช่นกรณีเชื้อเพลิงก๊าซ น้ำมัน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ในกรณีของพระราชกำหนดฉบับ

ดังกล่าวนั้นมิได้มีลักษณะของสินค้าที่สามารถที่จะกักตุนได้หากไม่มีการตราเป็นพระราชกำหนด โดยทันที ไม่ว่าจะเป็นการบังเหิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็คือสนามกอล์ฟ กิจการโทรคมนาคม กิจการที่ได้รับอนุญาตสัมปทานจากรัฐ ดังนั้นเมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราโดยอ้างเหตุความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้เลย เพราะถึงไม่ตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวสินค้าดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้อยู่เลย หากจะตราในรูปของกฎหมายในลักษณะอื่น เช่น พระราชบัญญัติแม้จะมีการทอดระยะเวลาออกไปสินค้าหรือบริการดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้โดยลักษณะของสินค้านั้นเอง

การดำเนินการตราพระราชกำหนดในกรณีนี้ของคณะรัฐมนตรี นอกจากจะเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังขัดต่อหลักการพื้นฐานในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวเป็นหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรที่จะต้องธำรงรักษาไว้ด้วย ด้วยเหตุผลที่ได้กราบเรียนมาทั้งหมด ข้าพเจ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีรายชื่อท้ายนี้ จึงมีความเห็นพ้องต้องกันว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และมีผลให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเช่นเดียวกัน สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยชี้ขาดให้พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่นั้นต่อไป ดังนั้น อาศัยความตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ ข้าพเจ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีรายชื่อข้างท้ายนี้ จึงกราบเรียนเสนอความเห็นดังกล่าวมาเพื่อท่านประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ โดยส่งความเห็นนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไปด้วย”

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวตามคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ มายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ตามความเห็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกันเสนอหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และลงมติในประเด็นว่าจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ หรือไม่ ปรากฏผลการลงมติ ดังนี้

- รับไว้พิจารณาวินิจฉัย ๑๒ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายพันธ์ จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายศักดิ์ เตชชาชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

- งดออกเสียง ๑ คน คือ นายอมร รักษาสัตย์

และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่ง ดังนี้

๑) แจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ หากประสงค์จะเสนอความเห็นเพิ่มเติมให้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก่อนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

๒) แจ้งคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลในการเสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และหากประสงค์จะชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือก็ให้กระทำได้โดยยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยเร็ว

๓) แจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ทราบ และหากประสงค์จะชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือก็ให้กระทำได้โดยยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยเร็ว

นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้ส่ง “บันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรี เรื่อง พระราชกำหนดสองฉบับเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต” มายังศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๒๓๑๓ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ มีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

๑. ความเป็นมา.....

๑.๖ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ อีกครั้งหนึ่งแล้วจึงนำขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานกลับคืนมาเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖ และได้นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ สำหรับเหตุผลตามที่ปรากฏท้ายพระราชกำหนดทั้งสองฉบับในราชกิจจานุเบกษา มีดังนี้

ฉบับแรก (พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปการกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพรวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ฉบับที่สอง (ภาษีสรรพสามิต) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

๑.๗ พระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ อันเป็นวันประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ต่อมาในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ กระทรวงการคลังได้เสนอร่างประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่..) เพื่อกำหนดอัตราให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่งในช่วงเวลานี้ภายใต้กรอบพิกัดที่กำหนดในพระราชกำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไปตามที่เสนอ

๒. การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

การออกพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ อยู่ภายใต้เงื่อนไขสองประการ คือ ประการแรก ต้องตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา... ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ... และ

ประการที่สอง ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

สำหรับการที่จะพิจารณาว่าพระราชกำหนดที่ตราขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่นั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่าความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่น ๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจัง และเสมอภาค ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มเติมนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม ในยามที่รัฐจำเป็นต้องจัดหารายได้เพิ่มเติมประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดรายจ่าย ในยามที่รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงและไม่จำเป็นประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ชาวต่างชาติ นักลงทุนและเจ้าหน้าที่ประการหนึ่ง หรือช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวจนถึงขั้นวิกฤติอีกประการหนึ่ง

.....

คณะรัฐมนตรีได้อภิปรายเรื่องนี้ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ และวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖ เมื่อพิจารณาร่างพระราชกำหนดในเรื่องนี้ว่า ร่างพระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใด โดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยายที่แสดงว่าจะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทานและคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนารมณ์ใด ๆ ที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีตระหนักดีว่าการดำเนินการเช่นว่านั้นในขณะนี้ยังไม่มีความเหมาะสมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) อาจขัดต่อมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในครั้งนี้เป็นเรื่องของ “พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต” เท่านั้น ไม่มีทางที่จะบิดเบือนหลบเลี่ยงให้กลายเป็นการแปรสัญญาสัมปทานไปได้เป็นอันขาด

การออกพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลกระทบในแง่ของเศรษฐกิจในข้อที่ว่า ปัจจุบันมีเอกชนหลายรายได้รับสัญญาสัมปทานให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์มือถือจากรัฐวิสาหกิจสองแห่ง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๕ บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าสัมปทานแก่รัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งหรือทั้งสองแห่งเป็นค่าตอบแทนรายปี (ขึ้นอยู่กับประเภทของการประกอบกิจการว่าเป็นโทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์มือถือ) อย่างไรก็ตามใน พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐบาลได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองแห่งนี้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งศาล

รัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยดำเนินการจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัท ทศท จำกัด และบริษัท กสท จำกัด ขณะนี้อยู่ระหว่างการจำหน่ายหุ้น ในบริษัททั้งสองรัฐบาลทราบดีว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน การจะจำหน่ายหุ้นจำนวนมากในบริษัททั้งสอง ซึ่งขณะนี้ยังคงดำรงความเป็นรัฐวิสาหกิจเพราะรัฐถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ ให้แก่ผู้สนใจชาวไทย ย่อมเป็นไปได้ยาก จึงมีโอกาสดูงที่นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวซึ่งปัจจุบัน อยู่ระหว่างการเชิญชวนให้ซื้อหุ้น ดังที่เมื่อประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังได้เดินทางไปบอกกล่าวเชิญชวนเรื่องนี้แก่นักลงทุนในต่างประเทศ (roadshow) โดยแจ้ง เงื่อนไขเรื่องสิทธิประโยชน์และการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตให้ผู้สนใจทราบล่วงหน้าเพื่อความโปร่งใส

กระทรวงการคลังในฐานะผู้ดูแลเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศมีความวิตกว่า โดยที่ในปัจจุบัน ค่าสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมเป็นรายได้ที่บริษัทคู่สัญญาได้ชำระแก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งในที่สุดย่อมเป็นของรัฐทั้งหมด แต่เมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทและมีการจำหน่ายหุ้นแก่นักลงทุน ต่างชาติแล้ว ต่อไปค่าสัมปทานนี้ก็จะเป็นรายได้ของบริษัทซึ่งอาจมีเอกชนต่างชาติถือหุ้นมากกว่า ร้อยละห้าสิบทำให้พ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่ว่าจะถือหุ้นเท่าใดรายได้นี้ก็จะมีได้เป็นของรัฐ ทั้งหมดอีกต่อไป หากแต่ต้องจัดสรรเป็นกำไรของบริษัท เป็นโบนัสของพนักงานและเป็นเงินปันผล ของผู้ถือหุ้น วิธีที่จะทำให้ “ค่าสัมปทาน” แต่เดิมนี้อย่างเป็นของรัฐเป็นส่วนใหญ่ก็คือการแปลง ค่าสัมปทาน (ไม่ใช่แปรสัญญาสัมปทาน) บางส่วนให้เป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะทำให้รัฐเรียกเก็บได้ เพราะต้องส่งให้แก่รัฐโดยตรง ที่เหลือจะจ่ายเป็นส่วนแบ่งแก่บริษัท พนักงานและผู้ถือหุ้น

ผลจากพระราชกำหนดนี้คือ ในแง่ของบริษัทคู่สัญญาสัมปทานมิได้มีเหตุที่จะต้องชำระเงิน แก่รัฐน้อยลง หรือมีภาระเพิ่มขึ้นเพราะยังคงต้องชำระเท่าเดิม ในแง่ของผู้ถือหุ้นเมื่อทราบล่วงหน้า แล้วว่า รายได้นี้ส่วนหนึ่งจะต้องชำระเป็นภาษีสรรพสามิตแก่รัฐก็มิได้ถือว่าเป็นเสียเปรียบ ในแง่ของ ประชาชนโดยเฉพาะผู้บริโภคก็มิได้มีเหตุที่จะต้องเสียค่าบริการเพิ่มขึ้น บริษัทสัมปทานก็มิได้ มีภาระใดเพิ่มขึ้นจนต้องอ้างว่า โดยที่มีการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต จึงมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจนต้อง ผลักภาระไปสู่ผู้บริโภคเพราะภาษีสรรพสามิตเป็นเรื่องที่แบ่งเอาไปจากส่วนหนึ่งของค่าสัมปทาน ที่จะต้องชำระแก่รัฐ มิใช่เก็บซ้อนบนฐานเดิมคือ ค่าสัมปทานอีกทอดหนึ่ง

.....

การเก็บภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐมีรายได้เข้าคลังเร็วขึ้นและมากขึ้นกว่าเดิมข้อนี้คือสิ่งที่คณะรัฐมนตรี เห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง ถ้าไม่เร่งตรากฎหมายกำหนด เรื่องพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตของกิจการโทรคมนาคมประเภทสัญญาสัมปทานแล้วรัฐจะขาดรายได้ ประจำแต่ละเดือนเป็นอันมาก (นอกจากโทรศัพท์พื้นฐานตามตัวอย่างข้างต้นแล้ว ยังมีโทรศัพท์

มือถือ และอื่นๆ จากหลายบริษัทอีกด้วย) และหากออกกฎหมายในเรื่องนี้เข้าไป จน ทศท. ขายหุ้นแก่นักลงทุนไปแล้ว รัฐก็จะถูกตำหนิจนหมดความเชื่อถือได้ว่า ปิดบังข้อเท็จจริงปล่อยให้ คนซื้อหุ้นแล้วออกกฎหมายมาทำให้ผู้ถือหุ้นเสียประโยชน์

๓. กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ดังกล่าวแล้วว่า เจื่อนใจในการออกพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ มีสองประการ คือ ประการแรก เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา...ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ...และ ประการที่สอง เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

.....

๔. คำชี้แจงคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาว่า สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่า พระราชกำหนดสองฉบับตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง รวมสามข้อ ซึ่งคณะรัฐมนตรีขอชี้แจง ดังนี้

คำร้องข้อ ๑ คณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วยกับหลักการที่ระบุมาในหนังสือคำร้องข้อ ๑

คำร้องข้อ ๒ (๒.๑) หนังสือคำร้องหน้า ๓ ระบุว่า ในเรื่องของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันที จะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรงหรืออาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการ ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่ คณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับหลักการนี้ปรากฏในคำร้องข้อนี้ แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วว่า การออกพระราชกำหนดครั้งนี้เป็นไปตามหลัก ดังกล่าวข้างต้นทุกประการตามข้อมูลที่รัฐบาลได้รับรายงานมา กล่าวคือรัฐบาลกำลังประสบปัญหา เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งควรจัดเก็บได้มากขึ้นกว่าที่ผ่านมา เช่น จัดเก็บภาษีสรรพสามิตจาก สถานอาบอบนวด กิจการโทรคมนาคมสัมปทาน ในโทรศัพท์ สนามกอล์ฟ ดังที่เมื่อออกพระราช กำหนดแล้ว รัฐสามารถจัดเก็บได้ทันที ตั้งแต่วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ อันเป็นวันที่พระราช กำหนดมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ ๒๘ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม จากเวลาเพียง ๔ วัน รัฐเก็บภาษีจาก สถานอาบอบนวดเฉพาะในกรุงเทพมหานครได้ ๖๕๘,๕๑๐ บาท จากโทรศัพท์ได้ ๖๘,๒๓๒ บาท และจากกิจการโทรคมนาคมสัมปทานได้ ๔๕ ล้านบาทเศษ ซึ่งภาษีเหล่านี้ไม่เคยจัดเก็บเป็นรายได้ ของรัฐมาก่อน

(๒.๒) ได้อธิบายแล้วในข้อ ๒.๑

คำร้องข้อ ๓ (๓.๑) ผู้ร้องกล่าวในหน้า ๔ ว่ากิจการที่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนั้น “แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น”

คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินกำกับดูแลกระทรวงการคลังได้รับทราบข้อมูลในทางตรงกันข้ามกับคำร้องว่า หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการเพื่อตราพระราชกำหนดก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมากจากกิจการสถานอาบอบนวด และไนท์คลับ ซึ่งถือว่าเป็นบริการบันเทิงที่ฟุ่มเฟือย กิจการสนามกอล์ฟ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการโทรคมนาคมซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมดจะไม่เป็นของรัฐส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอีกต่อไป ในภาวะเศรษฐกิจขณะนี้ รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้เข้ารัฐจากทุกทางเพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายอุดหนุนของการจัดหารายได้เข้ารัฐ สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร และมีตัวเลขพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนรองรับการลงทุนจากต่างชาติที่จะเข้ามาจัดตั้งสถานบริการบันเทิง สถานธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟและการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ทศท และบริษัท กสท ในประเทศไทยอันจะเป็นการระดมทุน และการท่องเที่ยวก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศ จากการเก็บภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อมแก่รัฐอีกเป็นจำนวนมากในการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไปตระเวนเชิญชวนชาวต่างชาติให้มาลงทุนในประเทศเมื่อปลายเดือนมกราคม ก็ได้มีการนำพระราชกำหนดนี้ไปชี้แจงต่อชาวต่างประเทศดังกล่าวด้วย จนได้รับความสนใจเป็นอันมากโดยถือว่าชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม คณะรัฐมนตรีจึงถือว่าการออกพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลสร้างรายได้แก่รัฐ และความเชื่อมั่นในการลงทุน นับว่าเป็นการสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

(๓.๒) ได้อธิบายชี้แจงแล้วในข้อ ๓.๑

คณะรัฐมนตรีขอชี้แจงเพิ่มเติมด้วยว่า การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้เป็นไปเพื่อรักษาระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศ เพราะหากปล่อยให้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการหรือกิจการต่างๆ สับสน หรือไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ อันพึงได้ ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบภาษีของประเทศ รายได้ที่รัฐได้มาจากพระราชกำหนดนี้ถือว่ามีจำนวนมากเฉพาะภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมสัมปทานเพียงอย่างเดียว ในช่วงเวลา ๔ วัน มีจำนวนถึง ๔๕ ล้านบาทเศษ หากคิดจากจำนวนเวลาทั้งเดือน ซึ่งรัฐจะมีรายได้

ประเภทนี้อย่างสม่ำเสมอเป็นรายเดือนทุกเดือน และหากคิดจากเวลาทั้งปีแล้วจะเห็นได้ว่ามีจำนวนมากพอที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศและอุดหนุนงบประมาณของประเทศได้อย่างดี การที่ผู้ร้องวิจารณ์ว่าการออกพระราชกำหนดไม่ก่อให้เกิดผลในด้านบวกจึงเป็นการกล่าวโดยไม่ทราบข้อเท็จจริงส่วนที่กล่าวในคำร้องหน้า ๖ นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับความฉุกเฉินเร่งด่วนซึ่งมีการนำคำให้สัมภาษณ์ของบุคคลในรัฐบาลที่กล่าวเป็นส่วนตัวและตัดทอนหรือเลือกเอาแต่เฉพาะข้อความที่ได้ประโยชน์มาอ้างอิง คณะรัฐมนตรีเห็นว่าประเด็นนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ผู้ร้องจึงไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

(๓.๓) การตราพระราชกำหนดในเรื่องนี้มีใช้การบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ให้ไว้ทุกประการ การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องป้องกันการกักตุนสินค้าดังที่ผู้ร้องอ้างตรงกันข้าม การกักตุนสินค้าในบางกรณีอาจใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วจัดการได้ โดยไม่ต้องมีกฎหมายใหม่ดังนั้น การจะพิจารณาว่าเรื่องใดเกี่ยวข้องด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่ จึงควรพิจารณาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการไม่มีกฎหมายมาควบคุมหรือมีแต่ล่าช้า การที่กฎหมายไม่ครอบคลุมเพียงพอ หรือเกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ หรือหากปล่อยทิ้งไว้จะทำให้ระบบภาษีของประเทศไม่ได้รับความเชื่อถือ เพราะมีช่องว่างจนอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชกำหนดฉบับที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับฉบับแรก จึงจำเป็นต้องมีเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตามนัยที่กำหนดไว้ในฉบับแรก ส่วนพระราชกำหนดฉบับแรกได้ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีเร่งด่วน จึงได้ดำเนินการเพื่อตราขึ้นตามมาตรา ๒๑๘

อนึ่ง คณะรัฐมนตรีขอเรียนด้วยว่า คณะรัฐมนตรีตระหนักในอำนาจด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา และระมัดระวังอยู่เสมอที่จะไม่กระทบหรือล่วงล้ำต่ออำนาจดังกล่าว แต่ในกรณีนี้เป็นความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงเสียได้ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น ในชั้นพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มีผู้ยกประเด็นขึ้นว่าโดยที่กรณีนี้เกี่ยวข้องกับภาษีอากรซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงควรตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ ไม่ใช่มาตรา ๒๑๘ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะไม่อาจมีผู้ใดส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๕ ได้ แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นเรื่องจำเป็นและปกติไม่มีสิ่งใดที่ควรหลบเลี่ยงหรือเกรงกลัวว่าไม่ถูกต้องไม่เป็นธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่สำคัญคือเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เห็นประจักษ์ หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิด

ความเสียหายแก่ประเทศชาติ อีกทั้งจำเป็นต้องเร่งตราขึ้นเป็นกฎหมายเพื่อรองรับการลงทุนต่าง ๆที่กำลังเข้ามาโดยไม่อาจรอการออกพระราชบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ หรือแม้แต่จะรอเพื่อให้เข้าสู่การเปิดสมัยประชุมในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แล้วตราเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ ได้ เพราะหากทำเช่นนั้นก็จะเข้าไปและไม่สมควร จึงเห็นชอบให้ดำเนินการตราพระราชกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘

ศาลรัฐธรรมนูญประชุมปรึกษาแล้ว ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

ผลการลงมติปรากฏว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ลงคะแนนเสียงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ๖ เสียง จึงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการทั้งหมด (น้อยกว่า ๑๐ เสียง) ดังมีรายชื่อต่อไปนี้

นายจิระ บุญพจนสุนทร	นายมงคล สระแก้ว
นายสุจิต บุญบงการ	นายสุวิทย์ ชีระพงษ์
นางเสาวนีย์ อัสวโรจัน	นายอมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ลงคะแนนเสียงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ๘ เสียง ดังมีรายชื่อต่อไปนี้

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	นายผัน จันทรปาน
นายมานิต วิทยาเต็ม	นายศักดิ์ เตชะชาญ
นายสุธี สุทธิสมบุรณ์	พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	นายกระมล ทองธรรมชาติ

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ลงคะแนนเสียงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

พิจารณาแล้ว ตามคำร้องเสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร สรุปสาระสำคัญได้ ๖ ประการ คือ

(๑) ตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา การตรากฎหมายเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา องค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติยกเว้นให้อำนาจไว้โดยเฉพาะดังปรากฏตามมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ ที่บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐบาลในการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเหมือนเป็นกฎหมาย โดยให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของรัฐบาลดังกล่าวสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘

(๒) มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เป็นวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติตาม

(๓) การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่บ้านเมืองนั้นปรากฏอยู่เบื้องหน้าจนคณะรัฐมนตรีไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับอันตรายดังกล่าวได้ หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะไม่มั่นคงอย่างมาก

ในกรณีของภาวะที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรง หรือก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้อง หรือมีความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์ หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า

(๔) การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับของคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีความจำเป็นเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

(๕) ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่มีอยู่

(๖) การดำเนินการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับของคณะรัฐมนตรี เป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และขัดต่อหลักการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ตามคำร้องเสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรข้อ (๑) ที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๕ ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) เป็นมาตราเดียวกับมาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๘ ก็ถูกนำมาบัญญัติเป็น มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ก็ได้นำมาตราทั้งสองมาบัญญัติไว้เป็นมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๕ ดังปรากฏบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ ดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘
<p>มาตรา ๑๗๒ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้</p> <p>การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้</p> <p>ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น</p>	<p>มาตรา ๑๗๕ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้</p> <p>การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้</p> <p>ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น</p>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘
<p>หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล</p> <p>ถ้าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป</p> <p>การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎรในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ</p>	<p>หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล</p> <p>ถ้าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป</p> <p>การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎรในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ</p>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘
<p>มาตรา ๑๗๓ ก่อนที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยัง<u>คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ</u> เพื่อวินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา</p> <p>เมื่อประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อน จนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของ<u>คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ</u>ตามวรรคหนึ่ง</p> <p>ในกรณีที่<u>คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ</u>วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น</p> <p>คำวินิจฉัยของ<u>คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ</u>ว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมด</p>	<p>มาตรา ๑๗๖ ก่อนที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด ตามมาตรา ๑๗๕ วรรคสาม สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยัง<u>คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ</u> เพื่อวินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา</p> <p>เมื่อประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อน จนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของ<u>คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ</u>ตามวรรคหนึ่ง</p> <p>ในกรณีที่<u>คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ</u>วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น</p> <p>คำวินิจฉัยของ<u>คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ</u>ว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมด</p>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน)

มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา

ความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ
ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติ
สาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้
บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำ
ได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มี
ความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรี
เสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า
ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญ
จะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการ
เรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือ
ไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎร
ไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ
และสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียง
ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ
สภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้
ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้
พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไข
เพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราช
กำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย
ที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไป
นับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น มีผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน)

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎร และของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

มาตรา ๒๑๕ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา จะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๔ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามวรรคหนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน)

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใด
ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้น
ไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไป
ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า
สองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

จึงเห็นได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ ได้ใช้ถ้อยคำลอกเลียนกันมาโดยมีมาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ เป็นต้นแบบ มีข้อแตกต่างกันเพียงว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสองฉบับแรกได้บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด เริ่มมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (ฉบับถาวร) และรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในภายหลังต่อมาอีกหลายฉบับ จนถึงธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งใช้บังคับก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ ล้วนแต่มีบทบัญญัติในสาระสำคัญว่า เมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงตราพระราชกำหนดใช้บังคับในกรณีฉุกเฉินดังเช่นพระราชบัญญัติแล้ว ก็ให้นำเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ โดยไม่มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ และมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) ที่บัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามที่บัญญัติไว้

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้พิจารณารายงานการพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและรายงานการพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ แล้ว ปรากฏข้อความในรายงานดังต่อไปนี้

มาตรา ๒๑๘

๑. การพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

เลขานุการ ฯ ได้เสนอร่างของคณะทำงานดังนี้

มาตรา ๗/๑๗ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่มีการไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น มีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณียื่นรับการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ

(เอกสารการทำงานของคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๐)

๒. การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

ร่าง ฯ ที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณา

มาตรา ๒๑๗ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นรับการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อน การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นรับการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณียื่นรับการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ

มติ คณะกรรมาธิการพิจารณาแล้ว มีการปรับปรุงถ้อยคำโดยสลับที่กันระหว่างคำว่าสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา เท่านั้น

(บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ครั้งที่ ๒๒ วันเสาร์ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐)

๓. การพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ร่าง ฯ ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณา

มาตรา ๒๑๗ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณานุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

มติ สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นชอบตามร่างโดยไม่มีแก้ไข

(รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๕ (เป็นกรณีพิเศษ) วันอังคารที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐)

มาตรา ๒๑๕**๑. การพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ**

เลขานุการ ฯ ได้เสนอร่างของคณะทำงานดังนี้

มาตรา ๗/๑๘ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตาม
มาตรา ๗/๑๗ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า
ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภา
ที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๗/๑๗ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่
ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว
ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
หรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้ง
คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๗/๑๗ วรรคหนึ่ง
ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๗/๑๗ วรรคหนึ่ง
ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

(เอกสารการทำงานของคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๐)

๒. การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

ร่าง ฯ ที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณา

มาตรา ๒๑๘ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา
๒๑๗ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวน
สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็น
สมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๗ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่
ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว
ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๗ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๗ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

มติ คณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วได้ปรับปรุงถ้อยคำเล็กน้อย

(บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ครั้งที่ ๒๒ วันเสาร์ที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐)

๓. การพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ร่าง ฯ ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณา

มาตรา ๒๑๘ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๗ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๗ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๗ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๗ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

มติ สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นชอบตามร่างโดยไม่มีการแก้ไข

(รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๔ (เป็นกรณีพิเศษ) วันอังคารที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐)

แสดงว่าในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ได้ลอกเลียนถ้อยคำแบบคำต่อคำตาม บทบัญญัติในมาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และมาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาทั้งหมดเพียงแต่แก้ไขถ้อยคำเพียงเล็กน้อยและเปลี่ยนบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรใหม่ที่ตั้งโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยแทนที่เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญสองฉบับแรก โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ยอมรับหลักการที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ประกอบ มาตรา ๒๑๙ อันเป็นการให้อำนาจแก่องค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์กรศาลใช้อำนาจตุลาการเข้ามาวินิจฉัย เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีและอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา อันถือว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าหลักการเช่นนี้ไม่น่าจะมีบัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS)

หลักการตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) เป็นหลักการเดียวกับมาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และมาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ เพราะใช้ถ้อยคำลอกเลียนตามกันมา โดยรัฐธรรมนูญสองฉบับแรกบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตาม รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๕ ให้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี มีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และต่อมาภายหลังตามรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาได้มีการ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและบัญญัติอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้คณะตุลาการ รัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นอีกหลายประการ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยพระราชกำหนดที่ ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราขึ้นใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่มาตรา ๑๗๒ หรือมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับบัญญัติไว้หรือไม่ โดยองค์กรคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมิใช่องค์กรศาล ผู้ใช้อำนาจตุลาการเหมือนดังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็พอมองเห็นเจตนาของ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับว่า ต้องการขยายขอบเขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้มากขึ้น โดยมีใช่เป็นการให้องค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการเข้ามาก้าวก่ายแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เท่านั้น

แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นโดยบัญญัติไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยศาล ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ การที่บัญญัติให้องค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการเข้าไปก้าวล่วงแทรกแซงการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีและอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา เช่น กรณีตามมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ เช่นนี้ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (สสร.) ก็มีได้อภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นให้เหตุผลไว้แต่ประการใด ดังเอกสารที่อ้างถึงข้างต้น จึงเป็นเรื่องแปลกประหลาดอย่างยิ่งในการยกอ้างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่สุดของบ้านเมือง

ในระหว่างที่ประเทศไทย ใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ ในปี ๒๕๓๕ มีคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ รวม ๓ ครั้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับมาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ รวม ๓ คำวินิจฉัย ได้แก่คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๓๕ (วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๓๕) คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๓๕ (วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๓๕) และคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๓๕ (วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๕) ดังนี้

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๓๕ วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๓ มิได้ให้สิทธิผู้เสนอความเห็นที่จะเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวนั้นไม่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๓๕ วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิด เนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕

ต่อมาเมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอพระราชกำหนดดังกล่าวไปยังรัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ โดยตั้งปัญหาให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยรวม ๕ ข้อ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๓๕ วินิจฉัยปัญหาที่คณะรัฐมนตรีขอให้วินิจฉัยตีความโดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ข้อความที่ว่า “กิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างใช้พระราชกำหนดนั้น” มีความหมายว่ากิจการใดๆ ไม่ว่าจะเป็ผลอันเกิดขึ้นจาก บทบัญญัติของพระราชกำหนด หรือการกระทำ ผลของการกระทำ ประโยชน์หรือสิ่งอื่นใดที่เกิดขึ้น ได้มีขึ้นหรือได้รับไปแล้วอันเนื่องจากการปฏิบัติการตามบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนั้นนับตั้งแต่วันที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดมีผล กิจการดังกล่าวนั้นย่อมเป็น กิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น และโดยที่มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ บัญญัติว่าดั่งนั้นกิจการนั้นจึงไม่ถูกกระทบกระเทือน แม้ว่าพระราชกำหนดนั้นจะตกไป และที่มาตรา ๓ ของพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิด เนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งสิ้นของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมกันระหว่าง วันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้กระทำในระหว่าง วันดังกล่าว ไม่ว่าจะได้กระทำในฐานะเป็นตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ หากการกระทำนั้น ผิดต่อกฎหมายก็ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิด และความรับผิดโดยสิ้นเชิง ฉะนั้นข้อความที่ว่า “กิจการ ที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น” จึงมีผลว่า นับตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นวันที่พระราชกำหนดฉบับนี้มีผลใช้บังคับ การกระทำทั้งหลายทั้งสิ้นของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ การชุมนุมกันระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้กระทำในระหว่างวันดังกล่าว ถ้าการกระทำนั้นผิดกฎหมายผู้กระทำย่อมพ้นจากความผิดและ ความรับผิดโดยสิ้นเชิงไปทันที และการพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิงนี้ย่อมมีอยู่ตลอดไป โดยไม่ถูกกระทบกระเทือนจากการที่พระราชกำหนดฉบับนี้ตกไปเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ เพราะพระราชกำหนดก็มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ในมาตรา ๑๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ กิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้ พระราชกำหนดก็คือการพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิงนั่นเองดั่งนั้นการสั่ง ไม่ฟ้องคดีอาญาหรือสั่งให้ยุติการดำเนินคดี เพราะเหตุที่มีพระราชกำหนดออกมายกเลิกความผิด ก็ถือว่าคดีเป็นอันยุติและรื้อฟื้นขึ้นมาอีกไม่ได้.....

