

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๖

วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ที่เข้าชื่อกัน ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง สรุปความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนี้

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและ พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาลและอำนาจ ตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ นั้น ย่อมต้องถือว่าองค์กร ที่มีความชอบธรรมสูงที่สุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภาซึ่งมีที่มาจากประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจตรากฎหมาย ซึ่งหมายถึง การตัดสินใจว่า จะกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับในรัฐหรือไม่ และกฎเกณฑ์ดังกล่าวควรจะมีเนื้อหาลักษณะใด จึงเป็นอำนาจ หน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเอง ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจจากรัฐสภา หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราช กำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ และ มาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น และเพื่อไม่ให้องค์กรฝ่ายบริหารดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ โดยไม่เคารพหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ในการวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕

ผู้ร้องได้อ้างถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” อันแสดงว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด จะกระทำได้อีกเฉพาะแต่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ

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

ผู้ร้องเห็นว่า ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อำนาจอธิปไตย พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้บังคับนั้น เมื่อพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราช กำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่า คณะรัฐมนตรีเห็นว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิทักษ์อำนาจอธิปไตยที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควร กำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมต้องเสียอำนาจอธิปไตยด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บอำนาจอธิปไตย และโดยเหตุ ที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ผู้ร้องอ้างว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อันเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ และเป็นเหตุที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นกล่าวอ้างนั้นมีความหมายอย่างไร ในการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติ ดังกล่าว ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (Indefinite Legal Concept) นั้น นอกจาก จะพิเคราะห์ความหมายสามัญของถ้อยคำดังกล่าวแล้ว จะต้องพิเคราะห์วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ

(Ratio Legis) บริบทแวดล้อม ถ้อยคำ (Context) ตลอดจนผลที่จะตามมาจากการตีความถ้อยคำดังกล่าวด้วย การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัตินั้น เห็นได้ว่าจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือมีภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้า จนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด สภาพแห่งความวิกฤติของปัญหาอาจจะเป็นเรื่องของความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หากสภาพวิกฤติของปัญหานั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสถานะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก จนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของภาวะฉุกเฉินที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงิน การคลังอย่างรุนแรง หรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่

ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใด ๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ไม่ได้ หากขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใด ๆ ของรัฐบาลในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด และให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้ก่อนโดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมากจนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันไร้ความหมายลง และจะเป็นการวางทางให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จในที่สุด

ผู้ร้องอ้างว่า ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่กล่าวมาหรือไม่ หากพิจารณาเหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่า คณะรัฐมนตรีเห็นว่าจากการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นการฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเห็นว่าเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ดังจะได้แสดงผลประกอบข้อเท็จจริงต่อไป จึงทำให้การตราพระราชกำหนดอันเป็นผลสืบเนื่องกันไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกัน

ผู้ร้องตั้งประเด็นในการพิจารณาต่อไปว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้บรรลุดัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นดำรงอยู่หรือไม่ พิจารณาเนื้อหาของพระราชกำหนดดังกล่าวประกอบข้อเท็จจริงต่างๆ แล้ว เห็นว่า

๑. การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสียงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้บรรลุดัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนดไม่มีอยู่ การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดา ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติ ที่ว่า

การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดา นั้น จะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดนั้นเองที่กล่าวว่า การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากได้มีความในตนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องให้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจ กล่าวคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่นโยบายที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่ปรากฏอยู่เลย การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ก่อนที่จะได้ดำเนินการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ได้มีบุคคลและองค์กรต่างๆ ออกมาคัดค้านการดำเนินการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม ก็ย่อมจะเห็นได้ว่า หากคณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ กรณีนี้ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่าและยังจะเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย เพราะหากคณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายดังกล่าวในรูปของร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ประเด็นต่างๆ ในกฎหมายจะกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่บุคคลหลายฝ่ายทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภาจะได้แสดงความคิดเห็น อภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ ก่อนที่รัฐสภาจะได้ตัดสินใจตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับต่อไป

๒. หากมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงกิจการด้านบริการ โดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ รวมถึงบริการอื่นๆ ที่ตราไว้แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าข้อพิจารณาก็คือการรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องมีผลใน ๒ ด้าน ในด้านหนึ่งการกำหนดจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะมีผลในทางด้านบวกคือ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือในทางด้านลบ คือ ถ้าหากไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อพิจารณาดูเหตุผลในการตราพระราชกำหนดประกอบข้อกฎหมายทั้งหมดแล้ว เห็นว่า ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘

กล่าวคือ แม้รายได้จะเพิ่มขึ้นจากพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวแต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่า หากไม่เพิ่มขึ้นแล้ว จะทำให้เศรษฐกิจของชาติเกิดล่มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็น จะต้องตราพระราชกำหนดออกอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน แม้ในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับ ดังกล่าวออกมาก็จะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลาย ในทางด้านเศรษฐกิจได้ กล่าวคือ ในแง่ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นก็เป็นกิจการซึ่งจะต้อง มีการจ่ายค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้รัฐอยู่แล้ว การกำหนดจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นดังกล่าวก็เป็นเรื่องที่ทำให้ กิจการดังกล่าวจำเป็นจะต้องจ่ายภาษีเพิ่มตามที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับ แต่ถึงไม่มีการจ่าย กิจการ ดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจจนถึงขั้นที่อาจทำให้สูญเสียความมั่นคง ทางเศรษฐกิจได้ ประการสำคัญโดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองก็เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้น การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็น รายได้จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้ รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งในกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด และรัฐบาลเองก็มีการย่ำถึงความมั่นคงด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอดแม้แต่กระทั่งการจัดเก็บ ภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดด้วยซ้ำไป

