

## คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๖

วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

## สรุปข้อเท็จจริง

## ๑. ข้อเท็จจริงและเหตุผลของผู้ร้อง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ รวมถึงเอกสาร ประกอบเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลในการเสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ที่เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ส่งความเห็น ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ สรุปได้ว่า

๑.๑ ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาต้องถือว่ารัฐบาลซึ่งเป็น องค์กรฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในตนเองในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจาก รัฐสภา หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่การให้อำนาจในการตรา พระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ และ มาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตามพระราชกำหนดให้มีผลบังคับเป็นกฎหมายจึงมี ลักษณะเป็นข้อยกเว้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ จึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๑.๒ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะ รักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราช บัญญัติก็ได้” จึงมีปัญหาต้องพิเคราะห์ว่า ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัด

อัตรากษัตริย์ธรรมาสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวหรือไม่ เพราะคำว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อันเป็นกรณีรัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ และเป็นเหตุที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นกล่าวอ้างนั้นมีความหมายอย่างไร

๑.๓ ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกษัตริย์ธรรมาสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวหรือไม่ เพราะคณะรัฐมนตรีเห็นว่าจากการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตรากษัตริย์ธรรมาสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีธรรมาสามิตซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยกษัตริย์ธรรมาสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาคำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตรากษัตริย์ธรรมาสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกัน

๑.๔ ในการตีความนอกจากต้องพิเคราะห์ความหมายสามัญของถ้อยคำแล้ว จะต้องวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ บริบทแวดล้อมถ้อยคำ ตลอดจนผลที่จะตามมาจากการตีความถ้อยคำดังกล่าวด้วย

๑.๕ ในการตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้นจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมือง หรือภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่บ้านเมืองนั้นปรากฏอยู่เบื้องหน้า จนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่จะทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจการตราพระราชกำหนด หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสถานะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่นค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมากโดยเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้หรือบรรเทาปัญหา

๑.๖ สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันที จะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรง หรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วน เสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์ หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่นมีการผลิตสินค้าใหม่ ส่วนการที่ คณะรัฐมนตรีต้องรีบกระทำการใด ๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่า จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทาง เศรษฐกิจของประเทศ” ยังไม่ได้ เพราะหากมีการตีความคำว่า “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของ ประเทศ” ให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใด ๆ ของรัฐบาลในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวางและเท่ากับว่า คณะรัฐมนตรีสามารถ ดำเนินการตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด

๑.๗ ในประเด็นที่ว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้บรรลु วัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นมีอยู่หรือไม่ เมื่อได้พิเคราะห์เนื้อหาของพระราช กำหนดแล้วเห็นว่า

๑) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการ ที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนด ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้ อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนดไม่มีอยู่ (การผลักดัน นโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ) จะเห็นได้จาก เหตุผลท้ายพระราชกำหนดที่กล่าวว่า การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิทักษ์ อัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการคลังของรัฐในส่วน รายได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น หากมีความในตอนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องให้พระราชกำหนดเป็น เครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจ กล่าวคือ สภาพะวิฤตติในทางเศรษฐกิจ หรือแม้แต่นโยบายที่จะทำให้เกิดภาวะวิฤตติขึ้นไม่มีปรากฏอยู่เลย การที่ คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ จึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

๒) ผู้ร้องเข้าใจว่า หากมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามที่พระราชกำหนดตราขึ้นนั้น จะเห็นได้ว่าข้อพิจารณาก็คือ การรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องมีผลอยู่ ๒ ด้าน ในด้านบวก คือ การกำหนดจัดเก็บภาษีดังกล่าว ทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น ส่วนในด้านลบ คือถ้าไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อผู้ร้องพิจารณาเหตุผลในการตราประกอบข้อกฎหมายทั้งหมดแล้ว จะเห็นว่าไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ กล่าวคือ แม้รายได้รัฐจะเพิ่มขึ้นจากพระราชกำหนดดังกล่าว แต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่าหากไม่เพิ่มขึ้นแล้วจะทำให้เศรษฐกิจของชาติเกิดสูญเสียล้มสลาย หรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกมาอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน แม้กระทั่งในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวออกมา ก็จะไม่มีความกระทบต่อความมั่นคงของประเทศถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางด้านเศรษฐกิจได้

๓) หากจะอ้างอิงการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตจำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพราะหากไม่มีการประกาศทันทีทันใดแล้ว จะทำให้มีการกักตุนสินค้า เกิดการเก็งกำไร จนกระทั่งอาจจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ลักษณะของสินค้าตามพระราชกำหนดเป็นสินค้าที่ไม่สามารถกักตุนได้ ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการโทรคมนาคม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ดังนั้นเมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้ จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องอ้างโดยความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้เลย เพราะถึงไม่ตราพระราชกำหนดสินค้าดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้อยู่แล้ว

๒. คำชี้แจงของผู้แทนคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย ผู้แทนผู้ร้อง ได้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๒.๑ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ชี้แจง สรุปได้ว่า

๑) เหตุผลที่รัฐบาลอ้างในการตราพระราชกำหนดคือ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ประเด็นพื้นฐานที่สำคัญคือ การตรากฎหมายเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ถือเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ คือรัฐสภา แม้กระทั่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ยังให้อำนาจรัฐสภาในการยื่นร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นด้วยให้มีผลทางกฎหมายได้ ฉะนั้นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายต้องถือเป็นข้อยกเว้น

การจะตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ย่อมต้องหมายความว่า มาตรการที่จะดำเนินการตามกฎหมายนั้นจะต้องเป็นเรื่องซึ่งมีอาจให้กระบวนการนิติบัญญัติตามปกติดำเนินการไปได้ เพราะจะกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

๒) คำว่าเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนี้ ไม่อาจตีความว่าเป็นเรื่องของมาตรการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ หรือแม้กระทั่งเกี่ยวข้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจในบางเรื่อง เช่น ภาษีอากรเป็นการทั่วไปได้ มิฉะนั้นขอบเขตของคำว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จะหมายความว่า การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทั้งหมดก็จะกลายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารไป ซึ่งจะขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๓) การจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตนั้นมิได้มีความจำเป็นในตัวเองที่จะต้องทำในรูปแบบของพระราชกำหนด การจะอ้างอิงถึงเงื่อนไขของความมั่นคงทางเศรษฐกิจเท่าที่รวบรวมเหตุผลความเป็นไปได้นั้น มีอยู่เพียงไม่กี่ประการ

ประการที่หนึ่ง ในเรื่องของภาษีอากรที่อาจไปกระทบกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้นก็คงจะเป็นเรื่องของฐานะการเงินการคลังของประเทศ เช่น ในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องจัดเก็บรายได้เพิ่มเติม ก็สามารถที่จะใช้กระบวนการของการตราพระราชกำหนดให้มีการจัดเก็บรายได้เพิ่มเติม เพื่อแก้ปัญหาภาวะวิกฤติทางการคลังนั้นได้ แต่กรณีของพระราชกำหนดสองฉบับนี้ไม่น่าจะเข้าข่ายของเงื่อนไขนี้ ด้วยเหตุที่ว่าด้านหนึ่ง ปัจจุบันฐานะการเงินการคลังของประเทศไม่ได้อยู่ในภาวะวิกฤติ อีกด้านหนึ่งภาษีสรรพสามิตนั้นโดยธรรมชาติและโดยหลักเกณฑ์ไม่ใช่ภาษีที่มุ่งหวังในเรื่องของการจัดเก็บรายได้แต่เป็นการไปเพิ่มต้นทุนของการบริโภคหรือการใช้จ่ายใช้สอย จึงไม่ใช่ภาษีที่เป็นเครื่องมือหรือกลไกหลักในการที่จะจัดเก็บรายได้