สำหรับรายละเอียดในคำวินิจฉัยขอให้ผู้สนใจหาอ่านได้จากหนังสือ “สรุปประเด็น ความเห็น และความเห็นแย้งในการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ฝ่ายงานตุลาการรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร”

ส่วนในขณะที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ หนึ่งเรื่องคือคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๑ (วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑) ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๓๓ ก วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ แล้ว

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้กล่าวมาแต่ต้นแล้วว่า มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ และมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) ได้ใช้ถ้อยคำลอกเลียนกันมา โดยมีมาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ เป็นต้นแบบ คงมีข้อแตกต่างกันแต่เพียงว่า มาตรา ๑๗๓ และมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสองฉบับแรกบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย

โดยที่การตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ของฝ่ายบริหารเป็น “ข้อยกเว้น” ของการตรากฎหมาย ตามปกติ (พระราชบัญญัติ) ที่จะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาก่อนจึงจะใช้บังคับได้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดไว้ ๒ ประเภท คือ พระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ และพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ พระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ มีลักษณะเป็นพระราชกำหนดทั่วไปที่ตราขึ้นใช้บังคับในระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภาเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง วรรคสอง) โดยมีบทบัญญัติมาตรา ๒๑๙ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ส่วนพระราชกำหนดอีกประเภทหนึ่งคือพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ เป็นพระราชกำหนดที่ตราขึ้นในระหว่างสมัยประชุม และต้องเป็นพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยให้นำมาตรา ๒๑๘ เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติของรัฐสภามาใช้โดยอนุโลม พระราชกำหนดตามมาตรานี้เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วต้องรีบนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติทันทีภายใน ๓ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยไม่มีบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัย

จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ ได้บัญญัติจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดออกใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติได้เฉพาะ ๒ กรณีตามที่บัญญัติไว้เท่านั้น คือ พระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราตามมาตรา ๒๒๐ ส่วนในกรณีอื่นๆ ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตราพระราชกำหนดใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ แม้จะเป็นในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เพียงใดก็ตาม ดังนั้นการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารจึงถูกจำกัดอำนาจโดยรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว การที่มีผู้แสดงความคิดเห็นว่าการออกพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่เป็นประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ฝ่ายบริหารจะออกพระราชกำหนดได้ต้องเป็นเรื่องที่เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจขึ้นในบ้านเมือง หรือมีภัยอันตรายต่อเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้าจนไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติได้ จึงเป็นความคิดเห็นที่พยายามเพิ่มเติมข้อจำกัดอำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารซ้อนข้อจำกัดอำนาจโดยรัฐธรรมนูญอยู่แล้วตามอำเภอใจ และเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

การตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ มี “หลักการ” ๒ ประการ คือ

ประการแรก เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็น “ข้อยกเว้น” ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนด “เงื่อนไข” อันเป็นกรอบของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไว้ เป็นกรณีทั่วไปมี ๒ ประการ คือ

(๑) ต้องเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างมากเช่น ความปลอดภัยของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ป้องภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง)

(๒) ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ถ้ารอไว้จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ (มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง)

ประการที่สอง กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐบาล การตรา “กฎหมาย” จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในทางนโยบายและเป็นความรับผิดชอบขององค์กรทางการเมือง (คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา) หรือพูดอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นเรื่องการเมืองที่องค์กรอิสระ ไม่อยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบได้ องค์กรอิสระหรือศาลรัฐธรรมนูญ จะเข้ามามีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ และเท่าที่ปรากฏ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ใช้บังคับแต่ก่อนๆ ก็ได้บัญญัติให้ รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมและตรวจสอบ “การตรากฎหมายในกรณีฉุกเฉิน (พระราชกำหนด)” ของฝ่ายบริหารตลอดมา รัฐธรรมนูญฉบับแรกคือ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว (ฉบับที่ ๑)

พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๒๕) และรัฐธรรมนูญฉบับถาวร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๕๒) ก็ได้บัญญัติรับรองอำนาจการตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ของฝ่ายบริหารในกรณีมีเหตุฉุกเฉินที่จะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทัน่วงที่มีได้ และบัญญัติให้รับนำเสนอต่อสภาเพื่อรับรองหรืออนุมัติโดยเร็ว และต่อมารัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๒) ก็ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนด “เงื่อนไข” ที่เป็นกรอบของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไว้ โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารออกพระราชกำหนดได้ก็ต่อเมื่อเป็นเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันจะต้องรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น ซึ่งต่อมาเงื่อนไขเหล่านี้ก็ได้ยึดถือและบัญญัติต่อเนื่องกันมาจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๗ ที่ประกาศใช้และมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๕ ก็บัญญัติว่า

มาตรา ๑๕๗ ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

ถ้าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎรในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก็ไม่มีบทบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเข้ามาใช้อำนาจวินิจฉัยกรณีการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๑๕๗ ดังกล่าว

กล่าวโดยทั่วไปก็คือ การควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการตรา “กฎหมายในกรณีฉุกเฉิน (พระราชกำหนด)” ก็จะได้แก่รัฐสภา (องค์กรการเมือง) ตลอดมา คือ รัฐสภาจะต้อง

“รับรอง” หรือ “อนุมัติ” พระราชกำหนดที่รัฐบาลได้ตราขึ้น แม้แต่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๕) เมื่อเริ่มมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก จนถึงก่อนรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๕ รัฐธรรมนูญไม่เคยบัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ (องค์กรที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ) เข้ามาตรวจสอบเงื่อนไขการใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด การบัญญัติให้อำนาจแก่ตุลาการรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบเงื่อนไขการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารเพิ่งปรากฏเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ และมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) ก็บัญญัติให้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบเงื่อนไขการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารไว้ในมาตรา ๒๑๕ ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยได้กล่าวไว้ในตอนที่แล้วว่า ผลของมาตรา ๒๑๕ ก็คือ เป็นการบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายตุลาการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายการเมือง (ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ) ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) โดยไม่มีผู้ใดคิดถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) ศาลรัฐธรรมนูญได้มีโอกาสใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขอให้วินิจฉัยพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศ ๔ ฉบับ ที่รัฐบาลในขณะนั้นได้ตราขึ้นใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติเกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศตามมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๕ ตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๑ (วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑) โดยในคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็นอ้างว่าพระราชกำหนดมิใช่ “กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน” อันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง แต่ตามมาตรา ๒๑๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะกรณีการตราพระราชกำหนดมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็รับไว้พิจารณาและวินิจฉัยให้โดยมีความตอนหนึ่งแสดงเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยว่า “.....การเสนอความเห็นดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนี้ แม้จะมีความไม่ชัดเจนในประเด็นที่เสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่เมื่อเป็นการส่งมาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า ความเห็นดังกล่าวควรที่จะได้รับการพิจารณาต่อไป

.....

โดยเหตุผลที่ได้กล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็น ต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น อย่างไรก็ตาม โดยที่ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็น ที่เห็นว่าการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับนี้ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นกรณีตามมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยมีได้ระบุว่า เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ ในวรรคใดและโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตามมาตรา ๒๑๕ ที่จะพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นสมควรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ให้เสร็จสิ้นไปเสียในคราวเดียวกัน”

ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยกรณีการตราพระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยยกเหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแต่ละฉบับที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ขึ้นอ้างและสรุปในตอนท้ายของคำวินิจฉัยว่า “เหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าว สรุปได้ว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง รัฐต้องกำหนดมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าว เช่น การรับพันธกรณีที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนด การระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เป็นจำนวนมากกว่าสองในสามของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการอยู่ การตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปสถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหาสถาบันการเงิน การให้ความช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อให้กองทุนนี้สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องกับสถาบันการเงิน การจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน เพื่อจัดการทรัพย์สินด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินการ ฯ

ข้อเท็จจริงที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นที่ประจักษ์แก่บุคคลทั่วไปและเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการแก้ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น โดยพระราชกำหนด ๒ ฉบับแรกนั้นเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากต่างประเทศและในประเทศเพื่อใช้จ่ายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ เสริมสร้างสภาพคล่องทางเศรษฐกิจที่มีปัญหา การปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนสำหรับฉบับที่ ๓ เป็นการคุ้มครองและให้หลักประกันแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ส่วนฉบับที่ ๔ เป็นการเพิ่มทุนและให้อำนาจในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ ซึ่งการดำเนินการด้วยมาตรการทั้งหลายดังกล่าวมานี้ ถือได้ว่าเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอันเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยเหตุผลดังที่ได้กล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยมติเป็นเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้นเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ แล้ว”

สำหรับคำวินิจฉัยส่วนตนในคดีดังกล่าวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิบสามคนปรากฏว่า ตุลาการมีความคิดเห็นในการทำคำวินิจฉัยแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๓ คน มีความเห็นว่า คำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับมิใช่ “กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน” ซึ่งเห็นได้ชัดว่า หมายถึงพระราชกำหนดนั้นมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง แต่ตามมาตรา ๒๑๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิที่จะยื่นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเฉพาะกรณีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นคำร้องจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องในเงื่อนไขดังกล่าว วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

กลุ่มที่สอง มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๖ คน วินิจฉัยทั้งปัญหามาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง โดยเห็นว่า พระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว อันเป็นการนอกเหนือไปจากคำร้องขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นคำร้อง

กลุ่มที่สาม มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๔ คน ซึ่งมีแนวทางคำวินิจฉัยของแต่ละคนแตกต่างกันและไม่ใช่แนวทางเดียวกับคำวินิจฉัยของตุลาการในกลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มที่สอง

(ผู้สนใจหาอ่านรายละเอียดได้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๓๓ ก วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ และคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการคนอื่นๆ)

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๒๑๕ แล้ว สมาชิกของทั้งสองสภาก็ย่อมมีโอกาสใช้สิทธิของตนได้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ไม่มีเหตุผลอย่างใดที่จะปิดกั้นหรือห้ามการใช้สิทธิดังกล่าวได้ ปัญหาควรมีแต่เพียงว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการควรจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของตนอย่างไร จึงจะสอดคล้อง

กับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เพราะการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้แทนกฎหมายชั่วคราวนั้นมีทั้งส่วนที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสภาและส่วนที่เป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ซึ่งตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒ คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ดังนั้นผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรจำกัดอำนาจในการวินิจฉัย กรณีพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนของกฎหมายในรัฐธรรมนูญโดยเคร่งครัด ไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีอันอาจเป็นการก้าวก้าวแทรกแซงการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และอำนาจตรวจสอบนโยบายของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะองค์กรอิสระที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลการใช้บังคับของกฎหมายที่กระทบต่อความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ การตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะหรือไม่ กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือเป็นการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ เป็นดุลพินิจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่งก็คือเป็นนโยบายทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว หากคณะรัฐมนตรีมีความเห็นผิดพลาดในการตราพระราชกำหนดและรัฐสภาไม่เห็นด้วย รัฐสภาก็จะไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว คณะรัฐมนตรีก็ต้องมีความรับผิดชอบตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เช่น ถูกตั้งกระทู้ถาม ถูกอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจหรือเสียความนิยมทางการเมืองโดยสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจะไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศอีก แต่องค์กรอิสระ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบต่อกรณีดังกล่าวได้ และถ้ามองในแง่การใช้ดุลพินิจของบุคคลก็ไม่แน่นอนว่าศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียง ๑๕ คน จะมีดุลพินิจดีกว่าดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ถ้าการวินิจฉัยของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผิดพลาดอันจะเกิดผลเสียแก่ประเทศชาติโดยรวม ตุลาการก็อาจจะอ้างความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยคดีตามรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นโล่ป้องกันตัวเองให้พ้นจากความรับผิดชอบดังกล่าวได้ สรุปแล้วผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญจะไม่มีบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีอำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ในเวลาต่อมา พระราชกำหนดนั้นก็ยังคงตกไปอยู่ดี

ตามคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรข้อ (๒) ถึงข้อ (๖) มีปัญหาจะต้องพิจารณาก่อนว่า จะแยกเรื่องนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี อันเป็นเรื่องการเมืองออกจากบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในคดีนี้ก็คือการตราพระราชกำหนด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์อันที่รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างไร

ตามคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ที่ยื่นต่อประธาน สภาผู้แทนราษฎรมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่ในข้อ ๓.๑ ว่า.....

๓.๑ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสียงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตลอดจน กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของ พระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมาย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น กล่าวอีก นัยหนึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ แห่งการตราพระราชกำหนดไม่มีอยู่ การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะ เป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดา ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการ ตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ที่ว่าการดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการ ผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดานั้น จะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราช กำหนดนั่นเองที่กล่าวว่าการกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษี สรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการคลังของรัฐในส่วนรายได้ อย่างมีประสิทธิภาพ หากได้มีความในตอนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องให้พระราชกำหนดเป็น เครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจ หรือแม้แต่นโยบายที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่ปรากฏอยู่เลย การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจ ตามรัฐธรรมนูญ.....”

อันเป็นการกล่าวอ้างที่แสดงว่า

(๑) การใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี เป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาล ให้ปรากฏเป็นความจริงตามธรรมดา และ

(๒) ประเทศชาติไม่อยู่ในสภาพที่เกิดวิกฤติในทางเศรษฐกิจแต่ประการใด

เห็นว่า ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๒ บัญญัติว่า รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบาย ที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา ๒๑๑ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้อง รับผิดชอบต่อร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีโดยสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรกระทำได้โดยการตั้งกระทู้ถามตามมาตรา ๑๘๓ มาตรา ๑๘๔ และการเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา ๑๘๕ มาตรา ๑๘๖ โดยไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบนโยบายในการบริหารราชการ แผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ ดังนั้นถ้าถือว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นการผลักดันนโยบาย ของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นความจริง ดังคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มี อำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ เพราะนโยบายของรัฐบาลคือหลักและทางปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวทางในการ บริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี อันถือว่าเป็นเรื่องการเมืองมิใช่บทบัญญัติในกฎหมายตาม รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่าการตราพระราชกำหนดต้องเป็นในกรณีเพื่อประโยชน์ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด

การพิจารณาว่าการตราพระราชกำหนดรัฐบาลมีนโยบายอย่างไร อาจพิจารณาจากลักษณะของ เรื่องเป็นเรื่อง ๆ ไปโดยดูจากกิจกรรมหรือพฤติกรรมที่รัฐบาลทำไปตามที่ได้แถลงไว้เป็นนโยบายต่อ รัฐสภาว่ามีลักษณะอย่างไร ซึ่งจะได้วินิจฉัยต่อไป

ปัญหาต่อไปมีว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ อันเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว ถ้อยคำในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า การตราพระราชกำหนดต้องเป็นไปเพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศมีความหมายเพียงใดนั้น เห็นว่า ถ้อยคำดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญของพระราชกำหนดที่ตราขึ้นในกรณีฉุกเฉิน และ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีความชัดเจนไม่มีข้อสงสัย การใช้บทบัญญัตินี้ จึงต้องถือความหมายตามถ้อยคำในตัวเองที่ไม่อาจตีความเป็นอย่างอื่นได้

ตามข้อ ๓.๑ ในหนังสือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวข้างต้นระบุว่า รัฐบาลได้บิดเบือน การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตใช้บังคับ โดยที่ประเทศชาติ ไม่อยู่ในสภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจ หรือแม้แต่ว่าแนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นก็ไม่ปรากฏ อยู่เลย

เห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มีได้บัญญัติไว้แล้วว่า รัฐบาลจะใช้อำนาจตราพระราชกำหนดออกใช้บังคับเกี่ยวกับการเก็บภาษีสรรพสามิตได้ต่อเมื่อประเทศชาติอยู่ในสภาพวิกฤติทางเศรษฐกิจ หรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ เพราะบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว บัญญัติไว้แต่เพียงว่าเพื่อประโยชน์แก่ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจเท่านั้น จึงไม่อาจตีความ ประโยคดังกล่าวให้มีความหมายดังข้อกล่าวอ้างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ร้องได้ เพราะเป็นการ เพิ่มเติมข้อความในด้วยรัฐธรรมนูญ

นับแต่วันที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวรวม ๓ ครั้ง และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง

การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามครั้ง มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดตามลำดับดังนี้

ครั้งที่ ๑

- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๗

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการผลิตและจำหน่ายสินค้าใหม่อีก ๒ ประเภท คือ ก๊าซธรรมชาติ สำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิง และก๊าซธรรมชาติเหลว แต่สินค้าดังกล่าวยังมิได้กำหนดให้เรียกเก็บภาษีสรรพสามิต สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ ๓ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้เรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้านี้ได้ด้วย และโดยที่ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ครั้งที่ ๒

- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๕

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจะปล่อยให้ราคาขายปลีกของน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันลอยตัวตามสภาวะของตลาด และเพื่อให้ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันมีอัตราที่แน่นอน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันที่ลอยตัว จึงสมควรกำหนดและปรับปรุงอัตราภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ทั้งตามมูลค่าและตามปริมาณเสียใหม่ให้เหมาะสม และโดยที่ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ครั้งที่ ๓

- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๓)

พ.ศ. ๒๕๓๓

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ เนื่องจากได้มีการนำน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบินไอพ่น และก๊าซธรรมชาติเหลว (เอ็น.จี.แอล.) และก๊าซเหลวที่คล้ายกันไปใช้อย่างไม่เหมาะสม โดยได้มีการนำน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบินไอพ่นไปใช้ในกิจการอุตสาหกรรมบางประเภท แทนการใช้น้ำมันก๊าด และมีการนำก๊าซธรรมชาติเหลวไปผลิตเป็นตัวละลาย (SOLVENT) แทนการนำไปผสมกับผลิตภัณฑ์น้ำมันที่ได้จากการกลั่นให้เป็นน้ำมันเบนซินซึ่งมีมูลค่าสูงกว่า อันเป็นการใช้ทรัพยากรไปในทางที่ไม่คุ้มค่าแก่เศรษฐกิจ และมีผลให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตเป็นจำนวนมาก เพื่อให้โครงสร้างการใช้พลังงานเป็นไปอย่างถูกต้องและป้องกันการใช้น้ำมันผิดประเภท และเพื่อให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ส่วนการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง ไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงเพราะไม่เกี่ยวกับการวินิจฉัยในส่วนนี้

เมื่อพิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ทั้งสามฉบับก่อนการตราพระราชกำหนดฉบับปัจจุบันก็ไม่ปรากฏว่าประเทศชาติอยู่ในสภาพวิกฤติเศรษฐกิจ หรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดภาวะวิกฤติขึ้นได้แต่ประการใด แม้แต่ในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๔ (พระราชกำหนดฉบับปัจจุบัน) ก็ไม่ปรากฏว่าประเทศชาติอยู่ในสภาพวิกฤติเศรษฐกิจหรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดภาวะวิกฤติแต่ประการใด เช่นเดียวกัน

ส่วนพระราชกำหนด ๔ ฉบับที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๑ (วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑) ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับในสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ได้แก่

๑. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและการจัดการเงินกู้ เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑

๓. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑

๔. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับแล้วเห็นว่า “ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง รัฐต้องกำหนดมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าว เช่น การรับพันธกรณีที่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนด การระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประเภทบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์เป็นจำนวนมากกว่าสองในสามของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้เปิด ดำเนินกิจการอยู่ การตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปสถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหาสถาบันการเงิน การให้ความช่วยเหลือกองทุนเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อให้กองทุนนี้สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องกับสถาบันการเงิน การจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน เพื่อจัดการทรัพย์สินด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินการ ฯ” ซึ่งเป็นการวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งแล้ว เพราะเหตุประเทศชาติกำลังประสบปัญหาวิกฤติทางการเงินการคลังอย่างรุนแรง จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการแก้ไขให้ทันท่วงทีโดยการตราพระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับขึ้นใช้บังคับเพื่อแก้ไขภาวะ การเงินการคลังของประเทศในขณะประเทศกำลังประสบสภาพวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง

แต่การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าหรือบริการเป็นเรื่องที่รัฐเห็นว่ามีสินค้าหรือบริการ บางประเภทที่นอกจากจะกำหนดให้เก็บภาษีทั่วไป เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วควรที่จะเก็บภาษีเป็นการเฉพาะ เพิ่มขึ้นอีก ซึ่งได้แก่สินค้าและบริการที่มีลักษณะเป็นการฟุ่มเฟือยไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของ ประชาชน รัฐจึงเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อเพิ่มต้นทุนในราคาสินค้าและบริการให้สูงขึ้นอันอาจจะ เป็นการจูงใจให้ประชาชนหันมาลดการบริโภคสินค้าหรือบริการที่ฟุ่มเฟือยที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ประจำวันลง เช่น สุรา บุหรี่ สินค้าบางชนิด เช่น ไข่ หรือสินค้าจากต่างประเทศบางชนิด ฯลฯ หรือ บริการบางประเภทตามที่รัฐเห็นสมควรกำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อให้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต การออกพระราชกำหนดเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าหรือบริการประเภทนี้ จึงไม่จำต้องกระทำใน ขณะประเทศชาติกำลังประสบสภาพวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง หรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดเศรษฐกิจ เกิดภาวะวิกฤติ การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเพื่อขยายหรือเพิ่มเติมประเภทสินค้าหรือบริการ หรือปรับปรุงพิกต์อัตราภาษีสรรพสามิตสินค้าและบริการเสียใหม่ให้เหมาะสมก็อาจกระทำได้ เพื่อรักษา ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศดังเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสามฉบับดังกล่าว

ดังนั้นเหตุผลการประกาศใช้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตในคดีนี้ได้เพราะเป็นคนละเหตุการณ์คนละกรณีกัน ดังนั้นข้ออ้างที่ว่ารัฐบาลได้ฉวยโอกาสบิดเบือนรัฐธรรมนูญโดยใช้อำนาจตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญในยามที่ประเทศชาติไม่อยู่ในสภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่แนวโน้มที่จะทำให้เกิดภาวะวิกฤติขึ้นก็ไม่มีอยู่เลย จึงรับฟังไม่ได้

ต่อไปจะได้วินิจฉัยถ้อยคำว่า

“เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ว่ามีความหมายเพียงไร

เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ดังนั้นในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรที่จะต้องรับผิดชอบในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาโดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว

กล่าวโดยเฉพาะรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ การวินิจฉัยปัญหานี้จึงต้องฟังคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีและความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรรวมทั้งความเห็นของทั้งสองฝ่ายที่มาแถลงด้วยวาจาต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นประการสำคัญ

ปรากฏตาม “บันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรี เรื่องพระราชกำหนดสองฉบับเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต” คณะรัฐมนตรีชี้แจงสรุปสาระสำคัญได้ว่า

(๑) คณะรัฐมนตรีเห็นว่าความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม ในยามที่รัฐจำเป็นต้องจัดหารายได้เพิ่มเติมประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐสามารถประหยักรายจ่ายในยามที่รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงและไม่จำเป็นประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่น

แก่ชาวต่างชาติ นักลงทุนและเจ้าหน้าที่ประการหนึ่งหรือช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวจนถึงขั้นวิกฤติอีกประการหนึ่ง

(๒) คำนิยามบางคำและความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมยังไม่ชัดเจนพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด เช่น ข้อความในตอนที่ ๕ ที่ว่าให้จัดเก็บจาก “สถานบริการ” มีผู้เห็นว่าย่อมความถึงอาคารสถานที่เท่านั้น รัฐจึงไม่สามารถเรียกเก็บจากการประกอบกิจการได้ นอกจากนั้นเดิมที่ยังให้จัดเก็บจาก “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” ซึ่งมีผู้เห็นว่ามีความหมายเพียงอย่างเดียวอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ว่าจะประกอบกิจการสถานอาบน้ำก็ดี นวดก็ดี หรืออบตัวก็ดี ต้องชำระภาษีสรรพสามิตทั้งสิ้น ซึ่งไม่ตรงกับความประสงค์ของทางราชการและไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมกิจการสปา การนวดแบบไทยแผนโบราณตลอดจนการนวดฝ่าเท้าอันเป็นธุรกิจเพื่อสุขภาพ และชาวต่างประเทศนิยมเข้ามาใช้บริการในประเทศไทย ทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นอันมาก กิจการสปา (Spa) กิจการนวดแผนโบราณ และกิจการนวดฝ่าเท้า (reflexology) เป็นเรื่องของการนวดตัว หรืออวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง โดยไม่มีบริการอาบน้ำหรืออบตัว แต่เมื่อถ้อยคำในกฎหมายที่ใช้อยู่แต่เดิมบัญญัติว่า “สถานอาบน้ำ นวดหรืออบตัว” เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจ ไม่กล้ากำหนดพิกัด ในเวลาที่ผ่านมา จึงไม่เคยเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทนี้เลยก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ

(๓) กิจการบางอย่างไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทยแต่ในปัจจุบันมีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังก็กำลังพิจารณาจะอนุญาตให้ดำเนินการได้เพื่อให้ทันกับความต้องการและความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศและเพื่อประโยชน์แก่การท่องเที่ยวได้แก่กิจการเสี่ยงโชคประเภทการออกสลากกินแบ่งซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาดำเนินการดังที่เรียกว่า หวยออนไลน์บ้าง ล็อตโต้ (Lotto) บ้าง กิจการเหล่านี้เดิมที่ไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตจึงจำเป็นต้องเร่งสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นรองรับ เพื่อเป็นการเตรียมการและให้ผู้ลงทุนได้ทราบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อประกอบการพิจารณายื่นคำขอในการลงทุน

(๔) สินค้าหรือบริการบางอย่างที่แม้จะมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอยู่แล้ว แต่ก็จัดประเภทไว้อย่างไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เป็นปัญหาในการกำหนดพิกัด เช่น สนามกอล์ฟ เดิมจัดอยู่ในประเภทที่ ๐๕.๕๐ (อื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา) ซึ่งทำให้

เกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน เพราะไม่มีผู้ใดทราบว่า ประเภทที่ ๐๕.๕๐ ได้แก่อะไรบ้าง ผู้ประกอบการสนามกอล์ฟบางแห่งจึงไม่ยอมชำระภาษี และมีคดีฟ้องร้องอยู่ในศาลปกครองในขณะนี้ โดยสมาคมกอล์ฟได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิตว่าเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสนามกอล์ฟไม่ถูกต้องขัดต่อกฎหมายเพราะบทบัญญัติตอนที่ ๕ ของพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ให้เก็บได้จากสถานบริการเท่านั้น และข้อความตอนที่ ๕ เดิมได้นิยามว่า หมายถึงสถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจและตัวอย่างที่กฎหมายให้ไว้ก็มิได้ครอบคลุมถึงสนามกอล์ฟ ดังนั้น สมาคมกอล์ฟเห็นว่า สนามกอล์ฟเป็นสนามกีฬาไม่ใช่สถานบริการบันเทิงหรือหย่อนใจ รัฐจึงไม่มีอำนาจเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต ในการออกพระราชกำหนดครั้งนี้จึงได้ระบุถึงสนามกอล์ฟให้ชัดเจน แม้แต่ในทศลับ คาบารต์ ดิสโกเธค ในกฎหมายเดิมก็กล่าวถึงโดยไม่ปรากฏว่า มีพิกัดอัตราภาษีเท่าใดจึงไม่เคยมีการจัดเก็บภาษี ทำให้กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ด้านภาษีอากรในครั้งนี้ได้จัดประเภทใหม่และระบุให้ชัดเจนว่า สนามกอล์ฟจัดอยู่ในประเภทกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในทศลับ คาบารต์ ดิสโกเธค จัดอยู่ในประเภทกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ การออกสลากกินแบ่ง จัดอยู่ในประเภทกิจการเสี่ยงโชค และกิจการแต่ละอย่างดังกล่าวมีพิกัดเท่าใด

(๕) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม คณะรัฐมนตรีได้อภิปรายเรื่องนี้ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ และวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖ เมื่อพิจารณาร่างพระราชกำหนดในเรื่องนี้ว่า ร่างพระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใดโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่แสดงว่าจะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทาน และคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนารมณ์ใดๆ ที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีตระหนักดีว่าการดำเนินการเช่นนั้นในขณะที่ยังไม่มีคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) อาจขัดต่อมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในครั้งนี้เป็นเรื่องของ “พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต” เท่านั้น ไม่มีทางที่จะบิดเบือนหลบเลี่ยงให้กลายเป็นการแปรสัญญาสัมปทานไปได้เป็นอันขาด

การออกพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลกระทบในแง่ของเศรษฐกิจในข้อที่ว่า ปัจจุบันมีเอกชนหลายรายได้รับสัมปทานสัญญาให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์มือถือจากรัฐวิสาหกิจสองแห่งคือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๕ บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าสัมปทานแก่

รัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งหรือทั้งสองแห่งเป็นคำตอบแทนรายปี (ขึ้นอยู่กับประเภทของการประกอบกิจการว่าเป็นโทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์มือถือ) อย่างไรก็ตามใน พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐบาลได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองแห่งนี้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยดำเนินการจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัท ทศท จำกัด และบริษัท กสท จำกัด ขณะนี้อยู่ระหว่างการจำหน่ายหุ้นในบริษัททั้งสอง รัฐบาลทราบว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน การจะจำหน่ายหุ้นจำนวนมากในบริษัททั้งสองซึ่งขณะนี้ยังคงดำรงความเป็นรัฐวิสาหกิจเฉพาะรัฐถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ ให้แก่ผู้สนใจชาวไทยย่อมเป็นไปได้ยาก จึงมีโอกาสสูงที่นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการเชิญชวนให้ซื้อหุ้น ดังที่เมื่อประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เดินทางไปบอกกล่าวเชิญชวนเรื่องนี้แก่นักลงทุนในต่างประเทศ (roadshow) โดยแจ้งเงื่อนไขเรื่องสิทธิประโยชน์และการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตให้ผู้สนใจทราบล่วงหน้าเพื่อความโปร่งใส

(๖) กระทรวงการคลังในฐานะผู้ดูแลเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศมีความวิตกว่า โดยที่ในปัจจุบัน ค่าสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมเป็นรายได้ที่บริษัทคู่สัญญาได้ชำระแก่รัฐวิสาหกิจซึ่งในที่สุดย่อมเป็นของรัฐทั้งหมด แต่เมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทและมีการจำหน่ายหุ้นแก่นักลงทุนต่างชาติแล้ว ต่อไปค่าสัมปทานนี้ก็จะเป็นรายได้ของบริษัทซึ่งอาจมีเอกชนต่างชาติถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบทำให้พ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่ว่าจะถือหุ้นเท่าใดรายได้นี้ก็จะมีได้เป็นของรัฐทั้งหมดอีกต่อไป หากแต่ต้องจัดสรรเป็นกำไรของบริษัท เป็นโบนัสของพนักงานและเป็นเงินปันผลของผู้ถือหุ้น วิธีที่จะทำให้ “ค่าสัมปทาน” แต่เดิมนี้อยู่เป็นของรัฐเป็นส่วนใหญ่ก็คือการแปลงค่าสัมปทาน (ไม่ใช่แปรสัญญาสัมปทาน) บางส่วนให้เป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะทำให้รัฐเรียกเก็บได้ เพราะต้องส่งให้แก่รัฐโดยตรง ที่เหลือจะจ่ายเป็นส่วนแบ่งแก่บริษัท พนักงานและผู้ถือหุ้น