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการในตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณี กิจการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน การให้สัมปทานของบุคคลภายในรัฐบาลทั้ง พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และนาวาอากาศตรี ศิชา ทิวารี โฆษกรัฐบาลต่างได้ยืนยันในต่างกรรมต่างวาระกันว่า กรณีกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวเสมือนกับ เป็นการจ่ายเท่าเดิมแต่แบ่งจ่าย ๒ ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิตและส่วนหนึ่งเป็นการส่ง รายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัมปทาน จะเห็นได้ว่า คำอธิบายเหตุผล และข้อชี้แจงดังกล่าวนั้น ไม่มีเหตุผลในทางด้านที่ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของรายได้ ซึ่งกิจการ โทรคมนาคมก็ยังมีเงื่อนไขเวลาอีกหลายปีจึงมีผลบังคับใช้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจึงไม่สามารถอ้าง เหตุผลการตราพระราชกำหนดว่าเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขั้นจะเป็นกรณี ฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของ รัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องกล่าวถึง การแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยการตราเป็นพระราชกำหนดว่า แม้จะเคยมีการดำเนินการ ๓ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๘ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ แต่ก็มีเหตุผลและความจำเป็นที่แตกต่างจากการตราเป็นพระราชกำหนดในครั้งนี้อย่างมาก กล่าวคือ ทั้ง ๓ กรณีเป็นเรื่องของการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตก๊าซธรรมชาติสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิงและก๊าซธรรมชาติเหลว ซึ่งเป็นสินค้าใหม่ในขณะนั้น ซึ่งโดยลักษณะสินค้ามีความจำเป็นต้องกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตโดยทันทีฉบับหนึ่ง เป็นเรื่องของภาษีน้ำมันซึ่งจำเป็นจะต้องปรับปรุงอัตราภาษีให้สอดคล้องกับการดำเนินการลอยตัวราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันโดยทันทีฉบับหนึ่ง และเป็นเรื่องการป้องกันและการนำน้ำมันไปใช้ผิดประเภทอีกฉบับหนึ่ง จึงต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพื่อให้โครงสร้างการใช้พลังงานเป็นไปอย่างถูกต้อง ส่วนการแก้ไขอีก ๒ ครั้ง คือ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการแก้ไขโดยตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุผลและสาระในการแก้ไขแล้วฉบับหนึ่งเป็นการแก้ไขชื่อเรียกหน่วยการจัดเก็บภาษีก๊าซปิโตรเลียม (แอล.พี.จี.) และก๊าซที่คล้ายกันจาก “ลิตร” เป็น “กิโลกรัม” และมีการปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเมื่อพิจารณาการดำเนินการที่ผ่านมาจะมีเหตุผลความจำเป็นในการตราเป็นพระราชกำหนดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจชัดเจนมากกว่าการตราเป็นพระราชกำหนด ๒ ฉบับดังที่กล่าวมาแล้วอย่างชัดเจน

และหากจะอ้างถึงการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตว่า จำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพราะหากไม่มีการประกาศโดยทันทีทันใดแล้ว โดยทอดระยะเวลาประกาศออกไปอาจทำให้มีการกักตุนสินค้าเกิดการเก็งกำไร จนกระทั่งอาจจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังเช่นกรณีเชื้อเพลิงก๊าซ น้ำมัน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ในกรณีของพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวนี้มิได้มีลักษณะของสินค้าที่สามารถจะกักตุนได้หากไม่มีการตราเป็นพระราชกำหนดโดยทันที ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็คือสนามกอล์ฟ กิจการโทรคมนาคม กิจการที่ได้รับอนุญาตสัมปทานจากรัฐ ดังนั้น เมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราโดยอ้างเหตุผลความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้เลย เพราะถึงไม่ตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว สินค้าดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้อยู่แล้ว หากจะตราในรูปของกฎหมายในลักษณะอื่น เช่น พระราชบัญญัติแม้จะมีการทอดระยะเวลาออกไปสินค้าหรือบริการดังกล่าว ก็ไม่สามารถกักตุนได้โดยลักษณะของสินค้านั้นเอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๓ คน จึงมีความเห็นพ้องต้องกันว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และมีผลให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกัน จึงยื่นคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดให้พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป

#### สาระสำคัญของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ

(๑) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ทั้งนี้ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในหลายเรื่อง เช่น

- กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ได้แก่ การประกอบกิจการในด้านบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ ในสถานบริการ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สถานมหรสพ สถานที่ฉายภาพยนตร์ ในท์คลับ คาบาเร่ต์ ดิสโกเธค เป็นต้น ได้กำหนดอัตราพิกัดภาษีของในท์คลับ และดิสโกเธค ตามมูลค้ำร้อยละ ๒๐ ส่วนสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด ตามมูลค้ำร้อยละ ๒๐ เช่นกัน

- กิจการเสี่ยงโชค ได้แก่ การประกอบกิจการในการจัดให้มีการเสี่ยงโชคโดยวิธีการใดๆ เพื่อให้ได้รับเงิน รางวัล หรือประโยชน์อย่างอื่น เช่น สนามแข่งม้า การออกสลากกินแบ่ง เป็นต้น โดยกำหนดอัตราพิกัดภาษีของสนามแข่งม้า ตามมูลค้ำร้อยละ ๒๐ ส่วนการออกสลากกินแบ่งกำหนดตามมูลค้ำร้อยละ ๒๐ เช่นกัน

- กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การประกอบกิจการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สนามกอล์ฟ เป็นต้น โดยได้มีการกำหนดให้สนามกอล์ฟอยู่ในพิกัดอัตราภาษีตามมูลค้ำร้อยละ ๒

- กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐในลักษณะการให้บริการ ได้แก่ การประกอบกิจการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการให้บริการแก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยกำหนดให้กิจการโทรคมนาคมอยู่ในกิจการประเภทนี้ โดยกำหนดพิกัดอัตราภาษีตามมูลค้ำร้อยละ ๕๐



เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

เมื่อพิจารณาเฉพาะกิจการโทรคมนาคมแล้วปรากฏว่าเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราสูงถึงร้อยละ ๕๐ แต่กฎหมายก็ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกประกาศกระทรวงการคลัง ลดอัตราภาษีสรรพสามิตที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ ซึ่งกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๖๘) ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิตที่มีการแก้ไขโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖

ตัวอย่างการลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิตตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๖๘) เช่น กิจการโทรคมนาคม มีการลดและยกเว้นอัตราภาษี ดังนี้

๑) กิจการโทรศัพท์พื้นฐาน

- รายรับจากการให้บริการโทรศัพท์ภายในประเทศ อัตราที่กำหนดไว้ คือ ร้อยละ ๕๐ ลดลงเหลืออัตราร้อยละ ๒

- รายรับจากการให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ เฉพาะในส่วนที่เป็นรายรับภายในประเทศ อัตราที่กำหนดไว้ คือ ร้อยละ ๕๐ ลดลงเหลืออัตราร้อยละ ๒

- รายรับอื่นๆ อัตราที่กำหนดไว้ คือ ร้อยละ ๕๐ ได้รับการยกเว้นภาษี

๒) กิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือวิทยุคมนาคมระบบเซลลูล่า