ประการที่สอง ที่อาจเป็นไปได้ว่าการจัดเก็บภาษีจำเป็นต้องตราในลักษณะของพระราชกำหนด เพื่อที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจคือ หากดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติไปตามปกติแล้วคงจะก่อให้เกิดความปั่นป่วน หรือความไม่มีเสถียรภาพในกิจการของสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้อง เช่น ถ้าหากมีการพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติแล้ว อาจจะมีผลให้เกิดการกักตุนสินค้าซึ่งจะเป็นภาวะที่ทำให้มีความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ประกอบการ แต่กรณีกฎหมายทั้งสองฉบับนี้เห็นได้ชัดเจนว่า สินค้าหรือบริการที่มีการกำหนดเพิ่มเติมหรือเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตนั้น โดยธรรมชาติของมันเป็นเรื่องของการบริการหลายอย่าง ซึ่งมีการประกอบการตามปกติอยู่แล้ว และการจัดเก็บหรือเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีของบริการเหล่านี้ ก็ไม่สามารถที่จะส่งผลในเรื่องของการให้บริการ อันจะนำไปสู่การกักตุน ความได้เปรียบเสียเปรียบหรือเรื่องของความปั่นป่วนที่จะเกิดขึ้นในการประกอบกิจการ ซึ่งเป็นความสำคัญในแง่ของความมั่นคงในทางเศรษฐกิจแต่ประการใด

ประการที่สาม เนื้อหาของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ มีเรื่องของกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นประเด็นหลัก และเป็นมาตรการสำคัญที่จะเกิดขึ้นตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ อาจจะเป็นข้ออ้างว่า มีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน เนื่องจากรัฐบาลไทยรับพันธะขององค์การการค้าโลก (WTO) ในอันที่จะเปิดเสรีกิจการด้านนี้ แต่เงื่อนไขของกิจการโทรคมนาคมนั้น รัฐบาลไทยจะต้องปฏิบัติในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นเวลาถึงกว่าสามปี จากวันที่มีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ขึ้น หมายความว่า การตราในรูปแบบของพระราชบัญญัติไม่น่าจะเป็นอุปสรรคแต่ประการใด

๒.๒ นายอรรถศักดิ์ สภาวสุ ชี้แจง สรุปได้ว่า

เนื้อหาสาระของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ เป็นเรื่องของการเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับรัฐทั้งสิ้น เหตุผลที่ตราเป็นพระราชกำหนด โดยใช้เหตุผลว่าเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น น่าจะหมายความง่ายๆ ว่า ถ้าไม่ได้ตราเป็นพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ รายได้จะไม่เพิ่มขึ้น และความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ไม่สามารถรักษาไว้ได้

ตัวเลขที่เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังนำมาชี้แจงต่อคณะกรรมการการคลังของสภาผู้แทนราษฎรระบุไว้ชัดเจนว่า ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ การประมาณการรายได้ มีโอกาสเป็นอย่างมากที่รายได้จะนำไปใช้เป็นรายจ่ายนั้นไม่ต่างกันมากนัก หมายความว่า รับมาเท่าไรก็มีโอกาสจ่ายเท่ากัน นั่นก็คือ รัฐบาลสามารถจะบริหารการคลังเข้าสู่สมดุลได้ เพราะฉะนั้น ไม่ว่าพระราชกำหนดฉบับนี้จะได้ตราขึ้นหรือไม่ ถ้าจะมองกันในรูปแบบของตัวเลขแล้วก็จะเห็นได้ชัดเจนว่าไม่ได้จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่อย่างใด

๒.๓ นายวิทยา แก้วภราดัย ชี้แจง สรุปได้ว่า

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐบาลไม่สามารถอธิบายได้ว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอย่างไร เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายทั้งสองฉบับ สินค้าที่รัฐบาลประกาศในการที่จะตราพระราชกำหนดเพื่อเก็บภาษีสรรพสามิตกลายเป็นสินค้าประเภทบริการทั้งหมด

ประเด็นที่สอง สงสัยว่ารัฐบาลกำลังมุ่งที่จะตราพระราชกำหนดในส่วนของโทรคมนาคมเป็นหลัก โดยรัฐบาลเน้นไปว่า การตราพระราชกำหนดนี้จะไม่กระทบกระเทือนผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม แต่ไม่ได้อธิบายถึงการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างไร เหตุผลที่ตราพระราชกำหนดครั้งนี้ไม่ใช่เหตุผลเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจแต่เป็นเหตุผลทางการเมืองของคนในคณะรัฐบาล

### ๓. คำชี้แจงเป็นหนังสือของคณะรัฐมนตรี

๓.๑ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ควรจะพิจารณาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการไม่มีกฎหมายมาควบคุม หรือมีแต่ล่าช้า การที่กฎหมายไม่ครอบคลุมและไม่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้กฎหมายไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดรายได้

๓.๒ คณะรัฐมนตรี เห็นว่า การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภคบริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพและบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

๓.๓ สำหรับการที่จะพิจารณาว่า พระราชกำหนดที่ตราขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่นั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่าความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม ในยามที่รัฐจำเป็นต้องจัดหารายได้เพิ่มเติมประการหนึ่ง ช่วยเหลือรัฐสามารถประหยัทรายจ่าย ในยามที่รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงและไม่จำเป็นประการหนึ่ง ช่วยเหลือรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง ในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ชาวต่างชาติ นักลงทุนและเจ้าหน้าที่ประการหนึ่ง หรือช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวจนถึงขั้นวิกฤติ

๓.๔ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเหตุผล ดังนี้

๑) คำนิยามบางคำและความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังไม่ชัดเจนพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บ เช่น ข้อความในตอน ๕ ที่ว่า ให้จัดเก็บจาก “สถานบริการ” มีผู้เห็นว่า ย่อมหมายความว่าถึงอาคารสถานที่เท่านั้น รัฐจึงไม่สามารถเรียกเก็บจากการประกอบกิจการได้ นอกจากนั้นเดิมที่ยังให้จัดเก็บจาก “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” ซึ่งมีผู้เห็นว่ามีความหมายเพียงอย่างเดียว

อย่างหนึ่งไม่ว่าจะประกอบกิจการสถานอาบน้ำก็ดี นวดก็ดี หรืออบตัวก็ดี ต้องชำระภาษีสรรพสามิตทั้งสิ้น ซึ่งไม่ตรงกับความประสงค์ของทางราชการ และไม่เป็นที่พอใจของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ด้วยการส่งเสริมกิจการ สปา การนวดแบบไทยแผนโบราณ ตลอดจนการนวดฝ่าเท้าอันเป็นธุรกิจเพื่อสุขภาพและชาวต่างชาตินิยมเข้ามาใช้บริการในประเทศไทย ทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นอันมาก กิจการ สปา (Spa) กิจการนวดแผนโบราณ และกิจการนวดฝ่าเท้า (reflexology) เป็นเรื่องของการนวดตัว หรืออวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง โดยไม่มีการให้บริการอาบน้ำหรืออบตัว แต่เมื่อถ้อยคำในกฎหมายที่ใช้อยู่แต่เดิมบัญญัติว่า “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจ ไม่กล้ากำหนดพิกัด ในเวลาที่ผ่านมาจึงไม่เคยเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทนี้เลย ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ จึงสมควรกำหนดคำนิยามและพิกัดเสียใหม่โดยเร่งด่วนให้ชัดเจน

๒) กิจการบางอย่างไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทย แต่ในปัจจุบันมีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังกำลังพิจารณาจะอนุญาตให้ดำเนินการได้ เพื่อให้ทันกับความต้องการและความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศและเพื่อประโยชน์แก่การท่องเที่ยว ได้แก่ กิจการการเสี่ยงโชคประเภทการออกสลากกินแบ่งซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาดำเนินการ ดังที่เรียกว่า หวยออนไลน์บ้าง ล็อตโต้ (Lotto) บ้าง กิจการเหล่านี้ เดิมที่ไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตจึงจำเป็นต้องเร่งสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นรองรับ เพื่อเป็นการเตรียมการและให้ผู้ลงทุนได้ทราบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อประกอบการพิจารณายื่นคำขอในการลงทุน

๓) สินค้าหรือบริการบางอย่างที่แม้จะมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอยู่แล้ว แต่ก็ได้จัดประเภทไว้ไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เป็นปัญหาในการกำหนดพิกัด เช่น สนามกอล์ฟ เดิมจัดอยู่ในประเภทอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ทำให้เกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน เพราะไม่มีผู้ใดทราบว่า ได้แก่อะไรบ้าง ผู้ประกอบการสนามกอล์ฟ บางแห่งจึงไม่ยอมชำระภาษี และมีคดีฟ้องร้องอยู่ในศาลปกครองในขณะนี้ โดยสมาคมกอล์ฟได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิตว่าเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสนามกอล์ฟไม่ถูกต้องขัดกฎหมาย เพราะบทบัญญัติตอนที่ ๕ ของพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ให้เก็บได้จากสถานบริการเท่านั้น

