

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๖

วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อเท็จจริง

คำร้องของผู้ร้อง

ด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งประกาศใช้แล้ว ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงส่งความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสนอความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ต่อไป โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและ พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาล และอำนาจ ตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ นั้น ย่อมต้องถือว่าองค์กร ที่มีความชอบธรรมสูงที่สุดด้านการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตย ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจตรากฎหมาย ซึ่งหมายถึง การตัดสินใจว่าจะกำหนด กฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับในรัฐหรือไม่ และกฎเกณฑ์ดังกล่าวควรมีเนื้อหาอย่างไร จึงเป็นอำนาจหน้าที่และ ภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา หลักการที่ว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากที่สุดในการตรากฎหมาย ขึ้นใช้บังคับในกรอบของรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลายมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๕๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาในการยื่นยันร่างพระราช บัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นด้วยให้มีผลเป็นกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้โดยหลักทั่วไปแล้ว รัฐบาล

ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาหรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น และเพื่อไม่ให้องค์กรฝ่ายบริหารดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับโดยไม่เคารพหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับว่าจะกระทำได้อีกเฉพาะแต่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ

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

ทั้งนี้ โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรผู้ถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว มีปัญหาต้องพิเคราะห์ว่า

๒.๑ ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวหรือไม่ หากพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการของรัฐในส่วนรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และโดยเหตุที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน

อันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่รักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบและเป็นเหตุที่คณะรัฐมนตรี ยกขึ้นกล่าวอ้างนั้น มีความหมายอย่างไร ในการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นถ้อยคำ ที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (indefinite legal concept) นั้น นอกจากจะพิเคราะห์ความหมาย สามัญของถ้อยคำดังกล่าวแล้ว จะต้องพิเคราะห์วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ (ratio legis) บริบท แวดล้อม (context) ถ้อยคำ ตลอดจนผลที่จะตามมาจากการตีความถ้อยคำดังกล่าวด้วย การที่ รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้ บังคับเช่นพระราชบัญญัตินั้น เห็นได้ว่าจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือภัยอันตราย ที่จะเกิดแก่บ้านเมืองนั้นปรากฏอยู่เบื้องหน้า จนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการ แผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตราย ดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราช กำหนดสภาพแห่งความวิกฤติของปัญหาอาจจะเป็นเรื่องของความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัย สาธารณะ หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่า เศรษฐกิจของ ประเทศอยู่ในสถานะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วน ในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก จนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอ ในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการ จัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรง หรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ เพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่

ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำใด ๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจซึ่งมีลักษณะ เป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจ ซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติจะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ยังไม่ได้ เพราะหากตีความคำว่า “เพื่อรักษาความ มั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใด ๆ ของรัฐบาลในทางนโยบาย เกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเท่ากับว่า คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด และให้กฎหมายดังกล่าว

ใช้บังคับไปได้ก่อนโดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมากจนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันไร้ความหมายลง และจะเป็นการวางทางให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จด้วยในที่สุด

๒.๒ ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่กล่าวมาหรือไม่ หากพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าจากการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า เป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ดังจะได้แสดงผลประกอบข้อเท็จจริงต่อไปอีกนั้น เมื่อพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรง จึงเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

๓. มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้บรรลุล่วงวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นดำรงอยู่หรือไม่ เมื่อได้พิเคราะห์เนื้อหาของพระราชกำหนดดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงต่างๆ โดยละเอียดแล้วเห็นว่า

๓.๑ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเลี้ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไข

แห่งการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนดไม่มีอยู่ การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดาซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ที่ว่าการดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดานั้น จะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดนั้นเองที่กล่าวว่า การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพหาได้มีความในตอนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องให้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจ กล่าวคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจ หรือแม้แต่นโยบายที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่ปรากฏอยู่เลย การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าก่อนที่จะได้ดำเนินการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้มีบุคคลและองค์กรต่างๆ ออกมาคัดค้านการดำเนินการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม ก็ย่อมจะเห็นได้ว่า หากคณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ กรณีนี้ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่า และยังจะเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย เพราะหากคณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายดังกล่าวในรูปของร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ประเด็นต่างๆ ในกฎหมายจะกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่บุคคลหลายฝ่ายทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภา จะได้แสดงความเห็นอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ ก่อนที่รัฐสภาจะได้ตัดสินใจตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับต่อไป