ดังนั้น ผลจากพระราชกำหนดนี้คือ ในแง่ของบริษัทคู่สัญญาสัมปทานก็มิได้เป็นเหตุที่จะต้องชำระเงินแก่รัฐน้อยลง หรือมีภาระเพิ่มขึ้นเพราะยังคงต้องชำระเท่าเดิมในแง่ของผู้ถือหุ้นเมื่อทราบล่วงหน้าแล้วว่า รายได้บางส่วนหนึ่งจะต้องชำระเป็นภาษีสรรพสามิตแก่รัฐก็มิได้ถือว่าเสียเปรียบในแง่ของประชาชนโดยเฉพาะผู้บริโภคก็มิได้มีเหตุที่จะต้องเสียค่าบริการเพิ่มขึ้น เพราะบริษัทสัมปทานมิได้มีภาระใดเพิ่มขึ้นจนต้องอ้างว่า โดยที่มีการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต จึงมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจนต้องผลักภาระไปสู่ผู้บริโภคเพราะภาษีสรรพสามิตเป็นเรื่องที่แบ่งเอาไปจากส่วนหนึ่งของค่าสัมปทานซึ่งจะต้องชำระแก่รัฐ มิใช่เก็บซ้อนบนฐานเดิมคือ ค่าสัมปทานอีกทอดหนึ่ง

(๗) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐมีรายได้เข้าคลังเร็วขึ้นมากขึ้นกว่าเดิมและยาวนานกว่าค่าสัมปทาน ข้อนี้อาจเป็นสิ่งที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าประโยชน์แก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง ถ้าไม่เร่งตรากฎหมายกำหนดเรื่องพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตของกิจการโทรคมนาคมประเภทสัญญาสัมปทานแล้วรัฐจะขาดรายได้ประจำแต่ละเดือนเป็นอันมาก (นอกจากโทรศัพท์พื้นฐานตามตัวอย่างข้างต้นแล้วยังมีโทรศัพท์มือถือและอื่นๆ จากหลายบริษัทอีกด้วย) และหากออกกฎหมายในเรื่องนี้ช้าไป จน ทศท. ขายหุ้นแก่นักลงทุนไปแล้ว รัฐก็จะถูกตำหนิจนหมดความเชื่อถือได้ว่า ปิดบังข้อเท็จจริงปล่อยให้คนซื้อหุ้นแล้วออกกฎหมายมาทำให้ผู้ถือหุ้นเสียประโยชน์ กรณีดังกล่าวนี้เองที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ก่อนที่รัฐจะขาดรายได้จำนวนมากโดยผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนดโดยเร่งด่วน

ความเห็นของคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับ “ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) การตราพระราชกำหนดจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมือง หรือมีภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้าจนคณะรัฐมนตรีไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด สภาพแห่งความวิกฤติของปัญหาอาจจะเป็นเรื่องของความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสถานะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมากจนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรงหรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรับรองเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า

(๒) การที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใด ๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการ

กระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ให้ขยายวงกว้างออกไปถึงการกระทำใด ๆ ของรัฐบาลในงานนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตามกฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด และให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้ก่อน โดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา

(๓) ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น หากพิจารณาเหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าจากการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งเห็นว่าเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสียงโศก กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติ ปกติเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดนั่นเองที่กล่าวว่าการกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการคลังของรัฐในส่วนรายได้ที่มีประสิทธิภาพ หากได้มีความในตนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องให้พระราช

กำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหานั้นแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้ อำนาจออกพระราชกำหนด กล่าวคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่นิวโน้มที่จะทำ ให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่ปรากฏอยู่เลยการที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้น ใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาจากหาก คณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติย่อมจะเป็น ประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่า เพราะหากคณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายดังกล่าวในรูป ของร่างพระราชบัญญัติประเด็นต่าง ๆ ในกฎหมายจะกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่บุคคลหลาย ฝ่ายทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภาจะได้แสดงความเห็นก่อนที่รัฐสภาจะได้ตัดสินใจตรากฎหมายดังกล่าว ขึ้นใช้บังคับต่อไป

(๔) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพ ของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงกิจการด้านบริการ ข้อพิจารณาที่คือการรักษา ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจจะต้องมีผลใน ๒ ด้าน ในด้านหนึ่งการกำหนดจัดเก็บภาษีดังกล่าว จะมีผลในทางด้านบวกคือทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือในทางด้านลบคือ ถ้าหากไม่ตราพระราช กำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อพิจารณาเหตุผลในการตราประกอบ ข้อกฎหมายทั้งหมดแล้ว เห็นว่า ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้อง กับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว กล่าวคือ แม้รายได้ของรัฐจะเพิ่มขึ้นจาก พระราชกำหนดแต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่าหากไม่เพิ่มขึ้นแล้ว จะทำให้เศรษฐกิจของชาติ เกิดล่มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกมา อย่างจำเป็นและฉุกเฉิน ในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวออกมาก็จะไม่มีผลกระทบต่อ ความมั่นคงของประเทศ ถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางด้านเศรษฐกิจได้กล่าวคือ ในแง่ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นก็เป็นกิจการซึ่งต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้รัฐอยู่แล้ว การกำหนดจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเป็นเรื่องที่ทำให้กิจการดังกล่าวจำเป็นจะต้องจ่ายภาษี เพิ่มขึ้นที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับ แต่ถึงไม่มีการจ่ายก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทาง ด้านเศรษฐกิจจนถึงขั้นที่อาจทำให้สูญเสียความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ประการสำคัญ โดยลักษณะ ของภาษีสรรพสามิตเองก็เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้นการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนด ในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง แต่ในกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้าน รายได้แต่ประการใด และรัฐบาลเองก็มีการย้าถึงความมั่นคงด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอด แม้แต่กระทั่งการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดด้วยซ้ำไป

(๕) โดยเฉพาะกิจการในตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณี กิจการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน การให้สัมปทานของบุคคลภายในรัฐบาลทั้งพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี และนาวาอากาศตรี ศิธา ทิวารี โฆษกรัฐบาลก็ต่างได้ยืนยันในต่างกรรมต่างวาระกันว่า กรณีกิจการโทรคมนาคม ดังกล่าวเสมือนกับเป็นการจ่ายเท่าเดิมแต่แบ่งจ่าย ๒ ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิตและ ส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัญญาสัมปทาน จะเห็นได้ว่าคำอธิบายเหตุผลและข้อชี้แจงดังกล่าวนี้ไม่มีเหตุผลในทางด้านที่ทำให้มีความเปลี่ยนแปลง ในเรื่องของรายได้ ซึ่งหากจะอ้างการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมก็ยังมีเงื่อนไขเวลาอีกหลายปีจึงมี ผลบังคับใช้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาแล้วจึงไม่สามารถอ้างเหตุผลการตราพระราชกำหนดเพื่อรักษา ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขั้นจะเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจ จะหลีกเลี่ยงได้จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

ต่อมาวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี สภาวสุ และ นายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ผู้แทนสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรฝ่ายผู้ร้อง มาชี้แจงด้วยวาจาต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ว่า

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้ร้องเห็นว่า เงื่อนไขสำคัญที่สุดที่เป็นเหตุผลที่รัฐบาลได้อ้าง ในการตราพระราชกำหนด นั้น คือ เพื่อประโยชน์อันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของ ประเทศ โดยหลักแล้วการตรากฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นกระบวนการในการตรากฎหมายได้ยืนยันการเป็นองค์กรหลักของรัฐสภา ในกระบวนการของการตรากฎหมาย ฉะนั้น การที่จะใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมาย ต้องถือเป็นข้อยกเว้นไม่ได้เป็นอำนาจหลักและต้องมีเหตุผลความจำเป็นซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากพระราชบัญญัตินั้นต้องผ่านการพิจารณาของสองสภาซึ่งก็มักจะใช้เวลาหลายเดือน และ อาจจะเป็นการเกี่ยวข้องกับความลับที่จะไม่ให้กระบวนการของการพิจารณากฎหมายนั้นล่วงรู้ไปถึง ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วสามารถส่งผลหรือสร้างความเสียหายได้ การจะตราพระราชกำหนด เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศก็ย่อมต้องหมายความว่า มาตรการที่จะดำเนินการ ตามกฎหมายนั้นจะต้องเป็นเรื่องซึ่งทำโดยมิอาจให้กระบวนการนิติบัญญัติตามปกติดำเนินไปได้ เพราะจะกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจซึ่งหมายความว่า การจะตรากฎหมายทั้งสองฉบับนี้ เป็นพระราชบัญญัติจะส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจะเป็นการดำเนินการตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพราะคำว่า เพื่อรักษาความ

มั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนี้ไม่อาจไปตีความว่า เป็นเรื่องของมาตรการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหรือแม้กระทั่งเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจในบางเรื่อง เช่น ภาษีอากรเป็นการทั่วไปได้ มิฉะนั้นแล้วถ้าขอบเขตของคำว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นเช่นนั้นก็หมายความว่า การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทั้งหมดก็จะกลายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารไปก็จะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กรณีของพระราชกำหนดสองฉบับที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นพระราชกำหนดที่ตราขึ้นในเรื่องของภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นมีผลในการไปแก้ไขเพิ่มเติมตัวกฎหมาย พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ล้วนอยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ดังนั้น สิ่งที่ปรากฏชัดก็คือว่า การจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตนั้นมิได้มีความจำเป็นที่จะต้องทำในรูปแบบของพระราชกำหนด การจะอ้างอิงถึงเงื่อนไขของความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น เท่าที่รวบรวมเหตุผลความเป็นไปได้นั้นก็คงจะมีอยู่เพียงไม่กี่ประการ

ประการแรก ในเรื่องของภาษีอากรที่อาจไปกระทบกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้นก็คงจะเป็นเรื่องของฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ กรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายภาษีอากรเพื่อแก้ไขสถานการณ์ทางการเมืองการคลังของประเทศ ย่อมอาจจะถือได้ว่าเป็นเรื่องของการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่กรณีของพระราชกำหนดสองฉบับนี้ไม่น่าจะเข้าข่ายของเงื่อนไขตรงนี้แต่ประการใด ด้วยเหตุที่ว่า ด้านหนึ่ง ปัจจุบันฐานะการคลังของประเทศไม่ได้อยู่ในภาวะวิกฤติในทางตรงกันข้ามรัฐบาลได้แถลงหลายครั้งว่า มีแผนการในการที่จะดำเนินการจัดงบประมาณเพื่อเข้าสู่ภาวะของความสมดุลได้ภายในระยะเวลาอันสั้นโดยมิต้องคำนึงถึงการจัดเก็บรายได้ที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องสองฉบับนี้ ดังนั้น หากจะกล่าวอ้างว่า การรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจจำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดนี้โดยอ้างอิงถึงเงื่อนไขเหตุผลในเรื่องของการจัดเก็บรายได้แล้วก็ไม่ควรจะถูกต้องสอดคล้องกับความเป็นจริง

ประการที่สอง ที่อาจเป็นไปได้ว่าการจัดเก็บภาษีจำเป็นต้องตราในลักษณะของพระราชกำหนดเพื่อที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็คือ หากดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติไปตามปกติแล้วอาจจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือความไม่มีเสถียรภาพในกิจการของสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้อง กรณีเช่นนี้เป็นที่เข้าใจได้ว่า การตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรจะต้องใช้กระบวนการพิเศษเพื่อหลีกเลี่ยงหรือไม่ใช้กระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ แต่กรณีกฎหมายทั้งสองฉบับนี้เห็นได้ชัดเจนว่า สินค้าหรือบริการที่มีการกำหนดเพิ่มเติมหรือเรียกเก็บอัตราภาษีสรรพสามิตนั้นโดยธรรมชาติของมันเป็นเรื่องของการบริการหลายอย่างซึ่งมีการประกอบตามปกติอยู่แล้ว และการจะจัดเก็บหรือ

เปลี่ยนแปลงอัตราภาษีของการบริการเหล่านี้ก็ไม่สามารถที่จะส่งผลในเรื่องของการให้บริการอันจะนำไปสู่การกักตุน ความได้เปรียบเสียเปรียบ หรือเรื่องของความปั่นป่วนที่จะเกิดขึ้นในการประกอบกิจการซึ่งเป็นความสำคัญในแง่ของความมั่นคงในเศรษฐกิจแต่ประการใด

ประการที่สาม เนื้อหาของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ ทั้งสองฉบับนี้มีเรื่องของกิจการโทรคมนาคมซึ่งเป็นประเด็นหลักที่ดูจะเป็นมาตรการสำคัญที่เกิดขึ้นตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ กิจการโทรคมนาคมรัฐบาลอาจจะอ้างว่า มีความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน เนื่องจากรัฐบาลไทยรับพันธะขององค์การการค้าโลก (WTO) ในอันที่จะเปิดเสรีกิจการด้านนี้ แต่เงื่อนไขของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมนั้นรัฐบาลไทยจะต้องปฏิบัติภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นเวลาถึงกว่า ๓ ปี นับจากวันที่มีการตรากฎหมายทั้งสองฉบับนี้ขึ้น หมายความว่า การตราในรูปแบบของพระราชบัญญัติไม่น่าจะเป็นอุปสรรคแต่ประการใด สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเพื่อที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมนี้ถ้าหากดูตามข้อเท็จจริงแล้วจะพบว่า แม้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสัญญาไม่มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีในเรื่องของกิจการโทรคมนาคมรัฐบาลไทยก็ไม่ได้ละเมิดเงื่อนไขของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมใน พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่ประการใด เนื่องจากเงื่อนไขของสัญญาหลายสัญญาที่มักจะมีความเข้าใจว่ามีสิทธิในเรื่องของการผูกขาดอยู่นั้นก็ได้มีการแก้ไขไปแล้ว น่าสนใจไปกว่านั้นก็คือ กรณีของกิจการโทรคมนาคมรัฐบาลเองตั้งแต่ท่านนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ยืนยันว่า การจัดเก็บภาษีครั้งนี้ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องภาระของเอกชนที่มีต่อภาครัฐ กล่าวคือภาคเอกชนซึ่งเคยมีพันธะต่อภาครัฐในการจ่ายเงินค่าตอบแทนอยู่อย่างไรเมื่อมีการดำเนินการตรากฎหมายทั้งสองฉบับและมีการจัดเก็บภาษีนั้นเอกชนก็จะมีภาระเหมือนเดิมทุกประการ เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการจ่ายเงินโดยแบ่งเป็นภาษีส่วนหนึ่งและแบ่งเป็นค่าสัมปทานซึ่งอาจจะหักลบภาษีตามที่ได้มีการจัดเก็บอีกส่วนหนึ่ง และรัฐบาลยังได้มีการยืนยันหลายครั้งด้วยว่า เมื่อรายได้ขององค์กรของรัฐที่เคยได้รับค่าสัมปทานลดลงไป รัฐก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องไปอุดหนุนแก้ไขฐานะขององค์กรเหล่านั้น ก็หมายความว่า เป็นการยืนยันว่า กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ไม่ได้มีผลต่อรายได้ของรัฐเป็นเพียงแต่เปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการเท่านั้น

ฉะนั้นด้วยเหตุผลเหล่านี้ทำให้ผู้ร้องมีความเห็นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับนั้นไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจแต่ประการใด ถือเป็นเพียงเรื่องของนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลตามปกติ ซึ่งสามารถที่จะดำเนินการโดยอาศัยกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติได้

เนื้อหาของพระราชกำหนดฉบับนี้ถ้ามองดูแล้วก็เห็นชัดเจนว่า เป็นเรื่องของการเก็บภาษี เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับรัฐทั้งสิ้น เหตุผลที่ออกมาเป็นพระราชกำหนดโดยใช้เหตุผลว่า เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นก็จะนำหมายความง่าย ๆ ว่า ถ้าไม่ได้ออกมาเป็นพระราชกำหนดฉบับนี้รายได้จะไม่มีเพิ่มขึ้นและความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ไม่สามารถรักษาไว้ได้ รายได้ที่กระทรวงการคลังได้ประมาณการไว้ในแต่ละปี ๆ โดยไม่ได้รวมรายได้ที่อาจจะเกิดขึ้นจากพระราชกำหนดฉบับนี้ก็ยังไม่แสดงผลกระทบใด ๆ ทั้งสิ้นต่อสถานะทางการคลังของประเทศ เพราะฉะนั้นไม่ว่าพระราชกำหนดฉบับนี้จะออกมาหรือไม่ ถ้าจะมองกันเป็นรูปธรรมในเรื่องของตัวเลขแล้วก็จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ไม่ได้จำเป็นต้องออกมาเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด

รัฐบาลไม่สามารถอธิบายกับประชาชนทั้งหมดว่า การออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอย่างไร เมื่อดูในเนื้อหาของกฎหมายทั้งสองฉบับ สินค้าที่รัฐบาลประกาศในการที่จะออกพระราชกำหนดเพื่อเก็บภาษีสรรพสามิตกลายเป็นสินค้าประเภทบริการทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาในรายการสินค้าทุกตัวแล้ว รัฐบาลออกกฎหมายฉบับดังกล่าวช้าหรือเร็วไม่ส่งผลให้เกิดการกักตุนสินค้าตัวนั้นได้เลย ประเด็นที่สอง ความสงสัยของประชาชนพุ่งเป้าไปว่ารัฐบาลกำลังมุ่งที่จะออกพระราชกำหนดในส่วนของโตรคมนาคมเป็นหลัก ซึ่งได้รับคำอธิบายจากรัฐบาลในทางสาธารณะทั้งหมด โดยรัฐบาลเน้นไปว่าการออกพระราชกำหนดนี้จะไม่กระทบกระเทือนผู้บริโภคในกิจการโตรคมนาคมอ้างถึงการที่จะไม่มีการเก็บเพิ่มเติมในส่วนนี้ ซึ่งคิดว่าองค์กรเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคได้โต้แย้งเกี่ยวกับประเด็นนี้กับรัฐบาล แต่การอธิบายทั้งหมดของรัฐบาลไม่ได้อธิบายถึงการเก็บภาษีสรรพสามิตและเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างไร รวมตลอดระยะเวลาในการวิพากษ์วิจารณ์กฎหมายสู่สาธารณะทั้งหมดไม่มีคำอธิบายจากรัฐบาลที่ชัดเจนว่าการออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับได้เสริมสร้างความมั่นคงประการใด ถ้าไม่ออกจะเกิดความเสียหายอย่างไร

วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๖ ผู้แทนคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง นายธีระพงศ์ สุทธินนท์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และนายอัคร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาชี้แจงด้วยวาจาต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ว่า

ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าและบริการ โดยอาศัยหลักการจัดเก็บภาษี ๒ ส่วนคือ จัดเก็บจากสินค้าและบริการเป็นการทั่วไปในฐานะเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม และจัดเก็บจาก

สินค้าและบริการเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้สินค้าและบริการใด ๆ ในหลักการจัดเก็บภาษีในรูปภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่แล้ว แต่ถ้าหากว่ามีสินค้าและบริการใดที่รัฐต้องการเก็บเป็นการเฉพาะเพิ่มเติมจากที่ได้จัดเก็บเป็นการทั่วไปก็จะมาจัดเก็บในรูปภาษีสรรพสามิตอีก

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในรูปของสินค้าและบริการเดิมจึงได้แบ่งตอนของสินค้าออกเป็น ๘ ตอน และตอนที่ว่าด้วยสถานบริการอีก ๑ ตอนเป็นตอนที่ ๕ สำหรับสินค้านั้นนอกจากจะมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตอยู่ ๘ ตอนแล้วยังมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยพระราชบัญญัติอื่นอีก ๓ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสุรา ฯ พระราชบัญญัติว่าด้วยยาสูบ ฯ และพระราชบัญญัติว่าด้วยไฟ ฯ ซึ่งพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับนั้น คือ สุรา ยาสูบ และไฟเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตแต่ดั้งเดิมอันเป็นการจัดเก็บภาษีเกี่ยวกับอบายมุขตามพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ ส่วนการจัดเก็บภาษีสินค้าและบริการอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้เกี่ยวกับอบายมุขนั้นมาบัญญัติในพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ สำหรับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตนั้นเป็นการบัญญัติในหลักการทั่วไปของความรับผิดชอบในการจัดเก็บค่าภาษี วิธีการจัดเก็บภาษีและสภาพบังคับในการจัดเก็บภาษีคือถ้าไม่ชำระภาษีหรือหลีกเลี่ยงการชำระภาษีจะได้รับการลงโทษในทางแพ่งหรือมีความผิดในทางอาญาอย่างไร ส่วนพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตนั้นจะเป็นพระราชบัญญัติที่มีการกำหนดว่าสินค้าและบริการใดบ้างที่จะต้องเสียภาษีและจะมีอัตราในการชำระภาษีเป็นเท่าใด ด้วยเหตุนี้ภาษีสรรพสามิตดั้งเดิมคือการจัดเก็บที่เกี่ยวข้องกับอบายมุข แต่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ รวมทั้งพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้กำหนดสินค้าและบริการที่จะต้องเสียภาษีสรรพสามิตไว้ ๕ ตอน ดังนี้

ตอนที่ ๑ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน

ตอนที่ ๒ เครื่องดื่ม

ตอนที่ ๓ เครื่องไฟฟ้า

ตอนที่ ๔ แก้วและเครื่องแก้ว

ตอนที่ ๕ รถยนต์

ตอนที่ ๖ เรือ

ตอนที่ ๗ ผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง

ตอนที่ ๘ สินค้าอื่น ๆ

ตอนที่ ๙ สถานบริการ

ทั้ง ๕ ตอนนี้มีได้มีตอนใดที่เกี่ยวข้องกับอธิบายमुखแม่แต่น้อย เพราะฉะนั้นความเข้าใจที่ว่า ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่จัดเก็บเฉพาะอธิบายमुखเป็นเรื่องเดิม แต่ในในเรื่องของการจัดเก็บภาษี สรรพสามิตสมัยใหม่เป็นเรื่องของการจัดเก็บจากสินค้าและบริการที่รัฐต้องการเก็บเป็นการเฉพาะ เพิ่มเติมจากภาษีสินค้าและบริการซึ่งจัดเก็บเป็นการทั่วไป คือภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับสภาพของ ปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องนี้มีดังต่อไปนี้

ประการที่ ๑ ในตอนที่ว่าด้วยบริการนั้นอยู่ในตอนที่ ๕ ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ตอนที่ ๕ ว่าเป็น “สถานบริการ” ทั้งๆ ที่โดยเนื้อแท้ ของการจัดเก็บภาษีแล้วก็คือจัดเก็บจาก “บริการ” มิได้จัดเก็บจากสถานบริการ

ประการที่ ๒ ความหมายของคำว่า “สถานบริการ” ได้ให้ความหมายว่า เป็นสถานที่ สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สถานมหรสพที่ฉายภาพยนตร์ สนามแข่งม้า ไนท์คลับ คาบารेट ดิสโกเธค สถานอาบน้ำนวด หรืออบตัว เป็นต้น การกำหนดไว้ดังกล่าวนอกจากทำให้ไม่ชัดเจนว่าสิ่งที่จะจัดเก็บนั้นเป็นสถานที่ หรือเป็นตัวบริการกันแน่ ยังมีปัญหาว่าการจัดเก็บบางอย่างมีความหมายที่กำหนดไว้ในสถานบริการ ที่กำหนดว่าเป็นสถานที่สำหรับประกอบกิจการด้านบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ หรือธุรกิจนั้นอาจจะ ไม่ครอบคลุมถึง ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับ บริการนี้ใหม่ เช่นเดียวกับที่จัดโครงสร้างภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับสินค้าซึ่งแบ่งออกเป็น ๘ ตอน

ประการที่ ๓ คำนิยามที่ได้กำหนดไว้อาจจะคลุมเครือขึ้น ขณะนี้การจัดเก็บภาษีบางอย่าง ก็ได้มีข้อพิพาทขึ้นไปยังศาลปกครอง เช่น การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องกับสนามกอล์ฟ ซึ่งโดยที่คำนิยามของสถานบริการได้กำหนดไว้ว่าเป็นด้านบริการ หรือบันเทิง หรือหย่อนใจต่างๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ ความหมายเช่นนี้เมื่อมาใช้กับสนามกอล์ฟก็มีปัญหาไปสู่ศาลปกครองว่า จะจัดเก็บได้หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บของกรมสรรพสามิตว่า ถ้าหากศาล ปกครองได้มีมติเป็นอย่างอื่นคือ ไม่เห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟโดยอาศัยข้อความ ของสถานบริการแล้วก็จะทำให้ภาษีที่เคยได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากส่วนนี้ต้องหายไป ในส่วนของการบริการอื่นๆ ที่รัฐมีนโยบายที่จะดำเนินการอยู่โดยเร็วในขณะนี้ถ้าหากมิได้มีการจัด โครงสร้างของภาษีบริการถูกต้องครบถ้วนตรงกับความหมายที่แท้จริงแล้วก็คงยากที่จะไปจัดเก็บได้ ดังเช่นภาษีที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องหรือที่เรียกว่าล็อตโต้ซึ่งสำนักงาน สลากกินแบ่งของรัฐบาลได้มีนโยบายและวิธีการทำงานที่ชัดเจนแล้วว่าจะมีการออกสลากกินแบ่ง ด้วยเครื่องหรือล็อตโต้ในเร็ว ๆ นี้ ซึ่งในส่วนนี้เป็นส่วนที่กระทรวงการคลังเห็นว่าเป็นกิจการบริการ

ที่ควรมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตด้วยเช่นเดียวกัน แต่ในกฎหมายเดิมนั้นไม่คลุมไปถึงการจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องหรือล็อตเตอรี่ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขโครงสร้างภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องกับบริการในเรื่องนี้ขึ้นมาด้วยอีกส่วนหนึ่ง

นอกจากนี้ในเรื่องของกิจการที่เกี่ยวข้องกับบริการโทรคมนาคม ซึ่งในขณะนี้เป็นการที่ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ ๒ องค์กร คือ องค์กรโทรศัพท์ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งกำลังจะเปลี่ยนเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) องค์กรทั้ง ๒ ของรัฐได้รับมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินการในเรื่องของกิจการโทรคมนาคมเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการ โดยให้สัมปทานแก่เอกชนดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน การจึงกลายเป็นว่า องค์กรโทรศัพท์ซึ่งปัจจุบันเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) กับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ดำเนินการอยู่ใน ๒ ฐานะ คือ ในฐานะผู้กำกับดูแลหรือ Regulator กับในฐานะของผู้ปฏิบัติการหรือ Operator แต่การดำเนินการในฐานะผู้กำกับดูแลไม่สามารถที่จะดำรงคงอยู่ต่อไปได้ เนื่องจากเหตุผลที่จะต้องมืองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ว เพียงแต่ว่ายังขาดคณะบุคคลที่จะเข้ามาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น จึงมีความจำเป็นโดยเร็วที่จะต้องนำบทบาทเกี่ยวกับการกำกับดูแลนี้ออกไปจากองค์กรโทรศัพท์หรือบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ส่วนหนึ่งของการมีอำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลก็คือการได้รับส่วนแบ่งรายได้จากผู้ประกอบการเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากหน่วยงานทั้งสอง เมื่อหน่วยงานทั้งสองไม่สามารถที่จะทำตนเป็นผู้กำกับดูแลและไม่สามารถที่จะรับส่วนแบ่งรายได้จากผู้ประกอบการนั้นแล้ว ส่วนแบ่งรายได้ดังกล่าวนั้นจึงต้องมีที่ไป ซึ่งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีความเห็นว่าที่ๆ ควรจะไปนั้นก็คือกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังได้มาคิดดูว่าจะรับส่วนแบ่งรายได้ที่เดิมผู้ประกอบการเคยมอบให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยและองค์กรโทรศัพท์ หรือบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) นั้น ควรจะเป็นไปในรูปใด โดยได้เห็นชอบว่าควรที่จะจัดเก็บในรูปของภาษีสรรพสามิต เหตุที่เป็นรูปของภาษีนั่นก็เพราะว่า

ประการที่หนึ่ง ภาษีนั้นได้กำหนดขึ้นมาหรือบัญญัติขึ้นมาโดยต้องผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่มีการตรวจสอบได้ตามขั้นตอนของกฎหมายตั้งแต่การตรวจสอบในเรื่องของฝ่ายบริหารในเรื่องของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้กระทั่งเมื่อมีปัญหาแล้วมีการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญได้

ประการที่สอง ภาษีนั้นจะมีสภาพบังคับที่ชัดเจนและใช้บังคับโดยเท่าเทียมกันกับทุกฝ่ายด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่ารายได้ที่จะเข้าสู่กระทรวงการคลังนั้นควรจะเป็นรายได้ในรูปของภาษี เมื่อเป็น

รายได้ในรูปภาษีแล้วควรจะเป็นภาษีใด โดยทั่วไปภาษีก็จะมีภาษีที่เกี่ยวข้องกับเงินได้ ซึ่งในกรณีนี้ไม่เกี่ยวข้อง ก็จะยังเหลือภาษีทางอ้อม ภาษีทางอ้อมมีอยู่ ๓ อย่าง หนึ่ง คือภาษีทางอ้อมระหว่างประเทศ หรือภาษีศุลกากร ซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องนี้ ก็เหลือภาษีทางอ้อมอีก ๒ อย่าง ซึ่งเป็นภาษีทางอ้อมในประเทศก็คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นเป็นภาษีสินค้าและบริการทั่วไป ภาษีสรรพสามิตนั้นเป็นภาษีสินค้าและบริการเฉพาะ เรื่องนี้เป็นเรื่องเฉพาะที่รัฐต้องการจะโอนรายได้เดิมที่เคยมีจากองค์การของรัฐ ๒ องค์การ มาเป็นรายได้ในรูปภาษี เพราะฉะนั้น เมื่อเป็นบริการเฉพาะภาษีที่ควรจะเป็นก็คือ ภาษีสรรพสามิต ด้วยเหตุนี้ในเรื่องของบริการโทรคมนาคมจึงกลายมาเป็นภาษีสรรพสามิต