๓.๕ เรื่องที่มีผู้วิพากษ์วิจารณ์มากที่สุด คือ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม

เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใด โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่แสดงว่าจะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทาน และคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนารมณ์ใดๆ ที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทาน



โทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีตระหนักดีว่าการดำเนินการเช่นนั้นในขณะที่ยังไม่มีคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตรากษีสรรพสามิต ในครั้งนี้เป็นเรื่องของ “พิกัดอัตรากษีสรรพสามิต” เท่านั้น ไม่มีทางที่จะบิดเบือนหลบเลี่ยงให้กลายเป็นการแปรสัญญาสัมปทานไปได้เป็นอันขาด

๔. คำชี้แจงของผู้แทนคณะรัฐมนตรี ที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๑) นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต ชี้แจง สรุปได้ว่า

(๑) กษีสรรพสามิตเป็นกษีที่เรียกเก็บจากสินค้าและบริการ โดยอาศัยหลักการจัดเก็บสองส่วน คือ กษีมูลค่าเพิ่มเป็นกษีที่จัดเก็บจากสินค้าและบริการเป็นการทั่วไป กับกษีสรรพสามิตที่เป็นการจัดเก็บจากสินค้าและบริการเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้สินค้าและบริการใดๆ ในหลักการได้รับการจัดเก็บกษีในรูปกษีมูลค่าเพิ่มอยู่แล้ว แต่หากว่ามีสินค้าและบริการใดที่รัฐต้องการเก็บเป็นการเฉพาะเพิ่มเติมอีก ก็จะมาจัดเก็บในรูปของกษีสรรพสามิต

(๒) การจัดเก็บกษีสรรพสามิต แต่เดิมมักจะนำไปอ้างอิงว่าเป็นการจัดเก็บกษีเกี่ยวกับอบายมุข ซึ่งความจริงกษีที่เกี่ยวกับอบายมุขเป็นกษีที่อยู่ในพระราชบัญญัติสามฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสุรา ฯ พระราชบัญญัติว่าด้วยยาสูบ ฯ และพระราชบัญญัติว่าด้วยไฟ ฯ ส่วนการจัดเก็บสินค้าและบริการอื่นๆ ซึ่งไม่เกี่ยวกับอบายมุขได้บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติกษีสรรพสามิต ฯ และพระราชบัญญัติพิกัดอัตรากษีสรรพสามิต ฯ สำหรับพระราชบัญญัติกษีสรรพสามิต ฯ นั้น เป็นการบัญญัติในหลักการทั่วไปของการจัดเก็บกษีว่า ความรับผิดชอบในการจัดเก็บกษีนั้นเป็นอย่างไร ในค่ากษีเป็นอย่างไร วิธีการจัดเก็บกษีเป็นอย่างไร สภาพบังคับในการจัดเก็บกษีจะทำอย่างไร ถ้าไม่ชำระกษีหรือหลีกเลี่ยงการชำระกษีจะได้รับการลงโทษในทางแพ่ง หรือมีความผิดในทางอาญาอย่างไร ส่วนพระราชบัญญัติพิกัดอัตรากษีสรรพสามิต ฯ นั้น จะเป็นพระราชบัญญัติที่มีการกำหนดว่า สินค้าและบริการใดบ้างที่จะต้องเสียกษี และสินค้าเหล่านั้นเมื่อต้องเสียกษีแล้วจะมีอัตราในการชำระเป็นเท่าใด เพราะฉะนั้นความเข้าใจที่ว่า กษีสรรพสามิตเป็นกษีที่จัดเก็บเฉพาะอบายมุข อาจจะเป็นตำราเดิมที่มีอยู่ แต่ว่าในเรื่องของการจัดเก็บกษีสรรพสามิตสมัยใหม่ เป็นเรื่องของการจัดเก็บสินค้าและบริการที่รัฐต้องการจัดเก็บเป็นการเฉพาะ

(๓) ความหมายของคำว่า “สถานบริการ” ที่กำหนดไว้ในตอนที่ ๕ ของพระราชบัญญัติพิกัดอัตรากษีสรรพสามิต ฯ ไม่มีความชัดเจนว่า สิ่งที่จะจัดเก็บเป็นสถานที่หรือบริการ ทำให้มีปัญหาในการจัดเก็บ เช่น เมื่อนำมาใช้กับสนามกอล์ฟ ก็มีข้อโต้แย้งไปสู่ศาลปกครองจะต้องวินิจฉัยว่าจะจัดเก็บได้หรือไม่ หากศาลปกครองไม่เห็นด้วยกับการจัดเก็บกษีสถานกอล์ฟ ก็จะทำให้กษีที่เคยได้

จากการจัดเก็บในส่วนนี้หายไปด้วย ส่วนการบริการอื่นๆ ที่รัฐมีนโยบายที่จะดำเนินการโดยเร็วในขณะนี้ เช่น ภาษีที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องที่เรียกว่า ลีโอดโต้ ถ้าหากมิได้มีการจัดโครงสร้างของภาษีบริการให้ถูกต้องครบถ้วนตามความหมายที่แท้จริงแล้ว ก็คงยากที่จะไปจัดเก็บได้

(๔) เรื่องของกิจการที่เกี่ยวข้องกับบริการโทรคมนาคม ซึ่งดำเนินการโดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ปัจจุบันเปลี่ยนเป็น บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งกำลังจะเปลี่ยนเป็น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในอดีตจนถึงปัจจุบันรัฐได้มอบหมายให้เป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการกิจการโทรคมนาคม ในขณะเดียวกันได้อนุญาตให้เอกชนดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน ทำให้บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) กับการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีสองสถานะ คือ ฐานะผู้กำกับดูแล หรือ Regulator กับในฐานะผู้ปฏิบัติการในเรื่องนั้น หรือ Operator ซึ่งต่อไปจะต้องมีองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายเข้ามาแทนที่ ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ว เพียงแต่อาจยังขาดคณะบุคคลที่จะเข้ามาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น จึงมีความจำเป็นโดยเร็วที่จะต้องนำบทบาทเกี่ยวกับการกำกับดูแลนี้ออกไปจากบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง เห็นว่า ส่วนแบ่งรายได้จากผู้ประกอบการควรจัดเก็บในรูปของภาษีสรรพสามิต เพราะการกำหนดภาษีขึ้นมาจัดเก็บจะต้องผ่านกระบวนการทางกฎหมาย และมีสภาพบังคับที่ชัดเจน ใช้บังคับได้โดยเท่าเทียมกันทุกฝ่าย

(๕) เมื่อบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งกำลังจะเปลี่ยนเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จะต้องถึงขั้นตอนของการแปรรูป โดยให้เอกชนเข้ามาถือหุ้น หากไม่ดำเนินการแปลงรายได้ส่วนที่องค์กรทั้งสองได้มาให้กระทรวงการคลัง ในรูปของภาษีสรรพสามิตเสียแต่บัดนี้แล้ว เอกชนก็จะมีสัดส่วนรายได้ของหุ้นที่ตนถือ รายได้ส่วนที่รัฐควรจะได้ก็จะตกไปเป็นของเอกชน

(๖) การแบ่งโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตให้มีความชัดเจน จะเป็นพื้นฐานที่สำคัญ ในการที่จะทำให้รายได้ของรัฐที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ในส่วนของกิจการบันเทิงหรือ หออ่อนใจ แต่เดิมมิได้มีการจัดเก็บทั้งในส่วนของไนท์คลับ ดิสโกเธค และในส่วนของการอาบน้ำ หรือ อบตัว และนวด การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในครั้งนี จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