- รายรับจากการให้บริการโทรศัพท์ภายในประเทศ อัตราที่กำหนดไว้ คือ ร้อยละ ๕๐ ลดลงเหลืออัตราร้อยละ ๑๐

- รายรับจากการให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ เฉพาะในส่วนที่เป็นรายรับภายในประเทศ อัตราที่กำหนดไว้ คือ ร้อยละ ๕๐ ลดลงเหลืออัตราร้อยละ ๑๐

แม้อัตราภาษีสรรพสามิตถูกกำหนดไว้เป็นเพดานขั้นสูงโดยพระราชกำหนด แต่สามารถลดอัตราภาษีหรือยกเว้นได้โดยออกเป็นประกาศกระทรวงการคลัง เท่ากับให้อำนาจฝ่ายบริหารในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีสรรพสามิตได้ ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่จำเป็นต้องให้ฝ่ายบริหารโดยกระทรวงการคลังสามารถออกประกาศเปลี่ยนแปลงได้ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะหากต้องมาแก้ไขอัตราภาษีโดยการตราพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติก็จะเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก แต่ถึงอย่างไร ประกาศกระทรวงการคลังก็ไม่อาจกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีสูงเกินกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดได้

(๒) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ทั้งนี้ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ มีสาระสำคัญ คือ แก้ไขบทนิยามศัพท์คำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยแก้ไขใหม่ดังนี้

- “บริการ” หมายความว่า การให้บริการในทางธุรกิจสถานบริการ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต

- “สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการ และให้หมายความถึงสำนักงานใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นในการประกอบกิจการ ในกรณีที่ไม่อาจกำหนดสถานที่ให้บริการได้แน่นอน

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดนี้ คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ และแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบคำร้องของผู้ร้องเพื่อชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน ๑๕ วัน

ต่อมา สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนที่สุด ๒ ฉบับ ถึงศาลรัฐธรรมนูญ คือ ฉบับที่ นร ๑๕๐๓/๒๓๑๓ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และฉบับที่ นร ๑๕๐๓/๓๑๑๕ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ ซึ่งแจ้งความเห็นของคณะรัฐมนตรี สรุปได้ดังนี้

คณะรัฐมนตรีชี้แจงว่า การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้ตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภค บางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพและบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติเห็นชอบ ร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งได้ลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานกลับคืนมา เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖ และได้นำพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ สำหรับเหตุผลตามที่ปรากฏท้ายพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมีดังนี้

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วน รายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพ ของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บ ภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสีย ภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตรา พระราชกำหนดนี้

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัด อัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต

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

คณะรัฐมนตรีอ้างว่า พระราชกำหนดที่ตราขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว เพราะความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้ นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมในยามที่รัฐจำเป็นต้องจัดหารายได้เพิ่มเติมประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดรายจ่ายในยามที่รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงและไม่จำเป็นประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ชาวต่างชาติ นักลงทุน และเจ้าหน้าที่ประการหนึ่ง หรือช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวถึงขั้นวิกฤติอีกประการหนึ่ง ในเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลนี้และรัฐบาลก่อนๆ เคยประสบกับภาวะที่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ หลายครั้ง ในครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนด ด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. คำนิยาม และความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังไม่ชัดเจนพอ ก่อให้เกิดปัญหาได้แก่ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด เช่น ข้อความในตอน ๕ ที่ว่าให้จัดเก็บจาก “สถานบริการ” มีผู้เห็นว่า ย่อมหมายความถึงอาคารสถานที่เท่านั้น รัฐจึงไม่อาจเรียกเก็บจากการบริการได้ นอกจากนั้นเดิมที่ให้จัดเก็บจากสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้เห็นว่ากิจการสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัวก็ดี ต้องชำระภาษีสรรพสามิตทั้งสิ้น ซึ่งไม่ตรงกับประสงค์ของทางราชการ และนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมกิจการสปา การนวดแบบไทย แผนโบราณตลอดจนการนวดฝ่าเท้าอันเป็นธุรกิจเพื่อสุขภาพและชาวต่างชาตินิยมเข้ามาใช้บริการในประเทศไทย ทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นอันมาก กิจการเหล่านี้ไม่มีการให้บริการอาบน้ำหรืออบตัว

แต่ถ้อยคำในกฎหมายเดิมบัญญัติว่า “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจ ไม่กล้ากำหนดพิกัด ในเวลาที่ผ่านมาจึงไม่เคยเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทนี้เลยก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ จึงสมควรกำหนดค่านิยามและพิกัดเสียใหม่โดยเร่งด่วนให้ชัดเจน

๒. กิจการบางอย่างไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทยแต่ในปัจจุบันมีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังกำลังพิจารณาจะอนุญาตให้ดำเนินการได้เพื่อให้ทันกับความต้องการและความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศและเพื่อประโยชน์แก่การท่องเที่ยวได้แก่ กิจการเสี่ยงโชคประเภทการออกสลากกินแบ่งซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เรียกว่า หวยออนไลน์ ล็อตโต้ กิจการเหล่านี้เดิมที่ไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต จำเป็นต้องเร่งสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นรองรับ เพื่อเป็นการเตรียมการและให้ผู้ลงทุนได้ทราบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน

๓. สินค้าหรือบริการบางอย่างที่แม้จะมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต แต่ก็ได้จัดประเภทไว้อย่างไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เป็นปัญหาในการกำหนดพิกัด เช่น สนามกอล์ฟ เดิมจัดอยู่ในประเภทที่ ๐๕.๕๐ ซึ่งเกิดความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน เพราะไม่มีผู้ใดทราบว่า ประเภทที่ ๐๕.๕๐ ได้แก่อะไรบ้าง ผู้ประกอบการสนามกอล์ฟบางแห่งไม่ยอมชำระภาษี และมีคดีฟ้องร้องอยู่ในศาลปกครองในขณะนี้ โดยสมาคมกอล์ฟได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิตว่าเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสนามกอล์ฟไม่ถูกต้องขัดต่อกฎหมาย เพราะบทบัญญัติตอนที่ ๕ ของพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ให้เก็บได้จากสถานบริการเท่านั้น ข้อความตอนที่ ๕ เดิมได้นิยามว่า หมายถึง สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ สมาคมกอล์ฟเห็นว่า สนามกอล์ฟเป็นสนามกีฬาไม่ใช่สถานบริการบันเทิงหรือหย่อนใจ รัฐจึงไม่อาจเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตได้ ในการออกพระราชกำหนดครั้งนี้จึงได้ระบุถึงสนามกอล์ฟให้ชัดเจน ในที่กลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค ในกฎหมายเดิมไม่ปรากฏว่า มีพิกัดอัตราภาษีเท่าใด จึงไม่เคยมีการจัดเก็บภาษี ทำให้กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศด้านภาษีอากร ในครั้งนี้ได้จัดประเภทใหม่และระบุให้ชัดเจนว่า สนามกอล์ฟ จัดอยู่ในประเภทกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในที่กลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค จัดอยู่ในประเภทกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ การออกสลากกินแบ่ง จัดอยู่ในประเภทกิจการเสี่ยงโชค และกิจการแต่ละอย่างมีพิกัดเท่าใด