อีกประการหนึ่งคือ การที่องค์การทั้งสองคือ องค์การโทรศัพท์กลายเป็น บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ส่วนการสื่อสารแห่งประเทศไทยกำลังจะกลายเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งในขั้นตอนนี้คือขั้นตอนเปลี่ยนแปลงเป็นบริษัท ขั้นตอนต่อไปก็คือขั้นตอนของการแปรรูปโดยมีเอกชนเข้ามาถือหุ้น ถ้าหากไม่ดำเนินการแปรรูปรายได้ส่วนที่องค์การทั้งสองได้มาให้เป็นของกระทรวงการคลังในรูปของภาษีสรรพสามิตเสียแต่บัดนี้แล้วก็จะทำให้รายได้ที่จะต้องจ่ายให้องค์การทั้งสอง ถ้าหากแปรรูปเป็นส่วนหนึ่งของเอกชนแล้ว เอกชนก็จะมีรายได้ตามสัดส่วนของหุ้นที่ตนเองถือจากรายได้ส่วนที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมชำระให้กับองค์การทั้งสอง ด้วยเหตุนี้เมื่อได้แปลงมาเป็นภาษีสรรพสามิตเสียแล้วรายได้ส่วนนั้นถึงแม้้องค์การจะแปรรูปไปเป็นของเอกชนต่อไปก็จะไม่ตกไปเป็นของเอกชนตามอัตราส่วนที่จะมาถือหุ้น แต่ประการใด จากเหตุผลที่ได้กล่าวข้างต้นในเรื่องสภาพของปัญหาจึงนำไปสู่เหตุผลของการที่จะต้องตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ขึ้นมา

แท้ที่จริงแล้วพระราชกำหนดฉบับหลักที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็คือพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่จะต้องจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับบริการเสียใหม่ เนื่องจากแต่เดิมได้จัดเก็บในฐานะเป็นสถานบริการ คำนิยามที่เกี่ยวข้องกันในพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งคือพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตจึงจำเป็นต้องแก้ไขไปด้วย ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการเสนอแก้ไขพระราชกำหนด ๒ ฉบับ พร้อมกัน เพราะคำนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” จำเป็นจะต้องแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างภาษีบริการใหม่ในพระราชกำหนดฉบับแรกคือพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ในส่วนของพระราชกำหนดหลักที่ได้ดำเนินการแก้ไขมีเหตุผลในการแก้ไขดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง เป็นการจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตว่าด้วยบริการให้มีความชัดเจน อันเป็นพื้นฐานในการที่จะไปจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้โดยครอบคลุมและมีความสอดคล้องกันเป็นหมวดเป็นตอนเช่นเดียวกับที่ได้กำหนดไว้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าด้วยสินค้า ในกรณีนี้จึงได้แบ่งตอนของการจัดเก็บภาษีบริการเดิมซึ่งแต่เดิมอยู่ในตอนเดียวคือ ว่าด้วยสถานบริการ เป็นต้นี้ เพิ่มเป็นตอนกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ๑ ตอน ตอนที่ว่าด้วยกิจการเสียงโซล่ออีก ๑ ตอน ตอนที่ว่าด้วยกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีก ๑ ตอน ตอนที่ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาต หรือสัมปทานจากรัฐอีก ๑ ตอน ตอนที่ว่าด้วยบริการอื่นๆ อีก ๑ ตอน สำหรับตอนที่ว่าด้วย กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจนั้นได้กำหนดพิภคที่จะต้องจัดเก็บภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ ในที่คลับ และดิสโก้เชค และสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด สำหรับกิจการเสียงโซล่อนั้นได้กำหนดไว้ใน ส่วนที่ว่าด้วยสนามแข่งม้าและการออกสลากกินแบ่ง สำหรับกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นั้นได้กำหนดประเภทพิภคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสนามกอล์ฟไว้ ซึ่งแต่เดิมอยู่ในคำนิยามคำว่า “สถานบริการ” ซึ่งกำลังมีปัญหาอยู่ที่ศาลปกครอง การที่มาจัดไว้ในกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นเนื่องจากว่า การบริการสนามกอล์ฟนั้นมีการใช้น้ำ ใช้น้ำ ใช้น้ำ ใช้ยาฆ่าแมลง ซึ่งเป็นส่วนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับตอนที่ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้นได้มีการกำหนดพิภคในการจัดเก็บภาษีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่ สำหรับตอนที่ว่าด้วยบริการอื่นๆ ยังไม่ได้มีการกำหนดพิภคแต่อย่างใด การแบ่งโครงสร้างภาษี สรรพสามิตออกมาเช่นนี้ทำให้เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการที่จะทำให้รายได้ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิต เกี่ยวกับบริการมีความชัดเจน และเป็นพื้นฐานในการที่จะนำไปสู่การจัดเก็บรายได้ของรัฐซึ่งเป็นพื้นฐานของความมั่นคงทางด้าน เศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบันเทิงหรือหย่อนใจนั้นแต่เดิมไม่ได้มีการจัดเก็บในขณะนี้เมื่อได้มี การจัดเก็บแล้วก็คาดว่าจะมีรายได้ทั้งในส่วนของในที่คลับ ดิสโก้เชค และในส่วนของสถานอาบน้ำ หรืออบตัวและนวดนั้นประมาณ ๑,๑๐๐ ล้านบาท สำหรับกิจการเสียงโซล่อซึ่งแต่เดิมได้จัดเก็บอยู่ แล้วก็จะได้จัดเก็บต่อไปโดยที่ไม่ต้องเสี่ยงกับการที่จะต้องถูกท้าทายว่าสนามแข่งม้านั้นเป็นกิจการ ที่อยู่ในความหมายของสถานบริการซึ่งมีคำนิยามว่าเป็นการประกอบกิจการในด้านบันเทิงหรือ หย่อนใจต่างๆ หรือไม่ ดังที่มีปัญหาเรื่องของสนามกอล์ฟเป็นตัวอย่างแล้ว เพราะฉะนั้นในเรื่อง ของสนามม้านั้นถ้าหากมิได้มีการแก้ไขกฎหมายกันโดยเร่งด่วนแล้วก็จะกระทบกระเทือนต่อ รายได้ซึ่งเป็นความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจของรัฐในส่วนนี้ได้ด้วย นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ กิจการเสียงโซล่อนั้นเมื่อกิจการที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องหรือลอตเตอรี่ได้ดำเนินการ ในเร็ววันนี้แล้วก็จะเกี่ยวข้องกันกับรายได้ของภาษีสรรพสามิตอยู่ประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็น ส่วนที่สำคัญของความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจด้วยเช่นเดียวกัน สำหรับกิจการที่มีผลกระทบต่อ

สิ่งแวดลอม ก็คือสนามกอล์ฟซึ่งในปัจจุบันกำลังมีปัญหาว่จะจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้หรือไม่ เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับค่านิยมของสถานบริการขณะนี้จัดเก็บภาษีได้ประมาณปีละ ๓๐๐ ล้านบาท เมื่อได้มีการจัดโครงสร้างของภาษีบริการสนามกอล์ฟออกมาชัดเจนเช่นนี้แล้วก็จะทำให้ความเสี่ยงในเรื่องของรายได้ ๓๐๐ ล้านบาท อันเป็นความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจอีกประการหนึ่งนั้นได้รับความมั่นคงมากยิ่งขึ้นโดยไม่ต้องมีปัญหในเรื่องของการจัดเก็บที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย สำหรับกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้นถ้าหากว่าคิดจากฐานของการคำนวณในปี ๒๕๕๕ ตามข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานทั้ง ๒ หน่วยงาน คือ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งกำลังจะเปลี่ยนเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ขณะนี้ถ้าจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราที่ได้กำหนดคือร้อยละสิบ สำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่และร้อยละสอง สำหรับโทรศัพท์พื้นฐานนั้น ก็จะจัดเก็บภาษีมีรายได้ประมาณปีละ ๕,๐๐๐ ล้านบาท แต่ถ้าจัดเก็บในอัตราที่คำนวณโดยคาดหมายของความเติบโตในปี ๒๕๕๖ แล้วอาจจะเป็นไปได้ว่าจะมีรายได้ถึง ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท เพราะฉะนั้นในส่วนนี้ก็เกี่ยวข้องกั้บวงเงิน ๕,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท

จึงจะเห็นได้ว่า การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในครั้งนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากเกี่ยวกับรายได้ในทางภาษีซึ่งจะจัดเก็บได้เป็นจำนวนมาก และในอดีตก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสรรพสามิตในรูปของพระราชกำหนดมาแล้วเช่นเดียวกัน เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๕ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นต้น นอกจากนี้ การดำเนินการในเรื่องนี้ยังเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน เพราะว่าการที่ไม่มีโครงสร้างภาษีบริการที่มีความชัดเจนนั้นก็อาจจะทำให้ฐานในการที่จะไปจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องกับบริการนั้นมีความยุ่งยากแก่การที่จะไปดำเนินการ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตนั้นจะบรรลุผลตามเป้าหมายซึ่งในขณะนี้ก็มีเรื่องอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลปกครองและมีเรื่องเร่งด่วนเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีล็อตโตซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งมีนโยบายที่จัดทำเร็ว ๆ นี้ ถ้าหากว่าไม่รีบมีกฎหมายก็ไม่อาจจะจัดเก็บภาษีเหล่านั้นได้ในเรื่องโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกันได้แปลงสภาพเป็นบริษัทไปองค์กรหนึ่ง แล้วกำลังจะแปลงสภาพเป็นบริษัทอีกองค์กรหนึ่งและกำลังจะแปรรูปไปเป็นของเอกชน บทบาทในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลกำลังจะสูญหายไปจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องโอนส่วนแบ่ง

รายได้ที่เก็บในฐานะผู้กำกับดูแลนี้มาเป็นของกระทรวงการคลังในรูปภาษีสรรพสามิตโดยด่วน ด้วยเหตุทั้งในเรื่องความเร่งด่วนและในเรื่องของความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นมาและเพื่อที่จะให้สอดคล้องกันก็จำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมในรูปของพระราชกำหนดของพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งก็คือพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตด้วยเช่นเดียวกัน

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึงคณะตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขอให้มอบหมายนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในเรื่อง “ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ปราบกฏว่ามีผู้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ๔ คน คือ

๑. รศ. ดร.ปราณี ทินกร และ ผศ. ดร.ปรภากร อาภาศิริ แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒. รศ. ดร.ชวณชัย อชนันท์ แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๓. นายธนวรรณ พลวิชัย แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

ส่วนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตอบขัดข้อง

ดังสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

รศ. ดร.ปราณี ทินกร อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชี้แจงสรุปว่า

จากการวิเคราะห์การออกพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตสำหรับกิจการโทรคมนาคม ไม่ได้เป็นการไปล้มล้างสัญญาสัมปทาน การเก็บภาษีสรรพสามิตรัฐไม่ได้อะไรเพิ่มขึ้น เพราะรายได้ส่วนนี้ได้รับตามสัญญาสัมปทานอยู่แล้ว แต่ในอนาคตมีโอกาสที่รัฐจะเสียประโยชน์เพราะถ้ารัฐบาลต้องการยกเลิกภาษีสรรพสามิต รายได้ส่วนนี้จะหายไป รวมถึงโครงข่ายต่างๆ ที่บริษัทเอกชนลงทุนไว้และต้องตกเป็นของรัฐเมื่อหมดอายุสัมปทาน ถ้ามีการล้มหรือปรับเปลี่ยนตรงนี้ไปก็จะทำให้รัฐเสียประโยชน์

สำหรับกรณีของบริษัทเอกชนคิดว่าไม่ได้เสียหายอะไรและมีโอกาสที่จะได้ เนื่องจากมีภาระที่ต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาให้แก่รัฐอยู่แล้ว เมื่อต้องปรับส่วนหนึ่งของส่วนแบ่งรายได้มาจ่ายเป็นภาษีสรรพสามิตบริษัทก็ยังจ่ายเท่าเดิม ซึ่งหากพิจารณาเพียงเท่านี้เขาไม่ได้

มีส่วนได้ส่วนเสียแต่จริง ๆ แล้วจะได้ประโยชน์จากภาษี เพราะโดยหลักของภาษีเมื่อเก็บแล้วจะมีหลักของความเสมอภาคคือจะต้องเก็บทุกรายรวมถึงรายใหม่ด้วย ทำให้บริษัทรายใหม่มีต้นทุนสูง ไม่สามารถเข้ามาแข่งขันกับบริษัทที่มีอยู่แล้วได้ นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐบาลในอนาคตอ้างว่าเมื่อมีการเก็บภาษีสรรพสามิตแล้วก็ควรจะล้มเลิกสัญญาสัมปทานไปจะทำให้บริษัทเอกชนยังได้ประโยชน์มากยิ่งขึ้น เพราะว่าไม่ต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้

ในด้านของประชาชน รัฐบาลพยายามจะชี้แจงว่าต้องการจะแปรสัญญาเพื่อให้กิจการโทรคมนาคมมีการแข่งขันเพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ถ้าหากว่า การเก็บภาษีสรรพสามิตมีส่วนทำให้บริษัทรายใหม่ไม่สามารถเข้ามาแข่งได้ ในขณะที่บริษัทรายเก่าได้เปรียบเนื่องจากมีฐานลูกค้าอยู่จำนวนมากก็จะทำให้มีข้อได้เปรียบกับเหนือคู่แข่งรายใหม่ เพราะฉะนั้นถ้าไปให้ข้อได้เปรียบกับบริษัทรายเก่าด้วยการยกเลิกส่วนแบ่งรายได้ก็ยิ่งได้เปรียบมากขึ้น โอกาสที่ตลาดกิจการโทรคมนาคมจะมีคู่แข่งรายใหม่ก็คงเป็นไปได้ยาก ผลสุดท้าย ตลาดนี้จะถูกรอบงำโดยผู้ผลิตเพียงไม่กี่ราย และการสื่อสารกับองค์การโทรศัพท์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องแปรรูปนี้ก็จะมีโอกาสที่จะถูกรอบงำได้ เพราะฉะนั้นในระยะยาวประชาชนจะเสียประโยชน์

การพิจารณาถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น จะพิจารณาถึงการเติบโตของประเทศ ศักยภาพในอนาคตของประเทศและรายได้ของรัฐบาล อย่างไรก็ตามการจัดการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตไม่ได้มีส่วนทำให้รัฐบาลมีความมั่นคง หรือเศรษฐกิจมีความมั่นคงมากขึ้น เนื่องจากภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมนี้เป็นส่วนที่ดึงมาจากส่วนแบ่งรายได้ที่ได้รับอยู่แล้ว จึงไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบ ทางด้านภาพรวมของเศรษฐกิจ การเติบโตของการส่งออก การบริโภค รายได้รัฐ เป็นไปตามข้อมูลที่ทางสภาพัฒนาเศรษฐกิจ ฯ กับทางสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้แถลงไว้ ซึ่งค่อนข้างชัดเจนว่า เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตที่ค่อนข้างดีและรายได้จากภาษีของรัฐเพิ่มตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นไม่พบว่ารัฐมีความจำเป็นที่จะต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น

การแปรสัญญาโทรคมนาคมที่ยังไม่สามารถตกลงเกี่ยวกับข้อเสนอหรือเงื่อนไขให้สามารถยุติลงไปได้ในทางใดทางหนึ่ง แต่รัฐจำเป็นต้องแปรสัญญาเพื่อจะเข้าสู่ระบบการเปิดเสรีในปี ๒๕๕๕ ตามข้อตกลงของ WTO

องค์การการค้าโลกหรือ WTO ทำให้ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงเปิดเสรีกิจการบริการหลาย ๆ อย่าง ซึ่งกิจการโทรคมนาคมก็เป็นส่วนหนึ่ง แต่ไม่ได้หมายความว่าเราจะต้องเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานที่เคยมีอยู่แล้ว สำหรับสาเหตุที่พยายามผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ เปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม

เนื่องจากก่อนที่จะมีข้อตกลงนี้ หลายประเทศในโลกรวมทั้งประเทศไทย กิจการโทรคมนาคมไม่ใช่กิจการที่มีการแข่งขันเสรีเป็นกิจการที่มีการผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐ ในกรณีของประเทศไทย ก็คือ องค์การโทรศัพท์กับการสื่อสารแห่งประเทศไทย แต่หน่วยงานของรัฐ ๒ หน่วยงานนี้ไม่สามารถขยายบริการให้ทันกับความต้องการของประชาชน จึงได้ให้สัมปทานแก่เอกชนในการที่จะเข้ามาช่วยผลิตบริการสื่อสารโทรคมนาคมบริษัทเหล่านี้จะได้สิทธิผูกขาด ซึ่งเดิม กสท. กับ ทศท. มีอยู่ไป เพราะฉะนั้น บริษัทต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้บางส่วนให้กับรัฐเกิดเป็นสัญญาร่วมการทำงาน ซึ่งเรามักจะเรียกสั้น ๆ ว่า สัญญาสัมปทาน

นอกจากนี้ เห็นว่าไม่จำเป็นต้องแปรสัญญาเพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทรายใหม่เข้ามาแข่งขันเพิ่มขึ้น เพียงแต่เมื่อมีรายใหม่เข้ามาขอเปิดกิจการโทรคมนาคม รัฐบาลต้องให้เปิดโดยไม่มีสิทธิผูกพันอะไรอีกต่อไป ขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐคือ การสื่อสารกับองค์การโทรศัพท์ต้องแปรรูปไปเป็นบริษัทเอกชนเพื่อที่จะได้เข้าไปแข่งขันกับบริษัทเอกชนที่มีอยู่แล้ว ตามจุดประสงค์ของ WTO สำหรับเงื่อนไขหลายอย่างในสัญญาสัมปทานซึ่งบริษัทเอกชนนี้ได้ทำข้อผูกพันไว้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้โครงข่ายต่าง ๆ ของรัฐ การใช้สถานที่ของรัฐ และการได้สิทธิผูกขาด ถ้าเห็นว่าบริษัทที่มีอยู่นี้เพียงพอแล้วไม่จำเป็นต้องเปิดให้รายใหม่เข้ามาเราก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมาแปรสัญญาสัมปทานปล่อยให้ไปตามเดิมและบริษัทเหล่านี้ก็จ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้กับรัฐตามสัญญาที่ทำไว้ จนหมดอายุสัญญา สำหรับความต้องการให้มีบริษัทรายใหม่เข้ามาแข่งขัน และให้องค์การโทรศัพท์กับการสื่อสารแข่งขันกับบริษัทเอกชน ๓ - ๔ แห่งที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้ตลาดมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

สัญญาสัมปทานที่บริษัทเอกชนทำไว้กับองค์การโทรศัพท์และการสื่อสารเป็นสัญญาที่ทำกับรัฐผ่านหน่วยงานของรัฐ เพราะฉะนั้นถ้าบริษัททั้งสองแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน สัญญานั้นก็ยังผูกพันกับรัฐ ถ้ารัฐกับบริษัทเอกชนทั้งสองฝ่ายไม่ได้ยินยอม สัญญานั้นก็ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าทั้งคู่สัญญาต้องการเปลี่ยนแปลงสัญญาก็ทำได้ อย่างไรก็ตามเกรงว่ารัฐบาลอาจจะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญาบางอย่างที่ทำให้บริษัทเอกชนในปัจจุบันได้ประโยชน์ในตลาด เพราะมีฐานลูกค้าอยู่ในตลาดจำนวนมาก กล่าวคือ เมื่อการแปรสัญญาทำให้บริษัทเอกชนไม่ต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้และไม่ต้องโอนค่าเชื่อมโยงโครงข่ายต่าง ๆ ที่ได้ลงทุนไปแล้วให้กับรัฐ บริษัทเอกชนย่อมอยู่ในสถานะได้เปรียบอย่างมาก เพราะฉะนั้น บริษัทใหม่ ๆ ก็จะไม่เกิดไม่สามารถเข้ามาในตลาดได้ หรือเข้ามาได้ยากเพราะต้นทุนสูงจากการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต ในขณะเดียวกันการสื่อสารกับองค์การโทรศัพท์ก็จะแข่งไม่ได้ มีโอกาสที่จะถูกรวบงำกิจการได้ง่าย ผลสุดท้ายกิจการตรงนี้ก็จะมีบริษัทเพียงไม่กี่รายที่เป็นบริษัทที่ครองตลาดและจะเกิดผลเสียแก่ประชาชน เพราะกิจการที่มีผู้ผลิตเพียงไม่กี่รายย่อมจะตั้งราคาที่ไม่เป็นธรรมและคุณภาพอาจจะด้อยลง

ในอนาคตถ้าองค์การโทรศัพท์หรือการสื่อสารแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน ไม่เป็นความจริงที่ผู้ถือหุ้นจะได้ประโยชน์ในลักษณะไม่ควรจะได้ เนื่องจากองค์การโทรศัพท์กับการสื่อสารทำสัญญาร่วมการทำงานในนามที่เป็นหน่วยงานของรัฐ เพราะฉะนั้นถ้าหากเราไม่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตและให้สองหน่วยงานนี้แปรรูปรัฐสามารถดึงสัญญานั้นมาเป็นคู่สัญญากับกระทรวงการคลังหรือจะเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ก็ได้ เสร็จแล้วจึงให้องค์การโทรศัพท์กับการสื่อสารแปรรูปไปเป็นบริษัทเอกชน

เงื่อนไขความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยรวมก็คือ ต้องพิจารณาการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นของนักธุรกิจ การขยายตัวของการส่งออก ภาวะเงินเฟ้อ เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ การขาดดุลการค้า หรือดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน รวมถึงการจ้างงานด้วย ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้แถลงว่ารัฐบาลแก้ไขเศรษฐกิจได้ดีแล้ว และในอนาคตเศรษฐกิจจะต้องโตมากกว่าร้อยละ ๖ ถ้าหน่วยงานของรัฐประเมินว่าในอนาคตยังมีปัญหา รัฐบาลควรจะต้องชี้แจงความจริงกับประชาชน แต่ในความเห็นส่วนตัวคิดว่ายังมีปัญหา เพราะว่รัฐบาลได้ช้อนการใช้จ่ายหลายอย่างไว้ในเงินนอกงบประมาณ อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมไม่ได้ไปช่วยตรงนั้น เพราะภาษีสรรพสามิตที่เก็บได้มาจากส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐจะต้องได้รับอยู่แล้วตามสัญญาสัมปทาน

รศ.ดร. ชวนชัย อ้วนันท์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ชี้แจงสรุปว่า

ในเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ศึกษาพระราชกำหนดทั้งหมดตั้งแต่ ตอนที่ ๕ ถึง ตอนที่ ๑๒ คงจะไม่มีตอนใดเข้าข่ายในเรื่องว่าจะทำให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพราะประเทศไม่อยู่ในภาวะของสงครามหรือในสถานการณ์ที่ว่าถ้าไม่กระทำการตามพระราชกำหนดแล้วจะทำให้เกิดภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ เกิดการขาดแคลนหรือเกิดผลเสียต่อประชาชน การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ควรนำมาใช้เฉพาะกรณีที่เป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติม ทั้งนี้

ตอนที่ ๕ ในที่ลับ และดิสโกเธคนั้น การเก็บภาษีร้อยละ ๒๐ คงจะไม่กระทบยอดภาษีมากนัก ส่วนสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวดนั้น อาจกระทบอยู่บ้าง โดยเฉพาะนวดแผนโบราณ เนื่องจากมีการเก็บค่าบริการค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับนวดอย่างอื่น อาจจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี

ตอนที่ ๑๐ การที่รัฐบาลกำลังดำเนินการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่อง (ล็อตโต้) โดยเก็บภาษีร้อยละ ๒๐ จะทำให้เจ้ามือหวยเถื่อนได้เปรียบ อาจจะไม่มีคนมาซื้อหวยรัฐบาล การเก็บภาษี อาจจะไม่คุ้มสำหรับสนามแข่งม้าในปัจจุบันไม่ใช่กิจการที่รุ่งเรืองเหมือนสมัยก่อนปัจจุบันมีคนจำนวนน้อยมาพนันม้า การเก็บภาษีจะทำให้สนามม้าขาดทุนมากขึ้น

ตอนที่ ๑๑ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สนามกอล์ฟประมาณครึ่งหนึ่งอยู่ในสภาพที่ขาดทุนและเป็นหนี้เงินธนาคาร ถ้าไปเก็บภาษีสรรพสามิตสนามกอล์ฟอาจจะเกิดความเสียหายทางการเงินมากขึ้น

ตอนที่ ๑๒ กิจการโทรคมนาคม รัฐบาลควรจะอธิบายให้ประชาชนทราบว่า ตามพันธกรณีที่ทำไว้กับองค์การการค้าโลก ข้อสัญญาสัมปทานที่มีอยู่กับเอกชนจะปิดกั้นการแข่งขันจากภายนอก ซึ่งในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีจึงต้องมีการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ แต่ไม่ได้หมายความว่าสัญญาที่รัฐทำไว้กับเอกชนจะต้องยกเลิกไปโดยการนำภาษีสรรพสามิตร้อยละ ๕๐ เข้ามาแทนที่ ทางออกของรัฐบาลที่กำลังคิดอยู่คือ ควรจะมีการเก็บภาษีจากการให้บริการของประชาชนโดยตรง ประเด็นที่จำเป็นจะต้องศึกษาโดยต้องคำนึงถึงผู้บริโภคคือ ในการแก้ไขสัญญาเดิมเป็นสัญญาใหม่โดยที่รัฐไม่เสียผลประโยชน์หรือรัฐเสียผลประโยชน์น้อยที่สุด ประชาชนได้รับผลประโยชน์เพิ่มเติมหรือไม่ ในอดีตเคยมีการแก้ไขสัญญาสัมปทานบางสัญญา อย่างไรก็ตามสัญญาสัมปทานทั้งหลาย เมื่อถึงปี ค.ศ. ๒๐๐๔ จะหมดอายุเนื่องจากพันธกรณีที่ทำไว้กับองค์การการค้าโลกที่จะต้องทำการเปิดเสรี

ประเด็น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในความหมายของนักเศรษฐศาสตร์ คงจะหมายความว่า

๑. มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ
๒. อัตราเงินเฟ้อไม่ควรจะเกินร้อยละ ๑๐
๓. อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในความเป็นจริงแล้วจะต้องเกินกว่าร้อยละ ๔.๕ ขึ้นไป โดยหักเงินเฟ้อเพื่อให้อัตราการเติบโตที่แท้จริง
๔. การขาดดุลชำระเงินจะต้องไม่เกินร้อยละ ๕
๕. สภาพหนี้ของรัฐนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕
๖. หนี้เปรียบเทียบกับการส่งออกต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕

ดังนั้น จึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องออกพระราชกำหนดควรออกเป็นพระราชบัญญัติจะดีกว่า เพื่อให้มีการตรวจสอบและพิจารณาพิจารณาอันจะเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือแก่รัฐบาลมากขึ้น

นายธนวรรธน์ พลวิชัย อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจ และธุรกิจของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ด้วย ชี้แจงสรุปได้ว่า

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบเป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปจะมี ๔ กรอบที่ผู้ดำเนินนโยบายจะพึงกระทำ คือ

เป้าหมายที่ ๑ เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้เศรษฐกิจโตประมาณ ๕% ขึ้นไป

เป้าหมายที่ ๒ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนทุกกลุ่มในประเทศ ให้ผู้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ด้วยความเป็นธรรม

เป้าหมายที่ ๓ เพื่อให้เกิดเสรีในทางเศรษฐกิจคือทำให้เกิดมีการแข่งขันกันได้อย่างเสรี สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารกฎระเบียบต่าง ๆ ได้อย่างเสรีโดยไม่มีข้อจำกัดมากมาย

เป้าหมายที่ ๔ เพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ คือ เศรษฐกิจไม่ปรับตัวเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงมากนักใน ๒ ประเด็นหลัก คือ เสถียรภาพภายในประเทศและเสถียรภาพภายนอกประเทศ

เสถียรภาพภายในประเทศ คือ เสถียรภาพด้านราคา สินค้าโดยทั่วไปไม่มีการปรับเปลี่ยนมากนักหรือไม่ให้เกิดเงินเฟ้อ ไม่ต้องการให้ราคาสินค้าและบริการปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วประเทศกำลังพัฒนาเงินเฟ้อไม่ควรจะเกิน ๕% ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดกรอบเงินเฟ้อคือดัชนีราคาผู้บริโภคไม่เกิน ๐ - ๓.๕%

ดุลบัญชีเดินสะพัด หมายถึงรายได้จากการขายสินค้าและบริการที่ประเทศไทยขายไปยังต่างประเทศหักลบด้วยการนำเข้าสินค้าและบริการ ซึ่งโดยปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้บัญชีเดินสะพัดเกินดุลเป็นบวก ถ้าขาดดุลให้ขาดดุลได้ไม่เกิน ๕% ของจีดีพี ในอดีตที่ผ่านมาตลอดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยตั้งแต่แผนที่ ๑ ปี ๒๕๐๔ ถึงปัจจุบันก่อนที่จะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศไทยขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมาโดยตลอดไม่มากไม่เกิน ๕% ของจีดีพี ช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจในปี ๒๕๓๗ ปี ๒๕๓๘ บัญชีเดินสะพัดของเราเกินดุลประมาณเกือบ ๘% ของจีดีพี หลังจากที่เราลอยตัวค่าเงินบาทในปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยเกินดุลมาโดยตลอด หมายความว่าค่าเงินที่อ่อนลงช่วยให้เราสามารถส่งออกสินค้าได้มากกว่าการนำเข้าสินค้า นั่นก็คือเสถียรภาพภายนอกประเทศซึ่งดูจากบัญชีเดินสะพัด หลายคนมองถึงเสถียรภาพภายนอกประเทศจะมองถึงดุลการชำระเงินหมายถึงการเอาดุลบัญชีเดินสะพัดบวกด้วย

เงินกู้ยืมเงินจากต่างประเทศและเงินที่ต่างประเทศเข้ามาลงทุน ที่ผ่านมาประเทศไทยมีดุลการชำระเงิน เป็นบวก นี่เป็นตัวอย่างได้อีกตัวหนึ่งถึงเสถียรภาพภายนอกประเทศ การชั้วที่ดีที่สุดถึงความมั่งคั่ง ทางเงินตราต่างประเทศคือการดูเงินสำรองระหว่างประเทศ ตอนนี้เรามีอยู่ประมาณ ๓๕,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เรามีมากจนรัฐบาลเอาไปใช้หนี้ IMF ก่อนกำหนดนั่นคือจุดสำคัญ คือ มาตรการ ที่ดูว่าเรามีความมั่นคงทางการเงินระหว่างประเทศหรือไม่ คือเอาเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ หักลบด้วยการนำเข้าเฉลี่ยแต่ละเดือน ตอนนี้ของไทยอยู่ที่ประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เอาไปหารทุนสำรองเงินตราต่างประเทศจะได้ประมาณ ๗.๘ - ๗.๕ เดือน หมายถึง ถ้าเรา ไม่มีเงินต่างประเทศเข้ามาภายในประเทศเราสามารถใช้จ่ายเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศที่มีอยู่ นำเข้าสินค้าได้ ๗ เดือนกว่าๆ นั่นคือความมั่นคงในเชิงของการนำเข้าสินค้าต่างประเทศที่เป็น ยุทธปัจจัยหรือสินค้าจำเป็น

กรอบเสถียรภาพทางเศรษฐกิจหมายถึงการที่ปัจจัยสำคัญในทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลง ไม่มากนักการที่เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจคือเงินเฟ้อไม่สูงมากนัก และมีโอกาส ในการหารายได้เงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศ ไม่มีเหตุหรือปัจจัยที่จะทำให้เราสูญเสียเงินตรา ต่างประเทศออกไปนอกประเทศอย่างรวดเร็วพร้อมๆ กับเศรษฐกิจไทยมีการเจริญเติบโต มีการจ้างงานอย่างต่อเนื่องนี่คือความมั่นคงทางเศรษฐกิจถามว่าเศรษฐกิจฟื้นตัวหรือยัง เศรษฐกิจ อยู่ในลักษณะที่กลับตัวมาดีขึ้นแล้วหรือยัง ก็ต้องบอกว่าดีขึ้นแล้ว เอกสารของสภาพัฒน์ ฯ ระบุ ชัดเจนภายหลังจากปี ๒๕๕๐ ที่เราเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีการชะลอทางเศรษฐกิจอย่างมาก เศรษฐกิจถดถอยติดลบถึง ๑๕% ในปี ๒๕๕๑ หลังจากปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓ รัฐบาลชุดที่แล้ว ได้เข้ามาดำเนินการฟื้นฟูเศรษฐกิจและใช้นโยบายมิยาซาวาเข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจไทยก็ฟื้นตัว ได้ประมาณ ๔.๔% โดยเฉลี่ยในปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓ ถือว่าเศรษฐกิจเริ่มฟื้นขึ้น แต่ปัญหาภายใน ระบบเศรษฐกิจยังจะมีอยู่มากคือการขาดความมั่นใจของนักลงทุนต่างประเทศ การขาดความมั่นใจ ของผู้บริโภคในการที่จะจับจ่ายใช้สอยและปัญหาในภาคสถาบันการเงิน

.....