๒) นายอัคร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ชี้แจงสรุปได้ว่า

สภาพปัจจุบันกฎหมายสรรพสามิตมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติทำให้รัฐขาดรายได้อย่างมาก รวมทั้งไม่สามารถรองรับถึงการให้บริการ การบริการที่จะนำเข้ามาในประเทศในระยะเวลาอันใกล้ คณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับผู้แทนกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า หลักการที่กระทรวงการคลังนำเสนอในครั้งนี้เป็นการแก้ไขโดยเฉพาะที่สำคัญอย่างยิ่งคือ การยกเลิก การจัดเก็บจากสถานบริการเดิม เพราะทำให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นการเน้นที่ตัวสถานที่ มาเป็นเก็บจากการให้บริการซึ่งเป็นตัวสินค้า ไม่ว่าจะการให้บริการนั้นจะทำในหรือนอกสถานที่เพราะเป็นสิ่งที่กระทำให้เกิดรายได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน และรายได้ของรัฐไม่รั่วไหล ทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ครอบคลุมถึงทุก ๆ กิจกรรมที่เกิดขึ้น รัฐก็จะมีรายได้ และสามารถแก้ปัญหาความสับสนสำหรับผู้ปฏิบัติและผู้ถูกปฏิบัติในประเทศ การปล่อยทิ้งไว้นานอาจจะทำให้เกิดปัญหาแก่การจัดเข้าสู่ระบบในภายหลังได้อีก ทำให้เห็นได้ว่ากรณีนี้ค่อนข้างจะเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนสมควรที่จะดำเนินการโดยเร็ว ถ้าสร้าง แก้ไขหรือจัดการระบบภาษีตรงนี้ได้เรียบร้อยโดยเร็วที่สุด ก็จะสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างรวดเร็ว เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงตัดสินใจที่จะดำเนินการออกมาเป็นพระราชกำหนด ตามมาตรา ๒๑๘

๓) นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ชี้แจงสรุปได้ว่า

บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ขณะนี้ยังเป็นรัฐวิสาหกิจ เพราะรัฐบาลยังถือหุ้นอยู่ร้อยละ ๑๐๐ ถ้ารัฐบาลถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ เมื่อใด ก็จะพ้นสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ บริษัทจึงยังทำหน้าที่เป็นผู้กำกับสัญญาที่ร่วมกับเอกชนตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ต่อไปบทบาทของบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จะเปลี่ยนไป กลายเป็นผู้ประกอบการอย่างเดียว การเป็นตัวแทนของรัฐในฐานะผู้กำกับการก็จะหมดไป ปัจจุบันบริษัท ฯ เป็นผู้จัดส่งภาษีสรรพสามิตให้กระทรวงการคลัง ในฐานะผู้กำกับสัญญา

๔) นายธีระพงษ์ สุทชินนท์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย ชี้แจงสรุปได้ว่า

การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปัจจุบันมีสัญญาร่วมการทำงานอยู่สามบริษัท การดำเนินงานในเรื่องนี้ของการสื่อสารแห่งประเทศไทยคงเหมือนกับบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) คือ ถือตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด ตามระบบใหม่การสื่อสารแห่งประเทศไทยจะต้องให้บริษัทที่ร่วมงานกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย นำส่งภาษีสรรพสามิตและภาษีท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องให้แก่รัฐเป็นประจำทุกเดือน แทนที่จะนำส่งรัฐเมื่อมีการปิดบัญชีงบดุลประจำปีเรียบร้อยแล้ว

๕. คำชี้แจงของผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค ที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ดังนี้

๕.๑ รศ.ดร.ปราณี ทินกร อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชี้แจง สรุปได้ว่า การพิจารณาถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น จะพิจารณาถึงการเติบโตของประเทศ ศักยภาพในอนาคตของประเทศและรายได้ของรัฐบาล เงื่อนไขความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมคือ ต้องพิจารณาการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นของนักธุรกิจ การขยายตัวของการส่งออก ภาวะเงินเฟ้อ เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ การขาดดุลการค้า หรือดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน รวมถึงการจ้างงานด้วย ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้แถลงว่า รัฐบาลแก้ไขเศรษฐกิจได้ดีแล้ว และในอนาคตเศรษฐกิจจะต้องโตมากกว่าร้อยละ ๖ ถ้าหน่วยงานของรัฐประเมินว่าในอนาคตยังมีปัญหา รัฐบาลควรจะต้องชี้แจงความจริงกับประชาชน ในความเห็นส่วนตัวเห็นว่า ยังมีปัญหา เพราะว่ารัฐบาลได้ช้อนการใช้จ่ายหลายอย่างไว้ในเงินนอกงบประมาณ อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมไม่ได้ไปช่วยตรงนั้น เพราะภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บได้มาจากส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐต้องได้รับ อยู่แล้วตามสัญญาสัมปทาน ทางด้านภาพรวมของเศรษฐกิจ การเติบโตของการส่งออก การบริโภค รายได้รัฐ เป็นไปตามข้อมูลที่ทางสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ ฯ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) กับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้แถลงไว้ ซึ่งค่อนข้างจะชัดเจนว่า เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตค่อนข้างดี และรายได้จากภาษีของรัฐเพิ่มตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นไม่พบว่ารัฐมีความจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม เพื่อที่จะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น

สำหรับสาเหตุที่องค์การการค้าโลก หรือ WTO พยายามให้ประเทศต่างๆ เปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม เนื่องจากก่อนหน้าจะมีข้อตกลงนี้ หลายประเทศในโลกรวมทั้งประเทศไทย กิจการโทรคมนาคมไม่ใช่กิจการที่มีการแข่งขันเสรี เป็นกิจการผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐ ในกรณีประเทศไทย คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะต้องแปรรูปไปเป็นบริษัทเอกชนเพื่อแข่งขันกับบริษัทเอกชนที่มีอยู่แล้ว หรือที่จะเข้ามาแข่งขันใหม่

๕.๒ รศ.ดร.ชวนชัย อัจฉนันท์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ชี้แจง สรุปได้ว่า ในเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ศึกษาพระราชกำหนดทั้งหมดตั้งแต่ตอนที่ ๕ ถึงตอนที่ ๑๒ คงไม่มีเรื่องใดเข้าข่ายในเรื่องที่จะทำให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ฯ เพราะประเทศไม่อยู่ในภาวะสงครามหรือสถานการณ์ที่วุ่นวาย ถ้าไม่กระทำตามพระราชกำหนดแล้วจะทำให้เกิดผลเสียต่อประชาชน การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ควรนำมาใช้เฉพาะกรณี ที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติม

ประเด็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในความหมายของนักเศรษฐศาสตร์ คงจะหมายความว่า

๑) มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้ประชาชาติ

๒) อัตรารายได้เพื่อไม่ควรถูกเก็บร้อยละ ๑๐

๓) อัตรากาเรืบโดทงเศรษฐกิจจะต้งเกินกว่าร้อยละ ๔.๕ ขึ้นไป โดยหักเงินเพื่อเพื่อให้เป็นอัตรากาเรืบโดทงที่แท้จริง

๔) การขาดดุลชำระเงินจะต้งไม่เกินร้อยละ ๕

๕) สภากงนี้ของรัฐนั้นจะต้งไม่เกินร้อยละ ๓๕

๖) หนี้เปรียบเทืบกับการส่งออกจะต้งไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕

ดั่งนั้น จึงเห็นว่ไม่มีความจำเป็นต้งตราพระราชก้หนด ควรถราเป็นพระราชบัญญัติจะดีกว่า เพื่อให้มีการตรวจสอบ และประชาพิจารณ์อันจะเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือแก่รัฐบาลมากขึ้น

๕.๓ ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยชี้แจง สรุปได้ว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจภายใต้เป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปมี ๔ กรอบ ที่ผู้ดำเนินนโยบายจะพึงกระทำ คือ

เป้าหมายที่ ๑ เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้เศรษฐกิจโตประมาณร้อยละ ๕ ขึ้นไป

เป้าหมายที่ ๒ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนทุกกลุ่มในประเทศ ให้ผู้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ด้วยความเป็นธรรม

เป้าหมายที่ ๓ เพื่อให้เกิดเสรีในทางเศรษฐกิจ คือทำให้เกิดมีการแข่งขันกันได้อย่างเสรีสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กฎ ระเบียบต่าง ๆ ได้อย่างเสรีโดยไม่มีข้อจำกัดมากนัก

เป้าหมายที่ ๔ เพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ คือเศรษฐกิจไม่ปรับตัวเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงมากนักในสองประเด็นหลัก คือ เสถียรภาพภายในประเทศ และเสถียรภาพภายนอกประเทศ

เอกสารของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ ฯ ระบุชัดเจนว่ภายหลังจากปี ๒๕๔๐ ที่ประเทศไทยเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีการชะลอทางเศรษฐกิจอย่างมาก เศรษฐกิจถดถอยติดลบถึงร้อยละ ๑๕ ในปี ๒๕๔๑ หลังจากปี ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๔๓ รัฐบาลชุดก่อนได้เข้ามาฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายมิยาซาวา เข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจ และใช้มาตรการทางภาษี คือปรับลดภาษีมูลค่าเพิ่ม

