

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ 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 เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อเท็จจริง

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำร้องลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ส่งความเห็นของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ที่เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง สรุปเป็นใจความได้ดังนี้

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ย่อมต้องถือว่าความชอบธรรมสูงสุด ในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภาซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐ ดังนั้น การตัดสินใจการตรากฎหมาย ซึ่งรวมความถึงการตัดสินใจว่าจะกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับในรัฐหรือไม่ และกฎเกณฑ์ดังกล่าวควรจะมีเนื้อหาอย่างไร จึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา รัฐบาล ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจ จากรัฐสภา หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะอันได้แก่กรณีรัฐธรรมนูญให้อำนาจ พระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น และเพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดขึ้นโดยไม่เคารพหลักการในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้นสอดคล้อง กับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘

ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ คณะรัฐมนตรีได้ให้เหตุผล ซึ่งปรากฏอยู่ในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการ โดยพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการคลังของรัฐ ในส่วนรายได้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็น ต่อการครองชีพของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้อง ขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และเนื่องจากเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจ หลีกเลี่ยงได้ เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ จากเหตุผล ดังกล่าวมีปัญหาต้องพิจารณาคำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มีความหมายอย่างไรในการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าว นอกจากจะพิจารณาความหมายสามัญของถ้อยคำนั้นแล้ว จะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ บริบทแวดล้อมถ้อยคำ (context) ตลอดจนผลที่จะตามมาจากการตีความถ้อยคำดังกล่าว ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการตราพระราชกำหนดนั้นจะต้องเป็นกรณีเกิดภาวะวิกฤติในบ้านเมืองหรือมีภัยอันตรายที่จะเกิด แก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้าจนคณะรัฐมนตรีไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ เพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหา จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนด หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสถานะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลง อย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนทางพาณิชย์ จนเครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้หรือ บรรเทาปัญหาได้ เป็นต้น สำหรับกรณีของภาษีอากรกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการ จัดเก็บรายได้ซึ่งหากมิได้ดำเนินการจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรง ส่วนการที่ คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใดๆ ในทางนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจ ของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาล้วนไปทางเศรษฐกิจ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดย กระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในงานนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้วย่อมทำให้ อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง สามารถออกกฎหมายในรูปแบบของพระราชกำหนด และให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้ก่อน โดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความเช่นนี้ ไม่เพียงทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก จนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐ ตาม

รัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาไร้ความหมายลง เป็นการให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จในที่สุด

สำหรับการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวหรือไม่ คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าการที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต เพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต บทนิยามคำว่า บริการและสถานบริการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยาม เพื่อให้บังคับกับกรณีดังกล่าวและโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงต้องตราพระราชกำหนดนี้ จากเหตุผลข้างต้นมีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” หมายความว่าอย่างไร

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีอยู่ว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ดำรงอยู่หรือไม่ ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ ที่ระบุในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าว มีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดา ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าจากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดที่กล่าวว่า การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่อาจสนองตอบการบริหารจัดการคลังของรัฐในส่วนรายได้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพหาได้มีความในตอนที่บ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจจะต้องมีผลในสองด้าน ในด้านหนึ่งจะมีผลทางด้านบวก คือ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือทางด้านลบ คือ ถ้าหากไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าว ก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศเมื่อพิจารณาเหตุผลแล้ว เห็นว่าไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับเงื่อนไข

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ คือแม้รายได้จะเพิ่มขึ้นจากระราชกำหนดดังกล่าว แต่ก็มิได้หมายความว่า หากไม่เพิ่มขึ้นแล้ว จะทำให้เศรษฐกิจของชาติล้มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคง หากไม่มีพระราชกำหนดดังกล่าวออกมา ก็จะไม่มีความกระทบถึงขนาดทำให้ประเทศสูญสลายทางเศรษฐกิจ โดยลักษณะสำคัญของภาษีสรรพสามิต ซึ่งจัดเก็บเพื่อให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้นการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้ จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม บุคคลในรัฐบาลทั้งพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และนาวาอากาศตรี ศิธา ทิวารี โฆษกรัฐบาล ต่างยืนยันว่า กรณีกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวเสมือนกับเป็นการจ่ายเท่าเดิม แต่แบ่งจ่าย ๒ ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิต และอีกส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐ โดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ เป็นคู่สัญญาสัมปทาน ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของรายได้