ปัจจุบันภาพที่เกิดขึ้นคือว่าเศรษฐกิจฟื้นแล้ว แต่เป็นการฟื้นอยู่ที่ฝั่งเดียวคือฟื้นโดยที่ รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจ ฟื้นโดยต้องให้อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ถามว่าเศรษฐกิจไทยมีความมั่นคง ของการฟื้นตัวหรือยังขอเรียนว่ายัง เพราะว่ารัฐบาลเองยังจะต้องใช้นโยบายขาดดุลงบประมาณ เป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป สำนักงานเศรษฐกิจการคลังรายงานว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านของ รัฐบาลไม่ได้สร้างให้เกิดการหมุนเวียนของเงินมากนักหมายความว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านรัฐ

ใช้จ่ายเงินลงไปแล้วไม่ได้ทำให้เงินนั้นหมุนหลายๆ รอบแสดงให้เห็นถึงความไม่มั่นคงทางด้านการใช้นโยบายการคลัง เพราะเมื่อรัฐบาลใช้นโยบายการคลังแทนที่จะทำให้ประชาชนเอาเงินไปสร้างงานต่อ และทำให้เกิดเงินหมุนเวียนหลายๆ รอบนั้น ทำไม่ได้ คือ เมื่อรัฐบาลกระตุ้นเศรษฐกิจในรอบแรกโดยนโยบายกองทุนหมู่บ้านหรือธนาคารประชาชนหรือหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ความสำเร็จของมาตรการนั้นเห็นไม่ชัด ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการเสริมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจต่อ โดยรัฐบาลมีแนวโน้มนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน บ้านเอื้ออาทรและการนำเงินบำเหน็จบำนาญของข้าราชการมาเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มีแนวคิดที่จะตรึงภาษีมูลค่าเพิ่ม ๗% การที่รัฐบาลต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจต่อ หากเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวอย่างยั่งยืนแล้วเชื่อว่ารัฐบาลไม่จำเป็นต้องมากกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ขณะนี้ภาคเอกชนยังไม่พร้อมจะเข้ามาลงทุน รัฐบาลจึงต้องทำหน้าที่ในการกระตุ้นเศรษฐกิจต่อ

ขอสรุปอีกครั้งหนึ่งว่าเศรษฐกิจไทยฟื้นแต่ความมั่นคงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจภายในประเทศยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจน คือภาคเอกชนยังไม่ลงทุนเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง ด้านธนาคารพาณิชย์ถ้าเศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างชัดเจนและมั่นคง ตัวที่ส่งสัญญาณเบื้องต้นคืออัตราดอกเบี้ยธนาคารพาณิชย์ไม่ปล่อยสินเชื่อธุรกิจจะเริ่มปิด ประกอบกิจการไม่ได้ เริ่มปลดคนงาน พอปลดคนงานคนไม่มีเงินความต้องการสินค้าเริ่มหดหายไป นี่คือการบวนการทางเศรษฐกิจ เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวภาคการเงินจะเป็นตัวบอกว่ามันฟื้นจริงหรือไม่ ภาคการเงินจะเป็นตัวตอบว่าฟื้นแล้วอย่างยั่งยืน ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕ จนถึงปัจจุบันข้อมูลที่เรารับรู้อย่างเดียวคือธุรกิจเริ่มขายของได้ เพราะรัฐบาลอัดเงินสู่ประชาชนๆ เริ่มซื้อของ เศรษฐกิจโต ๕.๒% ในปีที่แล้ว แต่ภาคธนาคารยังไม่ได้บอกว่าเขามั่นใจในทางเศรษฐกิจ ภาคธนาคารเหมือนผู้จัดการเงินของประเทศ เขาจะรู้ว่าอุตสาหกรรมไหนดีไม่ดีและอุตสาหกรรมนั้นฟื้นจริงหรือเปล่า จะสังเกตว่าปัจจุบันภาคธนาคารยังไม่มี ความมั่นใจในการปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ สภาพคล่องดันระบบประมาณ ๕ - ๖ แสนล้านบาทเมื่อ ๒ - ๓ ปีที่แล้ว

ธนาคารพาณิชย์ไม่ปล่อยสินเชื่อมีเหตุผล ๓ ประการ คือ

๑. ธนาคารไม่มั่นใจในการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ ไม่มั่นใจว่าเศรษฐกิจฟื้นตัวจริงหรือเปล่านั้นจึงไม่กล้าปล่อยสินเชื่อ เพราะถ้าปล่อยสินเชื่อไปหากเศรษฐกิจไม่ดีธุรกิจนั้นกลายเป็น NPL อีกครั้งหนึ่ง ธนาคารก็ต้องสำรองเพิ่มขึ้นตามกฎเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย
๒. ธนาคารเห็นว่าถ้าปล่อยสินเชื่อไปในขณะนี้ยังไม่มีธุรกิจใดที่ให้ผลตอบแทนและคืนหนี้ได้ เพราะว่าการที่ธุรกิจยังไม่มี ความมั่นใจในการประกอบกิจการ ทำให้ธนาคารไม่ปล่อยสินเชื่อ

๓. ธนาคารจะกลัวปัญหา NPL ที่มีค้างค้ำ เป็นภาพที่ชี้ให้เห็นว่าธนาคารคงไม่กล้าปล่อยสินเชื่อทำให้การขยายตัวของสินเชื่อติดลบเป็นระยะเวลาประมาณ ๒ ปี ตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ จนถึงปี ๒๕๕๕ ตัวเลขนี้ยืนยันได้จากธนาคารแห่งประเทศไทย จึงเกิดสภาพคล่องล้มระบบธนาคาร ๕ - ๖ แสนล้านบาท

นั่นคือสาเหตุที่ทำให้ธนาคารไม่ต้องการเงินฝากทำให้อัตราดอกเบี้ยลดต่ำลงแสดงว่า ธนาคารมีปัญหาไม่ต้องการเงินฝากยังปล่อยกู้ไม่ได้ นั่นคือสาเหตุที่สรุปว่านี่คือความไม่มั่นคงในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ เศรษฐกิจนั้นยังฟื้นตัวไม่ชัดเจนฟื้นตัวในบางพื้นที่ กระจุกตัวในบางสาขายังไม่มีฟื้นตัวทั้งระบบเศรษฐกิจในทุกภาคธุรกิจ ธุรกิจที่มีการฟื้นตัวตอนนี้คือธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับดอกเบี้ยทั้งสิ้น บ้านดอกเบี้ยถูกคนก็มีความรู้สึกรู้สึกว่าอยากซื้อ รถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า หรือธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว การส่งออกบางประเภทซึ่งอาจได้ประโยชน์จากการที่เศรษฐกิจโลกเริ่มฟื้นตัว อย่างไรก็ตามก็ดี ธนาคารพาณิชย์เริ่มปล่อยสินเชื่อเป็นบวกมากขึ้นใน ๕ เดือนที่ผ่านมาตั้งแต่เดือนตุลาคมปีที่แล้ว การปล่อยสินเชื่อเริ่มขยายตัวเป็นบวกเป็นการปล่อยสินเชื่อสำหรับธุรกิจที่ฟื้นตัวคือ ธุรกิจเกี่ยวกับการเช่าซื้อรถ ธุรกิจเกี่ยวกับการบ้าน และธุรกิจบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล

.....

สรุป คือ ภายในประเทศ รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป เอกชนยังไม่กล้าเข้ามาลงทุน ธนาคารยังมีปัญหาความเสี่ยง ภายนอกประเทศ การส่งออกไม่แน่นอน ฉะนั้นจึงขอสรุปว่าเศรษฐกิจไทยนั้นฟื้นตัวแล้วแต่ยังไม่แสดงถึงความมั่นคงในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ การฟื้นตัวของเศรษฐกิจภายในประเทศโดยภาคเอกชนจะค่อยๆ ปรับตัวดีขึ้น สัญญาณ คือ ธนาคารเริ่มปล่อยสินเชื่อ มองกันในเชิงวิชาการเศรษฐกิจไทยภายในประเทศน่าจะลดความเสี่ยงลงได้ภายในปี ๒ ปี หรือ ๓ ปี ค่อยมีความมั่นคงในการฟื้นตัว สภาพัฒน์ ฯ มองว่าเศรษฐกิจไทยน่าจะโต ๕% ขึ้นไปได้หลังจากปี ๒๕๕๗ รัฐบาลก็คงมีความมั่นใจอย่างนั้น ถ้าถามว่าตอนนี้มั่นคงหรือยัง ตอบว่ายังไม่ แน่วแน่อนาคตเป็นอย่างไรจะปรับตัวไปในทางที่ดีขึ้นได้ ความเสี่ยงต่างประเทศอีกทั้งการส่งออก ทุกคนมองว่าเศรษฐกิจสหรัฐ เศรษฐกิจยุโรป เศรษฐกิจญี่ปุ่นน่าจะทยอยปรับตัวดีขึ้น ปี ๒๕๕๗, ๒๕๕๘ ทุกอย่างน่าจะปรับตัวดีขึ้นและการส่งออกของไทยน่าจะได้ ๕ - ๖% ภาควิชาการภาครัฐ ภาคราชการยังมองว่าเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๕๗ น่าจะเริ่มปรับตัวที่ดีขึ้น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจไทยจะเริ่มดีขึ้นเป็นลำดับ เศรษฐกิจไทยตอนนี้มั่นคงหรือยัง ต้องตอบว่ายังไม่มั่นคงในการฟื้นตัว แต่เศรษฐกิจไทยเริ่มคลี่คลายปัญหาไปเรื่อย ๆ

จะเห็นได้ว่าความเห็นของนักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์มหภาค ที่กล่าวมาทั้งหมด บางส่วนเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่เป็นปัญหาในคดีนี้ ที่ผู้ชี้แจงไม่เห็นด้วยกับนโยบายในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว โดยอ้างเหตุความไม่เหมาะสมต่างๆ และคาดการณ์ผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัย บางส่วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมทั้งหมด ซึ่งเป็นเรื่องกว้างขวางใหญ่โตเกินกว่าที่จะนำมาวินิจฉัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” ของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับในด้านที่เกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศ

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปจึงมีว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ตรารขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้พิจารณาความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายผู้ร้อง ความเห็นของคณะรัฐมนตรี คำชี้แจงด้วยวาจาของผู้แทนทั้งสองฝ่าย ตลอดจนความเห็นของนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยมีชื่อทุกคนแล้ว เห็นว่า

ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ฯลฯ ขึ้นใช้บังคับเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ถ้าหากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอันรีบด่วนคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติได้ โดยกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจดังกล่าวว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยของสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยมาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่งบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่ตรารขึ้นตามมาตรา ๒๑๘ นั้น เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่ ดังนั้นตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๑๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยปัญหาข้อเดียวว่าพระราชกำหนดที่ตรารขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้นเป็นไปเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ คำวินิจฉัยในส่วนนี้จึงจะไม่ขอก้าวถึงข้อดีข้อเสียของนโยบายในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นใช้บังคับคงจะกล่าวแต่เฉพาะว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่เท่านั้น

ปัญหาจึงมีต่อไปว่า

๑. การปรับโครงสร้างภาษี (ในที่จะกล่าวแต่เฉพาะภาษีสรรพสามิต) เป็นนโยบายของรัฐบาล เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่

เดิมกฎหมายที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยตรงนั้นจะมีอยู่ ๕ ฉบับด้วยกันคือ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ กับพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยจะกล่าวถึงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสามฉบับแรกโดยสังเขปดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ เป็นกฎหมายที่ใช้สำหรับการจัดเก็บภาษีสินค้าสุรา ซึ่งได้กำหนดความหมายของสุราไว้ตามนิยามในมาตรา ๔ ว่า

“สุรา” หมายความว่า รวมถึงวัตถุทั้งหลายหรือของผสมที่มีแอลกอฮอล์ ซึ่งสามารถดื่มกินได้ เช่นเดียวกับน้ำสุรา หรือซึ่งดื่มกินไม่ได้แต่เมื่อได้ผสมกับน้ำหรือของเหลวอย่างอื่นแล้วสามารถดื่มกินได้ เช่นเดียวกับน้ำสุรา

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ การควบคุมการจัดเก็บภาษี การยกเว้นไม่เรียกเก็บภาษี การลดหย่อนภาษี

๒. พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕

พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับการจัดเก็บภาษี สินค้ายาเส้นและยาสูบ ซึ่งได้กำหนดนิยามของ “ยาเส้น” และ “ยาสูบ” ไว้ตามมาตรา ๔ ดังนี้

“ยาเส้น” หมายความว่า ใบยาหรือยาอัด ซึ่งได้หั่นเป็นเส้นและแห้งแล้ว

“ยาสูบ” หมายความว่า บุหรี่ซิการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้นปรุง และให้รวมตลอดถึงยาเคี้ยวด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มุ่งหมายเฉพาะเรื่องการจัดเก็บภาษีเท่านั้น แต่มุ่งที่จะควบคุมกระบวนการที่เกี่ยวกับยาเส้นหรือยาสูบทุกระดับ กล่าวคือ ควบคุมตั้งแต่การนำเมล็ดพันธุ์ยาสูบไปเพาะปลูกจนกระทั่งนำไปผลิตเป็นยาเส้นหรือยาสูบ นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ความรับผิดชอบในอันที่จะต้องเสียภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ วิธีการเสียภาษี การควบคุมการจัดเก็บภาษี การยกเว้นภาษี

๓. พระราชบัญญัติไฟ พุทธศักราช ๒๕๕๖

พระราชบัญญัติไฟ พุทธศักราช ๒๕๕๖ เป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารและจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าไฟ ซึ่งได้กำหนดนิยามไว้ตามมาตรา ๔ ดังนี้

“ไฟ” หมายความว่า ไฟซึ่งทำด้วยกระดาษหรือหนังหรือซึ่งทำด้วยวัตถุอื่นตามที่กำหนดในกระทรวง

หลักเกณฑ์สำหรับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติไฟ พุทธศักราช ๒๕๕๖ คือ บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ความรับผิดชอบอันจะต้องเสียภาษี อัตราภาษี

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกคือพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชบัญญัติขีดเซยกค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน

นอกจากการเก็บภาษีสรรพสามิตจากสุรา ยาสูบ และไฟ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ๓ ฉบับ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในปี ๒๕๒๗ รัฐบาลได้ปรับโครงสร้างการเก็บภาษีสรรพสามิตใหม่ตามความเจริญของบ้านเมือง โดยได้ตราพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ขึ้นใช้บังคับเพื่อเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าและบริการบางประเภท โดยให้อยู่ในอำนาจหน้าที่และการควบคุมของกรมสรรพสามิต มาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งหมดที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยยกเว้นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีสุรา ยาสูบ และไฟ ดังกล่าวข้างต้น และตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้กำหนดความหมายของ คำว่า “สินค้า” “บริการ” และ “สถานบริการ” ไว้ดังนี้

“สินค้า” หมายความว่า สิ่งซึ่งผลิตหรือนำเข้าและระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต

“บริการ” หมายความว่า การให้บริการทางธุรกิจสถานบริการ

“สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการตามที่ระบุในกฎหมายว่าด้วยพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเดิมกฎหมายที่กำหนดประเภทสินค้าและบริการ ตลอดจนอัตราภาษีคือพระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และกฎหมายที่ใช้ในการบริหารและจัดเก็บภาษีสรรพสามิต คือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ การพิจารณาว่า สินค้าและบริการ

ในสถานบริการใดที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตแต่เดิมจึงต้องพิจารณาจากพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งได้กำหนดประเภทของสินค้าและบริการไว้รวม ๕ ตอน คือ

ตอนที่ ๑ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน

ตอนที่ ๒ เครื่องดื่ม

ตอนที่ ๓ เครื่องไฟฟ้า

ตอนที่ ๔ แก้วและเครื่องแก้ว

ตอนที่ ๕ รถยนต์

ตอนที่ ๖ เรือ

ตอนที่ ๗ ผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง

ตอนที่ ๘ สินค้าอื่นๆ และ

ตอนที่ ๙ สถานบริการ

พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตทุกตอนยกเว้นตอนที่ ๘ จะกำหนดนิยามของสินค้าหรือสถานบริการไว้ซึ่งนิยามที่กำหนดไว้จะมีความหมายค่อนข้างกว้าง เช่น ถ้าพิจารณาจากนิยาม ตอนที่ ๓ “เครื่องไฟฟ้า” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์ซึ่งใช้พลังงานไฟฟ้า และให้รวมถึงสิ่งที่ใช้ประกอบกับไฟฟ้า หรือเกี่ยวกับไฟฟ้าด้วย จึงเห็นได้ว่าจะหมายถึงเครื่องไฟฟ้าแทบทุกชนิด แต่ส่วนที่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตนั้นจะเป็นไปตามที่ระบุไว้ในพิกัดย่อยของประเภทที่ ๐๓.๐๑ คือเครื่องปรับอากาศที่ประกอบด้วยพัดลมซึ่งขับเคลื่อนด้วยมอเตอร์ และมีส่วนที่ใช้สำหรับปรับเปลี่ยนอุณหภูมิ ไม่ว่าจะมีส่วนที่ใช้ควบคุมความชื้นด้วยหรือไม่ก็ตาม และประเภทที่ ๐๓.๐๒ โคมไฟฟ้าและโคมระย้า สำหรับติดเพดานหรือผนัง แต่ไม่รวมถึงที่ใช้สำหรับให้แสงสว่างแก่ที่สาธารณะกลางแจ้งหรือถนนหลวง อย่างไรก็ตาม เมื่อภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีสำหรับเครื่องไฟฟ้าอื่นๆ นอกเหนือจากเครื่องปรับอากาศและโคมไฟฟ้า ด้วยเหตุผลทางด้านรายได้หรือต้องการจำกัดการบริโภคสินค้าของประชาชน กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดสินค้าที่เป็นเครื่องไฟฟ้าเพิ่มเติมได้ในประเภทที่ ๐๓.๐๕ หรือในกรณีของตอนที่ ๙ สถานบริการก็เช่นเดียวกัน สนามแข่งม้าได้ถูกกำหนดไว้ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในประเภทที่ ๐๕.๐๑ ส่วนสถานบริการอื่นๆ ถ้าจะมีการจัดเก็บภาษีในภายหลังก็ให้กระทำโดยรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดไว้ในพิกัดที่ ๐๕.๕๐ เช่น กรณีของสนามกอล์ฟ เป็นต้น สำหรับสินค้าอื่นๆ นอกจากตอนที่ ๑ ถึงตอนที่ ๗ นั้น พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตกำหนดไว้ในตอนที่ ๘

ว่าให้กำหนดประเภทสินค้าขึ้นได้โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะพิจารณาว่าควรจะมีภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าอื่น ๆ อีกหรือไม่ ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับภาวะการณ์ของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป

พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๓ กำหนดว่าการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตให้เรียกเก็บตามพิกัดอัตราท้ายพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ กล่าวคือกำหนดเป็นหลักการว่าสินค้าหรือบริการที่จะเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตนั้นต้องเป็นสินค้าและบริการที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตลอดจนอัตราภาษีที่จะเรียกเก็บก็ต้องเป็นอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตนั้นเป็นอัตราขั้นสูงสุด (Ceiling Rate) ในทางปฏิบัติจะมีการลดอัตราภาษีจากขั้นสูงสุดลงมา ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗

หลังจากประกาศใช้ พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ แล้วได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับดังกล่าวดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยตราเป็นพระราชกำหนด ๔ ฉบับ และพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ คือ

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๗

๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๕

๓. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๓

๔. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖

๕. พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔

๖. พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔

โดยพระราชกำหนด ๓ ฉบับแรกใช้บังคับเพื่อแก้ไขรายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าตอนที่ ๓ (ประเภทสินค้าน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน) ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ส่วนพระราชกำหนดในอันดับที่ ๔ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะได้วินิจฉัยต่อไป

ส่วนพระราชบัญญัติอีก ๒ ฉบับได้แก้ไขหน่วยของสินค้าในการเรียกเก็บภาษีจากลิตรเป็นกิโลกรัม และแก้ไขการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม ๕ ครั้ง โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ๔ ฉบับ และตราเป็นพระราชกำหนด ๑ ฉบับ

๑. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔

๒. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓

๓. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๔

๔. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

๕. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖

เนื่องจากการปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีเป็นนโยบายของรัฐบาล ดังปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดเก็บภาษีมีข้อความดังต่อไปนี้

๑.

๒. นโยบายเศรษฐกิจ

๒.๑ นโยบายด้านการคลัง.....

(๑)

(๒) ปรับปรุงระบบภาษีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นภาคเศรษฐกิจจริง ที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มภายในประเทศ และเป็นพื้นฐานในการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต พร้อมทั้งสนับสนุนการออม การระดมทุน และการสร้างผู้ประกอบการใหม่ ทั้งนี้ จะปรับโครงสร้างภาษีอากร ทำแผนที่ภาษี และวางระบบการจัดเก็บที่ประหยัดสะดวก และโปร่งใสสำหรับผู้เสียภาษี โดยเฉพาะจะขจัดความซ้ำซ้อน ลดอำนาจผู้จัดเก็บสร้างความชัดเจน และโปร่งใสเพื่อจัดการนอรัษฎากรบังหลวง

(๓)

(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนพิเศษ ๒๑ ง หน้า ๑ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๔)

ดังนั้นในปี ๒๕๔๖ กระทรวงการคลังได้พิจารณาเห็นว่า เนื่องจากสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป เป็นผลให้คำนิยาม “สถานบริการ” ในตอนที่ ๕ ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่สามารถตอบสนองต่อ

กลไกในการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภค บริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

กระทรวงการคลังจึงได้มีหนังสือที่ กค ๑๖๒๓/๕๐๖ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญ เพื่อกำหนดแนวทางในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม และแก้ไขคำนิยาม “สถาน บริการ” ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนด เมื่อพ.ศ. ๒๕๓๔ เสียใหม่ เพราะนิยามคำว่า “สถานบริการ” เดิมที่กำหนดไว้ไม่สามารถใช้เป็นกลไก ในการบริหารรายได้ภาครัฐเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังได้ เพื่อให้คำว่า “สถานบริการ” สามารถ ครอบคลุมสถานบริการที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพและสถานบริการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย โดยแก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “สถานบริการ” เดิมเป็นความใหม่ ดังนี้ “สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่ สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการเพื่อหารายได้เป็นธุรกิจนอกจากการผลิตสินค้า เช่น ธุรกิจด้านบริการ บันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ ธุรกิจเกี่ยวกับการพนัน ธุรกิจที่ไม่จำเป็นต่อการครองชีพ ธุรกิจโทรคมนาคม เป็นต้น และได้เสนอปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับสถานบริการที่เกี่ยวกับสนามกอล์ฟ เกี่ยวกับสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว สถานบริการประเภทในท์คลับ ภัตตาคาร ที่มีผู้บ่าเรอปรนนิบัติ ให้แก่ลูกค้าและดิสโกเธค กิจการโทรคมนาคม ส่วนรายการอื่นไม่มีการเปลี่ยนแปลง

คณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง เสนอคณะรัฐมนตรีคณะที่ ๕ (ฝ่ายเศรษฐกิจ) พิจารณาแล้ว เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่กระทรวง การคลังเสนอจึงได้ทำบันทึกที่ นร ๐๕๐๖ กก.๕/๓๓ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖ กราบเรียน นายกรัฐมนตรีขออนุมัติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป นายกรัฐมนตรีได้อนุมัติให้นำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามมติของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง เสนอคณะรัฐมนตรีคณะที่ ๕ (ฝ่าย เศรษฐกิจ) ตามบันทึก

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติใน เรื่องนี้เพื่อปรับกลไกในการบริหารรายได้ภาครัฐเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง และสร้าง ความเป็นธรรมในสังคม โดยใช้มาตรการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภค บริการ บางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือจำเป็นต้องแปลง รูปแบบผลตอบแทนกิจการสัมปทานบางประเภทที่ชำระแก่รัฐโดยผ่านทางรัฐวิสาหกิจไปเป็น

การชำระตรงแก่รัฐในรูปของภาษีสรรพสามิตอันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ภาครัฐยิ่งขึ้น ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากรและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับเมื่อรับฟังคำชี้แจงของกระทรวงการคลังแล้วเห็นว่าเรื่องนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนต้องเร่งดำเนินการสร้างความชัดเจนในการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตดังกล่าวโดยทันที เนื่องจากในขณะนี้บริการบางอย่างที่ปกติแล้วควรอยู่ในข่ายการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตยังมีความไม่ชัดเจน หรือยังไม่อยู่ในข่ายของการนำพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมมาบังคับใช้ได้ อีกทั้งในเวลาที่ผ่านมาหลายครั้งเมื่อรัฐมีนโยบายจะแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้ดำเนินการโดยตราเป็นพระราชกำหนด ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้หากตราเป็นพระราชกำหนดจะเป็นการเหมาะสมกว่า และสมควรปรับปรุงแก้ไขการจัดหมวดหมู่ ตอน หรือประเภทของสินค้าหรือบริการในกฎหมายเดิมให้รัดกุมชัดเจน สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันไปพร้อมกันด้วย จึงลงมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่..) พ.ศ. (ปรับปรุงคำนิยามสถานบริการ) ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลังแก้ไขรูปแบบการตรากฎหมายในเรื่องนี้เป็นพระราชกำหนด โดยให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วยว่า หากจะต้องตราพระราชกำหนดในเรื่องดังกล่าวจะสมควรตราโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ หรือมาตรา ๒๒๐ แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง” ดังปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๑๕๐๓/๖๒๗ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว ได้มีหนังสือที่ นร ๐๕๐๑/๐๐๓๘ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่..) พ.ศ. และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ที่ตรวจพิจารณาแล้วมีความสำคัญในบันทึกดังกล่าวว่า

“สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการแล้ว มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญดังนี้

(๑) แก้ไขการระบุประเภท “สถานบริการ” เป็นการระบุประเภท “บริการ” ให้สอดคล้องกับหลักการในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เรียกเก็บจากสินค้าและบริการ และให้เป็นไปตามความเห็นของคณะรัฐมนตรี โดยจัดประเภทบริการที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละ “ตอน” แยกจากกันพร้อมทั้งกำหนดความหมายบริการประเภทต่าง ๆ ให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น

(๒) ตัดร่างมาตรา ๔ ออกเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในการกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าและบริการ จึงไม่อาจกำหนดเรื่องการจ่ายส่วนแบ่งรายได้หรือรายได้อื่นใดในส่วนที่เกิดจากค่าภาษีได้

(๓) ตัดร่างมาตรา ๕ มาตรารักษาการออก เพราะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ โดยมีได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องปฏิบัติการอื่นใดอีก

(๔) โดยที่การใช้บังคับกฎหมายนี้จะเข้าไปโดยด่วนแต่ยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าจะใช้บังคับก่อนการเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา (วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖) หรือไม่ จึงได้แก้ไขรูปแบบการตรากฎหมายในเรื่องนี้เป็นพระราชกำหนดตามมติคณะรัฐมนตรี โดยยกร่างเป็น ๒ แบบ ดังนี้ แบบที่ ๑ เป็นร่างพระราชกำหนดที่ตราโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สำหรับกรณีการใช้บังคับในระหว่างการปิดสมัยประชุมรัฐสภา และแบบที่ ๒ เป็นร่างพระราชกำหนดที่ตราโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒๐ ของรัฐธรรมนูญ ฯ สำหรับกรณีการใช้บังคับเมื่อมีการเปิดสมัยประชุมแล้ว เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาใช้บังคับตามควรแก่กรณี

นอกจากนี้ได้แก้ไขบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชกำหนด ฯ ให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยร่างพระราชกำหนด ฯ แต่ละแบบจะมีข้อแตกต่างในการอ้างเหตุผลเกี่ยวกับความจำเป็นตามรัฐธรรมนูญ ฯ

อนึ่ง โดยที่การแก้ไขเพิ่มเติมตาม (๑) มีผลทำให้บทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน เนื่องจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับบริการยึดหลักการมีสถานบริการเป็นหลัก จำเป็นต้องแก้ไขบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” เสียใหม่ จึงได้ยกร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. เพิ่มเติมโดยมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ซึ่งการแก้ไขดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบต่อบทบัญญัติอื่นของกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต และจัดทำเป็น ๒ แบบเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ข้างต้น เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาพร้อมกันด้วย”

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๑๐๘๘ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแจ้งให้ทราบถึงผลการประชุมคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ใจความสำคัญว่า “ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า การออกพระราชกำหนด