เศรษฐกิจไทยก็ฟื้นตัวได้ประมาณร้อยละ ๔.๔ โดยเฉลี่ยในปี ๒๕๕๒ ถึง ๒๕๕๓ ถือว่าเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวขึ้น แต่ปัญหาภายในระบบเศรษฐกิจยังมีอยู่มาก คือการขาดความมั่นใจของนักลงทุนต่างประเทศ การขาดความมั่นใจของผู้บริโภคในการที่จะใช้จ่ายใช้สอย และปัญหาในภาคสถาบันการเงิน

ในปี ๒๕๕๓ ขณะที่เศรษฐกิจไทยกำลังฟื้นตัว ราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ต้นทุนสินค้าเพิ่มขึ้น มีภาวะเงินเฟ้อ เศรษฐกิจโลกค่อนข้างชะลอตัวลง ประเทศไทยมีการส่งออกติดลบ แต่รัฐบาลใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเพื่อประคับประคองเศรษฐกิจทำให้เศรษฐกิจของประเทศสามารถโตได้ร้อยละ ๑.๕ เข้าอยู่ในระยะพักตัว ปี ๒๕๕๕ รัฐบาลได้กระตุ้นเศรษฐกิจอย่างมากโดยใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้เกษตรกร ธนาคารประชาชน หนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล และให้ธนาคารของรัฐปล่อยสินเชื่อให้กับภาคธุรกิจ ทำให้ดุลในงบประมาณขาดดุลหนึ่งแสนสามหมื่นล้านบาท ดุลนอกงบประมาณขาดดุลเกือบสองแสนล้านบาท ประกอบกับรัฐบาลใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำ จึงทำให้เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๕ ฟื้นตัวขึ้น มีอัตราการเติบโตถึงร้อยละ ๕.๒ แต่เป็นเพราะรัฐบาลใช้เงินจำนวนมากเข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจให้ประชาชนบริโภคมากขึ้น ส่วนในภาคธุรกิจไม่มีการลงทุนมากนัก จะเห็นได้จากดัชนีชี้วัดการลงทุนภาคเอกชนของธนาคารแห่งประเทศไทย เดือนมกราคม ๒๕๕๖ อยู่ที่ร้อยละ ๕๒ ซึ่งในภาวะปกติดัชนีจะอยู่ที่ร้อยละ ๘๕ - ๑๐๐

ปัจจุบันภาพที่เกิดขึ้น คือ เศรษฐกิจฟื้นตัวแล้ว เป็นการฟื้นตัวโดยที่รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจ ในขณะที่ภาคเอกชนยังไม่มีความเข้มแข็งพอ เศรษฐกิจของไทยจึงยังไม่มีคามมั่นคง เพราะรัฐบาลยังใช้นโยบายขาดดุลงบประมาณเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป

เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวภาคการเงินจะเป็นตัวบอกว่าฟื้นจริงหรือไม่ ปัจจุบันข้อมูลที่รับรู้มีอย่างเดียวคือธุรกิจเริ่มขายของได้ เพราะรัฐบาลอัดเงินสู่ประชาชน แต่ภาคธนาคารยังไม่ได้มีสัญญาณว่ามีความมั่นใจเพราะยังมีสภาพคล่องล้นระบบอยู่ประมาณ ๕ ถึง ๖ แสนล้านบาท เนื่องจากยังไม่มีคามมั่นใจในการปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ

สรุปคือ ภายในประเทศ รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป เอกชนยังไม่กล้าเข้ามาลงทุน ธนาคารยังมีปัญหาความเสี่ยง ส่วนเศรษฐกิจภายนอกประเทศและการส่งออกไม่แน่นอน จึงสรุปได้ว่าเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้วแต่ยังไม่แสดงถึงความมั่นคงในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

๖. นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ส่งความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ฯ เรื่องการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม ตอบหนังสือศาลรัฐธรรมนูญ ด่วนที่สุด ที่ สร ๐๐๐๓.๒/๒๐๖ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๖ สรุปว่า

๖.๑ การตีความรัฐธรรมนูญมิใช่หน้าที่ของสภาที่ปรึกษา ฯ เห็นควรให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่พิจารณาในเรื่องนี้ต่อไป อย่างไรก็ตามสภาที่ปรึกษา ฯ มีความเห็นว่า แม้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศก็ตาม แต่การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิต กิจการโทรคมนาคม ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน และลักษณะดังกล่าว สามารถดำเนินการในรูปของการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวิธีการปกติได้ ประกอบกับกิจการโทรคมนาคมเป็นสาธารณูปโภคสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมของประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติวิธีการจัดการไว้เป็นการเฉพาะ ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และสัญญากิจการโทรคมนาคมมีอายุตั้งแต่ ๑๕ ถึง ๒๗ ปี จึงมีผลกระทบต่อรายได้ของรัฐและประชาชนในระยะยาว ดังนั้นการตราเป็นพระราชบัญญัติ จะทำให้รัฐสภามีส่วนร่วมพิจารณาเรื่องนี้โดยรอบคอบ และควรเปิดโอกาสให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้างด้วย

๖.๒ โดยทั่วไปสินค้าที่จะจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ได้แก่ สินค้าบริโภคที่อาจก่อผลเสียต่อสุขภาพ หรือศีลธรรมอันดี เช่น สุรา ยาสูบ เป็นต้น และสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะฟุ่มเฟือย เช่น กิจการบันเทิง กิจการเสียงโซค เป็นต้น กิจการโทรคมนาคมเป็นสินค้าที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน โดยช่วยให้การสื่อสารและคมนาคมมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดผลด้านบวกต่อสังคม ในขณะที่สินค้าและบริการอื่นๆ ที่ถูกจัดเก็บภาษีสรรพสามิตล้วนมีผลด้านลบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น จึงเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมเป็นการขัดต่อลักษณะทั่วไปของภาษีสรรพสามิตอย่างชัดเจน

#### ข้อวินิจฉัย

ตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วได้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕

ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น การวินิจฉัยคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตสองฉบับ คร่าขึ้นเพื่อประโยชน์อันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่

๑. พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องนำกรณีฉุกเฉินตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง เข้ามาประกอบการวินิจฉัยด้วย เพราะการวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เป็นการพิจารณาหลักการ ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ที่ว่าการตราพระราชกำหนดเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ กล่าวคือ จะต้องพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์ศรัทธา ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ขึ้นใช้บังคับนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ ส่วนการพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นกรณีเร่งด่วน สมควรตราเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง หรือไม่ นั้น เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา โดยคณะรัฐมนตรีต้องนำพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไปขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในฐานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง และทั้งสองสภาจะเป็นองค์กรที่พิจารณาว่าจะอนุมัติพระราชกำหนดตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอหรือไม่ โดยจะพิจารณาเหตุผลในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งการพิจารณาพระราชกำหนดโดยรัฐสภาจะเกิดขึ้นได้ภายหลังการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้วว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เรื่องที่เสนอมาก็เป็นอันยุติลงโดยไม่ต้องดำเนินการให้รัฐสภาตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๑๘ ต่อไปอีก เท่ากับเป็นการตัดอำนาจการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐสภา จึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องของหลักการการตราพระราชกำหนดโดยทั่วไป การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำต้องคำนึงถึงอำนาจการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีและอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของรัฐสภาด้วย

๒. การตรากฎหมายตามปกติจะต้องดำเนินการโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ตราเป็นพระราชบัญญัติ ตามที่ผู้ร้องอ้างนั้นเป็นการถูกต้อง แต่กรณีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องของกรยกเว้นหลักการดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจเองว่าจะตราเป็นพระราชบัญญัติหรือตราเป็นพระราชกำหนดก็ได้ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เท่ากับรัฐธรรมนูญเปิดทางเลือกให้คณะรัฐมนตรีตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้อีกทางหนึ่ง ถ้าเป็นการตรากฎหมายใน