ในกรณีของพระราชกำหนดดังกล่าว สินค้าที่ถูกจัดเก็บภาษีมิได้มีลักษณะจะกักตุนได้ไม่ว่ากิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการสนามกอล์ฟ กิจการโทรคมนาคม เมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้ จึงไม่มีเหตุผลที่จะต้องตราโดยอ้างความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วน ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้เลย

การดำเนินการตราพระราชกำหนดในกรณีนี้ของคณะรัฐมนตรีนอกจากจะเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังได้กล่าวมาแล้ว ยังขัดต่อหลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวเป็นหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรที่จะต้องรักษาไว้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน จึงมีความเห็นพ้องต้องกันว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และมีผลให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ เช่นเดียวกัน สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยชี้ขาด

ศาลรัฐธรรมนูญ รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป และแจ้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้องและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้เสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นเพิ่มเติม รวมทั้งได้เชิญนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคมาชี้แจงหรือ

แสดงความเห็นในประเด็นของความหมาย เงื่อนไขและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนผู้ร้องประกอบด้วย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ ซึ่งบุคคลทั้ง ๓ ได้ชี้แจงโดยมีเนื้อหาสาระทำนองเดียวกันกับในคำร้อง

คณะรัฐมนตรีได้ส่งคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร และได้ส่งผู้แทนมาให้คำชี้แจงด้วยวาจา ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และนายธีระพงษ์ สุทธินนท์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายอัคร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำ สรุปได้ความว่า

๑. การที่จะพิจารณาว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับตราขึ้น เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่นั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่าความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัยเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และมีการบังคับใช้อย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น ช่วยให้รัฐประหยัดรายจ่าย สามารถรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ชาวต่างชาติ นักลงทุน และช่วยให้รัฐมีเครื่องมือ และกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวจนถึงขั้นวิกฤติ

๒. การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม มิใช่การแปรสัญญาสัมปทานและคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนาแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะขณะนี้ยังไม่มีคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) จึงอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เหตุผลในการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมอันได้แก่ โทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน เนื่องจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีอำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลคลื่นโทรศัพท์ และเป็นผู้ทำสัญญาสัมปทานกับบริษัทเอกชนในกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน ได้มีการแปรรูปเป็นบริษัท ก็จำต้องโอนเงินค่าสัมปทานที่บริษัทเอกชนจ่ายให้รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งไปที่กระทรวงการคลัง ในรูปของภาษีสรรพสามิต มิฉะนั้นรายได้ส่วนนี้จะตกแก่ผู้ถือหุ้นของบริษัทที่มีการแปรรูป ซึ่งรายได้ส่วนนี้ตกปีละประมาณ ๕,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท

๓. คำนิยามบางคำและความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมยังไม่ชัดเจนพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด เช่น ข้อความในตอนที่ ๕ ที่ว่าให้จัดเก็บจาก “สถานบริการ” มีผู้เห็นว่าย่อมความถึงอาคารสถานที่เท่านั้น รัฐจึงไม่สามารถเรียกเก็บจากการประกอบกิจการได้ นอกจากนั้นเดิมที่ยังให้จัดเก็บจาก “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” ซึ่งมีผู้เห็นว่ามีความหมายเพียงอย่างเดียวหนึ่งไม่ว่าจะประกอบกิจการสถานอาบน้ำก็ดี นวดก็ดี หรืออบตัวก็ดี ต้องชำระภาษีสรรพสามิตทั้งสิ้น ซึ่งไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของทางราชการและไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ด้วยการส่งเสริมกิจการสปา การนวดแบบไทยแผนโบราณ ตลอดจนการนวดฝ่าเท้าอันเป็นธุรกิจเพื่อสุขภาพ แต่เมื่อถ้อยคำในกฎหมายที่ใช้อยู่แต่เดิมบัญญัติว่า “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจ ไม่กล้ากำหนดพิกัด ในเวลาที่ผ่านมาจึงไม่เคยเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทนี้

