คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๔๖ **วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

เนื้อหาและเหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวข้างต้น ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป มีสาระสำคัญดังนี้

ฉบับแรก พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ยกเลิกความในตอนที่ ๕ สถานบริการ ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชกำหนดนี้แทน

พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตตามบัญชีท้ายพระราชกำหนด มีรายละเอียดเกี่ยวกับตอนที่ ๕ กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ตอนที่ ๑๐ กิจการเสี่ยงโชค ตอนที่ ๑๑ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ และตอนที่ ๑๓ บริการอื่น ๆ

สำหรับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสีย

ภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ฉบับที่สอง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้แก้ไขบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ใหม่ตามที่ระบุไว้ในพระราชกำหนด

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต เพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เสนอคำร้องเห็นว่า พระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเป็นอำนาจของรัฐสภา การตราพระราชกำหนดของรัฐบาลให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย เป็นข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจของรัฐบาลจึงต้องเคารพหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

๒. เหตุผลท้ายพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ระบุไว้ เห็นว่า เงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมือง หรือภยันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้า จนคณะรัฐมนตรีไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ และวิกฤติในเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หมายถึงเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมาก อัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้น

กรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ หากมิได้ดำเนินการทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงิน การคลังอย่างรุนแรง

การตีความคำว่า “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถตรากฎหมายในรูปของพระราชกำหนด และใช้บังคับโดยไม่คำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นผลสืบเนื่องจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ การตราพระราชกำหนดจึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

๓. ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ เห็นว่า การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนด ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ

การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้ จึงน่าจะเป็นกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด และรัฐบาลได้ย้ำถึงความมั่นคงทางด้านการคลังของประเทศโดยตลอด และการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนด

ประเด็นสำคัญในตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณีกิจการโทรคมนาคม การให้สัมภาษณ์ของบุคคลในรัฐบาลยืนยันว่า กิจการโทรคมนาคมเสมือนกับเป็นการจ่ายเท่าเดิม แต่แบ่งจ่าย ๒ ส่วน คือส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิต และส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัญญาสัมปทาน จึงไม่มีผลในเรื่องเปลี่ยนแปลงรายได้จากกิจการโทรคมนาคม และหากจะต้องการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม ก็ยังมีเงื่อนเวลาอีกหลายปีจึงมีผลใช้บังคับ

การแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยตราเป็นพระราชกำหนดที่เคยดำเนินการมาแล้ว ๓ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๙ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ ทั้ง ๓ กรณีเป็นเรื่องของการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตก๊าซธรรมชาติสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิงและก๊าซธรรมชาติเหลว ซึ่งเป็นสินค้าใหม่ในขณะนั้น ซึ่งมีเหตุผลความจำเป็นในการตราเป็นพระราชกำหนดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจชัดเจนมากกว่าการตราเป็นพระราชกำหนด ๒ ฉบับในครั้งนี้

การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มิได้มีลักษณะของสินค้าที่สามารถกักตุนได้ จึงไม่สามารถอ้างเหตุผล

ความจำเป็นเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะหากจะตรากฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติ ก็ไม่สามารถกักตุนได้ โดยลักษณะของสินค้านั้นเอง

โดยสรุปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน จึงมีความเห็นว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และมีผลให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกัน

คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการตราพระราชกำหนด ๒ ฉบับ สรุปได้ดังนี้

๑. การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิต เพื่อควบคุมการบริโภค บริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. เงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดรายจ่าย ช่วยให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง หรือช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจในยามเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวจนถึงขั้นวิกฤติ

สำหรับการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีเห็นว่า มีความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเหตุผลดังนี้

(๑) คำนิยามและความหมายของกิจการบางอย่างในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังไม่ชัดเจนพอเกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด จึงสมควรกำหนดนิยามและพิกัดเสียใหม่โดยเร่งด่วนให้ชัดเจน