กรณีอื่นๆ จะต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้นไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่น ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง เป็นการบังคับฝ่ายบริหารว่า การดำเนินการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จะทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จึงเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจไว้กับคณะรัฐมนตรี เพียงแต่เมื่อคณะรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจแล้วจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา รัฐสภาจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ก็จะต้องไปดำเนินการตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม และวรรคต่อๆ ไป แต่ถ้าในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นำเอามาตรา ๒๑๘ วรรคสอง มาพิจารณาร่วมกับมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในกรณีนี้ถ้าผลของการวินิจฉัยออกมาว่า การตราพระราชกำหนดของรัฐบาลไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ย่อมจะไปเข้าเงื่อนไขของมาตรา ๒๑๕ วรรคสาม ที่กำหนดไว้ว่า “พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น” ฉะนั้น การตีความกฎหมายจึงต้องตีความให้มีผลบังคับให้เป็นไปตามสภาพความเป็นจริง เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะให้มากที่สุด กล่าวคือ

ในการพิจารณาพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอให้รัฐสภาพิจารณานั้น ในมาตรา ๒๑๕ ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไว้ว่า ถ้าก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา จะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย การให้สิทธิแก่สมาชิกของสภาทั้งสองมิได้เป็นบทบังคับเป็นแต่เพียงทางเลือกเท่านั้น เห็นได้ว่าตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเฉพาะมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เป็นเบื้องต้นเท่านั้น ต่อมาจึงเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบโดยปกติเมื่อนำพระราชกำหนดเสนอรัฐสภา ซึ่งเป็นเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจถ่วงถอยอย่างกว้างขวาง ทั้งในทางการเมืองและเหตุผลในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง และถือเป็นเสร็จเด็ดขาด หากศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยโดยควบเอามาตรา ๒๑๘ วรรคสอง มาเป็นข้อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในขั้นของการพิจารณาหลักการ ก็เท่ากับศาลรัฐธรรมนูญได้ล่วงละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเสียเอง จึงไม่ควรกระทำ เพราะ

๒.๑ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่าเมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาได้เข้าชื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตาม

มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคสาม กำหนดให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ซึ่งหมายถึงว่า การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่ออกตามความในพระราชกำหนดที่ได้ดำเนินการมาแล้วตั้งแต่วันที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทุกสิ่งจึงต้องกลับไปสู่สภาพเดิม หมายถึงว่า ถ้าหากมีการเรียกเก็บภาษีไว้ก็ต้องคืนภาษี หรือถ้ามีการจัดโครงสร้างระบบภาษีใหม่ที่ดำเนินการอยู่ก็ต้องยกเลิกการทำให้สถานภาพที่ได้ดำเนินการไปแล้วตั้งแต่ต้นจนถึงสภาพปัจจุบันกลับคืนไปสู่สภาพเดิมเป็นเรื่องที่ยุ้งยากและสับสน การกำหนดสภาพบังคับดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดภาระแก่รัฐบาลมากกว่าภาระที่เกิดจากการไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยรัฐสภา ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ที่กำหนดว่าถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไประหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น แสดงให้เห็นว่า กรณีนี้กิจการใดที่รัฐบาลได้ดำเนินไปแล้วตั้งแต่พระราชกำหนดมีผลบังคับใช้ ถือว่าเป็นเรื่องที่ชอบด้วยกฎหมาย

๒.๒ การจัดลำดับความสำคัญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สาระของมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ย่อมมีความสำคัญมากกว่าจึงต้องได้รับการพิจารณาก่อนสาระของมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง และความเสียหายที่เกิดจากมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง มีน้อยกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยการตรวจสอบตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาแล้ว และโดยที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีทำได้เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่จำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อตราเป็นพระราชกำหนดแล้วรัฐธรรมนูญจึงบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ดังนี้

๑) ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาโดยไม่ชักช้า

๒) ถ้าอยู่นอกสมัยประชุม และการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญสามัญ เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว

จะเห็นได้ว่า ตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ที่บัญญัติไว้ข้างต้น เป็นการบังคับให้รัฐสภาตรวจสอบข้ออ้างของคณะรัฐมนตรีที่พิจารณาว่า “เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้” หากไม่เช่นนั้นในการพิจารณาของรัฐสภา ก็จะไม่มีการอะไร เพราะศาลรัฐธรรมนูญ

ได้พิจารณาไปหมดแล้วทั้งมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และทำให้การพิจารณาของรัฐสภาเป็นการพิจารณาซ้ำซ้อนกับการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่น่าจะเป็นเจตนารมณ์ของการบัญญัติให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ

๓. เมื่อพิจารณาในเชิงบริหารอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องหลักการ ฉะนั้นในการพิจารณาว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงต้องพิจารณาถึงหลักการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง เป็นเรื่องของการพิจารณาบริบทแวดล้อมและวิธีดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพระราชกำหนดว่า จะสมควรหรือไม่ จึงเป็นเรื่องวิธีการ ซึ่งเป็นสิ่งที่แน่นอนว่าหลักการจะต้องสำคัญมากกว่าและจะต้องได้รับการพิจารณาก่อนวิธีดำเนินการ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ในหลักการแต่เพียงว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ จึงไม่สามารถนำเอามาตรา ๒๑๘ วรรคสอง มาประกอบการพิจารณาด้วยได้ ต่างจากการพิจารณาตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสองของรัฐสภาที่สามารถนำสาระตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มาประกอบการพิจารณาด้วยได้ เพราะเป็นเรื่องของวิธีการซึ่งจะต้องมาจากหลักการเสมอ

๔. สิ่งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ร้องได้พิจารณาจากการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่จะพิจารณาได้ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เห็นว่าเงื่อนไขสำคัญที่สุดคือ เหตุผลที่รัฐบาลได้อ้างในการตราพระราชกำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” จึงต้องทำความเข้าใจว่าความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศมีความหมายแค่ไหน เพียงใด

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามความหมายทางเศรษฐศาสตร์ หมายความว่า การที่เศรษฐกิจของประเทศได้เจริญขึ้นอย่างมีเสถียรภาพ (Growth with Stability) ฉะนั้นการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงหมายถึง การรักษาให้เศรษฐกิจของประเทศได้เจริญขึ้นอย่างมีเสถียรภาพ

องค์ประกอบของความมั่นคงทางเศรษฐกิจจึงประกอบด้วยเรื่องต่อไปนี้

- ๑) การรักษาเศรษฐกิจของประเทศ
- ๒) เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญขึ้น และ
- ๓) การเจริญขึ้นของเศรษฐกิจ จะต้องมีความเสถียรภาพ

#### ๔.๑ การรักษาเศรษฐกิจของประเทศ

ในการเฝ้าระวังเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้เกิดความมั่นคง จำเป็นจะต้องมีเครื่องมือหรือมาตรการในการดำเนินการ ซึ่งมีอยู่ ๒ ประการ ที่ต้องใช้ควบคู่กันไป คือ การใช้นโยบายการคลังกับ

การใช้นโยบายการเงิน นโยบายการคลังและนโยบายการเงิน จึงเปรียบเสมือนอาวุธของรัฐบาลที่จะใช้ต่อสู้ในสงครามเศรษฐกิจ กล่าวคือ กระทรวงการคลังทำหน้าที่เป็นผู้เฝ้าระวังโดยใช้นโยบายการคลัง ธนาคารชาติทำหน้าที่เป็นผู้เฝ้าระวังโดยใช้นโยบายการเงิน

๔.๒ การทำให้เศรษฐกิจของประเทศจำเจริญขึ้น หมายความว่า ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องสร้างความเชื่อมั่นกับประชาชนและผู้ลงทุนให้ได้ว่า จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น และเร่งรัดแก้ไขปัญหาคาความยากจนรวมถึงการกระจายรายได้ และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร และการจัดการทางเศรษฐกิจ โดยใช้รายได้ประชาชาติเป็นเครื่องวัดและเป็นตัวบ่งชี้ว่าเศรษฐกิจอยู่ในภาวะปกติหรือไม่ ซึ่งจะต้องศึกษาเรื่องการบริหาร การออม และการลงทุน ว่า ควรจะเป็นเท่าไรจึงจะพอเหมาะกับการพัฒนาเศรษฐกิจให้เกิดสมดุล มีการจ้างงานอย่างเต็มที่