๔. กิจการบางอย่างไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทย แต่ในปัจจุบันมีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังกำลังพิจารณาจะอนุญาตให้ดำเนินการได้เพื่อให้ทันกับความต้องการและความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศและเพื่อประโยชน์แก่การท่องเที่ยวได้แก่ กิจการเลี้ยงโชคประเภทการออกสลากกินแบ่ง ซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาดำเนินการดังที่เรียกว่า หวยออนไลน์บ้าง ล็อตโต้ (Lotto) บ้าง กิจการเหล่านี้เดิมที่ไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตจึงจำเป็นต้องเร่งสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นรองรับ เพื่อเป็นการเตรียมการและให้ผู้ลงทุนได้ทราบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อประกอบการพิจารณาขึ้นคำขอในการลงทุน

๕. สินค้าหรือบริการบางอย่างแม้จะมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอยู่แล้ว แต่ก็ได้จัดประเภทไว้อย่างไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เป็นปัญหาในการกำหนดพิกัด เช่น สนามกอล์ฟ เดิมจัดอยู่ในประเภทที่ ๐๕.๕๐ (อื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา) ซึ่งทำให้เกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน เพราะไม่มีผู้ใดทราบว่า ประเภทที่ ๐๕.๕๐ ได้แก่อะไรบ้าง ผู้ประกอบการสนามกอล์ฟบางแห่งจึงไม่ยอมชำระภาษี และมีคดีฟ้องร้องอยู่ในศาลปกครองในขณะนี้ การตราพระราชกำหนดครั้งนี้จึงได้ระบุถึงสนามกอล์ฟให้ชัดเจน แม้แต่ ในที่คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค ในกฎหมายเดิมก็กล่าวถึงโดยไม่ปรากฏว่า มีพิกัดอัตราภาษีเท่าใด จึงไม่เคยมีการจัดเก็บภาษี ทำให้กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศด้านภาษีอากร ในครั้งนี้ก็ได้จัดประเภทใหม่และระบุให้ชัดเจนว่าสนามกอล์ฟ จัดอยู่ในประเภทกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในที่คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค สถานอาบน้ำ หรืออบตัว และนวด จัดอยู่ในประเภทกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ การออกสลากกินแบ่งจัดอยู่ในประเภทกิจการเลี้ยงโชค และกิจการแต่ละอย่างดังกล่าวมีพิกัดเท่าใด

๖. พระราชกำหนดทั้งสองดังกล่าวที่ได้แก้ไขบทนิยามคำว่า สถานบริการและการกำหนด พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตของการประกอบกิจการในสถานบริการดังกล่าว อันได้แก่ กิจการบันเทิง หรือหย่อนใจ กิจการเสียงโซค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือ สัมปทานจากรัฐ ทำให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตครอบคลุมกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ อย่างทั่วถึง เป็นธรรม และมีความเสมอภาค รวมทั้งไม่ให้เกิดการโต้แย้งในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งจะทำให้รัฐมีรายได้ จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มมากขึ้น ทั้งยังเป็นการวางระบบภาษีสรรพสามิต เพื่อให้คนต่างชาติ ที่เข้ามาทำธุรกิจในประเทศเข้าใจระบบการจัดเก็บภาษีของประเทศไทย

๗. รัฐบาลมีความจำเป็นต้องรีบตราพระราชกำหนด เพื่อวางระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ในส่วนที่เกี่ยวกับการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสียงโซค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการ ที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ และบริการอื่นๆ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบเศรษฐกิจของ ประเทศในด้านการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐและสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนต่างประเทศว่าระบบการจัดเก็บภาษี ของไทยมีมาตรฐาน หากการตราเป็นพระราชบัญญัติตามกระบวนการในรัฐสภาปกติจะต้องใช้ระยะเวลาด นานประมาณกว่า ๔ เดือน ซึ่งอาจเป็นช่วงคาบเกี่ยวกับการปิดสมัยประชุมรัฐสภา (วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๖) อันจะทำให้การตรากฎหมายทั้งสองฉบับล่าช้าออกไป และจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทาง เศรษฐกิจของประเทศ