๔. เรื่องการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใด โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่แสดงว่าจะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทานและคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนาใดๆ ที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม

ที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีตระหนักดีว่าการดำเนินการเช่นนั้น ในขณะที่ยังไม่มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) อาจขัดต่อมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ในครั้งนี้เป็นเรื่องของ “พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต” เท่านั้น ไม่มีทางที่จะบิดเบือนหลบเลี่ยงให้กลายเป็นการแปรสัญญาสัมปทานไปได้เป็นอันขาด

การตราพระราชกำหนดมีผลกระทบในแง่ของเศรษฐกิจในข้อที่ว่า ปัจจุบันมีเอกชนหลายรายได้รับสัญญาสัมปทานให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์มือถือจากรัฐวิสาหกิจสองแห่ง คือ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าสัมปทานแก่รัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือทั้งสองแห่งเป็นค่าตอบแทนรายปี ในพ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองแห่งนี้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยดำเนินการจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัท ทศท จำกัด และบริษัท กสท จำกัด ขณะนี้อยู่ระหว่างการจำหน่ายหุ้นในบริษัททั้งสอง ในสถานการณ์ปัจจุบัน การจะจำหน่ายหุ้นจำนวนมาก ให้แก่ผู้สนใจชาวไทยย่อมเป็นไปได้ยาก จึงมีโอกาสสูงที่นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว กระทรวงการคลัง มีความวิตกว่า โดยที่ในปัจจุบัน ค่าสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมเป็นรายได้ที่บริษัทคู่สัญญาชำระแก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งในที่สุดย่อมเป็นของรัฐทั้งหมด แต่เมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทและมีการจำหน่ายหุ้นแก่นักลงทุนต่างชาติ ต่อไปค่าสัมปทานนี้ก็จะเป็นรายได้ของบริษัทซึ่งอาจมีเอกชนต่างชาติถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบทำให้พ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจและไม่ว่าจะถือหุ้นเท่าใด รายได้ส่วนนี้จะมีได้เป็นของรัฐทั้งหมดอีกต่อไป แต่ต้องจัดสรรเป็นกำไรของบริษัท เป็นโบนัสของพนักงานและเป็นเงินปันผลของผู้ถือหุ้น วิธีที่จะทำให้ “ค่าสัมปทาน” ยังคงเป็นของรัฐเป็นส่วนใหญ่ก็คือการแปลงค่าสัมปทาน (ไม่ใช่แปรสัญญาสัมปทาน) บางส่วนให้เป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะทำให้รัฐเรียกเก็บได้ เพราะต้องส่งให้แก่รัฐโดยตรง ที่เหลือจะจ่ายเป็นส่วนแบ่งแก่บริษัท พนักงานและผู้ถือหุ้น

ผลจากพระราชกำหนดนี้ ในแง่ของบริษัทคู่สัญญาสัมปทานก็มิได้มีเหตุที่จะต้องชำระเงินแก่รัฐน้อยลง หรือมีการะเพิ่มขึ้นเพราะยังคงต้องชำระเท่าเดิม ในแง่ของผู้ถือหุ้นเมื่อทราบล่วงหน้าแล้วว่า รายได้ส่วนหนึ่งจะต้องชำระเป็นภาษีสรรพสามิตแก่รัฐก็มิได้ถือว่าเสียเปรียบ ในแง่ของประชาชนโดยเฉพาะผู้บริโภคก็มิได้มีเหตุที่จะต้องเสียค่าบริการเพิ่มขึ้น เพราะบริษัทผู้รับสัมปทานมิได้มีภาระใดเพิ่มขึ้นจนต้องอ้างว่า การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจนต้องผลักภาระไปสู่ผู้บริโภค เพราะภาษีสรรพสามิตเป็นเรื่องที่แบ่งเอาจากส่วนหนึ่งของค่าสัมปทานที่จะต้องชำระแก่รัฐ มิใช่เก็บบนฐานเดิม คือ ค่าสัมปทาน

ไม่ว่ากรณีก่อนหรือหลังการตราพระราชกำหนดบริษัทสัมปทานยังคงมีรายได้เท่าเดิม (๒๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีก่อนหักภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และอื่นๆ) ส่วนรัฐก็ยังคงได้รวมแล้ว ๗,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีเท่าเดิมไม่ได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด ถ้าไม่มีการตราพระราชกำหนด ในส่วนของ ทศท. จะเป็นฝ่ายได้ ๗,๐๐๐ ล้านบาท เดิมรายได้ส่วนนี้ตกได้แก่ ทศท. ก็ไม่มีปัญหาเพราะ ทศท. คือ รัฐ แต่นับจากนี้ไป ไม่มีความแน่นอนว่า ทศท. จะเป็นของรัฐทั้งหมดหรือไม่ เพราะ ทศท. ประกอบด้วย รัฐ ผู้ถือหุ้นชาวไทย และนักลงทุนจากต่างชาติ ดังนั้น การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐ (กระทรวงการคลัง) มีรายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นทันที และสามารถจัดเก็บได้ต่อเนื่องทุกเดือน และภาษีสรรพสามิตนั้น รัฐสามารถเรียกเก็บได้ตลอดไป แม้หมดอายุสัญญาสัมปทานแล้ว แต่ค่าสัมปทานนั้นจะมีการชำระเพียงเท่าอายุสัมปทานเท่านั้น การจัดภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐมีรายได้เข้าคลังเร็วขึ้น มากขึ้นกว่าเดิม และยาวนานกว่าค่าสัมปทาน ข้อนี้คือ สิ่งที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นประโยชน์แก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง ถ้าไม่เร่งตรากฎหมายกำหนดเรื่องพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตของกิจการโทรคมนาคมประเภทสัญญาสัมปทานแล้วรัฐจะขาดรายได้ประจำแต่ละเดือนเป็นอันมาก และหากออกกฎหมายในเรื่องนี้ช้าไปจน ทศท. ขายหุ้นแก่นักลงทุนไปแล้ว รัฐก็จะถูกตำหนิจนหมดความเชื่อถือได้ว่า ปิดบังข้อเท็จจริงปล่อยให้คนซื้อหุ้นแล้วออกกฎหมายมาทำให้ผู้ถือหุ้นเสียประโยชน์