๔.๓ การจำเจริญขึ้นของเศรษฐกิจจะต้องมีเสถียรภาพ การทำให้ภาวะเศรษฐกิจมีเสถียรภาพไม่เปลี่ยนแปลงขึ้น ๆ ลง ๆ มาก เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของรัฐบาลและประชาชน เสถียรภาพในทางเศรษฐกิจพิจารณาได้จากวัฏจักรธุรกิจมีคลื่นไม่สูงหรือต่ำเกินไป และเศรษฐกิจมีอัตราความจำเจริญที่พอเหมาะพอควร ไม่เกิดเศรษฐกิจเฟื่องฟูหรือเศรษฐกิจตกต่ำลงมากเกินต้องการ

สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติปี พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๖ และ พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๕ สรุปสาระสำคัญได้ว่า ในสถานะที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องมีการประเมินคาดการณ์ เตรียมการรับสถานการณ์ล่วงหน้า และปรับตัวโดยมีศักยภาพที่สามารถพึ่งตนเองได้ ดังนั้นบทบาทความมั่นคงแห่งชาติในระยะต่อไป ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านวิกฤติที่สำคัญ จึงต้องมีการจัดการใหม่โดยให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ก็จะต้องเร่งรัดแก้ไขปัญหาคาความยากจน การกระจายรายได้ และการถือครองปัจจัยการผลิต ให้มีผลเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม พัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นสาขาที่มีศักยภาพ และความได้เปรียบในเชิงแข่งขันสูงควบคู่กันไปกับการให้ความสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพิ่มประสิทธิภาพในการบริการจัดการทางเศรษฐกิจ และลดต้นทุนในการประกอบการ รักษาระเบียบวินัยทางการเงินและการคลังอย่างเคร่งครัด และดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจอื่นๆ ด้วยความระมัดระวัง เพื่อไม่ให้เกิดภาวะเศรษฐกิจที่ผันผวนอย่างฉับพลันจนสูญเสียความเชื่อถือ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ และต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ติดตามสถานการณ์ต่างๆ และแจ้งเตือนภัยและปัญหาที่เกิดขึ้นล่วงหน้า รวมทั้งการสร้างเชื่อมั่นให้กับประชาชนและให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศดำเนินไปได้อย่างราบรื่น สามารถเผชิญกับปัญหาและการเปลี่ยนแปลงต่างๆ โดยไม่เกิดความเสียหายที่รุนแรง เสริมสร้างกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีความเข้มแข็งมีเสถียรภาพ มีความสมดุลและ

เป็นธรรม เพื่อให้มีผลต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน และการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง โดยมีการเชื่อมโยงที่เหมาะสมระหว่างเศรษฐกิจระดับชุมชนกับเศรษฐกิจระดับชาติ และสนับสนุนแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

๔.๔ ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้เศรษฐกิจจำริญขึ้นประมาณร้อยละ ๕ และมีเสถียรภาพด้านราคาโดยมีเงินเฟ้อไม่ควรเกินร้อยละ ๕ และมีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล ถ้าขาดดุลให้ขาดดุลได้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

๕. ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รัฐบาลใช้นโยบายการคลัง และนโยบายการเงินเป็นเครื่องมือ

๑) นโยบายการคลัง ประกอบด้วยนโยบายรายจ่าย นโยบายรายได้ และนโยบายหนี้สาธารณะหรือนโยบายการกู้ยืม เนื่องจากภาษีอากรเป็นรายได้สำคัญที่สุดและมีมากที่สุด ฉะนั้นนโยบายภาษีอากรจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรายได้ เมื่อนโยบายภาษีอากรเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรายได้ นโยบายภาษีอากรก็เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการคลัง

๒) นโยบายการเงิน คือ นโยบายที่ธนาคารกลางหรือธนาคารชาติกำหนดขึ้นเพื่อให้เงินในสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารหรือทรัสต์ ถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นๆ เช่น เพื่อให้มีการลงทุนและแก้ปัญหาการว่างงาน ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงเรียกได้ให้ต่ำลง เพื่อจูงใจผู้ผลิตให้กู้ไปลงทุนผลิตสินค้าหรือบริการต่างๆ คนจะได้มีงานทำ

๕.๑ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า นโยบายภาษีอากรเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการคลัง มีส่วนช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลบรรลุผลหรือเป้าหมายได้หรือไม่ เพราะจะมีผลกระทบ ๓ ด้าน คือ

๑) ในด้านการกระจายรายได้และทรัพย์สินให้เป็นธรรม รัฐบาลอาจจะใช้นโยบายการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้า เพื่อให้คนรวยเสียภาษีมากกว่าคนจน หรือเก็บภาษีมรดกเพื่อลดความได้เปรียบของบุคคลหรือทายาทที่ได้รับมรดก เพราะมรดกตกทอดนับเป็นจุดเริ่มต้นของความไม่เสมอภาคในทางเศรษฐกิจของบุคคลในสังคม

๒) ในด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น เมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อรัฐบาลก็อาจเพิ่มภาษีทางอ้อมสำหรับสินค้าและบริการ ทำให้ราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น ประชาชนจะได้ลดการบริโภค เมื่อประชาชนลดการบริโภค ราคาสินค้าและบริการก็ลดลง ภาวะเงินเฟ้อก็ผ่อนคลายได้

หรือในด้านการรักษาคุณในการชำระเงินไม่ให้เสียเปรียบ รัฐบาลก็อาจใช้นโยบายยกเว้นหรือลดอัตราภาษีสินค้าออก เพื่อให้สินค้าออกมีราคาถูกลง ต่างประเทศจะได้สนใจซื้อของเรามากกว่า และในด้านสินค้านำเข้าก็เก็บภาษีในอัตราสูงเพื่อลดการนำเข้าเป็นต้น

๓) ส่วนในด้านการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น รัฐบาลอาจจะส่งเสริมให้มีการลงทุนโดยใช้นโยบายการยกเว้นหรือลดอัตราภาษีสำหรับกิจการที่ต้องการส่งเสริมการลงทุน ดังที่รัฐบาลทำอยู่ในขณะนี้ เป็นต้น

๕.๒ ภาษีสรรพสามิตซึ่งจัดเก็บจากสินค้าที่ผลิตในประเทศและที่นำเข้าถือเป็นภาษีสำหรับการบริโภค และถือกันว่าเป็นภาษีทางอ้อมที่เป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งของนโยบายการคลังในด้านการรักษาเสถียรภาพและส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะภาษีสรรพสามิตโดยทั่วไปจะเก็บจากสินค้าหรือบริการบางประเภท จึงเป็นภาษีขายเฉพาะ นอกเหนือจากการเก็บภาษีสำหรับสินค้าและบริการทั่วไป อันเป็นภาษีการขายทั่วไปสำหรับกรณีของประเทศไทยในปัจจุบันภาษีการขายทั่วไปก็คือภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งได้นำมาใช้แทนภาษีการค้า เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๕

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นผลจากการปรับปรุงโครงสร้างภาษีใหม่ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๕ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในเบื้องต้นเพื่อนำไปชดเชยรายได้จากการเก็บภาษีการค้าที่ต้องขาดหายไปจากการเปลี่ยนแปลงระบบภาษีและเพื่อมิให้ภาระภาษีที่มีอยู่เดิมก่อนการปรับปรุงโครงสร้างภาษีต้องเปลี่ยนแปลงไป จึงอาจกล่าวได้ว่าภาษีสรรพสามิตเป็นการจัดเก็บเพื่อเป็นภาษีเสริมของภาษีมูลค่าเพิ่มที่มีความจำเป็นต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และต่อไปในอนาคตภาษีสรรพสามิตจะมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้นเพราะ

๑) อิทธิพลจากกลไกตลาดภายนอกในระดับสากล ปัจจุบันนอกจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จะเข้ามาตั้งกฎเกณฑ์ให้ประเทศไทยต้องยอมรับพันธะข้อ ๘ คือ การเปิดเสรีทางการเงินอย่างเต็มที่ โดยที่เรายังไม่พร้อมจึงไม่มีมาตรการภายในมารองรับแล้ว WTO ก็ได้สร้างกฎเกณฑ์ กติกาต่างๆ อย่างมากมาย ทำให้ต้องพิจารณาว่าสังคมไทยจะยืนหยัดอยู่ในสังคมโลกได้อย่างไร โดยยังสามารถรักษาคุณค่าทางสังคม วัฒนธรรมที่เป็นวิถีชีวิตแบบไทยไว้ได้ ในขณะที่โลกโดยเฉพาะทางตะวันตกได้ใช้กลไกตลาดเป็นหลักโจมตีให้ทุกประเทศเปิดตลาดการค้าแบบเสรี ซึ่งหมายถึงว่าโลกสากลกำลังถูกชี้นำโดยความใฝ่ฝันเพื่อให้บรรลุถึงสังคมอุดมคติแบบทุนนิยมที่มองเห็นความสำคัญของวัตถุ แต่การขยายตัวของระบบทุนนิยมซึ่งมีระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเป็นรากฐานสำคัญก็จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างความเห็นแก่ตัวเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลที่ไร้ขอบเขตจำกัด กับจริยธรรมทางสังคมที่มีอยู่เดิม