๓.๒ หากมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงกิจการด้านบริการ โดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐรวมถึงบริการอื่นๆ ที่ตราไว้แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าข้อพิจารณาก็คือ การรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องมีผลใน ๒ ด้าน ในด้านหนึ่งการกำหนดจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะมีผล

ในทางด้านบวก คือ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือในทางด้านลบ คือ ถ้าหากไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการตราประกอบข้อกฎหมายทั้งหมดแล้วจะเห็นว่าไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ กล่าวคือ แม้รายได้รัฐจะเพิ่มขึ้นจากพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวแต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่า หากไม่เพิ่มขึ้นแล้วก็จะทำให้เศรษฐกิจของชาติเกิดสูญเสียล้มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกมาอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน แม้กระทั่งในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวก็จะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางด้านเศรษฐกิจได้ กล่าวคือในแง่ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นก็เป็นกิจการซึ่งจะต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้รัฐอยู่แล้ว การกำหนดจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นก็เป็นเรื่องที่ทำให้กิจการดังกล่าวจำเป็นจะต้องจ่ายภาษีเพิ่มตามพระราชกำหนดมีผลบังคับใช้ แต่ถึงไม่มีการจ่ายกิจการดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจจนถึงขั้นที่อาจทำให้สูญเสียมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ ประการสำคัญโดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองก็เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้นการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งในกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด และรัฐบาลเองมีการเข้าถึงความมั่นคงทางด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอด แม้แต่กระทั่งการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินเป้าหมายที่กำหนดด้วย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการในตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณีกิจการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน การให้สัมปทานของบุคคลภายในรัฐบาล ทั้งพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และนาวาอากาศตรี ศิธา ทิวารี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ต่างได้ยืนยันในต่างกรรมต่างวาระกันว่ากรณีกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวเสมือนกับเป็นการจ่ายเท่าเดิมแต่แบ่งจ่ายสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิตและส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัญญาสัมปทาน จะเห็นได้ว่าคำอธิบายเหตุผลและข้อชี้แจงดังกล่าวนี้ไม่มีผลในทางด้านที่ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของรายได้ซึ่งกิจการโทรคมนาคมจะต้องส่งให้รัฐตามสัญญาที่ได้ทำไว้กับรัฐ

ซึ่งหากจะอ้างการเปิดเสรีโทรคมนาคมก็ยังมีเงื่อนไขเวลาอีกหลายปีจึงมีผลใช้บังคับ ดังนั้นเมื่อพิจารณาแล้วจึงไม่สามารถอ้างเหตุผลการตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขั้นที่จะเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

ในอดีตการแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยการตราเป็นพระราชกำหนด แม้จะเคยมีการดำเนินการ ๓ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๘ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ ก็มีเหตุผลและความจำเป็นที่แตกต่างจากการตราเป็นพระราชกำหนดในครั้งนี้อย่างมาก กล่าวคือ ทั้งสามกรณีเป็นเรื่องของการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ก๊าซธรรมชาติสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิง และ ก๊าซธรรมชาติเหลว ซึ่งเป็นสินค้าใหม่ในขณะนั้น ซึ่งโดยลักษณะสินค้ามีความจำเป็นต้องกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตโดยทันทีฉบับหนึ่ง เป็นเรื่องของภาษีน้ำมัน ซึ่งจำเป็นจะต้องปรับปรุงอัตราภาษีให้สอดคล้องกับการดำเนินการลอยตัวราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันโดยทันทีฉบับหนึ่ง และเป็นเรื่อง การป้องกันการนำน้ำมันไปใช้ผิดประเภทอีกฉบับหนึ่ง จึงต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพื่อให้โครงสร้างการใช้พลังงานเป็นไปอย่างถูกต้อง ส่วนการแก้ไขอีกสองครั้ง คือ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๓) และ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการแก้ไขโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเหตุผลและสาระในการแก้ไขแล้ว ฉบับหนึ่งเป็นการแก้ไขชื่อเรียกหน่วยการจัดเก็บภาษีก๊าซปิโตรเลียม (แอล.พี.จี.) และ ก๊าซที่คล้ายกันจาก “ลิตร” เป็น “กิโลกรัม” และอีกฉบับหนึ่งเป็นการปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่แก้ไขใน พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อพิจารณาการดำเนินการที่ผ่านมาจะมีเหตุผลความจำเป็นในการตราเป็นพระราชกำหนดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจชัดเจนมากกว่าการตราเป็นพระราชกำหนดสองฉบับนี้ ดังที่กล่าวมาแล้วอย่างชัดเจน