กรณีดังกล่าวนี้เองที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ก่อนที่รัฐจะขาดรายได้จำนวนมากโดยผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนดโดยเร่งด่วน

หนึ่ง เมื่อพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ แล้ว บริษัท สัมปทานโทรคมนาคมได้นำเงินภาษีสรรพสามิตของวันที่ ๒๘ - ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ รวม ๔ วัน ส่งให้กรมสรรพสามิต เป็นเงิน ๔๕,๑๖๖,๖๗๗ บาท

สำหรับคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเห็นว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีขอชี้แจง ดังนี้

คณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วยกับหลักการที่ว่า “ตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจรัฐเป็นของประชาชนและพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาล และอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ นั้น ย่อมต้องถือว่า องค์กรที่มีความชอบธรรมสูงสุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตย ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง....”

ตามที่ ระบุว่า ในเรื่องของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรง หรืออาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่ คณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับหลักการนี้ แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วว่า การตราพระราชกำหนดครั้งนี้เป็นไปตามหลักดังกล่าวทุกประการตามข้อมูลที่รัฐบาลได้รับรายงานมา กล่าวคือ รัฐบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งควรจัดเก็บได้มากขึ้นกว่าที่ผ่านมา

คำร้องของผู้ร้องที่กล่าวว่ากิจการที่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนั้น “แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น”

คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินกำกับดูแลกระทรวงการคลังได้รับทราบข้อมูลในทางตรงกันข้ามกับคำร้องว่า หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการเพื่อตราพระราชกำหนดก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมากจากกิจการสถานอาบอบนวด และไนท์คลับ ซึ่งถือว่าเป็นบริการบันเทิงที่ฟุ่มเฟือย กิจการสนามกอล์ฟ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการโทรคมนาคมซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมดจะไม่เป็นของรัฐส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอีกต่อไป ในภาวะเศรษฐกิจขณะนี้รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้เข้ารัฐ สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร และมีตัวเลขพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนรองรับการลงทุนจากต่างชาติที่จะเข้ามาจัดตั้งสถานบริการบันเทิง สถานธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟและการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ทศท และบริษัท กสท อันจะเป็นการระดมทุนเข้าประเทศ ส่งเสริมการลงทุน และการท่องเที่ยว ก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศ จากการเก็บภาษีทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐอีกเป็นจำนวนมาก ในการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเดินทางไปเชิญชวนชาวต่างชาติให้มาลงทุนในประเทศไทยเมื่อปลายเดือนมกราคมก็ได้มีการนำพระราชกำหนดนี้ไปชี้แจงต่อชาวต่างประเทศด้วย จนได้รับความสนใจเป็นอันมากโดยถือว่าชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม คณะรัฐมนตรีจึงถือว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลสร้างรายได้แก่รัฐ และความเชื่อมั่นในการลงทุน นับว่าเป็นการสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ



การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้เป็นไปเพื่อรักษาระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศ เพราะหากปล่อยให้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการหรือกิจการต่างๆ สับสนหรือไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้อันพึงได้ ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบภาษีของประเทศ รายได้ที่รัฐได้มาจากพระราชกำหนดนี้ถือว่า มีจำนวนมากโดยเฉพาะภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม สัมปทานเพียงอย่างเดียวในช่วงเวลา ๔ วัน มีจำนวนถึง ๔๕ ล้านบาทเศษ ซึ่งรัฐจะมีรายได้ประเภทนี้ อย่างสม่ำเสมอเป็นรายได้ทุกเดือน หากคิดทั้งปีจะมีจำนวนมากพอที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ และอุดหนุนงบประมาณของประเทศได้อย่างดี การที่ผู้ร้องวิจารณ์ว่า การตราพระราชกำหนดไม่ก่อให้เกิดผลในด้านบวก จึงเป็นการกล่าวโดยไม่ทราบข้อเท็จจริง ส่วนที่กล่าวในคำร้องว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับความฉุกฉินเร่งด่วนซึ่งมีการนำคำให้สัมภาษณ์ของบุคคลในรัฐบาลที่กล่าวเป็นส่วนตัวและตัดทอนหรือเลือกเอาแต่เฉพาะข้อความที่ได้ประโยชน์มาอ้างอิง คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ประเด็นนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ผู้ร้องจึงไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

การตราพระราชกำหนดในเรื่องนี้มิใช่การบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ให้ไว้ทุกประการ การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องป้องกันการกักตุนสินค้า การจะพิจารณาว่า เรื่องใดเกี่ยวข้องด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่ จึงควรพิจารณาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการไม่มีกฎหมายมาควบคุมหรือมีแต่ล่าช้า การที่กฎหมายไม่ครอบคลุมเพียงพอ หรือเกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ หรือหากปล่อยทิ้งไว้จะทำให้ระบบภาษีของประเทศไม่ได้รับความเชื่อถือ เพราะมีช่องว่างจนอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดฉบับที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับฉบับแรก จึงจำเป็นต้องมีเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตามนัยที่กำหนดไว้ในฉบับแรก ส่วนพระราชกำหนดฉบับแรกได้ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีเร่งด่วน จึงได้ดำเนินการเพื่อตราขึ้นตามมาตรา ๒๑๘

คณะรัฐมนตรีชี้แจงต่อไปว่า คณะรัฐมนตรีตระหนักในอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา และระมัดระวังอยู่เสมอที่จะไม่กระทบหรือล่วงล้ำอำนาจดังกล่าว แต่ในกรณีนี้เป็นความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ในชั้นพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มีผู้ยกประเด็นว่า กรณีนี้เกี่ยวข้องกับภาษีอากรซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงควรตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ ไม่ใช่มาตรา ๒๑๘ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะไม่อาจมีผู้ใดส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๕ ได้ แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นเรื่องจำเป็นและ