(๒) กิจการบางอย่างไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทย มีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุน ซึ่งกระทรวงการคลังกำลังพิจารณาจะอนุญาตให้ดำเนินการ ได้แก่กิจการเสี่ยงโชค ประเภทการออกสลากกินแบ่ง ซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาดำเนินการ ต้องเร่งสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นรองรับ

(๓) สินค้าหรือบริการบางอย่าง แม้จะจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอยู่แล้ว แต่จัดประเภทไว้อย่างไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เป็นปัญหาในการกำหนดพิกัด เช่น สนามกอล์ฟ ทำให้มีคดีฟ้องร้องในศาลปกครองขณะนี้ การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้ จึงได้จัดประเภทใหม่และระบุให้ชัดเจนว่ากิจการแต่ละอย่างมีพิกัดเท่าใด

(๔) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใดโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่แสดงว่าจะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทาน และคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนารมณ์ใด ๆ ที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐมีรายได้เข้าคลังเร็วขึ้น มากขึ้นกว่าเดิม และยาวนานกว่าค่าสัมปทาน เป็นประโยชน์แก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง และหากออกกฎหมายในเรื่องนี้ช้าไป จน ทศท. ขายหุ้นแก่นักลงทุนไปแล้ว รัฐก็จะถูกตำหนิจนหมดความเชื่อถือว่าปิดบังข้อเท็จจริงปล่อยให้คนซื้อหุ้นแล้วออกกฎหมาย ทำให้ผู้ถือหุ้นเสียประโยชน์

คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงเพิ่มเติมถึงเหตุผลการตราพระราชกำหนดสองฉบับ เนื่องจากเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ คือ

(๑) ภาษีสรรพสามิตเป็นกลไกสำคัญของความมั่นคงทางเศรษฐกิจในการเสริมฐานะความยั่งยืนทางการคลัง รายได้จากการปรับปรุงโครงสร้างภาษีสรรพสามิตมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐจ การเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ คาดว่าจะมีรายได้ปีละประมาณ ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท

(๒) การเพิ่มขึ้นของรายได้จากภาษี ทำให้มีงบประมาณในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้มากขึ้นและเร็วขึ้น ส่งผลทางบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ รายได้เข้าสู่งบประมาณเพิ่มขึ้น ทำให้ลดการขาดดุลทางการคลังของรัฐ รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้เร็วขึ้น

(๓) ความจำเป็นรีบด่วนในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับภาษีของกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ภาษีสลากกินแบ่งด้วยเครื่องซึ่งจะให้บริการเร็ว ๆ นี้ การแก้ปัญหาเรื่องจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟ

รวมถึงภาษีสนามม้าแข่ง นอกจากนี้ต้องรีบแปลงรายได้จากกิจการโทรคมนาคมเป็นของรัฐในรูปภาษีสรรพสามิต ก่อนที่จะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านโทรคมนาคม ซึ่งทำให้รายได้ของรัฐต้องถูกถ่ายโอนไปเป็นของเอกชน

นอกจากความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เสนอคำร้องที่เห็นว่า พระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีถึงเหตุผลและจำเป็นรีบด่วน ในการตราพระราชกำหนด ๒ ฉบับ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ทุกประการแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการเพื่อรวบรวมข้อมูลและความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย พระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ ดังนี้

๑. รับฟังคำชี้แจงและความเห็นเพิ่มเติมประกอบคำร้องของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะผู้แทนคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ร้อง

๒. รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงการคลัง นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และนายธีระพงศ์ สุทธินนท์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายอัชพร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำ

๓. เชิญผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เพื่อแสดงความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในประเด็นของความหมาย เงื่อนไข และประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง “ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยสถาบันการศึกษาทั้ง ๓ แห่ง ได้มอบหมายให้ รองศาสตราจารย์ ดร.ชวนชัย อัชนันท์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รองศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทินกร และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราการ อาภาศิลป์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย ผู้อำนวยการศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มาให้ข้อมูลตามหัวข้อที่กำหนดแก่ศาลรัฐธรรมนูญ