ในเรื่องนี้เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภค บริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่..) พ.ศ. และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. รวม ๒ ฉบับ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว แบบที่ ๑ โดยให้แก้ไขวันใช้บังคับของร่างพระราชกำหนด ทั้ง ๒ ฉบับ เป็น ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้ดำเนินการเป็นเรื่องด่วนต่อไป”

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ อีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงนำขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานกลับคืนมาเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖ และได้นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ สำหรับเหตุผลตามที่ปรากฏท้ายพระราชกำหนดทั้งสองฉบับในราชกิจจานุเบกษา มีดังนี้

ฉบับแรก (พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ฉบับที่สอง (ภาษีสรรพสามิต) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน

แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

พระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ต่อมาในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ กระทรวงการคลังโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๖๘) ใช้อัตราภาษีสรรพสามิตในบัญชีท้ายประกาศเพื่อกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่งในช่วงเวลานี้ภายใต้กรอบพิกัดที่กำหนดในพระราชกำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไปตามที่เสนอแล้ว

ดังนั้นการที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับซึ่งตราขึ้นใช้บังคับในปี ๒๕๒๗ โดยยกเลิกและแก้ไข คำว่า “สถานบริการ” และ “บริการ” ในกฎหมาย ๒ ฉบับเดิมซึ่งมีผู้ตีความว่าหมายถึงสถานที่อาจมีข้อขัดข้องในการเรียกเก็บภาษีโดยแก้เป็นตอนที่ ๕ “กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ” ตอนที่ ๑๐ “กิจการเสียงโชค” ตอนที่ ๑๑ “กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” ตอนที่ ๑๒ “กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ” และกำหนดลักษณะบริการไว้เพื่อเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตให้ชัดเจนในแต่ละตอน เพราะกิจการบางอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประเทศไทย พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงไม่ได้กำหนดไว้ให้ต้องเสียภาษี เช่น กิจการเสียงโชคที่เรียกว่า หวยออนไลน์ หรือล็อตโต้ พระราชกำหนดที่แก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงโดยบัญญัติให้เป็นลักษณะบริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตในตอนที่ ๑๐ กิจการเสียงโชค

ส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องสนามกอล์ฟพระราชกำหนดใหม่ตอนที่ ๑๑ ได้กำหนดไว้ให้เป็นลักษณะบริการที่เกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ประกอบการต้องเสียภาษีสรรพสามิต

ในกรณีนี้สมาคมสนามกอล์ฟไทยได้ยื่นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนด ฯ ในส่วนนี้ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยมีเหตุผลหลายประการ และชี้แจงว่าสมาคมสนามกอล์ฟไทยได้ฟ้องนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อศาลปกครองโต้แย้งสรุปสาระสำคัญได้ว่า สนามกอล์ฟเป็นสถานที่สำหรับเล่นกีฬา จึงไม่ใช่ “สถานบริการ” ตามพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่จะต้องเสียภาษีสรรพสามิต

เห็นว่าตามหนังสือของสมาคมสนามกอล์ฟไทยส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญมีข้อความเพียงสั้นสรุปคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้องอยู่แล้ว

นอกจากนี้ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์รักษาเกียรติยศพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้เพิ่มบริการบางประเภทที่รัฐบาลเห็นว่าควรจะได้รับเกียรติยศเพิ่มเติมจึงได้บัญญัติเป็นตอนที่ ๑๒ “กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ” ซึ่งได้แก่กิจการโทรคมนาคมอันเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดคดีนี้

จึงเห็นว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่เป็นปัญหาในคดีนี้ตามกระบวนการปฏิบัติราชการดังกล่าวของทางราชการ โดยเริ่มตั้งแต่กระทรวงการคลังและส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ถือได้ว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายในการปรับโครงสร้างภาษีเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ในเรื่อง ปรับปรุงระบบภาษีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

ส่วนในด้านความคิดเห็นของนักวิชาการหรือบทความต่างๆ ในสื่อมวลชนนั้นผู้ทำคำวินิจฉัยขอยกตัวอย่างบทความเรื่อง “ภาษีสรรพสามิตและการแปรสัญญาโทรคมนาคม.....คิดใหม่.....ทำใหม่” โดย ดร.ปราณี ทินกร ดร.สุเมธ วงศ์พานิชเลิศ ซึ่งลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับประจำวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ดังต่อไปนี้

“๑. ความเป็นมา

.....เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายให้ ทศท. และ กสท. แปรสภาพจากหน่วยงานของรัฐ เป็นบริษัทมหาชนต่อไป ทางกรจึงได้ว่าจ้างให้มีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ ซึ่งก็เป็นที่น่าทราบดีโดยทั่วไปแล้วว่าผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และของสถาบันทรัพย์สินทางปัญญาของจุฬาฯ มีความแตกต่างในเรื่องการโอนผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นตลอดอายุของแต่ละสัญญาให้รัฐบาลจนเกิดเป็นข้อถกเถียงและเป็นข่าวใหญ่ประมาณต้นปี ๒๕๔๕ มาแล้ว และกลับมาเป็นข่าวใหญ่อีกครั้งในช่วงนี้ เนื่องจากรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมและนักวิชาการกลุ่มหนึ่งเกรงว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตดังกล่าวจะบั่นทอนการแข่งขันซึ่งขัดกับวัตถุประสงค์ของการเปิดเสรี อีกทั้งยังอาจเป็นการปูทางไปสู่การแปรสัญญาในอนาคตที่เอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทเอกชนคู่สัญญาได้

จากการติดตามข่าว ผู้เขียนประมวลได้ว่ารัฐบาลยืนยันว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล ต่อบริษัทเอกชนและต่อประชาชนเราจึงควรนำประเด็นเหล่านี้มาวิเคราะห์ต่อสาธารณชน

๒. รัฐบาลได้ประโยชน์จากภาษีสรรพสามิต?

รัฐบาลและคอลัมนิสต์บางคน (ดู น.ส.พ. ผู้จัดการรายวัน วันที่ ๒๗ ม.ค. ๒๕๕๖ หน้า ๕) พยายามบอกว่า เมื่อ ทศท. และ กสท. แปรรูปเป็นบริษัทเอกชน (ปัจจุบัน ทศท. ได้แปรรูปเป็น บมจ. ทศท คอร์ปอเรชั่นแล้ว) รายได้ของรัฐที่เคยได้จากการให้สัมปทานจะหายไป ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการใหม่ มารองรับ ซึ่งก็คือภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมที่รัฐบาลได้ดำเนินการออกพระราชกำหนด (พ.ร.ก.) ประกาศใช้อย่างเร่งด่วน

การสื่อสารดังกล่าวต่อสาธารณชนเป็นการให้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อน เพราะการแปรรูปของ ทศท. และ กสท. ตามหลักกฎหมายของไทยและสากลแล้วไม่ได้เป็นการทำให้ข้อผูกพันตามสัญญา ที่มีต่อ ๒ หน่วยงานดังกล่าวหมดไป สัญญาเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมที่มีอยู่ยังได้รับการคุ้มครอง โดยกฎหมายสูงสุดของชาติคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓๕ (๒)

ข้อเท็จจริงดังกล่าวก็เป็นที่ประจักษ์อย่างชัดเจน เมื่อรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังประกาศ เก็บภาษีสรรพสามิตในธุรกิจโทรคมนาคมในอัตราร้อยละ ๒ สำหรับโทรศัพท์พื้นฐาน และร้อยละ ๑๐ สำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่ และให้ส่วนแบ่งรายได้ที่เหลือยังคงเป็นของหน่วยงานคู่สัญญาเช่นเดิม มาตรการใหม่นี้จึงมิได้รองรับรายได้จากสัมปทานได้ทั้งหมดดังที่กล่าวอ้าง และรายได้สัมปทานก็มีได้หายไปหลังจากที่ ทศท. ได้แปรรูปแล้ว

ดังนั้นการพูดว่าเมื่อเก็บภาษีสรรพสามิตแล้วรัฐบาลจะได้ประโยชน์จึงไม่เป็นความจริง เพราะเมื่อรัฐบาลเก็บภาษีสรรพสามิต ส่วนแบ่งรายได้ที่บริษัทคู่สัญญาต้องจ่ายก็ลดลงตามภาษีที่จัดเก็บ ซึ่งในประเด็นนี้รัฐบาลอาจแก้ไขสัญญาให้บริษัทคู่สัญญาจัดส่งผลประโยชน์ที่แน่นอนให้กระทรวงการคลัง ในอัตราส่วนที่เหมาะสมจำนวนหนึ่งจนถึงสิ้นสุดอายุของสัญญาก็ยอมได้ นอกจากรัฐบาลจะไม่ได้ประโยชน์แล้ว การเก็บภาษีสรรพสามิตยังจะส่งผลกระทบต่อสถานภาพทางบัญชีของ ๒ หน่วยงานนี้โดยทันที แหล่งข่าวภายใน ทศท. (ดู น.ส.พ.บางกอกโพสต์ ส่วนธุรกิจ วันที่ ๗ ก.พ. ๒๕๕๖ หน้า ๑) ประเมินไว้ว่า รายได้ตามงบดุลบัญชีจะลดลงราวร้อยละ ๓๓ จากการเก็บภาษีสรรพสามิตตามอัตราที่ประกาศ ทำให้กำไรสุทธิในปีนี้อาจจะลดลงถึงราวร้อยละ ๒๗ เทียบกับปีก่อนและ Return-on-equity ลดจาก ๑๐.๘% เหลือเพียง ๗.๗% ส่วน กสท. จะได้รับผลกระทบหนักหน่วงกว่านี้ โดยผู้บริหารผู้หนึ่งได้กล่าวไว้ว่า รายได้จากสัญญาสัมปทานน่าจะหายไปราว ๓,๐๐๐ ล้านบาท จาก ๓,๕๐๐ ล้านบาท ที่ กสท. ควรจะได้รับหากไม่มีการเก็บภาษีสรรพสามิต

หากเป็นเช่นนี้แล้วราคาหุ้นของ ทศท. และ กสท. ที่จะเสนอขายต่อไปในสายตาผู้ลงทุนจะเป็นเช่นไร รัฐบาลจะได้ประโยชน์จากการขายหุ้นของสองหน่วยงานนี้เพิ่มขึ้นหรือลดลง และในท้ายที่สุดสองหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะถูกควมรวมกิจการโดยนายทุนสื่อสารได้ง่ายขึ้นหรือไม่ รัฐบาลสามารถจะสร้างความกระจ่างในคำถามเหล่านี้ได้หรือไม่?

๓. บริษัทเอกชนได้ประโยชน์จากภาษีสรรพสามิต?

นโยบายการเก็บภาษีครั้งนี้บริษัทเอกชนคู่สัญญาไม่เสียประโยชน์แน่นอน เพราะไม่ว่าจะเก็บในอัตราเท่าใด (ตราใบที่ไม่เกินอัตราส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญา) ก็จะจ่ายผลประโยชน์โดยรวมเท่าเดิมแก่รัฐ นอกจากนี้จะไม่เสียประโยชน์แล้ว บริษัทเอกชนยังจะได้ประโยชน์อย่างแน่นอน มากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาสัมปทานหรือไม่ ดังนี้

กรณีทีหนึ่ง ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงสัญญาและบริษัทเอกชนจ่ายบางส่วนเป็นภาษีสรรพสามิตและบางส่วนจ่ายเป็นส่วนแบ่งรายได้ให้รัฐ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วเท่ากับส่วนแบ่งรายได้ที่พึงจ่ายตามสัญญาสัมปทาน (ตามที่เป็นข่าวในหนังสือพิมพ์) ถ้าดูผิวเผินก็เหมือนกับบริษัทเอกชนมีสถานะคงเดิม แต่ถ้าพิจารณาว่าภาษีสรรพสามิตจะเรียกเก็บจากบริษัทรายใหม่ด้วยก็จะทำให้รายใหม่มีต้นทุนเพิ่ม บริษัทเอกชนในปัจจุบันจะอยู่ในสถานะได้เปรียบรายใหม่เพิ่มขึ้นทันที และบริษัทรายใหม่จะเข้ามาแข่งขันได้ยาก ยิ่งอัตราสูงยิ่งจะปิดโอกาสบริษัทรายใหม่เข้ามาแข่งขันในตลาด

กรณีที่สอง ถ้าหากว่าการเก็บภาษีสรรพสามิตจะเป็นการปูทางไปสู่การแปรสัญญาหรือยกเลิกสัญญาในอนาคต บริษัทเอกชนก็จะได้ประโยชน์มหาศาล เพราะนอกจากภาษีสรรพสามิตจะช่วยกีดกันรายใหม่แล้ว การเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาจะทำให้ภาระของบริษัทในปัจจุบันลดลงทันที การลงทุนใหม่ในโครงข่ายต่างๆ ในระหว่างอายุของสัญญาไม่ต้องโอนให้รัฐ เมื่อบวกกับฐานลูกค้าจำนวนมากที่ได้สร้างขึ้นในช่วงที่รัฐให้สิทธิผูกขาดด้วยแล้ว บริษัทเหล่านี้จะมีอำนาจตลาดเหนือคู่แข่งรายใหม่ การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมก็จะไม่มีความหมาย เพราะจะไม่มีบริษัทรายใหม่เข้ามาแข่งขันกับบริษัทต่างๆ ที่ครองตลาดอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้นเมื่อรายใหม่เกิดยากบริษัทเอกชนจึงมีแนวโน้มสูงที่จะได้ประโยชน์มหาศาลจากภาษีสรรพสามิต และเราจึงไม่ควรแปลกใจที่นักธุรกิจโทรคมนาคมต่างแข่งชิงการเก็บภาษีสรรพสามิตต่างๆ ที่โดยปกติแล้วนักธุรกิจจะไม่ชอบภาษีและมักหาทางหลบเลี่ยง

๔. ประชาชนได้ประโยชน์จากภาษีสรรพสามิต?

โดยหลักการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์แล้วการเก็บภาษีไม่ว่าจะเก็บจากผู้ผลิตหรือจากผู้บริโภคภาระภาษีก็จะตกอยู่กับทั้งสองฝ่าย มากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับลักษณะของอุปสงค์และอุปทานของสินค้านั้น เราจึงน่าจะอนุมานได้ว่า ไม่ว่าจะเก็บภาษีในรูปแบบใด ผู้บริโภคก็มีส่วนรับภาระทั้งสิ้น

แต่ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งนักวิชาการเป็นห่วงอย่างยิ่งก็คือ ตลาดกิจการโทรคมนาคม จะมีผู้ประกอบการน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เพราะภาษีสรรพสามิตจะสร้างต้นทุนเพิ่มขึ้นให้แก่รายใหม่โดยที่ รายเก่าจะอยู่ในสถานะได้เปรียบกว่า เนื่องจากได้สิทธิผูกขาดอยู่ช่วงเวลาหนึ่ง และมีโอกาสสร้างฐาน ลูกค้าไว้จำนวนมากแล้ว จึงมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่ามาก นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะ ของ ทศท. และ กสท. หลังการแปรรูปบวกกับประเด็นที่ว่าในอนาคตรัฐบาล (หรือ กทท.) จะเรียกเก็บ ภาษีสรรพสามิตจากทั้งสองหน่วยงานนี้เช่นเดียวกัน โดยอ้างความเสมอภาคตามหลักกฎหมายก็ทำให้ สาธารณชนยังไม่แน่ใจว่า สองหน่วยงานนี้จะเข้มแข็งหรือปวกเปียก จนท้ายที่สุดถูกขูดรีดกิจการโดย บริษัทเอกชนในอนาคต

เมื่อวิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นว่า ภาษีสรรพสามิตจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในฐานะ ผู้บริโภคแต่ประการใด เพราะเมื่อรายใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาด และ ทศท. และ กสท. เองก็มีสิทธิ จะถูกควมรวมกิจการ การมีอำนาจเหนือตลาดอย่างสมบูรณ์ก็จะเกิดขึ้น เมื่อขาดการแข่งขัน คุณภาพ บริการจะลดลง และค่าบริการก็จะเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ผู้ใช้บริการดังกล่าวจะต้องรับภาระเพิ่มขึ้นในอนาคต และเนื่องจากการสื่อสารโทรคมนาคมเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการดำเนินธุรกิจที่จะส่งผลให้ต้นทุนของ การดำเนินธุรกิจเพิ่มขึ้น รัฐบาลคงต้องตอบต่อสาธารณชนว่าต้องการสถานการณ์เช่นนี้หรือไม่

๕. การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมและการแปรสัญญา

ในกรณีที่มีการเปิดเสรี และไม่มี การแปรสัญญาบริษัทเอกชนคู่สัญญาจะ “เสียเปรียบ” รายใหม่ในเรื่องการจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้รัฐต่อไปจนกระทั่งหมดอายุของสัญญา และมีข้อจำกัดในการ ใช้โครงข่ายที่ได้ลงทุนไป แต่บริษัทคู่สัญญาก็มีความ “ได้เปรียบ” รายใหม่จากสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ได้รับจากรัฐ แลกกับการจ่ายส่วนแบ่งรายได้ตลอดอายุของสัญญาที่ทำไว้ ซึ่งบริษัทรายใหม่ที่จะเข้าสู่ ตลาดในอนาคตจะไม่มีสิทธิประโยชน์เหล่านี้ เช่น สิทธิผูกขาดในตลาดเป็นระยะเวลาหนึ่ง (ซึ่งส่งผล ให้บริษัทคู่สัญญามีโครงข่ายที่สมบูรณ์ และมีฐานลูกค้าในปัจจุบันจำนวนมาก) สิทธิในการใช้ ทรัพยากรของรัฐโดยไม่มีค่าใช้จ่าย สิทธิในการได้เลขหมายโทรศัพท์ สิทธิในการได้คลื่นความถี่ สิทธิ ในการต่อเชื่อมกับโครงข่ายคู่สัญญาภาครัฐ และสิทธิประโยชน์อื่นๆ ตามเงื่อนไขในแต่ละสัญญาที่ แตกต่างกันไป เช่น สิทธิในวงโคจรดาวเทียม สิทธิในการใช้สถานที่ของรัฐ ฯลฯ

ดังนั้น การไม่เปลี่ยนแปลงส่วนแบ่งรายได้และภาระผูกพันตามสัญญาสัมปทานจะส่งผลให้ บริษัทคู่สัญญาปัจจุบัน และบริษัทรายใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดต่างมีข้อได้เปรียบและเสียเปรียบกันและกัน การแข่งขันกันน่าจะมีความเป็นธรรมพอสมควร โอกาสที่จะเกิดคู่แข่งรายใหม่ในตลาดก็จะเพิ่มขึ้น โดย รัฐบาลควรพิจารณาว่าจะจัดการอย่างไรกับ ทศท. และ กสท. ให้เป็นคู่แข่งที่สมน้ำสมเนื้อกับบริษัท

เอกชนก็น่าจะเอื้อต่อการเปิดเสรีเพียงพอแล้ว การที่รัฐบาลเปลี่ยนส่วนแบ่งรายได้เป็นภาษีสรรพสามิต และมีแนวโน้มจะจัดเก็บทุกราย จะทำให้บริษัทปัจจุบันมีความได้เปรียบขึ้นมาอย่างมหาศาล จนบริษัทรายใหม่ไม่สามารถแข่งขันได้ ตลาดกิจการโทรคมนาคมในอนาคตจะจำกัดอยู่เฉพาะบริษัทที่มีอยู่ในปัจจุบันกับ ทศท. และ กสท. เท่านั้น ซึ่งความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานภาพของ ทศท. และ กสท. ทำให้นักวิชาการเกรงว่ามีโอกาสถูกสุขุมกิจการ และผลสุดท้ายประชาชนก็จะเป็นผู้เสียประโยชน์จากการมีบริษัทไม่กี่รายที่ครอบงำกิจการนี้”

ในบทความตั้งแต่ข้อ ๒ ถึง ข้อ ๕ ที่ผู้เขียนได้ตั้งหัวข้อในการแสดงความคิดเห็นว่า

๒. รัฐบาลได้ประโยชน์จากภาษีสรรพสามิต?
๓. บริษัทเอกชนได้ประโยชน์จากภาษีสรรพสามิต?
๔. ประชาชนได้ประโยชน์จากภาษีสรรพสามิต?
๕. การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมและการแปรสัญญา

แล้วผู้เขียนได้สรุปเป็นประโยคสุดท้ายว่า

“ประชาชนก็จะเป็นผู้เสียประโยชน์จากการมีบริษัทไม่กี่รายที่ครอบงำกิจการนี้” อันแสดงว่าผู้เขียนบทความไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดเพื่อเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมในกรณีนี้อย่างชัดเจนโดยไม่มีอะไรเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ประการใด

นอกจากนี้ยังมีบทความของสื่อมวลชน อาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิชาการ นักการเมืองฝ่ายค้าน วุฒิสมาชิกบางคน ที่แสดงความคิดเห็นไม่เห็นด้วยกับนโยบายในการตราพระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในกรณีนี้อีกมากมายหลากหลายความคิดซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยไม่สามารถยกมากล่าวในคำวินิจฉัยนี้ได้ทั้งหมด ซึ่งล้วนแต่เป็นการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งตามรัฐธรรมนูญต้องอยู่ในความควบคุมตรวจสอบของรัฐสภาทั้งสิ้น ไม่มีอะไรที่เกี่ยวกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่ประการใดเลย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องหรือควบคุมตรวจสอบนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีตามบทความหลากหลายต่าง ๆ มากมายที่มีผู้แสดงความคิดเห็นคัดค้านนโยบายการออกพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ แต่อย่างใด

ส่วนความหมายของมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ

ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ ซึ่งในที่นี้คือการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต ๒ ฉบับ โดยฝ่ายบริหารนั้น ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศที่รัฐธรรมนูญยินยอมให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญลงมา

ตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ แสดงว่ารัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองบุคคลให้มีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม.....และบัญญัติให้ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด..... ดังนั้นบทบัญญัติตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงเป็นมาตรการอันหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติยินยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นอันรีบด่วน โดยมีเงื่อนไขว่ากฎหมายนั้นจะต้องตราขึ้นใช้บังคับเฉพาะกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนและคุ้มครองเอกชนตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ซึ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจกระทำได้ ถึงแม้จะไม่ปรากฏว่า ขณะตรากฎหมายใช้บังคับนั้น ได้เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจหรือมีแนวโน้มที่จะเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจดังได้วินิจฉัยมาข้างต้น และเป็นการห้ามมิให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจในกรณีอื่นด้วย

โดยที่พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าและบริการที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่จากความหมายคำว่า “สถานบริการ” และ “บริการ” เดิมในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และได้เพิ่มเติม “บริการ” บางประเภทที่รัฐเห็นสมควรเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มเติม คือ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยได้กำหนดลักษณะของบริการประเภทนี้ไว้ว่า “กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ” หมายความว่า การประกอบกิจการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐให้ดำเนินกิจการได้ เช่น กิจการโทรคมนาคม

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้พิจารณาเปรียบเทียบสินค้าและบริการที่จะต้องเสียภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติเดิม ๒ ฉบับที่ตราขึ้นใช้บังคับใน พ.ศ. ๒๕๒๗ กับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ ในพ.ศ. ๒๕๔๖ ดังกล่าวที่เป็นปัญหาในคดีนี้แล้ว เห็นว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓ ได้บัญญัติให้ยกเลิกความในตอนที่ ๕ “สถานบริการ” ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชกำหนดนี้แทน โดยกฎหมายใหม่ได้แบ่งลักษณะบริการตามกิจการที่ระบุไว้ใหม่ คือ

ตอนที่ ๕ กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ

ตอนที่ ๑๐ กิจการเสียงโชค

ตอนที่ ๑๑ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ

ตอนที่ ๑๓ บริการอื่นๆ

การแก้ไขปรับปรุงตามพระราชกำหนดใหม่เป็นการจัดแบ่งลักษณะบริการตามกิจการที่กำหนดขึ้นใหม่ในตอนที่ ๕ ตอนที่ ๑๐ และตอนที่ ๑๑ โดยมีได้ถือความหมายตามคำว่า “สถานบริการ” ตามกฎหมายเดิม จึงเป็นการปรับโครงสร้างการเก็บภาษีสรรพสามิตใหม่โดยจัดแบ่งเป็นกิจการในตอนที่ ๕ ตอนที่ ๑๐ ตอนที่ ๑๑ และกำหนดลักษณะบริการในกิจการทั้งสามตอนให้ชัดเจน เพื่อความสะดวกในการเก็บภาษีสรรพสามิตโดยที่ผู้ให้บริการในตอนที่ ๕ ตอนที่ ๑๐ ตอนที่ ๑๑ จะต้องเสียภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติเดิมที่บัญญัติเป็น “สถานบริการ” อยู่แล้ว เพียงแต่พระราชกำหนดใหม่ได้ยกเลิกคำว่า “สถานบริการ” ตามกฎหมายเดิมและแบ่งเป็น “กิจการ” โดยกำหนดลักษณะบริการในแต่ละกิจการให้ชัดเจนและครอบคลุมถึงบริการที่รัฐต้องเก็บภาษีสรรพสามิตเท่านั้น รูปคดีไม่มีข้อโต้แย้งว่าการแบ่งลักษณะบริการตามกิจการในตอนที่ ๕ ตอนที่ ๑๐ ตอนที่ ๑๑ ตามพระราชกำหนดทั้งสองฉบับในคดีนี้เพื่อเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะจะไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่อย่างไร ข้อวินิจฉัยในคดีนี้จึงมีเพียงปัญหาข้อเดียวว่าการตราพระราชกำหนดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมในตอนที่ ๑๒ นั้น เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เห็นว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอดดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาต่างๆ อันเกิดขึ้นจากคำจำกัดความของคำว่า “สถานบริการ” และ “บริการ” ซึ่งเป็นคำในกฎหมายเดิมตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๗ ประกอบกับปัจจุบันสินค้าและบริการต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปมีบริการใหม่ๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งรัฐบาลควรจัดเก็บภาษีสรรพสามิต จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องและทันต่อภาวะการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและรวดเร็ว จึงเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตจำเป็นต้องมีการพัฒนาต่อไปอีก เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต อันเป็นการเพิ่มพูนรายได้เข้าสู่รัฐให้มากยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้เกิดผลดีแก่ประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต วิธีการที่ดีที่สุดก็คือตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต โดยเพิ่มตอนต่างๆ ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในพระราชกำหนดให้สอดคล้องกับลักษณะของบริการ เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนและความยั่งยืนในการเก็บภาษีสรรพสามิตตามโครงสร้างที่ได้แก้ไขใหม่

เหตุนี้รัฐบาลจึงมีแนวคิดในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดสองฉบับที่ตราขึ้นนี้ โดยมีหลักฐานที่สมควรกล่าวถึงคือ รายงานประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม และรายงานผลการศึกษาของส่วนราชการและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

(๑) ในรายงานประจำปี ๒๕๔๕ ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

.....

ข้อ ๖ การแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม

.....

ข้อคิดเห็นจากสภาที่ปรึกษา ฯ

๑. ประเทศไทยมีข้อผูกพันกับองค์การการค้าโลก (WTO) จะเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในปี ๒๕๔๕.....

.....