ปกติธรรมดาไม่มีสิ่งใดที่รัฐบาลควรหลบเลี่ยงหรือเกรงกลัวว่า "ไม่ถูกต้อง" "ไม่เป็นธรรม" หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่สำคัญคือ เป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เห็นประจักษ์ หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องเร่งตราขึ้นเป็นกฎหมายเพื่อรองรับการลงทุนต่างๆ ที่กำลังเข้ามาโดยไม่อาจรอการตราพระราชบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ หรือแม้แต่จะรอการเปิดสมัยประชุมรัฐสภา ในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แล้วตราเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ ได้ แต่หากทำเช่นนั้นก็อาจเข้าไปและไม่สมควร คณะรัฐมนตรีจึงเห็นชอบให้ดำเนินการตราพระราชกำหนด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘

### คำวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว การวินิจฉัยกรณีตามคำร้องเป็นเรื่องสำคัญมาก ดังจะเห็นได้จาก บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคสี่ ได้กำหนดคะแนนเสียงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จะต้องมีความเห็นเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ซึ่งแตกต่างจากการวินิจฉัยกรณีอื่นๆ ที่ให้ใช้เสียงข้างมากเท่านั้น ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติให้เชิญผู้แทนจากผู้ร้อง และผู้แทนคณะรัฐมนตรี ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในวันศุกร์ที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ และวันจันทร์ที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๖ ตามลำดับ เพื่อจะได้รับฟังความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจากทั้งสองฝ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งมีมติให้เชิญนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มาแสดงความเห็นทางวิชาการต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย โดยมีนักวิชาการจากสถาบันทั้งสามแห่งมาแสดงความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๖ (รศ. ดร.ปราณี ทินกร และผศ. ดร.ปราการ อาภาศิลป์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ รศ. ดร.ชวนชัย อชันันท์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) และในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๖ (อาจารย์ ดร.ธนวรรณ พลวิชัย จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย) ตามลำดับ

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการตราพระราชกำหนดได้เฉพาะกรณีมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ซึ่งตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยยืนยันหลักการนี้ไว้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เท่านั้น

ดังนั้น พิจารณาแล้ว ประเด็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง คือ การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ นั้น ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยได้ แม้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน เพราะรัฐธรรมนูญปัจจุบันมิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ นอกจากนี้ หากพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของไทยในอดีต จะพบว่ารัฐธรรมนูญของไทยแทบทุกฉบับ ก่อนฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้อำนาจของรัฐสภาเท่านั้นที่จะใช้อำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี เช่น มาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ และมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้น ซึ่งให้อำนาจรัฐสภาตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีได้ทั้งความจำเป็นเร่งด่วนและวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดก่อนที่จะอนุมัติ หรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น

ส่วนการให้อำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือศาลรัฐธรรมนูญ ทำการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี เพิ่งจะปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๗๒ ที่แยกเรื่องความจำเป็นเร่งด่วน และวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดออกเป็น ๒ วรรค โดยมอบอำนาจให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบได้เฉพาะวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนด มาตรา ๑๗๓ และปรากฏต่อเนื่องมาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญแทนคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเดิม ก็ได้บัญญัติเช่นเดียวกัน คือ ให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบได้เฉพาะวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น จึงเห็นได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการตราพระราชกำหนด แต่ก็ให้อำนาจในการตรวจสอบไว้อย่างจำกัด คือ ให้ตรวจสอบว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีตราขึ้นเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ เท่านั้น ซึ่งในกรณีตามคำร้องนี้คือการตรวจสอบว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่ ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม

เป็นการช่วยเหลือบริษัทที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบัน และเป็นผลร้ายต่อบริษัทใหม่ที่จะเข้ามาแข่งขันในภายหลังหรือไม่ รวมทั้งมีผลเป็นการแปรสัญญาโทรคมนาคมที่ผู้ร้องและนักวิชาการบางท่านตั้งข้อสงสัยหรือไม่ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยให้ได้ เพราะการตรวจสอบในเรื่องนี้ เป็นการตรวจสอบนโยบายของคณะรัฐมนตรี อันเป็นอำนาจของรัฐสภาเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะวินิจฉัยประเด็นที่ว่า การตราพระราชกำหนดเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเบื้องต้นเสียก่อนว่า การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในกรณีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary form of democracy) หรือบิดเบือนหลักการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยรัฐสภาหรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา หรือบิดเบือนหลักการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยรัฐสภา การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับย่อมจะตกไปโดยไม่ต้องวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ใช้กันในนานาประเทศ โดยเฉพาะในประเทศไทยตั้งแต่เริ่มแรก จะพบว่า รัฐธรรมนูญไทยแทบทุกฉบับบัญญัติให้รัฐสภาเป็นสถาบันหลักในการปกครอง ซึ่งมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร ทั้งนี้ เพราะคณะบุคคลหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร จะได้รับความเห็นชอบให้เป็นคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ใช้อำนาจบริหาร และเนื่องจากคณะรัฐมนตรีคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้โดยสะดวกผ่านทางพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หมายความว่า คณะรัฐมนตรีที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ย่อมมีสิทธิที่จะเลือกวิธีการตรากฎหมายได้โดยสะดวกว่า จะใช้วิธีการตรากฎหมายในรูปพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดก็ได้ ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพื่อประโยชน์ในการทำให้นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาเป็นผลสำเร็จ

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับจึงได้บัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติไว้ในหมวดรัฐสภา และกระบวนการตราพระราชกำหนดไว้ในหมวดคณะรัฐมนตรี แยกจากกัน โดยรัฐธรรมนูญปัจจุบันบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือประโยชน์อื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

โดยนำพระราชกำหนดนั้นขึ้นกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ ทรงพิจารณาลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญปัจจุบัน จึงบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้าในสมัยประชุมรัฐสภาครั้งต่อไป หรือถ้าอยู่นอกสมัยประชุมต้องเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่ออนุมัติพระราชกำหนดนั้นโดยเร็ว แต่ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะอนุมัติพระราชกำหนด รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ที่เห็นว่าการตราพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีอ้างว่า การใช้อำนาจตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้น ไม่เป็นการบิดเบือนหรือขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาแต่อย่างใด จึงรับฟังได้ ทั้งนี้ เพราะสมาชิกแห่งรัฐสภายังมีทั้งอำนาจที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดนั้น และมีอำนาจที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นอีกด้วย อันเป็นการถ่วงดุลมิให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ และโดยไม่รับผิดชอบต่อรัฐสภา

ดังนั้น จึงเหลือประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีต่อไปว่า การที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ และเนื่องจากผู้ร้องอ้างว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องพิเคราะห์ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศว่า มีความหมายและขอบข่ายเพียงใดก่อนที่จะวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีต่อไป