๘. การดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไม่ใช่ดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติเท่านั้น ในกรณีนี้เป็นกรณีที่เศรษฐกิจฟื้นตัว ซึ่งแสดงว่าจะต้องอยู่ในสภาวะที่ต้อง ทำให้ดีขึ้น เหมือนกับการฟื้นไข้ คือ ยังไม่ปกติ การที่เศรษฐกิจดีขึ้นมาตามลำดับไม่ได้หมายความว่า มีความเป็นปกติในทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประเทศกลับไปสู่สภาวะปกติทางเศรษฐกิจโดยเร็ว จำเป็นต้อง เร่งสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้มากขึ้นทุกๆ ด้าน และทุกๆ ทาง จึงมีแนวทางที่จะทำให้งบประมาณ สมดุลให้เร็วที่สุด มีแนวทางเรื่องของการลดหนี้สาธารณะ เนื่องจากมีรายได้เพิ่มขึ้น ทำให้ความเชื่อมั่น มีมากขึ้น มีการนำเงินมาลงทุนในประเทศมากขึ้น

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองเป็นการแก้ไขเพื่อตอบสนอง ต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ นำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังและขยายฐานภาษีสรรพสามิต เพื่อควบคุม การบริโภคบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

สำหรับการชี้แจงของนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทินกร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรภากร อภาศิลป์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ชวนชัย อชันันท์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๖ และ ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๖ สรุปความได้ว่า

รองศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทินกร ชี้แจงว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่มีค่านิยมที่ตายตัว แต่อาจพิจารณาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นของนักธุรกิจ การขยายตัวของการส่งออก ภาวะเงินเฟ้อ เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ การขาดดุลการค้า หรือความสมดุลทางบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน และการจ้างงาน ส่วนผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรภากร อากาศศิลป์ เห็นเช่นเดียวกัน และเพิ่มเติมว่า ต้องดูหลายๆ ตัวรวมๆ กัน เช่น หนี้สาธารณะมีมากเพียงใด บุคคลทั้งสองเห็นว่า เศรษฐกิจของประเทศยังมีปัญหาอยู่ แต่ภาษีสรรพสามิตไม่ได้ช่วยอะไร รายได้ที่ได้รัฐจะได้เท่าเดิม ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบ ไม่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดทั้งสอง ส่วนรองศาสตราจารย์ ดร.ชวนชัย อัจฉนนท์ ได้ให้ความหมายของความมั่นคงทางเศรษฐกิจว่า มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ อัตราเงินเฟ้อไม่เกินร้อยละ ๑๐ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเกินกว่าร้อยละ ๔.๕ สภาพหนี้ต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕ ขึ้นไป และมีความเห็นว่าไม่จำเป็นต้องตราพระราชกำหนดทั้งสอง ควรตราเป็นพระราชบัญญัติดีกว่า เพราะทำให้มีการตรวจสอบและทำประชาพิจารณ์ได้ ส่วน ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย เห็นว่า เศรษฐกิจของประเทศยังมั่นคงไม่เต็มที่และทุกคนยังไม่มั่นใจเนื่องจากเศรษฐกิจมีการขยายตัวอยู่ในช่วงของการฟื้นตัว มีการส่งออกที่ดี มีเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศสูงมากถึงร้อยละ ๗.๘ ต่อเดือน ธนาคารเริ่มกลับมาทำงานตามปกติ แต่ความมั่นคงเหล่านี้ยังไม่แน่นอน สรุปได้ว่าเศรษฐกิจยังไม่มั่นคงเพราะมีความเสี่ยงสูงมากที่เศรษฐกิจอาจไม่เติบโตตามที่คาดไว้ เศรษฐกิจยังเปราะบางในส่วนของเอกชน

นอกจากนั้นตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ขอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความเห็นเกี่ยวกับพระราชกำหนดทั้งสองดังกล่าว สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ส่งความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ฯ เรื่องการเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมที่มีถึงนายกรัฐมนตรี มาให้ศาลรัฐธรรมนูญรับทราบ โดยมีสาระสำคัญสรุปเป็นใจความส่วนหนึ่งได้ดังนี้

แม้ว่าในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ให้คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศก็ตาม แต่การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม ยังไม่ใช่ความจำเป็นเร่งด่วน และลักษณะดังกล่าวสามารถดำเนินการในรูปพระราชบัญญัติตามวิธีการปกติได้ การตราเป็นพระราชบัญญัติจะทำให้รัฐสภามีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องนี้อย่างรอบคอบ และควรให้มีการทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้างด้วย