๒. ข้อถกเถียงเพื่อการยกเลิกส่วนแบ่งรายได้แก่รัฐ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕

- การให้เอกชนคู่สัญญาชำระส่วนแบ่งรายได้ตลอดอายุสัญญาจะทำให้เอกชนคู่สัญญาเสียเปรียบรายใหม่ เนื่องจากเอกชนที่ประกอบการอยู่แล้วจะมีภาระส่วนแบ่งรายได้ไม่เท่ากัน ทำให้การแข่งขันไม่เป็นเสรี และไม่เป็นการจูงใจให้เกิดการลงทุนใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม เพราะเอกชนคู่สัญญาหรือผู้ให้บริการรายเก่ามีฐานลูกค้าในปัจจุบันเป็นจำนวนมาก มีเครือข่ายและเครื่องอุปกรณ์เพื่อดำเนินการที่ลงทุนก่อสร้างและให้บริการอย่างสมบูรณ์เรียบร้อยแล้ว ยังมีสิทธิในการได้มาซึ่งเลขหมายโทรศัพท์โดยไม่มีต้นทุน สิทธิในการได้คลื่นความถี่โดยไม่มีต้นทุน (ยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปีแก่รัฐ) สิทธิในการต่อเชื่อมโครงข่ายของคู่สัญญาภาครัฐโดยไม่เสียค่าบริการ และสิทธิประโยชน์อื่นๆ ตามเงื่อนไขในแต่ละสัญญาที่แตกต่างกัน เช่นสิทธิในวงโคจรดาวเทียม หรือการใช้สถานที่รัฐในขณะที่คาดว่าบริษัทเอกชนรายใหม่จะไม่ได้รับ นอกจากนี้ที่สำคัญผู้ประกอบการรายเก่าได้สิทธิผูกขาดในช่วงหนึ่งของอายุสัญญา ทำให้ได้รับ “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” หรือ “กำไรส่วนเกิน” จากการประกอบการอยู่แล้ว

- ข้อเสนอให้บริษัทเอกชนยุติการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ ทศท. และ กสท. หรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญาในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นไปนั้น ไม่เป็นผลดีทั้งต่อประชาชนและรัฐบาล เพราะเหตุว่าผู้ให้บริการรายเก่าจะได้เปรียบคู่แข่งรายใหม่ในตลาดอย่างมหาศาลในทันที เนื่องจากข้อเสียเปรียบที่อยู่จะหมดไปเกือบทั้งสิ้น โอกาสที่ผู้ให้บริการรายใหม่จะเข้าแข่งขัน จะทำได้ยากมาก การแข่งขันในอนาคตจะขาดประสิทธิภาพ จนมีความโน้มเอียงที่จะเกิดการผูกขาดธุรกิจนี้ในที่สุดได้
- ส่วนแบ่งรายได้ ทศท. และ กสท. ควรตกเป็นของรัฐ ข้อเสนอให้บริษัทเอกชนยุติการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ ทศท. และ กสท. ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ อาจถือได้ว่าเป็นการไม่รักษาสัญญาที่ให้ไว้แก่ภาครัฐ และเป็นการเอาเปรียบภาครัฐ แต่การที่บริษัทเอกชนจ่ายผลประโยชน์ให้ ทศท. และ กสท. ที่เป็นคู่สัญญาซึ่งกำลังจะแปรรูปเป็นบริษัทคู่แข่งกับตนต่อไปตลอดจนอายุสัญญา ก็อาจเกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับบริษัทเอกชนคู่สัญญาเช่นเดียวกัน ดังนั้นสิ่งที่ควรก็คือให้บริษัทเอกชนคู่สัญญาจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนนั้นให้แก่กระทรวงการคลังโดยตรงแทนที่จะจ่ายให้แก่ ทศท. และ กสท. ซึ่งกลายเป็นธุรกิจคู่แข่งของบริษัทเอกชนไปแล้ว

(ดังนั้นในปี ๒๕๕๖ กระทรวงการคลังจึงเป็นผู้ริเริ่มตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม ดังปรากฏตามกระบวนการที่กล่าวข้างต้น จนได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๕๖ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่เป็นปัญหาในคดีนี้)

(๒) เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ นายสมหมาย ภาษี ประธานคณะทำงานพิจารณาทรัพย์สิน หนี้สินและภาระผูกพันขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย (ด้านโทรคมนาคม) ที่จะโอนไปยังบริษัทที่จะตั้งใหม่ ได้มีคำสั่งที่ ๒/๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะทำงานย่อยเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ ความเหมาะสมในการแปลงส่วนแบ่งรายได้จากสัญญาร่วมการทำงานให้เป็นภาษีสรรพสามิต ดังปรากฏสรุปรายงานการนำภาษีสรรพสามิตมาใช้สำหรับบริการโทรคมนาคมเพื่อชดเชยการแบ่งรายได้จากสัญญาร่วมการทำงานดังต่อไปนี้

สรุปรายงานการนำภาษีสรรพสามิตมาใช้สำหรับบริการโทรคมนาคม เพื่อชดเชยการแบ่งรายได้จากสัญญาร่วมการทำงาน

๑. แนวความคิดและหลักการในการนำภาษีสรรพสามิตมาใช้สำหรับบริการโทรคมนาคม การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับบริการโทรคมนาคมเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมได้ และถือเป็นเครื่องมือหารายได้เข้ารัฐที่เป็นธรรมต่อบริษัทเอกชนผู้ให้บริการมากกว่าการที่รัฐทำสัญญากับบริษัทเอกชนผู้ให้บริการเป็นราย ๆ ไป เพราะภาษีเป็นกฎกติกาที่ปฏิบัติต่อบริษัทเอกชนแต่ละรายอย่างเสมอภาค ในกรณีนี้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อชดเชยการแบ่งรายได้จากสัญญาร่วมकरणงาน (๑) ไม่ควรทำให้รัฐมีรายได้ลดลงไปจากเดิมและ (๒) เป็นธรรมกับบริษัทเอกชนคู่สัญญาขณะเดียวกัน (๓) ไม่ควรเพิ่มภาระให้กับผู้บริโภค และ (๔) ต้องสอดคล้องกับระบบภาษีสรรพสามิตในปัจจุบัน

๒. แนวทางปฏิบัติด้านกฎหมาย

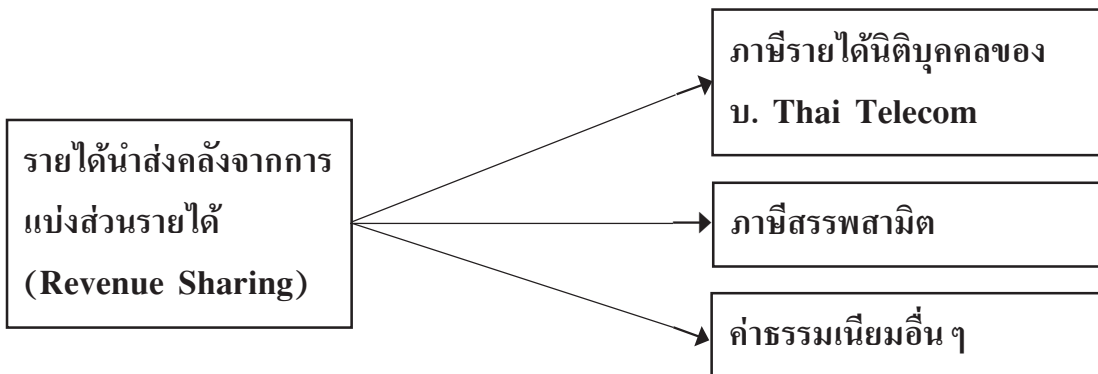
.....

๓. แนวนโยบายปฏิบัติในต่างประเทศ

ภาษีสรรพสามิต (Excise Tax) สำหรับบริการสื่อสารและโทรคมนาคมได้มีการจัดเก็บในต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกามีการนำ Federal telephone excise tax มาใช้เป็นครั้งแรกในปี ๑๘๕๘ เพื่อนำเงินรายได้ภาษีมาใช้จ่ายในสงคราม Spanish American War โดยจัดเก็บจากผู้ให้บริการโทรศัพท์เท่านั้น ภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากการใช้โทรศัพท์สามารถจัดเก็บได้หลายรายการ เช่น ค่าสมาชิก ค่าบริการโทรศัพท์ภายในพื้นที่หรือต่างพื้นที่ บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และการสอบถามเลขหมาย

๔. แนวคิดเบื้องต้นในการคำนวณภาษีสรรพสามิต

การนำภาษีสรรพสามิตมาใช้กับบริการสื่อสารและโทรคมนาคมของประเทศไทยเพื่อชดเชยการแบ่งส่วนรายได้ (Revenue Sharing) และต้องเป็นธรรมกับบริษัทเอกชนคู่สัญญา และไม่เพิ่มภาระให้กับประชาชน



๔.๑ ฐานภาษีสรรพสามิต

สำหรับ Fixed Line ควรจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากค่าธรรมเนียมรายเดือน (Monthly fee) และจำนวนครั้งในการใช้บริการ (Number of Calls)

สำหรับ Mobile Phone ควรจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากค่าธรรมเนียมรายเดือน (Monthly fee) และเวลาในการใช้บริการ (Air Time)

๔.๒ อัตราภาษีสรรพสามิต

อัตราภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บควรเป็นอัตราต่ำสุดที่รัฐได้จัดเก็บจากบริษัทเอกชน ตามสัญญาร่วมการงาน เนื่องจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตต้องจัดเก็บในอัตราเดียวกัน และไม่เพิ่มภาระให้กับบริษัทเอกชนคู่สัญญา มิฉะนั้นบริษัทเอกชนคู่สัญญาอาจยกเป็นเหตุให้บอกเลิกสัญญาหรือฟ้องร้องได้ นอกจากนี้ควรมีการทำข้อตกลงที่จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมในกรณี ที่รายได้รวมจากภาษีสรรพสามิตและภาษีนิตินุคลดลง

(๓) เอกสารรายงานผลการศึกษการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมของ กรมสรรพสามิต จากเอกสารประกอบการพิจารณาพระราชกำหนดฉบับของสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร หน้า ๓๒ ถึง หน้า ๔๓

ได้ความว่ากรมสรรพสามิตได้แต่งตั้งคณะทำงานทำการศึกษาโดยละเอียดแล้วได้สรุปผล การศึกษาดังนี้

๑. ลำดับความเป็นมาและเหตุผลสำคัญในการพิจารณา

๑.๑ การบริการโทรคมนาคมในปัจจุบัน

เนื่องจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) เป็นองค์การรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการโทรคมนาคมได้ระดับหนึ่งในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา แต่ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากได้ จึงได้เกิดมีการให้สัมปทานกับ บริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินกิจการด้านโทรคมนาคมในรูปแบบ BTO (Built Transfer Operate) และมีข้อตกลงในสัญญาร่วมการงานระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจกับภาคเอกชน ซึ่งในปัจจุบันมีความแตกต่างกันทั้งในด้านอายุของสัญญาและค่าสัมปทานของแต่ละสัญญา

๑.๒ กฎหมายและข้อตกลงที่ให้เปิดเสรี

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๓๓๕ (๒) มีสาระสำคัญสรุปว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากร สื่อสารของชาติและให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรและกำกับดูแลประกอบกิจการ โทรคมนาคม โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน เน้นการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม

๒) กรอบข้อตกลงขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ให้มีการเปิดตลาดเสรีกิจการโทรคมนาคมหลังปี ๒๕๕๕ (ค.ศ. ๒๐๐๖)

๑.๓ การดำเนินงานของรัฐบาล

๑) ปี ๒๕๕๐ รัฐบาลผ่านความเห็นชอบในการกำหนดนโยบายหลักและแนวทางการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมไว้ในแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม มีสาระสำคัญ คือ ยกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ให้กระทรวงการคลังและกระทรวงคมนาคมพิจารณาร่วมกันจัดตั้งและบริหารงานบริษัทร่วมทุน โดยให้รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด สำหรับขั้นตอนการเตรียมการก่อนสิ้นปี ๒๕๕๕ ให้กำหนดมาตรการที่ต้องปฏิบัติคือ การแปรสัญญาโทรคมนาคม หรือสัญญาร่วมकरण ระหว่างกรมไปรษณีย์โทรเลข ทศท. กสท. กับบริษัทคู่สัญญา เพื่อให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ภายใต้การปฏิบัติแบบเดียวกัน

๒) ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔ รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) และคณะกรรมการกำกับแปรสัญญาร่วมकरणด้านกิจการโทรคมนาคม (กปส.) ให้หน่วยงานวิชาการ เช่น TDRl สถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น ทำการศึกษาหาแนวทางการแปรสัญญาโทรคมนาคม ผลสรุปมีความเห็นแตกต่างกันในหลายประเด็น ทำให้การแปรสัญญา ๑ ไม่ประสบผลสำเร็จ

๓) ปี ๒๕๕๕ หน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และสมาคมโทรคมนาคมแห่งประเทศไทย ได้ร่วมประชุมหารือ และเห็นชอบให้มีการศึกษาแนวทางความเป็นไปได้ ในการจัดเก็บภาษีจากกิจการโทรคมนาคมโดยเน้นความเท่าเทียมกันในระบบภาษีเพื่อการแข่งขันอย่างเสรี

๒. แนวคิดในการจัดเก็บเป็นภาษีสรรพสามิต

เหตุผลที่กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีจากกิจการโทรคมนาคมเป็นภาษีสรรพสามิต เนื่องจากฐานของการจัดเก็บคือรายรับของค่าบริการก่อนหักค่าใช้จ่ายใด ๆ จากผู้ประกอบการโดยตรง ซึ่งเป็นไปตามหลักการของกฎหมายภาษีสรรพสามิต อีกทั้งภาษีเป็นเครื่องมือที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ทั้งยังเป็นกฎกติกาที่มีการปฏิบัติต่อภาคเอกชนแต่ละรายอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งสามารถหารายได้เข้ารัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย นอกจากนี้ยังใช้เป็นกลไกในการบริหาร และกำหนดทิศทางของการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

๓. แนวทางการดำเนินงานจัดเก็บเป็นภาษีสรรพสามิต

๓.๑ หลักการ

๑) ผู้ประกอบการทุกราย ทั้งรายเดิมและรายใหม่ที่จะเข้ามาในตลาดโทรคมนาคม ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

๒) ผู้ให้บริการโทรศัพท์ต้องไม่รับภาระเพิ่มขึ้น

๓) มีความสอดคล้องกับระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในปัจจุบัน ทั้งตัวกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ

๔) รัฐบาลได้รับผลประโยชน์จากค่าภาษีสรรพสามิต

๓.๒ ขอบเขตการพิจารณา

๑) กลุ่มเป้าหมายจำนวน ๒ กลุ่ม ที่ในปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่ใช้บริการ
คือ

- กลุ่มโทรศัพท์พื้นฐาน ๒ ราย ได้แก่ TA และ TT&T

- กลุ่มโทรศัพท์เคลื่อนที่ ๔ ราย ได้แก่ AIS DTAC DPC และ TA

ORANGE

๒) ระยะเวลาการพิจารณากำหนดอัตราภาษีถึงสิ้นปี ๒๕๕๕ และตั้งแต่ปี ๒๕๕๐
ที่จะมีการเปิดเสรี ควรทำการศึกษาเพื่อกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสม

๓.๓ การบริหารการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

๑) ในชั้นแรกจะจัดเก็บจากกิจการโทรศัพท์เท่านั้น โดยแยกเป็นโทรศัพท์พื้นฐาน
และโทรศัพท์เคลื่อนที่

๒) ความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียภาษี เกิดขึ้นเมื่อได้มีการชำระราคาค่าบริการ
โทรคมนาคม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในปัจจุบัน

๓) ฐานภาษีสรรพสามิต ให้คำนวณจากรายรับเฉพาะค่าบริการโทรคมนาคม
ก่อนหักค่าใช้จ่าย

๔) อัตราภาษีสรรพสามิตเป็นอัตราตามมูลค่า ได้แก่

- กิจการโทรศัพท์พื้นฐาน เก็บอัตราร้อยละ ๒ ของรายรับ

- กิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เก็บอัตราร้อยละ ๑๐ ของรายรับ

- กิจการโทรคมนาคมอื่น เช่น ระบบสื่อสารด้วยดาวเทียม โคร่งข่าย

ใยแก้วนำแสง เป็นต้น จะพิจารณาในโอกาสต่อไป

จากการกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตดังกล่าว ทำให้เกิดมีส่วนต่างระหว่างรายได้ตามสัญญาเดิมกับภาษีสรรพสามิตที่ต้องชำระ เพื่อเป็นการชดเชยรายได้ส่วนที่ขาดไป จึงเห็นควรจัดเก็บเป็นค่าธรรมเนียมพิเศษ

๕) การยื่นแบบรายการเพื่อชำระภาษี โดยยื่นตามระเบียบที่ปฏิบัติในปัจจุบัน เช่น การขอขยายเวลาการชำระภาษีเป็นภายในวันที่ ๑๕ ของเดือนถัดไป เป็นต้น

๓.๔ ขั้นตอนการดำเนินการ

๑) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เช่น เพิ่มบทนิยามกำหนดหน้าที่ของผู้มีหน้าที่เสียภาษี กำหนดฐานภาษี การกำหนดค่าธรรมเนียมพิเศษ เป็นต้น

๒) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เช่น เพิ่มเติมคุณลักษณะกิจการโทรคมนาคม กำหนดเพดานอัตราภาษี เป็นต้น

๓) ออกประกาศกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อกำหนดอัตราภาษีที่จะใช้จัดเก็บภาษี

๔) ในการแก้ไขพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว จะต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือถ้าเป็นพระราชกำหนด ต้องอาศัยมาตรา ๒๑๘ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓.๕ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑) สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บนพื้นฐานของหลักการการแข่งขันโดยเสรีและอย่างเป็นธรรม ในระยะยาวจะเป็นการแข่งขันที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และระบบภาษีอัตราเดียวอย่างเท่าเทียมกัน

๒) ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากการแข่งขันโดยตรง ทั้งทางด้านการให้บริการที่มีคุณภาพ ค่าบริการก็จะถูกลง

๓) ผู้ประกอบการไม่รับภาระมากกว่าเดิม

๔) การจัดเก็บรายได้ด้วยกระบวนการที่โปร่งใส ชัดเจน สามารถตรวจสอบได้ (Good Governance)

๕) รัฐบาลจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ และค่าธรรมเนียมพิเศษ ไม่ต่ำกว่าปีละประมาณ ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท

ข้อความดังกล่าวข้างต้นเป็นรายงานแสดงความคิดเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับผลการศึกษาของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลังและองค์การที่เกี่ยวข้องที่เห็นว่าควรแปลงค่าตอบแทนการได้สัมปทานกิจการโทรคมนาคมที่เอกชนคู่สัญญาต้องจ่ายแก่รัฐเป็นให้จ่ายแก่รัฐในรูปภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นมุมมองของทางราชการ โดยอาจกล่าวสรุปความเห็นดังกล่าวได้ ๓ กรณี ดังนี้

(๑) ความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

.....ดังนั้นสิ่งที่ควรก็คือให้บริษัทเอกชนคู่สัญญาจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนนั้นให้แก่กระทรวงการคลังโดยตรงแทนที่จะจ่ายให้แก่ ทศท. และ กสท. ซึ่งกลายเป็นธุรกิจคู่แข่งของบริษัทเอกชนไปแล้ว

(๒) ความเห็นของคณะทำงานย่อยเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ ความเหมาะสมในการแปลงส่วนแบ่งรายได้จากสัญญาร่วมการทำงานให้เป็นภาษีสรรพสามิต

.....การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับบริการโทรคมนาคมเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมได้ และถือเป็นเครื่องมือหารายได้เข้ารัฐที่เป็นธรรมต่อบริษัทเอกชนผู้ให้บริการมากกว่าการที่รัฐทำสัญญากับบริษัทเอกชนผู้ให้บริการเป็นราย ๆ ไปเพราะภาษีเป็นกฎกติกาที่ปฏิบัติต่อบริษัทเอกชนแต่ละรายอย่างเสมอภาค

(๓) รายงานผลการศึกษาของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง

.....เหตุผลที่กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีจากกิจการโทรคมนาคมเป็นภาษีสรรพสามิตเนื่องจากฐานของการจัดเก็บคือรายรับของค่าบริการก่อนหักค่าใช้จ่ายใด ๆ จากผู้ประกอบการโดยตรงซึ่งเป็นไปตามหลักการของกฎหมายภาษีสรรพสามิต อีกทั้งภาษีเป็นเครื่องมือที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ทั้งยังเป็นกฎกติกาที่มีการปฏิบัติต่อภาคเอกชนแต่ละรายอย่างเท่าเทียมกันรวมทั้งสามารถหารายได้เข้ารัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย นอกจากนี้ยังใช้เป็นกลไกในการบริหารและกำหนดทิศทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

ส่วนมุมมองของนักวิชาการ บทความในสื่อมวลชน (หนังสือพิมพ์) และสมาชิกวุฒิสภาบางคน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน เท่าที่ผู้ทำคำวินิจฉัยรวบรวมได้ ปรากฏตามหัวข้อข้างดังต่อไปนี้

๑. ข่าวกจากหนังสือพิมพ์

- ดีความ พระราชกำหนดภาษีโทรคมนาคม ส.ว. - นักวิชาการเคลื่อนไหวฝ่ายค้าน (ทำไม) นิ่งเฉย (หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖)

- ด้านแปรสัญญาสัมปทานเป็นภาษีฝืนกกำลัง “ถวายฎีกา”
(หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๖)
- ฝ่ายค้านถล่ม พระราชกำหนดส่งท้ายดีความวันนี้ (หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖)
- บทบรรณาธิการ : ศาลรัฐธรรมนูญผู้ชี้ขาด (หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖)
- เดิมพัน “พระราชกำหนด” ขัดรัฐธรรมนูญ? “ทักษิณ” เสียหน้า - “อภิสิทธิ์” ได้แต้ม
(หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ วันที่ ๖ - ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖)
- ข้อสงสัยวุฒิ พระราชกำหนดสื่อสาร เทียบเท่ารัฐประหารรัฐธรรมนูญ
(หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖)

๒. บทความจากหนังสือพิมพ์

- รัฐบาลไม่มีอำนาจกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ไม่มีสิทธิเปลี่ยนค่าสัมปทานเป็นภาษีสรรพสามิต โดยสมเกียรติ อ่อนวิมล สมาชิกวุฒิสภา จังหวัดสุพรรณบุรี (หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๖)
- ข้อสังเกตต่อกรณี การออกพระราชกำหนดเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานกิจการโทรคมนาคม เป็นภาษีสรรพสามิต โดยนายคณิน บุญสุวรรณ (หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖)

๓. บทความจาก INTERNET

- การออกพระราชกำหนด
โดยนายชำนาญ พิเชษฐพันธ์ เนติบัณฑิตอังกฤษ (หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ : [http:// 202.57.135.46/pub/viewnews.asp? news=27.51.123.22](http://202.57.135.46/pub/viewnews.asp?news=27.51.123.22))
- การออกพระราชกำหนด : เก็บภาษีสรรพสามิตปูทางสู่การแปรสัญญา (ยกเลิกสัญญา) โทรคมนาคม โดย รศ.ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา (<http://www.parliament.go.th>)

๔. ความเห็นของคณะอาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- แถลงการณ์ของคณะอาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ต่อกรณีการออกพระราชกำหนดในการแปรสัญญาโทรคมนาคม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖

ข่าวหนังสือพิมพ์ต่างๆ และเอกสารข้างต้น เป็นการแสดงความคิดเห็นคัดค้านการออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เพื่อเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมในมุมมองต่างๆ กัน โดยเฉพาะบทบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ได้วิจารณ์ว่า

.....

มีเสียงวิจารณ์ว่า รัฐบาลไม่ยอมฟังเสียงนักวิชาการ ทั้งที่หลายสถาบันเคยศึกษาวิจัยเรื่องนี้ แต่ถึงขั้นออกพระราชกำหนดตามความเห็นสมาคมโทรคมนาคม ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการปัจจุบัน และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ผู้นำฝ่ายค้านตั้งข้อสังเกตว่า อาจจะมีวาระซ่อนเร้น และถูกมองว่าเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของนักธุรกิจ การเมือง และเป็นการทุจริตในเชิงนโยบาย

เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ เหตุผลของฝ่ายที่คัดค้านล้วนเป็นข้อหาที่ฉกรรจ์แทนที่รัฐบาลจะรอให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กทช. แต่กลับทำเองและเสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่าละเมิดรัฐธรรมนูญและเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง จึงต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาด อย่าทำเป็นเล่นไป รัฐบาลในอดีตต้องลาออกมาแล้ว เมื่อสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดแต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญไม่อนุมัติจะมีผลอย่างไร

(รายละเอียดหาอ่านได้จากข่าวในหนังสือพิมพ์ต่างๆ ตามวันที่ระบุข้างต้น เพราะผู้ทำคำวินิจฉัยไม่สามารถนำมากล่าวไว้ได้ทั้งหมดในคำวินิจฉัยนี้)

ข้อกล่าวอ้างของฝ่ายผู้ร้องคัดค้านพระราชกำหนดและข้อโต้แย้งของฝ่ายผู้มีอำนาจบังคับใช้พระราชกำหนดมีอยู่ดังกล่าวข้างต้น เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงของทั้งสองฝ่ายตามเอกสารที่กล่าวถึงข้างต้นทั้งหมดแล้ว เห็นว่าข้อกล่าวอ้างของฝ่ายผู้ร้องคัดค้านพระราชกำหนดยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างไร ข้อกล่าวอ้างส่วนใหญ่เป็นเรื่องวิพากษ์วิจารณ์นโยบายหรือการกระทำของรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดและคาดการณ์ผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวในปัจจุบันที่จะนำไปสู่ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้เห็นได้ชัดเจน

ส่วนข้อโต้แย้งของฝ่ายผู้บังคับใช้พระราชกำหนด มีข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมแสดงถึงผลในการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐเพิ่มขึ้นโดยถือได้ว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเพื่อเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มดังกล่าวมีส่วนก่อให้เกิดผลดังกล่าวขึ้นแล้ว จึงพอถือได้ว่าการตราพระราชกำหนดสองฉบับนี้เป็นประโยชน์ในทางความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ ดังตัวอย่างทำให้สัมภพณ์ของผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศดังต่อไปนี้

(๑) คำให้สัมภาษณ์ของนายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังตามข่าวใน น.ส.พ. มติชน วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ หน้า ๑๔ หัวข้อข่าวว่า “ขรก. ลุ้นขึ้นเงินเดือน หลังหน้าแห่งมา ๘ ปี” โดยมีเนื้อข่าวตามคำให้สัมภาษณ์ว่า นายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เปิดเผยว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลจะสามารถจัดเก็บรายได้เกินเป้าหมายที่วางไว้ โดยล่าสุดสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้ประเมินว่า จะเป็นปีแรกที่รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้สุทธิได้สูงถึง ๑ ล้านล้านบาท สูงกว่าประมาณการรายรับสุทธิที่ ๘๗๖,๐๐๐ ล้านบาท กว่า ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แม้ว่าจะหักรายได้ที่จัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วก็ตาม

“รายรับที่เพิ่มสูงขึ้น มีสาเหตุจากเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวขึ้นจากนโยบายของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยสินเชื่อเพิ่มขึ้น การบริหารการจัดเก็บภาษีที่ดีขึ้น ขณะที่งบประมาณรายจ่ายก็สามารถเร่งรัดเบิกจ่ายได้ถึง ๙๒% ซึ่งเป็นอัตราที่สูงที่สุดเท่าที่เคยมีมา แม้ในช่วง ๖ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีการเบิกจ่ายบ.ฯ ล่าช้า เพราะเป็นช่วงรอยต่อของการปฏิรูประบบราชการ แต่คาดว่าช่วงต่อจากนี้รัฐจะเร่งรัดการเบิกจ่ายส่วนหนึ่งเพื่อชดเชยผลกระทบจากภาวะสงคราม” นายวราเทพกล่าว

(๒) คำให้สัมภาษณ์ของ ร้อยเอก สุชาติ เชาววิศิษฏ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามข่าวใน น.ส.พ. มติชน วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๖ หน้า ๗ หัวข้อข่าวว่า “คลังเร่ง” งบ.ฯ สมดุล “เร่งเร็วขึ้นเป็นปี ๔๘” หัวข้อข่าวรอง “เร่งปีมรายได้เกินเป้าแสนล้าน ๒ ปี”

ร้อยเอก สุชาติ เชาววิศิษฏ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เปิดเผยภายหลังการหารือร่วมกับผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลังว่า หลังจากที่ได้ติดตามผลงานของทุกส่วนราชการพบว่าทั้งกรมจัดเก็บภาษีและไม่ได้จัดเก็บมีการดำเนินตามนโยบายเป็นอย่างดี โดยเฉพาะเรื่องวินัยการคลัง และจากการติดตามตัวเลขเศรษฐกิจต่างๆ ทำให้มั่นใจว่ารัฐบาลจะสามารถดำเนินนโยบายงบประมาณสมดุลได้ภายในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เร็วกว่าเป้าหมายเดิมที่ตั้งไว้ว่าจะสมดุลในปี ๒๕๕๙

ร้อยเอก สุชาติกล่าวว่า สาเหตุที่สามารถจัดงบประมาณสมดุลได้เร็วกว่าเป้าหมาย เนื่องจากรัฐบาลสามารถควบคุมรายจ่ายให้อยู่ในระดับที่ต่ำมาโดยตลอด รวมทั้งลดระดับหนี้สาธารณะจาก ๕๕% ของผลผลิตมวลรวมในประเทศ (จีดีพี) มาเป็น ๔๕% ขณะเดียวกัน สามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงขึ้นมากโดยปี ๒๕๕๖ คาดว่าจะจัดเก็บได้เกินเป้า ๑ แสนล้านบาท แบ่งเป็นการจัดเก็บภาษีเกินเป้า ๗ หมื่นล้านบาท อีก ๓ หมื่นล้านบาท เป็นรายได้อื่น ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ

ร้อยเอก สุชาติกล่าวว่า แนวโน้มการจัดเก็บภาษีในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ คาดว่าจะยังคงเกินเป้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากเกินเป้า ๑ แสนล้านบาท เท่ากับปี ๒๕๕๖ ก็จะส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้ในปี ๒๕๕๘ ทั้งนี้ขึ้นกับสมมติฐานที่ว่าเศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากการหารือรายได้และการบริหารสินทรัพย์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) แสดงว่าเดือนมีนาคมที่ผ่านมา ตัวเลขเบื้องต้นการจัดเก็บรายได้รวม ๗๘,๑๗๓ ล้านบาทสูงกว่าประมาณการ ๑๐.๔% ซึ่งเป็นผลจากการเก็บภาษีจากฐานการบริโภคและฐานรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้วถึง ๑๗.๖% และ ๑๕.๗% ตามลำดับ ส่วนครึ่งปีแรกของงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลจัดเก็บได้รายได้ ๔๒๕,๗๖๓ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการ ๑๐.๕% และจากการประเมินพบว่า โรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง และสงคราม มีผลกระทบค่อนข้างน้อย และกระทบช่วงสั้นในด้านไตรมาส ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เท่านั้น จึงเชื่อมั่นว่าครึ่งปีหลังของงบประมาณ ๒๕๕๖ การจัดเก็บจะเป็นไปตามเป้า

(๓) คำให้สัมภาษณ์ของนายสมชัย สัจจงพงษ์ รองโฆษกกระทรวงการคลัง ตามข่าวใน น.ส.พ. มติชน วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๖ หน้า ๘ หัวข้อข่าวว่า “คลังยันชาร์สไม่กระทบจัดเก็บภาษีครึ่งปีหลังเข้าเป้าแน่”

นายสมชัย สัจจงพงษ์ รองโฆษกกระทรวงการคลัง เปิดเผยว่า กระทรวงการคลังยังเชื่อมั่นว่าการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าจะมีผลกระทบจากโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (ชาร์ส) ก็ตาม โดยเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ รัฐบาลจัดเก็บรายได้รวม ๘๘,๒๕๐ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการ ๕,๘๒๒ ล้านบาท หรือ ๑๒.๕% และสูงกว่าปีที่แล้ว ๕.๗% โดยคิดเป็นรายได้สุทธิ ๘๐,๒๖๓ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการ ๕,๒๕๑ ล้านบาท หรือ ๑๓% และสูงกว่าปีที่แล้ว ๔,๐๕๒ ล้านบาท หรือ ๕.๓%

ด้านผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลเบื้องต้นในช่วง ๖ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ (ตุลาคม ๒๕๕๕ - มีนาคม ๒๕๕๖) รัฐบาลจัดเก็บรายได้รวม ๔๘๒,๗๗๕ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการ ๕๒,๕๔๖ ล้านบาท หรือ ๑๒.๒% และสูงกว่าปีที่แล้ว ๖๑,๐๗๓ ล้านบาท หรือ ๑๔.๕% โดยคิดเป็นรายได้สุทธิทั้งสิ้น ๔๓๘,๓๑๓ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการ ๕๗,๐๐๓ ล้านบาท หรือ ๑๔.๕% สูงกว่าปีที่แล้ว ๖๔,๕๕๐ ล้านบาท หรือ ๑๗.๓%

จากการประเมินผลกระทบของสถานการณ์โรคชาร์ส และสงคราม พบว่ามีผลกระทบต่อเศรษฐกิจค่อนข้างน้อย ดังนั้น เชื่อมั่นว่าในช่วง ๖ เดือนหลังจากปีงบประมาณ ๒๕๕๖ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลยังคงเกินเป้าหมายแน่นอน