๔. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ส่งความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต กิจการโทรคมนาคม เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

การวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่มีประเด็นต้องพิจารณา ๒ เรื่อง คือ เรื่องแรกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด และเรื่องที่สอง ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

เรื่องแรก การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ในหมวด ๗ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ ดังนี้

มาตรา ๒๑๘ “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ”

มาตรา ๒๒๐ “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

การตรวจสอบพระราชกำหนดให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ สามารถดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๙ คือ

“ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ คือ การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่กำหนดเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น กรณีพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ไม่ต้องเสนอให้สภา

ผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง พระราชกำหนดนั้นๆ ยังต้องผ่านการตรวจสอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาสามารถตรวจสอบว่าพระราชกำหนดเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ หรือไม่ ได้ทั้งหมด

โดยนัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อตราพระราชกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ทั้งนอกสมัยประชุม และในระหว่างสมัยประชุมตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติโดยไม่มีการแก้ไขข้อความในพระราชกำหนดแต่ประการใด แตกต่างไปจากการตราพระราชบัญญัติตามปกติ สำหรับการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ซึ่งต่างไปจากการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องอื่นๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ถือเสียงข้างมาก

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เข้าชื่อเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ที่ระบุว่า การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในประเด็นเกี่ยวกับพระราชกำหนดเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ ในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี ๔ ฉบับ คือ

(๑) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑

(๒) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑

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

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

โดยศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า เหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ สรุปได้ว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง รัฐต้องกำหนดมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าว การดำเนินการด้วยมาตรการทั้งหลาย ถือได้ว่าเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ พระราชกำหนดเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ เท่านั้น ส่วนมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีพิจารณาว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งในประเด็นตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด รวมทั้งคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากการตราพระราชกำหนดและผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา มีผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดโดยไม่ฟังเสียงของประชาชน

สำหรับการตราพระราชกำหนดในระหว่างสมัยประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ มีข้อจำกัดการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ให้กระทำได้เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยด่วนและลับนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๒๐ แต่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนเช่นเดียวกับการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ คือ ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาอนุมัติหรือไม่ โดยไม่มีการแก้ไขเช่นเดียวกัน

<u>เรื่องที่สอง</u> ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ และรัฐบาลต้องประกาศลดค่าเงินบาทเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ทำให้เงินบาทอ่อนตัวจากอัตราแลกเปลี่ยน ๒๖ บาท ต่อ ๑ ดอลล่าร์สหรัฐ เป็น ๓๕ บาท และ ๔๐ บาท ต่อ ๑ ดอลล่าร์สหรัฐ ภายใน ๑ เดือน (ปัจจุบัน ๔๓ บาท ต่อ ๑ ดอลล่าร์สหรัฐ) ทำให้รัฐบาลต้องประกาศขอความช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มูลค่า ๑๗.๒ พันล้านดอลล่าร์สหรัฐ เป็นเวลา ๓๔ เดือน

ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศที่เกิดขึ้นตามมา คือ ภาระหนี้สินของประเทศทั้งภาคเอกชนและภาครัฐเพิ่มสูงขึ้นทันทีจากการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยน กำลังซื้อของประชาชนลดลง ส่งผลให้เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง การปิดสถาบันการเงิน ๕๘ แห่ง ทำให้เกิดการว่างงานจำนวนมาก และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินต้องปิดกิจการ และเลิกจ้างพนักงาน เป็นผลให้นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นต้องลาออกจากตำแหน่ง

