

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๖

วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง

ข้อเท็จจริง สรุปได้ว่า ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาลและอำนาจตุลาการทางศาล การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ จึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาหรือรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ดังเช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๒๐ ที่ให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ อันมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติได้นั้น ตามมาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญ จะต้องอยู่ในเงื่อนไขสำคัญที่ว่า เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือมีภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมือง โดยเฉพาะหากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ต้องเป็นกรณีที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ ค่าเงินลด อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นจนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหา การจัดเก็บภาษีอากรเพื่อหารายได้หากไม่ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงิน การคลังอย่างรุนแรง เป็นต้น

การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับ โดยคณะรัฐมนตรีเห็นว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการคลังของรัฐในส่วนรายได้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควร กำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต้องการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย และลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว ทั้งเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนั้น เป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาล ให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดาซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ซึ่งย่อมจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่า และยังจะเป็นการชำระรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย อีกด้วย กรณีมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น ก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว กล่าวคือ ในแง่ของพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นเป็นกิจการซึ่งจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้รัฐอยู่แล้ว ไม่มีผลต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจจนถึงขั้นที่อาจทำให้สูญเสียความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ โดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่จัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลงเท่านั้น กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณีกิจการโทรคมนาคม ก็ไม่มีเหตุผลที่ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องรายได้ ซึ่งกิจการโทรคมนาคมจะต้องส่งให้รัฐตามสัญญาที่ทำไว้กับรัฐ การอ้างว่าการเปิดเสรีโทรคมนาคมยังมีเงื่อนไขเวลาอีกหลายปี ไม่เป็นเหตุผลการตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขั้นจะเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ แต่อย่างไรก็ตาม การตราพระราชกำหนดดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้โอกาสผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติมและให้คณะรัฐมนตรีจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผล ในการเสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับและชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ ส่งบันทึกคำชี้แจงและความคิดเห็นของคณะรัฐมนตรี เรื่อง พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต พร้อมเอกสารประกอบ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเสนอความเห็น ส่งผู้แทนมาชี้แจงประกอบคำร้อง รวมทั้งให้คณะรัฐมนตรีส่งผู้แทนมาชี้แจงประกอบบันทึกคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี และศาลรัฐธรรมนูญ ได้รับฟังความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เพื่อประกอบการพิจารณา รายละเอียด ปรากฏดังที่ได้แสดงไว้แล้วในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช บัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ บัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจ บริหารทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาล ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจ อธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” นั้น ย่อมต้องถือว่าองค์กรที่มีอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภาซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจโดยตรง รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจ โดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา หรือรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ อันมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น ดังที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” และมาตรา ๒๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตรา

พระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” การตรากฎหมายของรัฐสภาโดยปกติจะกระทำในลักษณะร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๐ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี” และมาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีถึงจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” ส่วนการตราพระราชกำหนดเป็นการตรากฎหมายที่ทำได้เฉพาะเมื่อมีความจำเป็นที่ต้องมีการประกาศใช้กฎหมายโดยฝ่ายบริหารไปก่อน แล้วจึงขอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในภายหลัง ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม บัญญัติว่า “ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ฯ”

การตราพระราชกำหนดจึงต้องมีเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นพิเศษตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๒๐ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จะกระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเพื่อประโยชน์อันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จะต้องกระทำในระหว่างสมัยประชุม

ประเด็นที่เป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ มีเพียงว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ฯ ทั้งสองฉบับ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เท่านั้น ซึ่งพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดตาม

คำแนะนำของคณะรัฐมนตรีให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ โดยกำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีไว้สองประการ กล่าวคือ ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ที่ว่าต้องกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และวรรคสอง ที่ว่าให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

แต่โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบวินิจฉัยได้เฉพาะกรณีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ซึ่งกรณีเช่นเดียวกันนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น” ตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ของศาลรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบวินิจฉัย มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาต้องดำเนินการพิจารณาพระราชกำหนดที่รอการพิจารณาไว้ตามมาตรา ๒๑๕ วรรคสอง นั้นต่อไป อันเป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและหลักการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแล้ว การที่จะวินิจฉัยเรื่องนี้จึงต้องพิจารณาว่า เหตุผลสำคัญในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๓ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖

และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ว่า

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่า ประเทศไทยได้ประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง อันเป็นผลมาจากวิกฤติการณ์ทางการเงินเมื่อปี ๒๕๔๐ เรื่อยมา แม้เศรษฐกิจ จะเริ่มฟื้นตัวบ้างแล้ว แต่ความมั่นคงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจน รัฐบาลต้องใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเพื่อประคับประคองภาวะเศรษฐกิจ ในปี ๒๕๔๕ โดยใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้เกษตรกร ธนาคารประชาชน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และให้ธนาคารของรัฐปล่อยสินเชื่อให้กับภาคธุรกิจ ใช้เงินในการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศโดยกระจายเงินไปสู่ประชาชน นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น แต่ภาคธุรกิจไม่มีการลงทุน กำลังการผลิตยังต่ำกว่าเกณฑ์ปกติ ภาคธนาคารยังไม่มั่นใจในการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจ รัฐบาลยังต้องใช้นโยบายขาดดุลงบประมาณเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป โดยกระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการแต่จากการสอบถามอธิบดีกรมสรรพสามิตและคณะที่มาชี้แจง คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ จึงเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงแก้ไข ถ้อยคำและแก้ไขลักษณะวิธีการยกเว้นในบางประเด็น ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้ตราเป็นร่างพระราชกำหนดสองฉบับ คือร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ เพราะกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตกำหนดแต่เพียงพิกัด ส่วนข้อที่ว่าผู้ใดเป็นผู้ชำระภาษี ชำระแก่ใคร เมื่อใดไปปรากฏอยู่ในกฎหมายอีกฉบับที่ต่อเนื่องกัน ควรปรับปรุงแก้ไขควบคู่กันไปให้สอดคล้องกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นด้วย ทั้งเห็นว่า ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้อำนาจรัฐมีรายได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน กำกับดูแลกระทรวงการคลังได้รับรายงานข้อมูลมาว่า รัฐบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการตราพระราชกำหนดก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจ

ของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมากจากกิจการสถาน
อาบอบนวดและไนท์คลับ ซึ่งเป็นบริการบันเทิงที่ฟุ่มเฟือย กิจการสนามกอล์ฟ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
และกิจการโทรคมนาคมซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมดจะไม่ใช่ของรัฐ ส่วนใหญ่
หรือทั้งหมดอีกต่อไป ในภาวะเศรษฐกิจขณะนี้ รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้จากทุกทาง สร้างความ
เป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร และกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนเพื่อรองรับการลงทุน
จากต่างชาติที่จะเข้ามาจัดตั้งสถานบันเทิง ธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟ และการจำหน่ายหุ้นของบริษัท
ทศท ฯ และบริษัท กสท ฯ อันจะเป็นการระดมทุนเข้าประเทศ ส่งเสริมการลงทุนและการท่องเที่ยว
ก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศ การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ จึงเห็นว่า เป็นประโยชน์แก่ความมั่นคง
ทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง ถ้าไม่เร่งตรากฎหมาย กำหนดเรื่องพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตโดยเฉพาะ
ของกิจการโทรคมนาคมประเภทสัญญาสัมปทานแล้ว รัฐจะขาดรายได้ประจำแต่ละเดือนเป็นจำนวนมาก
พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า
โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการ
ด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการคลัง
ของรัฐในส่วนรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็น
ต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้อง
ขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่
ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และเหตุผลในการประกาศใช้
พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ ก็มีว่า โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
ว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษี
สรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า
“บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่
ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว

การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เพื่อปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตซึ่งรัฐบาลอ้างเหตุเดียวกันว่า
จำเป็นต้องกระทำโดยรีบด่วน เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยเร็ว
กล่าวคือ ภาษีของกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ สลากกินแบ่งด้วยเครื่อง (ล็อตโต้) ซึ่งมีแนวทางจะให้
บริการเร็ว ๆ นี้ และความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาคารโก้เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟ
สนามม้า และมีความจำเป็นต้องแปลงรายได้จากกิจการโทรคมนาคมมาเป็นของรัฐในรูปภาษีสรรพสามิต
เพื่อรัฐจะมีรายได้ทางภาษีที่แน่นอนและรวดเร็ว และเป็นรายได้ของรัฐทั้งจำนวนก่อนที่จะมีการแปรรูป

รัฐวิสาหกิจทางด้านโทรคมนาคมซึ่งจะทำให้รายได้ของรัฐถูกโอนไปเป็นของเอกชน ดังนั้น การตราเป็นพระราชกำหนดจึงต้องกระทำโดยเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้นและเร็วขึ้น นำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการจัดทำงบประมาณสมดุลได้โดยเร็ว ซึ่งมีผลสำคัญต่อความยั่งยืนด้านการคลังและส่งผลให้นักลงทุนมั่นใจ มีผลทางบวกต่อเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ

เห็นว่า การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้เป็นไปเพื่อรักษาระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศ หากปล่อยให้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้การเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ สับสน หรือไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้อันพึงได้ ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบภาษีของประเทศ เนื้อหาของพระราชกำหนดเป็นเรื่องการเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การตราพระราชกำหนดในเรื่องนี้มิใช่เป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้อำนาจไว้ทุกประการ ดังนั้น คำร้องที่กล่าวว่า แม้ไม่ดำเนินการตราเป็นพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจต้องเป็นเรื่องป้องกันการกักตุนสินค้า ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ฐานะการคลังของประเทศไม่ได้อยู่ในภาวะวิกฤติ ภาษีสรรพสามิตโดยธรรมชาติไม่ใช่ภาษีที่มุ่งในการจัดเก็บรายได้ แม้ไม่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีกิจการโทรคมนาคม รัฐบาลก็ได้ละเมียดเงื่อนไขของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมแต่ประการใด และการจะขึ้นภาษีจึงต้องตราเป็นกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ใช่ฝ่ายบริหาร นั้น จึงไม่อาจที่จะรับฟังว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

นายศักดิ์ เตชะชาล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