(๔) ทำให้สัมพันธภาพของนายพรชัย ฐีระเวช ผู้อำนวยการส่วนนโยบายรายได้และการบริหารทรัพย์สิน ในฐานะรองโฆษกสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) แลกผลการจัดเก็บรายได้ของ ๓ กรม ในช่วงครึ่งปีแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ (ตุลาคม ๒๕๕๕ - มีนาคม ๒๕๕๖) ตามข่าวในหนังสือพิมพ์แนวหน้า วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๖ หัวข้อข่าวว่า “คลังสุดปลื้มรีดภาษีทะเล ๔.๒๕ แสนล้าน เพราะมีรายได้ใหม่ทั้ง เชค - อาบอบนวด - โทร ฯ มาเสริมทัพ” ว่าการจัดเก็บรายได้ของทั้ง ๓ กรม ในช่วงครึ่งปีแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ (ตุลาคม ๒๕๕๕ - มีนาคม ๒๕๕๖) สามารถเก็บรายได้จำนวน ๔๒๕,๗๖๓ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปรับปรุง ๑๐.๕% และสูงกว่าช่วงเดียวกันของปีก่อน ๑๕.๓%

ทั้งนี้ กรมสรรพากรจัดเก็บรายได้รวม ๒๕๐,๓๘๐ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปรับปรุง ๑๐.๓% และสูงกว่าปีก่อน ๑๒.๕ % เป็นผลจากการจัดเก็บภาษีนิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยสูงกว่าประมาณการปรับปรุง ๑๖.๔%, ๑๓.๑% และ ๒.๘% ตามลำดับ

ส่วนกรมสรรพสามิตจัดเก็บรายได้รวม ๑๒๑,๐๔๑ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปรับปรุง ๑๕.๒% และสูงกว่าปีก่อน ๒๐.๒ % เป็นผลมาจากการจัดเก็บภาษีรถจักรยานยนต์ ภาษีสุรา ภาษีรถยนต์และภาษีเรือ ซึ่งจัดเก็บได้สูงกว่าประมาณการปรับปรุง ๒๕.๓%, ๒๖.๒%, ๒๐.๗% และ ๑๗.๘ % ตามลำดับ

นอกจากนี้ ยังรวมรายได้ภาษีจัดเก็บใหม่ได้แก่ ภาษีในท์คัลล์ ภาษีดีสโก้เชค ภาษีสถานอาบน้ำอบตัวและนวด ภาษีการออกสลากกินแบ่งและภาษีโทรคมนาคม จำนวน ๑,๐๐๗ ล้านบาท ซึ่งไม่รวมอยู่ในประมาณการปรับปรุง

สำหรับกรมศุลกากรจัดเก็บรายได้รวม ๕๔,๓๓๘ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปรับปรุง ๕๖% และสูงกว่าช่วงเดียวกันปีก่อน ๑๖.๒% โดยอากรขาเข้าจัดเก็บได้ ๕๓,๖๒๕ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปรับปรุง ๔.๕% และสูงกว่าปีก่อน ๑๗.๓%

“การจัดเก็บภาษีสูงกว่าเป้าหมายถึง ๑๐.๕% และจากการประเมินผลกระทบต่างๆ ของกระทรวงการคลังต่อสถานการณ์โรคหวัดมรณะและสงคราม พบว่ามีผลต่อเศรษฐกิจในแง่ภาพรวมค่อนข้างน้อย ดังนั้นจึงเชื่อมั่นได้ว่าครึ่งหลังปีงบประมาณ ๒๕๕๖ การจัดเก็บรายได้ของ ๓ กรม จะเป็นไปตามเป้าหมายอย่างแน่นอน”

เห็นว่าพระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสองฉบับในคดีนี้ มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่ต้นปี ๒๕๕๖ การที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศได้แถลงแสดงถึงความมั่นคง

ทางด้านเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศอยู่ในระดับดี เพราะส่วนหนึ่งมีการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีที่ดีขึ้น จึงแสดงได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ได้ตรารัฐขึ้น เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว

ส่วนข้อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายผู้ร้องโต้แย้งว่า กรณีเช่นนี้รัฐบาลควรตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภามีโอกาสตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจฝ่ายบริหารได้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น

ผู้ทำคำวินิจฉัย เห็นว่า โดยปกติอำนาจในการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชกำหนด จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ถ้อยคำว่า “พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี” เกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชกำหนดนั้น หมายความว่า เป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หรือการตราพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชกำหนด จะสมบูรณ์เป็นกฎหมายได้จะต้องผ่านขั้นตอนพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือถือเสมือนหนึ่งว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วเท่านั้น ส่วนการมีผลหรือมีสภาพบังคับเป็นกฎหมายได้เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เป็นเรื่องของผลหรือสภาพบังคับซึ่งเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งหลังจากนั้น

ดังจะเห็นตัวอย่างของความหมายของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยเกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น ทางรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีได้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ ที่บัญญัติว่า

มาตรา ๕๓ ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

มาตรา ๕๔ ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ

ทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้น
ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมา
ภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

การจะกล่าวว่ายานาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
เพียงฝ่ายเดียวนั้น จึงเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน จริงอยู่แม้จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
มาตรา ๒๓๑ บัญญัติไว้ว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการ
แผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้”
อันมีความหมายว่า พระมหากษัตริย์ไม่อยู่ในฐานะจะทรงรับพิชชอบในการตรากฎหมายก็เป็นเพราะ
ปัญหาดังกล่าวเป็นการดำเนินการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมืองหรือ
ต้องทรงดำรงพระสถานะเป็นกลางทางการเมือง และเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
มาตรา ๘ ที่บัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะ
ละเมิดมิได้” เท่านั้น หาใช่เป็นเพราะพระมหากษัตริย์มิได้มีพระราชอำนาจเกี่ยวกับการตรากฎหมาย
หรือมีพระราชอำนาจในการตรากฎหมายน้อยกว่าอำนาจของรัฐสภาแต่อย่างใด เพราะอำนาจอธิปไตย
ของปวงชนชาวไทยต่างมีสถานะที่เป็นอำนาจสูงสุดของประเทศเท่าเทียมกัน คงจะบอกว่าอำนาจใด
มีสถานะสูงกว่ากันไม่ได้ถ้ามีสูงกว่ากันก็แสดงว่าอำนาจนั้นไม่ใช่อำนาจสูงสุดของประเทศ

ความแตกต่างที่อาจจะเกิดความเหลื่อมล้ำกันเป็นเพราะมีการใช้ในสถานะที่แตกต่างกัน หรือมี
อำนาจหน้าที่แตกต่างกัน หรือมีข้อจำกัดหรือขอบเขตของอำนาจที่แตกต่างกัน หรือเป็นเรื่องของ
ขั้นตอนการใช้อำนาจที่แตกต่างกัน

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๔ ให้อำนาจแก่รัฐสภายืนยันร่างพระราชบัญญัติ
หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และมีกรณีให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติ หรือพระราช
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่า
พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ก็เป็นเพราะพระราชอำนาจในกรณีดังกล่าวเป็นพระราช
อำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจรัฐสภาเท่านั้น พระราชอำนาจจึงทรงมีจำกัด หรือมี
ขอบเขตที่จำกัดมากกว่าอำนาจของรัฐสภา เฉพาะในกรณีนี้หมายความว่า ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิม
ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ใ้
นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้า
ทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง

แต่ครั้งนี้เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวันก็ถือว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์สิ้นสุดลง หรือมีขอบเขตเพียงเท่านี้ต่อไปถือว่าไม่ใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อีกต่อไป รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ต่างมีสถานะเป็นผู้ทรงใช้อำนาจ หรือผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยที่เป็นอำนาจสูงสุดของประเทศด้วยกัน ความแตกต่างกันจึงไม่ใช่เกี่ยวกับระดับความต่ำความสูงของอำนาจอันเป็นแนวดิ่ง แต่เป็นความแตกต่างกันในประเภทหรือลักษณะของอำนาจที่มีข้อจำกัด หรือขอบเขตของอำนาจหน้าที่ ขั้นตอน หรือกระบวนการใช้อำนาจที่แตกต่างกัน หรือเรียกได้ว่าเป็นความแตกต่างกันในแนวนอน ที่ทำให้ดูประหนึ่งว่ามีอำนาจสูงต่ำกว่ากันเท่านั้น

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตรากฎหมายจะต้องมีเสมอคือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ขาดเสียมิได้ มิฉะนั้นจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับเป็นกฎหมายมิได้ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้เป็นข้อปิดกั้นการตรากฎหมายที่ไม่ผ่านการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อีกมาตราหนึ่งคือ มาตรา ๒๓๒ ที่บัญญัติว่า “บทกฎหมายที่ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว หรือถือเสมือนหนึ่งว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยพลัน” หากไม่ผ่านมาตรานี้ก็ไม่ถือเป็นกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่ประชาชนได้

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตรากฎหมายจึงเป็นพระราชอำนาจซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยอย่างหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้ หรือมีผลต่อความสมบูรณ์ของการตรากฎหมายนั้นๆ ตามรัฐธรรมนูญ แต่อาจจะมีลักษณะ ขั้นตอน ขอบเขต หรือข้อจำกัดที่แตกต่างกันไปตามประเภทของกฎหมายเท่านั้น

ตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นเรื่องของการตรากฎหมายประเภทพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นส่วนใหญ่ เพื่อจะแสดงให้เห็นอำนาจในการตรากฎหมายมิใช่เป็นอำนาจของรัฐสภาเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่มีพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์รวมอยู่ด้วยเสมอ รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดที่บัญญัติว่าอำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของรัฐสภา แต่เพียงฝ่ายเดียว หรือไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตราใดที่บัญญัติว่า รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายได้แต่เพียงฝ่ายเดียว เว้นแต่จะมีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นแต่อย่างใด

กรณีกลับกันมีแต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่แสดงว่ารัฐสภามีอำนาจในการตรากฎหมายเฉพาะกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ใช่กฎหมาย

ทั่วไปทุกประเภทหรือกฎหมายโดยส่วนใหญ่ และอำนาจของรัฐสภาที่ยังจำกัดเพียงแนะนำและยินยอมเท่านั้น อันเป็นไปตามมาตรา ๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” บทบัญญัติมาตราดังกล่าวนี้เองที่เรียกว่า เป็นอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา แสดงให้เห็นอำนาจดังกล่าวมีข้อจำกัด หรือขอบเขต พร้อมด้วยประเภทของกฎหมายสองประเภทเท่านั้น และลักษณะแห่งอำนาจก็เป็นเพียงอำนาจที่เกี่ยวกับการแนะนำและยินยอมเท่านั้น รวมทั้งต้องมีลำดับหลายขั้นตอนเป็นลักษณะขบวนการหรือที่เรียกว่ากระบวนการตรากฎหมาย หรือกระบวนการนิติบัญญัติ ทำนองเดียวกับกระบวนการยุติธรรมที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจของหลายองค์กรร่วมกัน ซึ่งมีที่มาและวิวัฒนาการจากประเทศอังกฤษ บ่งบอกลักษณะแห่งอำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดีว่าต้องมีขอบเขต หรือมีข้อจำกัด และต้องมีลักษณะหรือขั้นตอนการใช้อำนาจร่วมกัน หรือการตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจในองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยกันโดยต้องไม่ถึงขนาดทำลายความเป็นอิสระของอีกองค์กรหนึ่ง หรือไม่เป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง

กรณีนี้อาจถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการตรากฎหมายที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นกระบวนการหรือมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเพียงฝ่ายเดียว ดังเช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อมีพระราชดำริประการใด ให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎหมายตราว่าแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตราว่าเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัย เมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภา เพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสกาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจตรากฎหมายโดยเฉพาะขึ้นได้ ไม่มีระบบการใช้อำนาจร่วมกับรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล หรือไม่มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจในกรณีนี้ มีลักษณะเป็นพระราชอำนาจเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นไปตามลักษณะปกติของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาด หรือไม่มีขั้นตอนในองค์กรอื่นเข้ามาก้าวล่วงแทรกแซงกีดกัน หรือตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจ เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เพราะเป็นเรื่องที่อาจกระทบต่อการที่จะทรงใช้พระราชอำนาจโดยอิสระได้โดยง่ายถือว่าองค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ กรณีข้างต้นยังเป็นพระราชประเพณีที่ถือว่าเป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์จะมีพระบรมราชวินิจฉัยเช่นใดก็ได้ และยังเป็นกรณีที่ถือว่าเป็นการภายในสถาบันไม่แตกต่างกับอำนาจในการตรา

ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๑ ที่ไม่มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจจากองค์กรแห่งอำนาจอื่นใดขององค์กรอื่น เพราะเป็นเรื่องภายในขององค์กรและไม่ได้ใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไป

อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบราวว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ ซึ่งมีสถานะเท่ากับพระราชบัญญัติ หรืออาจสูงกว่า แต่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ ไม่ได้เกี่ยวกับรัฐสภาเลย จึงเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า อำนาจในการตรากฎหมายในแง่ประเภทของกฎหมายก็มีใช้อำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะเท่านั้น จึงจะกล่าวไม่ได้ว่าการตรากฎหมายเป็นอำนาจเฉพาะของรัฐสภา หรือรัฐสภาผูกขาดอำนาจในการตรากฎหมายแต่ฝ่ายเดียว เช่นเดียวกันจะกล่าวไม่ได้ว่า กรณีใดกรณีหนึ่งจะต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้รัฐสภาใช้อำนาจแนะนำและยินยอมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๒ ได้อย่างเต็มที่ และไม่อาจใช้กระบวนการตรากฎหมายด้วยวิธีการอื่น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติเปิดช่องให้กระทำได้อีกก็ตาม

คำกล่าวเช่นนี้ก็เท่ากับเป็นการกล่าวเกินเลยกว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นการผิดพลาดการปกครองในระบบนิติรัฐ หรือนิติธรรม แล้วยังเป็นการกล่าวในทำนองว่า อำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หรืออำนาจเฉพาะ หรืออำนาจผูกขาดของรัฐสภา หรือรัฐสภาเป็นเจ้าของอำนาจในการตรากฎหมาย หรือเป็นเจ้าของอำนาจนิติบัญญัติ หรือเป็นผู้ทรงสิทธิ์ในการตรากฎหมาย แต่เพียงฝ่ายเดียว และเป็นการผิดพลาดการปกครองในระบบประชาธิปไตยอีกด้วย

ดังได้กล่าวมาข้างต้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจเกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายบางประเภท เช่น ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นหลักเท่านั้น ในกรณีอื่นรัฐธรรมนูญอาจจะบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายประเภทอื่น เช่น กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระราชกำหนด เป็นต้น โดยรัฐสภาไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวข้องเพียงบางส่วน เช่นนี้ พระมหากษัตริย์ หรือคณะรัฐมนตรี จึงมีพระราชอำนาจ หรืออำนาจทำได้ตามรัฐธรรมนูญ และถือว่าเป็นอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจโดยอิสระเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตไว้ การจะกล่าวว่าเป็นการเลือกใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม หรือไม่สมควร ย่อมกล่าวอ้างเช่นนั้นมิได้

การตรากฎหมายเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยร่วมกันหลายองค์กร มีขั้นตอนหรือเป็นกระบวนการ มีลักษณะแห่งการใช้อำนาจ และข้อจำกัดหรือขอบเขตที่อาจแตกต่างกันไป ในการตราพระราชกำหนดก็เช่นกัน เป็นกระบวนการใช้อำนาจร่วมกันของคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ และพระมหากษัตริย์ เช่นเดียวกับการตราพระราชบัญญัติ จะแตกต่างกันก็ด้วยลักษณะข้างต้นเท่านั้น โดยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอาจแบ่งกระบวนการตราพระราชกำหนดออกได้เป็น ๒ แบบ ได้แก่

แบบที่หนึ่ง การตราพระราชกำหนดในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ตามมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๕

แบบที่สอง การตราพระราชกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๒๐

ความแตกต่างในการตราพระราชกำหนดทั้งสองแบบ ในประการสำคัญประการหนึ่งก็คือแบบที่สองไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้นำมาตรา ๒๑๕ มาใช้ หรือไม่ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๒๐ หรือไม่ เท่ากับตัดอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญออกไป แตกต่างกับแบบที่หนึ่งที่เปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

คณะรัฐมนตรีได้มีคำชี้แจงมาด้วยว่า กรณีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ที่เป็นปัญหานี้ คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีอาจเลือกตราเป็นแบบที่สองก็ได้ แต่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีเลือกใช้แบบที่หนึ่งเพื่อเปิดช่องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา และประธานแห่งสภาใดสภาหนึ่งส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ แสดงให้เห็นเจตนาที่ดีและความเปิดเผยของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี เป็นแบบอย่างที่ดีอันควรยึดถือไว้

กระบวนตราพระราชกำหนดกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับรัฐสภาในแบบที่หนึ่งมีความแตกต่างที่สำคัญก็คือ ตัดอำนาจให้คำแนะนำของรัฐสภาออกไปโดยให้มีอำนาจเพียงแต่ให้ความยินยอมของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๒ เท่านั้น ซึ่งอำนาจให้ความยินยอมของรัฐสภาเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดก็คือ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสามถึงวรรคเจ็ด นั่นเอง

อย่างไรก็ดี ในการตราพระราชกำหนดแบบที่หนึ่งแม้จะตัดอำนาจให้คำแนะนำของรัฐสภาออกไป แต่ก็เพิ่มเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีต้องยึดถือปฏิบัติแตกต่างกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรีที่ไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการเสนอ ก็คือต้องเป็นกรณีเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) รักษาความปลอดภัยของประเทศ
- (๒) รักษาความปลอดภัยสาธารณะ
- (๓) รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ
- (๔) ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

และตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง จะทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

รัฐธรรมนูญยังเพิ่มพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงตราพระราชกำหนดให้มากกว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชบัญญัติ ในการตราพระราชกำหนดไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจในการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์เสมือนมาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันหมายความว่า หากพระราชกำหนดใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังคณะรัฐมนตรี หรือมิได้พระราชทานคืนมาเมื่อพ้นระยะเวลาพอสมควร ร่างพระราชกำหนดดังกล่าวย่อมไม่อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับเป็นกฎหมายตามมาตรา ๒๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตกไปในทันที

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดจึงมีมากกว่าและเด็ดขาดกว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ ทั้งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดในแง่การตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจแล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจที่จะมีพระบรมราชวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ กว้างขวางกว่าอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ ที่ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เสียอีก

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดจึงเป็นอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้และเป็นพระราชอำนาจที่สำคัญในการตราพระราชกำหนด ไม่ใช่รัฐสภาหรืออาจกล่าวได้ว่าในการตราพระราชกำหนดนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทสำคัญที่สุดที่จะใช้อำนาจร่วมกับคณะรัฐมนตรี หาใช่รัฐสภา หรือในการตราพระราชกำหนดนั้นแม้เป็นการลดบทบาทและความสำคัญของรัฐสภาลงไปบ้าง แต่ก็ให้พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทและความสำคัญเพิ่มขึ้น จึงไม่สมควรกล่าวตำหนิในรูปแบบ หรือกระบวนตราพระราชกำหนดในทำนองว่า การตราเป็นพระราชบัญญัติเป็นสิ่งที่ดีงามถูกต้อง การตราเป็นพระราชกำหนดเป็นสิ่งที่ไม่ดีไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจถูกครหาว่าเป็นการไม่รักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยทุกประการแล้ว ยังอาจกระทบกระเทือนไปถึงพระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์อีกด้วยก็ได้

นอกจากมีการเพิ่มเงื่อนไข หรือจำกัดขอบเขตในการตราพระราชกำหนด และเพิ่มบทบาทและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดแล้ว การตราพระราชกำหนดในแบบที่หนึ่งยังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ ที่ให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อแสดงความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดได้วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง พระราชกำหนดนั้นก็จะมีผลบังคับมาแต่ต้น

เนื่องจากกระบวนการพระราชกำหนดมีการให้บทบาท และให้น้ำหนักแก่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างมาก พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีสถานะที่น่าจะมากกว่าอำนาจของรัฐสภาเสียอีกการเข้าไปตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มีข้อจำกัดหรือขอบเขตน้อยกว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ การเข้าไปตรวจสอบกรณีดังกล่าวยังเป็นการซ้ำซ้อนกับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ หรือเท่ากับต้องก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยในเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยไปแล้ว การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้จึงต้องใช้ด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง กรณีจะต้องมีความชัดเจนอย่างมาก หรือเห็นได้ชัดว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ใช่เป็นเพียงความเห็นที่เพิ่งเปิดเผยในภายหลังจากพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว และต้องไม่เป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทด้วย ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง จึงบัญญัติให้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด หรือต้องได้คะแนนเสียงสิบเสียงขึ้นไปไม่ว่าจะมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในขณะนั้นเป็นจำนวนเท่าใดก็ตาม แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้ตระหนักถึงปัญหานี้ไม่มากก็น้อย

ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะตัดการใช้อำนาจแนะนำของรัฐสภาออกไป หรือลดบทบาทของรัฐสภาเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดลงไปบ้าง แต่รัฐธรรมนูญได้เพิ่มเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการตราพระราชกำหนด เพิ่มบทบาทและความสำคัญของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และให้มีการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญได้ว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่ อำนาจของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดถูกเข้มงวดกับมีข้อจำกัดและอุปสรรคมากกว่าการตราพระราชบัญญัติ รวมทั้งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เด็ดขาดมากกว่าการตราพระราชบัญญัติและต้องระมัดระวังมิให้เป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท การตัดอำนาจแนะนำของรัฐสภาออกไปก็มีใ้เชื่อว่ารัฐธรรมนูญจะปล่อยให้การตราพระราชกำหนดออกมาได้โดยง่ายกลับตรงกันข้ามมีการเพิ่มขึ้นตอน กระบวนการ และสร้างข้อจำกัดแก่การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีอย่างมาก จนอาจกล่าวได้ว่าการตราเป็นพระราชกำหนดมีความเสี่ยงมากกว่าการตราเป็น

พระราชบัญญัติ หากไม่ใช่กรณีที่มีความจำเป็นและเห็นได้อย่างชัดเจนว่ากรณีเป็นไปตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง อย่างแท้จริง มิฉะนั้น ไม่น่ามีฝ่ายบริหารใดกล้าหรือเสี่ยงที่จะให้ตราเป็นพระราชกำหนดเป็นแน่

ด้วยมาตรการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และมีการตรวจสอบกับสร้างขึ้นตอน ในการตราพระราชกำหนดทั้งหมด จึงแสดงให้เห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดต้องเป็น **ข้อเท็จจริง** มิใช่เป็นเพียงความเห็นหรือการคาดเดา หรือการคาดคะเนว่าอาจจะเกิดปัญหาขึ้นในอนาคต ซึ่งอาจจะเกิดหรือไม่เกิดขึ้นก็ได้ และต้องมีพยานหลักฐานสนับสนุนข้อเท็จจริงนั้นให้พอรับฟังได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ปัญหาดังกล่าว ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ ความถูกต้องนั้น จึงมิใช่เป็นปัญหาทางการเมือง หรือแสดงความคิดเห็นแล้วแต่จะว่ากันไป

เมื่อกล่าวมาถึงตอนนี้ก็คงสรุปได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญจะตัดอำนาจในการแนะนำของรัฐสภาออก หรือลดบทบาทเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดของรัฐสภาลงเหลือเพียงอำนาจในการยินยอมของรัฐสภา เท่านั้นก็ตามแต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติขึ้นตอน หรือกระบวนการตราพระราชกำหนด และลักษณะแห่ง การใช้อำนาจเป็นมาตรการเพิ่มขึ้นอีกหลายขั้นตอน และมีความเคร่งครัดมากกว่าการตราพระราช บัญญัติเสียอีก หากมีการเปรียบเทียบเช่นนี้จะกล่าวว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติมีส่วนดีมากกว่า กระบวนการตราพระราชกำหนดย่อมไม่ใช่เป็นเรื่องถูกต้องนัก และตามความเห็นของผู้ทำคำวินิจฉัยแล้ว เห็นว่า ไม่ควรนำมาเปรียบเทียบกัน เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติช่องทางให้มีการตรากฎหมายได้หลาย ช่องทางตามความจำเป็นของสถานการณ์และผลประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่า ไม่มีกระบวนการใด ดีกว่ากัน แต่เป็นเรื่องที่ควรต้องใช้ตามความเหมาะสมเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ และ ประชาชน จึงไม่น่านำเรื่องการออกเป็นพระราชบัญญัติมากกว่าพระราชกำหนดมาเป็นเกณฑ์ตัดสิน หรือดัชนีชี้วัดความถูกต้องของการตราพระราชกำหนดในคดีนี้

สำหรับกรณีที่สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ส่งความเห็นและขอ เสนอแนะที่ได้เคยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีมายังศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือ ที่ นร ๑๑๑๗/๕๕๖ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ โดยเสนอแนะว่า ให้รัฐบาลทบทวนการออกพระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บ ภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมซึ่งได้ออกและประกาศใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติไปแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจทบทวน การออกพระราชกำหนดได้อีก และเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ที่คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้าเท่านั้น

ความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงไม่ใช่สิ่งที่จะพึงปฏิบัติได้ในขณะนี้ และไม่ใช่ว่าเกี่ยวกับประเด็น หรือปัญหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงไม่มีประโยชน์อันใดที่ศาลรัฐธรรมนูญจะยกขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัย และความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าว ยังเป็นเรื่องที่สร้างขึ้นเพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีตามอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “...ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม...” มิใช่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ใช้ความเห็นที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือเชิญจากศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่เป็นสาระที่จะต้องพิจารณาในคำวินิจฉัยนี้

นอกจากนี้ยังมีเหตุผลสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งคือ พระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานคืนมายังรัฐบาล เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖ และได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ แล้วจึงมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ก็จะทำให้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่มีผลบังคับมาตั้งแต่ต้นอันอาจจะกระทบกระเทือนต่อพระบรมราชวินิจฉัยในการที่ทรงลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ในพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ อันเป็นการใช้พระราชอำนาจของพระองค์ท่านอีกด้วย

อนึ่งจะเห็นได้ว่าการวินิจฉัยปัญหาในคดีนี้ เป็นการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยแท้ โดยมีได้นำปัญหาเกี่ยวกับดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้” มาวินิจฉัยเพราะมิใช่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง และมีได้นำปัญหาการเมืองหรือปัญหาเรื่องนโยบายและปัญหาอื่นๆ ที่ฝ่ายผู้คัดค้านยกขึ้นกล่าวอ้าง นานัปการเข้ามาเกี่ยวข้อง และมิได้มีเจตนาที่จะทำให้คำวินิจฉัยนี้เป็นปัญหาทางการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล แต่ประสงค์จะให้ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดความกระจ่างและยุติลงด้วยผลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น

การที่รัฐบาลชุดปัจจุบันได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตรากาฬีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับ โดยพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ใช้บังคับได้ตั้งกฎหมายแล้ว โดยรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข รัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลซึ่งเป็นองค์กรหลักในรัฐธรรมนูญต่างมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจของตนและมีการถ่วงดุลและคานการใช้อำนาจซึ่งกันและกันตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจสอดแทรกเข้าไปก้าวกายการใช้อำนาจขององค์กรทั้งสามโดยไม่มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้กระทำได้ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลจึงมีอำนาจตราพระราชกำหนดขึ้น ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ได้อย่างเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญและต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องหรือขัดขวางการกำหนดและการปฏิบัติตามนโยบายของ คณะรัฐมนตรีแต่ประการใด

พระราชกำหนดทั้งสองฉบับได้ตราขึ้นใช้บังคับเพื่อปรับโครงสร้างการเก็บภาษีสรรพสามิตและ เพิ่มบริการบางประเภทที่รัฐบาลเห็นสมควรเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มเติม จึงเป็นนโยบายในการบริหาร ราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีในด้านเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศ โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็น ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนอยู่แล้ว เพราะในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรี ไม่ต้องรับผิดชอบต่อเรื่องนโยบายต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากการปฏิบัติตามพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ไม่เป็นไปตามความประสงค์หรือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนก็เป็นเรื่องที่รัฐสภาที่สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรฝ่ายรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่จะประท้วงคัดค้านการบังคับใช้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ถ้าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวกายขัดขวางมิให้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับมีผลใช้บังคับได้ ดังพระราชบัญญัติต่อไป การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในการ บริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีย่อมไม่อยู่ในความควบคุมของศาลรัฐธรรมนูญ แต่กลับเป็น เสรีภาพของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่จะควบคุมรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ตามกระบวนการ ของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนตัวนี้จึงมิใช่บทสรุปว่าการตรา พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นนโยบายที่ผิดหรือถูกอย่างไรเป็นเพียงการวินิจฉัยว่าตามรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีสามารถกระทำได้ แต่ผู้จะวินิจฉัยว่านโยบายในการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม โดยตราเป็นพระราชกำหนดจะถูกหรือผิดอย่างไร เป็นอำนาจของประชาชนที่ยังมีสิทธิและเสรีภาพอย่าง สมบูรณ์ตามกฎหมายของรัฐธรรมนูญที่จะแสดงออก การที่มีผู้ออกมาแสดงความคิดเห็นว่าการตราพระราช

กำหนดเพื่อเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมไม่ถูกต้องด้วยเหตุผลต่างๆ มากมาย หลายประการนั้น ความคิดเห็นดังกล่าวเป็นการมองการกระทำหรือเจตนารมณ์ของการออกพระราชกำหนดมิใช่มองที่ตัวพระราชกำหนดและเป็นการมองโดยคาดการณ์ในอนาคตในแง่ร้าย ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะคิดหรือแสดงความคิดเห็นได้ การบริหารการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดจะมีผลดีหรือไม่ดีอย่างไร เป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาลในอนาคตที่จะต้องอยู่ในความควบคุมของรัฐสภาและประชาชนตามกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อยู่แล้ว โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซง เพราะคณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในนโยบายต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงลงมติว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

อนึ่ง การลงมติวินิจฉัยในกรณีพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ก็ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๑๐ เสียง พระราชกำหนดจึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือขัดรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๒๖๗ ที่บัญญัติว่า.....คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้นเมื่อมีเสียงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๖ เสียง (น้อยกว่า ๑๐ เสียง) วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง (ขัดรัฐธรรมนูญ) การลงมติดังกล่าวจึงเป็นไปตามข้อยกเว้นของมาตรา ๒๖๗ ผลจึงเป็นว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับคงเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง (ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ) โดยไม่ต้องใช้เสียงข้างมาก ๘ เสียง แต่ประการใด และพระราชกำหนดทั้งสองฉบับคงใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติต่อไป การลงมติวินิจฉัยพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญจึงไม่ต้องใช้เสียงข้างมากข้างน้อยตามมาตรา ๒๖๗ แต่ประการใด ขั้นตอนต่อไปตามรัฐธรรมนูญก็คือคณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติโดยไม่ชักช้าตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสามต่อไป

นายปรีชา เถลิมาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