รัฐบาลต่อมาได้พยายามใช้มาตรการหลายด้าน เช่น ปรับโครงสร้างสถาบันการเงินที่เหลืออยู่ให้เข้มแข็ง ใช้มาตรการเพิ่มทุนธนาคารให้สามารถปล่อยกู้ให้ภาคการผลิต และฟื้นฟูเศรษฐกิจ ปรับเป้าหมายการขาดดุลของภาครัฐให้เพิ่มขึ้น การเพิ่มมาตรการใช้จ่ายเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และใช้มาตรการตรากฎหมายเศรษฐกิจ ๑๑ ฉบับ เกี่ยวกับกฎหมายล้มละลาย กฎหมายบังคับคดี การให้ชาวต่างประเทศเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในระยะยาว ในปี ๒๕๔๓ เศรษฐกิจของไทยเริ่มส่งสัญญาณการฟื้นตัวอย่างช้า ๆ หนี้ระหว่างประเทศลดลง ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ประเทศได้เปรียบดุลการค้าทุกเดือน แต่ปัญหาในระบบเศรษฐกิจยังคงมีอยู่ เพราะประชาชนขาดความมั่นใจในการใช้จ่าย ปัญหาเกี่ยวกับสถาบันการเงิน และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ยังไม่ฟื้นตัว ธนาคารยังไม่ปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ

ต้นปี ๒๕๔๔ มีการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากและรัฐสภาไว้วางใจให้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินได้เสนอมาตรการหลายด้าน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ มาตรการเร่งด่วนประกอบด้วย พักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา ๓ ปี จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ ๑ ล้านบาท วงเงินประมาณ ๘๐,๐๐๐ ล้านบาท จัดตั้งธนาคารประชาชน จัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก และจัดตั้งบรรษัทกลางในการบริหารสินทรัพย์ นอกจากนั้นยังมีมาตรการด้านภาษี โดยปรับปรุงระบบภาษีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นภาคเศรษฐกิจจริง ซึ่งต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอื่น ๆ อาทิ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน การกระตุ้นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการบ้านเอื้ออาทร การเพิ่มกำลังซื้อของข้าราชการบำนาญ โดยใช้เงินบำนาญตกทอดล่วงหน้า ซึ่งมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐบาลจะเร่งดำเนินการในปี ๒๕๔๖

การใช้มาตรการต่าง ๆ กระตุ้นเศรษฐกิจจึงสะท้อนให้เห็นถึงเศรษฐกิจของประเทศยังไม่มีความมั่นคงเพียงพอ และรัฐบาลต้องใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากเพื่อดำเนินการตามมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ เมื่อมีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นก็จำเป็นต้องมีมาตรการด้านรายได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจใช้มาตรการด้านภาษีสรรพสามิต เพื่อให้รัฐมีรายได้ทันที

การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาให้บริหารประเทศตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเศรษฐกิจของประเทศยังไม่ฟื้นตัว เนื่องจากปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลต้องสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งรัฐบาลต้องดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ประการสำคัญต้องดำเนินการภายใต้กรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศโดยใช้มาตรการต่าง ๆ บางเรื่อง รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีดำเนินการในรูปพระราชกำหนดได้ กรณีคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ซึ่งมีขั้นตอนการเสนอให้รัฐสภาพิจารณาโดยพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับทันที แต่การดำเนินการในรูปของพระราชบัญญัติต้องใช้เวลาพอสมควรในการพิจารณา กลั่นกรองจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นเงื่อนไขสำคัญในการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ความเห็นเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจากผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจจึงเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

รองศาสตราจารย์ ดร.ชวนชัย อัชนันท์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้ความเห็นแก่ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ ในเรื่องความหมายของความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายความว่า

๑. มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ

๒. อัตราเงินเฟ้อไม่ควรจะเกินร้อยละ ๑๐

๓. อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในความเป็นจริงแล้วจะต้องเกินกว่าร้อยละ ๔.๕ ขึ้นไป มีการหักเงินเฟ้อให้เป็นอัตราการเติบโตที่แท้จริง

๔. การขาดดุลชำระเงินจะต้องไม่เกินร้อยละ ๕

๕. สภาพหนี้ของรัฐจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕

๖. หนี้เปรียบเทียบกับการส่งออกต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕

นอกจากนี้ อาจารย์ ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย จากมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้ให้ความเห็นแก่ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๖ เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่ผู้ดำเนินนโยบายจะพึงกระทำ ภายใต้เป้าหมายทางเศรษฐกิจ คือ

เป้าหมายที่ ๑ เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้เศรษฐกิจโตประมาณร้อยละ ๕ ขึ้นไป

เป้าหมายที่ ๒ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนทุกกลุ่มในประเทศให้ผู้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ด้วยความเป็นธรรม

เป้าหมายที่ ๓ เพื่อให้เกิดเสรีในทางเศรษฐกิจ คือทำให้เกิดมีการแข่งขันกันได้อย่างเสรี สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กฎ ระเบียบต่างๆ ได้อย่างเสรี โดยไม่มีข้อจำกัดมากมาย

เป้าหมายที่ ๔ เพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ คือเศรษฐกิจไม่ปรับตัวเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงมากนักใน ๒ ประเด็นหลัก คือเสถียรภาพภายในประเทศและเสถียรภาพภายนอกประเทศ

ความเห็นเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจดังกล่าว จะเห็นว่ามีองค์ประกอบหลายประการที่จะส่งผลให้เกิดความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ อาทิ รายได้ รายจ่าย อัตราเงินเฟ้อ การจ้างงาน การขาดดุลชำระเงิน หนี้สิน ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม การแข่งขันอย่างเสรี เศรษฐกิจไม่ปรับตัวเปลี่ยนแปลงมากนัก

ในส่วนความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีต้องถูกตรวจสอบการดำเนินการมากกว่าปกติ หากคณะรัฐมนตรีตัดสินใจใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนด แทนการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งนอกจากคณะรัฐมนตรีต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยศาลรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อครบวาระของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ

ข้อมูลเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นว่าพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับนี้ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือมิได้เป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะมิได้มีวิกฤติทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นหรือเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงแต่ประการใด แต่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจะต้องมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม ฯลฯ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น ทำให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง และการตราพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ มีผลต่อการเพิ่มรายได้ เพื่อความยั่งยืนทางการคลัง การขยายฐานภาษีสรรพสามิต และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ รวมทั้งความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับ

ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ พอที่จะวินิจฉัยได้ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ในประเด็นเรื่องคณะรัฐมนตรีไม่เคารพหลักการในระบอบประชาธิปไตยที่แบ่งการใช้อำนาจโดยรัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหาร และศาลใช้อำนาจตุลาการ เห็นว่า คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารใช้อำนาจตราพระราชกำหนดแทนการตราเป็นพระราชบัญญัติ เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาที่มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้ในปี ๒๔๘๕ จนถึงฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญทุกฉบับให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงตราเป็นพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังพระราชบัญญัติได้ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยมีกลไกถ่วงดุลหรือตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายต่างๆ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การใช้อำนาจเพื่อตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีจึงไม่ขัดหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้นยังมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยศาลรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากการตราพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

สำหรับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ มีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาหลายประการ การวินิจฉัยว่าประเทศมีความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ จึงไม่ควรพิจารณาเฉพาะองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาเศรษฐกิจของประเทศทั้งระบบการวินิจฉัยปัญหาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เห็นว่าในภาวะเศรษฐกิจของประเทศยังไม่ฟื้นตัว และรัฐบาลต้องใช้มาตรการหลายประการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับล่าง แม้ว่ายังไม่มีวิกฤติทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นเหมือนปี ๒๕๔๐ แต่สถานการณ์ปัจจุบันไม่มีผู้ใดยืนยันว่าจะไม่มีโอกาสเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น ดังนั้น การใช้มาตรการจัดหารายได้ของรัฐโดยอาศัยระบบภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนเป็นธรรมย่อมทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตามนโยบายเพื่อรักษาอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้อาจรวมถึงการดำเนินการเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

ข้อพิจารณาว่า พระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ เห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมเพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ส่งผลให้เกิดความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะว่า