๒) การเปิดเสรีทางการค้าทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในภาวะเงินหน้าก็ลำบาก ถอยหลังก็ไม่ได้ เพราะประเทศที่มีพลังอำนาจเป็นผู้กำหนดกรอบของธุรกิจการค้า ซึ่งแต่ละประเทศย่อมยึดเอาประโยชน์ของเขาเป็นที่ตั้ง ปัญหาของประเทศไทยคือการรับโลกาภิวัตน์มาใช้โดยไม่มีกรอบของตนเอง คือไม่มีความพร้อม เพราะการใช้โลกาภิวัตน์ประเทศจะต้องมีความพร้อมทั้งในด้านหลักการและวิธีการ ซึ่งจะต้องถูกสร้างขึ้นโดยยึดประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ คือต้องคิดก่อนตัดสินใจเสียประโยชน์ ในการบริหารประเทศต้องคิดถึงผลประโยชน์ของชาติก่อนโลกาภิวัตน์เสมอ การรุกรานจากภายนอกประเทศที่เรียกว่ากระแสโลกาภิวัตน์ หรือทุนข้ามชาติ มีความสลับซับซ้อนเชิงรูปแบบและเทคโนโลยีไม่แตกต่างไปจากการรุกรานทวีปเอเชียโดยชาติตะวันตกในปลายศตวรรษที่ ๑๙ หรือต้นศตวรรษที่ ๒๐ ที่ประเทศจีนถูกเป็นไฟ เมื่อฝรั่งเอาเรือปืนเข้าไป และประเทศไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องตัดสินใจรักษาประเทศไว้โดยโอนอ่อนไปตามสถานการณ์ ปัจจุบันยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจยังคงไม่เปลี่ยน คงเปลี่ยนแต่เฉพาะยุทธวิธีเท่านั้น

๓) ปัจจัยในการเปิดเสรีทางการค้า คือ การลดอัตราภาษีศุลกากรซึ่งเป็นภาษีที่แสดงถึงอำนาจอธิปไตยของประเทศ ถึงแม้จะเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปตามความตกลงเรื่องการค้าบริการ (GATS) จำนวน ๑๒ สาขา ซึ่งได้แก่ สาขาการค้าบริการที่ประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกมีความได้เปรียบประเทศที่กำลังพัฒนา โดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในการผลักดันยกเอาเรื่องการค้าบริการเข้าเป็นหัวข้อของการเจรจาภายใต้กรอบการเจรจาหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย เพราะประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกครอบครองสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) มากกว่าร้อยละ ๗๐ และคาดว่าประเทศที่กำลังพัฒนาจะเป็นตลาดที่มีแนวโน้มที่จะเติบโต ฉะนั้นการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตกับสินค้าประเภทสินค้าบริการจึงเป็นมาตรการทางด้านคลังที่เข้ามาเสริมและแทนที่ภาษีศุลกากร เพื่อทำให้เกิดรายได้และรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศโดยทำให้สามารถลดความได้เปรียบของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกได้เมื่อใช้ร่วมกับมาตรการอื่นๆ ที่เป็นมาตรการทางด้านคลังและการเงิน

๖. ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น เพราะคณะรัฐมนตรีเห็นว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีอาจตอบสนองการบริการด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพ หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้ครอบคลุมฐานในการจัดเก็บภาษีมากขึ้น และเปลี่ยนแนวความคิดที่ว่า การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเป็นการจัดเก็บจากสินค้าบริโภคที่อาจก่อผลเสียต่อสุขภาพหรือศีลธรรมอันดี เช่น สุรา ยาสูบ มาเป็นการจัดเก็บภาษีจากสินค้าหรือบริการบางประเภท เพื่อเป็นภาษีเสริมของภาษีมูลค่าเพิ่มที่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการใช้มาตรการในการจัดเก็บทำให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นการเตรียมการไว้เพื่อดำเนินการ และไม่จำเป็นจะต้องรอให้เกิดวิกฤติขึ้นในบ้านเมือง หรือรอให้เกิดมีภัยอันตรายเกิดขึ้นก่อน หากมีความคิดที่จะกระทำในต่อนั้นก็คงจะสายเกินไป การสร้างกลไกขึ้นมาจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ในภาวะปกติเหมือนกับการสะสมอาวุธไว้ต่อสู้เมื่อเกิดสงคราม

๗. ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น ตามเหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนด จะพบว่าเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรี เห็นว่าจากกรณีที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต เพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงกิจการดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่กำหนดให้มีวิธีการทางด้านภาษีเพื่อให้รัฐบาลได้ใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หากมีการโจมตีทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่วนอีกประการหนึ่ง คือตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและบริการ (GATS) ในปีพ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งตั้งใจจะให้เห็นเป็นแม่บท หรือพื้นฐานของการค้าบริการนั้น เป็นข้อตกลงที่ขยายเพิ่มขึ้นจากข้อตกลง GATT ซึ่งแต่เดิมเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับเรื่องสินค้าแต่เพียงอย่างเดียว ประเทศที่กำลังพัฒนาจึงต่างพยายามแยกสินค้ากับการค้าบริการออกจากกันให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการต่อรองแลกเปลี่ยนระหว่างสินค้ากับบริการ การให้บทนิยามคำว่า “บริการ” เพิ่มเติมในพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นการเตรียมการเพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอีกประการหนึ่งด้วย

๘. รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลรวมทั้งแก้ปัญหาให้ประเทศ ในปัจจุบันรัฐบาลจะต้องเป็น Responsive government คือ มีความฉับไวในการแก้ปัญหาและจะไม่ยอมให้เกิดปัญหาเรื้อรัง โดยการรอเวลาและนำปัญหาไปแก้ในรัฐสภาในลักษณะของรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรเหมือนกับรัฐบาลในยุคก่อนๆ ซึ่งอาจจะไม่ทันเวลาเพราะในโลกของยุคข้อมูลข่าวสาร การค้าเสรี ทุนนิยมทุกประเทศต่างก็แสวงหาผลประโยชน์จากประเทศอื่นที่ด้อยกว่า ฉะนั้นในแต่ละประเทศ จึงต้องคิดหามาตรการต่างๆ ในทาง



เศรษฐกิจผสมผสานกับมาตรการทางการเมืองและกฎหมาย เพื่อให้ประเทศมีความพร้อม ทั้งในเชิงรุกและการตั้งรับ ภายใต้กรอบของกฎและกติกาที่ชาติมหาอำนาจสร้างขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจาก IMF เพื่อความอยู่รอดของชาติ และเกิดความมั่นคงภายในประเทศ รัฐบาลจะต้องมีนโยบายทางเศรษฐกิจที่ชัดเจน และกำหนดมาตรการปฏิบัติไว้ล่วงหน้า

๕. การที่คณะรัฐมนตรีเลือกใช้การตราเป็นพระราชกำหนดแทนการเสนอรัฐสภาให้ตราเป็นพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เมื่อเสนอเป็นพระราชบัญญัติด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายที่สนับสนุน รัฐบาลปัจจุบันมีมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายค้านอยู่เกือบสองในสามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เมื่อมีการลงมติแล้วก็ไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอีก แต่คณะรัฐมนตรีก็ไม่ได้เลือกดำเนินการตามวิธีนั้น คงมาเลือกใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง แทน ข้อมเป็นการแสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีต้องการให้รัฐสภาพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ภายในกรอบของเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และถ้ารัฐสภาพิจารณาแล้วมีมติให้พระราชกำหนดตกไป เนื่องจากเหตุผลที่จะต้องพิจารณาในกรอบของมาตรา ๒๑๘ ก็เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจของรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนปวงชนชาวไทยทั่วประเทศ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