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า

การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา”

ในการพิจารณาประเด็นดังกล่าว จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นถึงหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็นหลักการปกครองของประเทศไทย ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นนี้ถือว่า พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา รัฐสภาซึ่งได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจอธิปไตยนี้ ซึ่งหมายถึง อำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ริเริ่ม ไม่ว่าจะโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจในการอนุมัติร่างกฎหมายก็เป็นอำนาจของรัฐสภาเช่นกัน ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” ดังนั้น โดยหลักการ รัฐสภาจึงมีอำนาจโดยชอบธรรมที่จะตราหรืออนุมัติร่างกฎหมายในขณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาและอนุมัติ ไม่สามารถอนุมัติหรือตรากฎหมายได้ด้วยตัวเอง ยกเว้นในบางกรณีเป็นการเฉพาะ

การปกครองระบบรัฐสภาของไทยที่ใช้มาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้นอิงหลักการมาจากระบบรัฐสภาในประเทศยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะสหราชอาณาจักร หลักการปกครอง

ในระบบรัฐสภาของสหราชอาณาจักรหรืออังกฤษนั้นให้มีการเชื่อมโยงฝ่ายนิติบัญญัติ คือรัฐสภา กับฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีเข้าด้วยกัน (fusion of power) ดังจะเห็นได้จากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามในกรณีของระบบรัฐสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ได้ปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารให้ผิดแผกไปจากแบบ “คลาสสิก” ของอังกฤษ คือให้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้ชัดเจน และไม่ให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเวลาเดียวกัน สำหรับนายกรัฐมนตรีแม้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีก็ต้องลาออกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการยืนยันการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ที่ทั้งรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่ได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน ก็ไม่ต้องพะวงถึงบทบาทของตนในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกต่อไปและไม่ต้องคอยพะวงถึงเวลาที่จะต้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังเป็นการยืนยันความสำคัญของอำนาจและบทบาทของรัฐสภาในการตรากฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติ ความเชื่อมโยงหรือการผูกหลอมให้มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดระหว่างสถาบันทั้งสองจึงเปลี่ยนไป

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญมิได้ประสงค์ให้อำนาจไปกระจุกรวมตัวอยู่ที่องค์กรหนึ่งองค์กรใด จึงให้มีการถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร (checks and balances) ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ และเมื่อมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ย่อมมีผลให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีพ้นจากตำแหน่ง หรือในกรณีการตราพระราชบัญญัติ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งได้และถ้ารัฐสภาจะยืนยันร่างพระราชบัญญัตินั้น จะต้องยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดขึ้นมาใช้บังคับ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารและเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารก็จริง แต่การใช้อำนาจนี้ต้องไม่ทำให้หลักการถ่วงดุลซึ่งกันและกันเสียไป รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติถึงเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ มิได้ให้ฝ่ายบริหารตราได้อย่างตามใจชอบ และเมื่อตราออกมาแล้วต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ ถ้ารัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบจะมีผลให้พระราชกำหนดนั้นตกไปใช้บังคับไม่ได้

เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งนั้น การตราพระราชกำหนดจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคง

ทางเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ประเด็นที่สำคัญคือ คณะรัฐมนตรีหาได้มีอำนาจตีความเงื่อนไขดังกล่าวตามที่ตนเห็นสมควรเพียงผู้เดียวไม่ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่ง ถ้าเห็นว่าการตราพระราชกำหนดมิได้ดำเนินไปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง สามารถยื่นคำร้องผ่านประธานสภาแห่งตนให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ได้ ซึ่งหมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาถึงเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และถ้าจะต้องพิจารณาถึงตัวเนื้อหาในพระราชกำหนดเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าเป็นไปตามในเงื่อนไขของมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถทำได้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในการดำเนินการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี เพื่อมิให้การถ่วงดุลและการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารสูญเสียไป ไม่เป็นไปตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างเคร่งครัด และต้องถือว่าอำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัตินั้น เป็นข้อยกเว้นที่ยอมให้ฝ่ายบริหารทำได้ในบางกรณีเท่านั้นมิใช่เป็นอำนาจทั่วไปของฝ่ายบริหาร

สำหรับในกรณีของการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่นั้น ประเด็นที่ต้องพิจารณามีว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ เนื่องจากอำนาจในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีเป็นข้อยกเว้นมิให้เป็นอำนาจของรัฐสภา การให้ความหมายความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจำเป็นต้องเป็นความหมายแคบ เพื่อให้เกิดความเคร่งครัดในการใช้อำนาจในเรื่องนี้ และไม่ทำให้การใช้อำนาจนี้ของคณะรัฐมนตรีขยายกว้างออกไปจนกลายเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือลดอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาลง

จากคำชี้แจงให้ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญของนักเศรษฐศาสตร์จะเห็นได้ว่าความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนตายตัว แต่ก็มีความเห็นพ้องต้องกันว่า โดยรวมอาจต้องดูจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ภาวะเงินเฟ้อ เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ ความเชื่อมั่นของนักธุรกิจ การขาดดุลการค้า หรือความสมดุลทางบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน รวมทั้งการว่างงาน แต่เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ การให้ความหมายการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องเป็นความหมาย

อย่างแคบ กล่าวคือ จะต้องเป็นกรณีของการแก้ไขสภาวะของเศรษฐกิจที่ประสบกับภาวะวิกฤติหรือปัญหาที่ยากซับซ้อนทางเศรษฐกิจ ที่ต้องมีการเยียวยาอย่างรีบด่วน หรือเห็นได้ชัดว่า จะมีปัญหารุนแรงทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ซึ่งถ้าไม่หาทางแก้ไขโดยเร็วแล้วปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นจริง และนำความเสียหายมาสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศได้

เมื่อพิจารณาสภาพเศรษฐกิจของประเทศเมื่อต้นปี ๒๕๕๖ อันเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นมาใช้บังคับนั้น ประเทศหาได้อยู่ในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างใดไม่ ทั้งนี้จากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย จากสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และจากการชี้แจงของผู้นำรัฐบาลเอง ที่ระบุว่าอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ อาจอยู่ในอัตราร้อยละ ๕ หรือร้อยละ ๖ ดังนั้น ประเทศจึงไม่ได้ประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุนแรงถึงขนาดที่จำเป็นต้องใช้มาตรการแก้ไขโดยการตราเป็นพระราชกำหนด แม้ว่าการชี้แจงของผู้แทนฝ่ายรัฐบาลต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้เหตุผลว่าเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในช่วงฟื้นตัว ยังไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นมานั้น ปัญหาที่มีอยู่ว่า ความเห็นเช่นนั้นรับฟังได้หรือไม่ ปัญหานี้สามารถพิจารณาได้ว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างสมบูรณ์หรือสภาพของความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่ไม่มีปัญหาเลยนั้น เป็นสภาพที่เกือบเป็นไปได้จะเห็นได้ว่าทุกประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจยังคงต้องประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การที่อ้างว่าประเทศอยู่ในระหว่างฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจึงต้องใช้มาตรการการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นเป็นการอ้างที่อาจมีผลให้มีการขยายอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารมากเกินไป เพราะการอ้างเช่นนี้เท่ากับเป็นการชี้ให้เห็นว่าตราบิตที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจอยู่ รัฐบาลสามารถใช้เป็นเงื่อนไขเพื่อตราพระราชกำหนดได้ และเมื่อปัญหาเศรษฐกิจมักเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา มากบ้างน้อยบ้างก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลใช้เป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดได้อย่างกว้างขวางเกินไปได้

ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจรวมทั้งการหามาตรการที่จะทำให้เศรษฐกิจที่กำลังฟื้นตัวนั้น ถ้าจำเป็นต้องตรากฎหมายมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เมื่อไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้ คณะรัฐมนตรีก็สามารถตราขึ้นในรูปของพระราชบัญญัติได้ ควรจะใช้วิธีการตราเป็นพระราชบัญญัติเป็นหลัก และใช้การตราพระราชกำหนดเป็นข้อยกเว้น คือใช้ในสภาวะที่เศรษฐกิจกำลังประสบกับปัญหาที่รุนแรง หรือคาดว่าจะประสบกับปัญหาเช่นนั้น

เมื่อพิจารณาจากเหตุผลของการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวรวมทั้งเนื้อหาสาระของพระราชกำหนดทั้งสองนี้ ทำให้เห็นว่าความจำเป็นที่ต้องตราเป็นพระราชกำหนดนั้นไม่มี เนื่องจากไม่ได้ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่บั่นทอนความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันมิให้ปัญหาอันอาจบั่นทอน

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นได้ พระราชกำหนดทั้งสองตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต เพื่อกำหนดให้กิจการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต อันได้แก่ กิจการ บันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาต หรือสัมปทานจากรัฐ อันได้แก่กิจการโทรคมนาคม คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การตรา พระราชกำหนดทั้งสองเป็นการแก้ไขเพื่อตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ นำไปสู่ความยั่งยืน ทางการคลัง และขยายฐานภาษีสรรพสามิต เพื่อควบคุมการบริโภคบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และได้อ้างว่าการดำเนินการดังกล่าว เป็นเรื่อง เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการหารายได้เข้ารัฐ ถ้าไม่ดำเนินการเช่นนี้ รัฐจะขาด รายได้เป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้ว่า รายได้ที่รัฐได้มาจากพระราชกำหนดนี้ถือว่า มีจำนวนมาก เฉพาะ ภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมสัมปทานอย่างเดียวในช่วง ๕ วัน หลังจากการบังคับใช้ พระราชกำหนดดังกล่าวมีจำนวนถึง ๔๕ ล้านบาท จะเห็นได้ว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองช่วยให้รัฐ มีรายได้เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นการหารายได้เข้ารัฐ ในประเด็นนี้ อาจพิจารณาได้ว่าการหารายได้ เข้ารัฐเป็นหน้าที่ประจำหรือหน้าที่หลักของรัฐบาลอยู่แล้ว ซึ่งตามหลักการแล้วจะต้องดำเนินการในรูป ของการตราเป็นพระราชบัญญัติเพราะไม่ใช่เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤติหรือปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุนแรง ส่วนข้ออ้างหรือเหตุผลของรัฐบาลที่ว่า ถ้าไม่ดำเนินการตราพระราชกำหนดทั้งสอง จะเกิดความเสียหาย แก่ประเทศชาติได้ ทำให้ระบบภาษีของประเทศไม่ได้รับความเชื่อถือนั้น ปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ นอกจากนั้นความเสียหายที่รัฐบาลอ้างถึงนั้น ยังไม่มีความแน่ชัดว่า มีมากน้อยเพียงใด จะมีมากถึงขนาดต้องตราเป็นพระราชกำหนดนั้นยังเป็นที่สงสัย

นอกจากนั้นการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตดังกล่าว เป็นการจัดเก็บจากกิจการบางประการ แต่ก็มี ผลกระทบต่อประชาชนอยู่ไม่มากนักน้อยตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา น่าจะต้องดำเนินการโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เพราะว่าการเก็บภาษีจากประชาชนต้องให้ตัวแทนของประชาชน เป็นผู้พิจารณา โดยไม่เป็นปัญหาว่าสอดคล้องกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นอกจากนี้การตรากฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติจะนำไปสู่การอภิปรายอย่างกว้างขวาง เกิดความรอบคอบ และเป็นธรรมกับทุกฝ่ายและสามารถแก้ไขได้โดยรัฐสภา รวมทั้งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พลเมืองหรือประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดนโยบายของรัฐ และ ไม่เป็นการรวบอำนาจโดยรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร และที่อ้างว่าได้มีการตราพระราชกำหนดมาก่อนหน้านี้แล้ว อันได้แก่ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๘ และพ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อเก็บภาษีสรรพสามิต การอ้างเช่นนั้น ย่อมไม่มีน้ำหนักที่จะรับฟังได้เพราะเกิดขึ้นในช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่ได้ประกาศใช้ และบริบท

ทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวต่างไปจากในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง เพื่อให้ระบอบการปกครองของประเทศ เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง มากขึ้นกว่าในช่วงเวลาข้างต้นที่รัฐธรรมนูญเป็นประชาธิปไตยน้อยกว่าในปัจจุบัน

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์ อัตรากาฬีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกาฬีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