๑. มาตรการด้านภาษีเป็นมาตรการสำคัญที่จะมีผลต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะภาษีเป็นรายได้หลักของรัฐบาล ทั้งนี้ ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีเฉพาะอย่างที่จะมีความสำคัญทดแทนภาษีศุลกากร ผลของพระราชกำหนด ทั้ง ๒ ฉบับ ทำให้ภาษีสรรพสามิตมีความชัดเจนเป็นธรรม และรัฐมีรายได้ทันทีอย่างสม่ำเสมอ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจควรพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากไม่มีกฎหมายควบคุม หรือกฎหมายไม่ชัดเจน ไม่สามารถใช้บังคับได้ ทำให้รัฐขาดรายได้หรือระบบภาษีไม่ได้รับความเชื่อถือ

๒. ข้อมูลการจัดเก็บรายได้จากภาษีสรรพสามิต ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๓๑ ถึง ๒๕๔๕ รายได้จากภาษีสรรพสามิตในปี ๒๕๓๑ จำนวน ๖๓,๕๖๔.๔๔ ล้านบาท เพิ่มเป็น ๒๐๘,๑๕๒.๕๕ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๕ จะเห็นได้ว่ารายได้จากภาษีสรรพสามิตจะมีผลต่อการจัดหารายได้ของรัฐเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ หากมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ จะทำให้รัฐมีรายได้ที่แน่นอนเพิ่มขึ้นอีกจำนวนมาก

๓. การกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจน เพื่อรองรับการลงทุนในกิจการสถานบริการบันเทิง สถานธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟ และการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ทศท และบริษัท กสท เป็นการระดมทุนเข้าประเทศ ส่งเสริมการลงทุน การท่องเที่ยว ก่อให้เกิดรายได้จากภาษีทางตรงและทางอ้อมอีกเป็นจำนวนมาก

๔. เหตุผลที่คณะรัฐมนตรีชี้แจงกรณีจัดเก็บภาษีสรรพสามิต กิจการโทรคมนาคมเพราะขณะนี้ได้มีการแปรรูปองค์การโทรศัพท์ ฯ และการสื่อสาร ฯ เป็นบริษัท ทศท จำกัด และบริษัท กสท จำกัด อยู่ระหว่างจำหน่ายหุ้นในบริษัททั้งสอง เมื่อประกาศใช้พระราชกำหนด ๒ ฉบับแล้ว จึงจำเป็นต้องแจ้งเงื่อนไขเรื่องสิทธิประโยชน์ และการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตให้นักลงทุนได้ทราบเพื่อความโปร่งใส จึงเป็นเหตุผลที่รับฟังได้

๕. ภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศมีแนวโน้มเจริญเติบโตขึ้นในอัตราที่น่าพอใจแต่ยังไม่มั่นใจได้ว่าจะเกิดวิกฤติเหมือนกับที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๔๐ หรือไม่ เนื่องจากเศรษฐกิจของไทยยังต้องอาศัยภาครัฐกระตุ้นเศรษฐกิจระดับล่าง ต้องพึ่งพาการส่งออก และการลงทุนจากต่างประเทศ การท่องเที่ยว การมีรายได้เพิ่มขึ้น จึงมีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนั้นอาจมีวิกฤติในเรื่องต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนในเศรษฐกิจโลกซึ่งกระทบต่อเศรษฐกิจของไทยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

๖. การกีดกันทางการค้าและข้อตกลงเกี่ยวกับองค์การการค้าของโลก มีผลให้ประเทศต้องลดภาษีศุลกากร และเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งส่งผลให้รายได้จากภาษีศุลกากรลดลง หากไม่เตรียมการจัดหา

รายได้ชดเชย จะเกิดปัญหางบประมาณขาดดุล มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การจัดหารายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีสรรพสามิต จึงช่วยให้รัฐบาลมีงบประมาณพัฒนาประเทศได้แน่นอน

๗. ประเด็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เป็นการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจในการตราพระราชกำหนด เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไป

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศเช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เป็นมาตรการเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