พิจารณาแล้ว แม้จะไม่สามารถชี้ได้อย่างแน่นอนว่า ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศมีความหมายอย่างไร และมีขอบเขตเพียงใด แต่ก็พอจะอนุมานจากความเห็นของนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคที่มาชี้แจงต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและนักวิชาการทั่วไปได้ว่า ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย น่าจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญๆ ดังนี้

๑. เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวต่อเนื่องร้อยละ ๔.๕ ต่อปี โดยภาคเอกชนเป็นตัวแปรสำคัญในการลงทุน ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

๒. อัตราเงินเฟ้อ ไม่ควรเกินร้อยละ ๑๐

๓. การว่างงานอยู่ในระดับต่ำ ไม่เกินร้อยละ ๔ ของประชากรวัยทำงาน

๔. ประเทศมีหนี้สาธารณะ ไม่เกินร้อยละ ๓๕ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product)

๕. งบประมาณของประเทศขาดดุล ไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ ดังนั้น จึงเห็นว่า หากรัฐบาลไม่สามารถรักษารายได้ประกอบสำคัญทั้ง ๕ ประการดังกล่าวข้างต้นไว้ โดยเป็นผลให้เปลี่ยนแปลงในทางเลวลง ก็ถือได้ว่า รัฐบาลไม่สามารถรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศให้ดำรงอยู่ได้ ในทางตรงข้าม หากรัฐบาลสามารถทำให้องค์ประกอบประการใดประการหนึ่ง หรือหลายประการดีขึ้น เช่น ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวสูงขึ้นกว่าเกณฑ์และหรือทำให้การว่างงานลดลง หรือหนี้สาธารณะลดลง หรือการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น หรืองบประมาณขาดดุลลดลง ก็ถือได้ว่า รัฐบาลทำให้ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น นอกจากนี้ ในการดำเนินนโยบายเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ โดยการรักษารายได้ประกอบต่างๆ ทั้ง ๕ ประการดังกล่าว ให้ดำรงอยู่หรือดีขึ้น ย่อมเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำตลอดเวลาโดยไม่ต้องรอให้เกิดภาวะวิกฤติเสียก่อนจึงค่อยตัดสินใจกระทำ เช่น รัฐบาลจะต้องทำให้การว่างงานลดลง โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดการว่างงานเพิ่มขึ้น หรือรอจนเกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำจนเก็บรายได้ไม่ถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้เสียก่อน จึงค่อยปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีเพื่อขยายฐานรายได้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือ เหตุผลสำคัญในการตราพระราชกำหนดตามคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีประกอบคำชี้แจงด้วยวาจาของผู้แทนคณะรัฐมนตรี รับฟังได้หรือไม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีอ้างว่า

๑. พระราชกำหนดทั้งสองฉบับตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากประเทศต้องมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน ฯลฯ ที่ทันสมัยเป็นธรรมมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับใช้อย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น ช่วยให้รัฐประหยัดรายจ่าย สามารถรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ชาวต่างชาติ นักลงทุน และช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัว

๒. การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม มิใช่การแปรสัญญาสัมปทาน และคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนาแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะขณะนี้ยังไม่มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) จึงอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ เหตุผลในการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมอันได้แก่ โทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน เนื่องจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีอำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลคลื่นโทรศัพท์ และเป็นผู้ทำสัญญาสัมปทานกับบริษัทเอกชนในกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน แต่เมื่อมีการแปรรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งเป็นบริษัท ก็จำต้องโอนเงินค่าสัมปทานที่บริษัทเอกชนจ่ายให้รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งไปที่กระทรวงการคลังในรูปของภาษีสรรพสามิต มิฉะนั้นรายได้ส่วนนี้จะตกไปยังผู้ถือหุ้นของบริษัทที่มีการแปรรูปดังกล่าว ซึ่งรายได้ส่วนนี้ตกปีละประมาณ ๕,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท

๓. พระราชกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ได้แก้ไขบทนิยามคำว่า สถานบริการ ซึ่งเดิมหมายถึง สถานที่ประกอบกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ เช่น โรงภาพยนตร์ สนามแข่งม้า สถานอาบน้ำในท์คลับ ซึ่งการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสถานประกอบการดังกล่าวมีปัญหาเกิดการโต้แย้งคัดค้าน จึงได้แก้ไขเป็นการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสียงโซค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตครอบคลุมกิจการต่างๆ ตามกล่าวแล้ว อย่างทั่วถึงเป็นธรรม และมีความเสมอภาค รวมทั้งไม่ให้เกิดการโต้แย้งในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะทำให้รัฐได้รายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มมากขึ้น ทั้งยังเป็นการวางระบบภาษีสรรพสามิต เพื่อให้คนต่างชาติที่เข้ามาทำธุรกิจในประเทศเข้าใจระบบการจัดเก็บภาษีด้วย

๔. รัฐบาลมีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนด เพื่อวางระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสียงโซค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ และบริการอื่นๆ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศในด้านการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐและสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนต่างประเทศว่า ระบบการจัดเก็บภาษีของไทยมีมาตรฐาน หากรอการตราเป็นพระราชบัญญัติตามกระบวนการในรัฐสภาพกติจะต้องใช้ระยะเวลานานประมาณกว่า ๔ เดือน ซึ่งอาจเป็นช่วงคาบเกี่ยวกับการปิดสมัยประชุมรัฐสภา (วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๖) อันจะทำให้การตรากฎหมายทั้งสองฉบับล่าช้าออกไป และจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

นอกจากเหตุผล ๔ ประการ ที่รัฐบาลยกขึ้นมาสนับสนุนการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับแล้ว ผู้แทนคณะรัฐมนตรีที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมได้สรุปว่า แม้เศรษฐกิจไทยจะเริ่มฟื้นตัวแล้วก็ตาม แต่การฟื้นตัวของเศรษฐกิจยังไม่มั่นคง และยังคงต้องการให้รัฐบาลใช้งบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค (ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย) ที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทยไว้ว่า เศรษฐกิจไทยถดถอยติดลบ ร้อยละ ๑.๕ ในปี ๒๕๕๑ ปี ๒๕๕๒ ปี ๒๕๕๓ รัฐบาลชุดที่แล้วได้ดำเนินการฟื้นฟูเศรษฐกิจและใช้นโยบายมิยาซาวาเข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจ ปรับลดภาษีมูลค่าเพิ่ม เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวได้ประมาณ ร้อยละ ๔.๔ โดยเฉลี่ยในปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓ ปี ๒๕๕๔ เศรษฐกิจโลกค่อนข้างชะลอตัว ปริมาณการค้าขายของโลกหดตัวลงทำให้การส่งออกติดลบ แต่เศรษฐกิจภายในประเทศค่อยๆ ฟื้นตัว และรัฐบาลใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเพื่อประคับประคองเศรษฐกิจ ปี ๒๕๕๕ รัฐบาลปัจจุบันกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างมากโดยใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้เกษตรกร ธนาคารประชาชน หนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล และให้ธนาคารของรัฐปล่อยสินเชื่อให้กับภาคธุรกิจทำให้ดุลในงบประมาณและดุลนอกงบประมาณขาดดุล รัฐบาลใช้เงินในการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศโดยการกระจายเงินไปสู่ประชาชน ประชาชนมีเงินใช้จ่าย ยอดขายรถยนต์ รถจักรยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า ปรับตัวดีขึ้น เนื่องจากประชาชนมีเงินใช้จ่าย ประกอบกับรัฐบาลใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำ ภาคธุรกิจสามารถใช้อัตราดอกเบี้ยต่ำกระตุ้นให้เกิดการซื้อสินค้า ธุรกิจบางส่วนมีต้นทุนการกู้ยืมเงินในการดำเนินกิจการต่ำลง ทำให้เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๕ ฟื้นตัวขึ้น ตัวเลขล่าสุดเศรษฐกิจไทยโตร้อยละ ๕.๒๓ เป็นการเติบโตที่รัฐบาลใช้เงินกระตุ้นเศรษฐกิจมาก ประชาชนบริโภคมาก แต่ภาคธุรกิจไม่มีการลงทุนมากนัก ดัชนีชี้วัดการลงทุนของธนาคารแห่งประเทศไทย ในเดือนมกราคม ๒๕๕๖ อยู่ที่ร้อยละ ๕๒ ถ้าภาวะเศรษฐกิจปกติดัชนีการลงทุนภาคเอกชนจะอยู่ที่ร้อยละ ๕๕ - ๑๐๐

ขณะนี้ภาคเอกชนยังไม่พร้อมจะเข้ามาลงทุน รัฐบาลจึงต้องทำหน้าที่ในการกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป เพราะเศรษฐกิจไทยฟื้นแต่ความมั่นคงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจน คือภาคเอกชนยังไม่ลงทุนเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง ส่วนธนาคารพาณิชย์ ยังมีปัญหาการปล่อยสินเชื่อ เนื่องจากธนาคารไม่มั่นใจในการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ จึงไม่กล้าปล่อยสินเชื่อ เพราะเห็นว่าถ้าปล่อยสินเชื่อไปในขณะนี้ อาจกลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) เพิ่มขึ้น จึงทำให้การขยายตัวของสินเชื่อติดลบเป็นระยะเวลาประมาณ ๒ ปี และเกิดสภาพคล่องล้มระบบธนาคาร ๕ - ๖ แส่นล้านบาท



ความไม่มั่นคงในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจยังดำรงอยู่ เพราะเศรษฐกิจยังฟื้นตัวไม่ชัดเจน เนื่องจากฟื้นตัวในบางพื้นที่ กระจุกตัวในบางสาขายังไม่ฟื้นตัวทั้งระบบเศรษฐกิจ ในทุกภาคธุรกิจ ธุรกิจที่ฟื้นตัวคือ ธุรกิจเกี่ยวกับการเช่าซื้อรถ ธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล เศรษฐกิจต่างประเทศซึ่งเกี่ยวพันกับเศรษฐกิจไทยค่อนข้างมากยังอ่อนแอ โครงสร้างของเศรษฐกิจไทยมีการบริโภคภายในประเทศมีประมาณร้อยละ ๕๐ ส่งไปขายต่างประเทศอีกประมาณร้อยละ ๕๐ ต้นปี ๒๕๕๔ เศรษฐกิจโลกชะลอตัวลงเนื่องจากผลกระทบของราคาน้ำมัน ในปี ๒๕๕๕ เศรษฐกิจโลกยังไม่ชัดเจนว่าจะฟื้นตัวอย่างจริงจัง ดังนั้น ความเสี่ยงของเศรษฐกิจไทยจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศยังมีอยู่

ในที่สุดนักวิชาการท่านนี้ สรุปว่า ภายในประเทศ รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป เอกชนยังไม่กลับเข้ามาลงทุน ธนาคารยังมีปัญหาความเสี่ยงในการปล่อยสินเชื่อ ส่วนภายนอกประเทศการส่งออกไม่แน่นอน เชื่อว่า แม้เศรษฐกิจไทยนั้นจะฟื้นตัวแล้วแต่ยังไม่แสดงถึงความมั่นคงในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

พิจารณาเหตุผลสำคัญของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว เห็นว่า เศรษฐกิจของไทยยังไม่มั่นคงอย่างชัดเจน โดยรัฐบาลยังจะต้องกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไปด้วยนโยบายต่างๆ หลายประการ เพื่อให้เศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เหตุผลที่คณะรัฐมนตรีอ้างว่า คณะรัฐมนตรีต้องเลือกใช้วิธีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเพื่อวางระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค และบริการอื่นๆ บางประเภทให้มีความชัดเจนทั่วถึง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และเพื่อป้องกันมิให้รายได้จากเงินค่าสัมปทานกิจการโทรคมนาคมที่เคยเป็นของรัฐวิสาหกิจสองแห่ง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยตกไปเป็นของเอกชน เมื่อรัฐวิสาหกิจสองแห่งนั้นแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน รวมทั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้เข้ารัฐเพิ่มขึ้นทุกเดือน สำหรับใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ที่กำลังฟื้นตัวให้สามารถฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องและมีความมั่นคงอย่างชัดเจน เพราะหากต้องใช้วิธีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ จะต้องใช้เวลาประมาณกว่า ๔ เดือน หรือนานกว่านั้น กว่าที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นเหตุผลที่รับฟังได้

อาศัยเหตุผลจากหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ประกอบกับมีอำนาจที่จะถวายคำแนะนำ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ ตามวิธีการ หลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศที่ยังไม่มั่นคง จนทำให้รัฐบาลปัจจุบันต้องใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล (ปีละกว่าแสนล้านบาท โดยเฉลี่ยตั้งแต่ปี ๒๕๕๕) เป็นเครื่องมือกระตุ้นเศรษฐกิจ และต้องปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพเพื่อหารายได้เข้ารัฐเพิ่มขึ้นและลดการขาดดุลงบประมาณ ผู้ทำคำวินิจฉัยนี้จึงวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