๓.๓ หากจะอ้างถึงการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตจำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดเพราะหากไม่มีการประกาศโดยทันทีทันใดแล้ว เมื่อทอดระยะเวลาประกาศออกไปอาจทำให้มีการกักตุนสินค้าเกิดการเก็งกำไร จนกระทั่งอาจเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังเช่น กรณีเชื้อเพลิง ก๊าซ น้ำมัน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ในกรณีของพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวนี้มีได้มีลักษณะของสินค้าที่สามารถที่จะกักตุนได้หากไม่มีการตราเป็นพระราชกำหนดโดยทันที ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสียงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมคือสนามกอล์ฟ กิจการโทรคมนาคม กิจการที่ได้รับอนุญาตสัมปทานจากรัฐ ดังนั้นเมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้ จึงไม่มี

เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราโดยอ้างเหตุความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้เลย เพราะถึงไม่ตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวสินค้าดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้อยู่แล้ว หากจะตราในรูปของกฎหมายในลักษณะอื่น เช่น พระราชบัญญัติแม้จะมีการทอระยะเวลาออกไปสินค้าหรือบริการดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้โดยลักษณะของสินค้านั้นเอง

การดำเนินการตราพระราชกำหนดในกรณีนี้ของคณะรัฐมนตรี นอกจากจะเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังขัดต่อหลักการพื้นฐานในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวเป็นหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรที่จะต้องดำรงรักษาไว้ ด้วยเหตุผลทั้งหมดดังกล่าว คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๓ คน จึงมีความเห็นว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และมีผลให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเช่นเดียวกัน สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยชี้ขาดให้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่นั้นต่อไป

ประเด็นเบื้องต้น

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า จะรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ หรือไม่

ตามคำร้องเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (๕๐๐ คน) เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นนั้นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ประกอบกับคำร้องมีข้อความครบถ้วนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕ จึงรับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕

ศาลรัฐธรรมนูญให้โอกาสสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวยื่นคำร้องเพิ่มเติมและให้โอกาสคณะรัฐมนตรีจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลในการเสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับและชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีหนังสือส่งบันทึก คำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรี เรื่อง พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต พร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

๑. ความเป็นมา

๑.๑ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๖ กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพิกัด อัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาเป็นเรื่องด่วนมาก

๑.๒ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ กระทั่งต่อเศรษฐกิจ ของประเทศ จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีคณะที่ ๕ (ฝ่ายเศรษฐกิจ) ซึ่งมีนายพรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน เป็นผู้พิจารณาก่อนการลงนามเพื่อ ความรอบคอบตามขั้นตอนปกติ คณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ได้พิจารณาเรื่องนี้เป็นการฉุกเฉินเร่งด่วนในวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๖ และมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำและหลักการบางเรื่อง โดยเห็นว่า เรื่องนี้มีความ สำคัญเพราะกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐจึงให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งปกติแล้ว เรื่องที่ ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบเท่านั้น

๑.๓ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนี้ในวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๖ แล้ว มีมติรับหลักการ แต่จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ (อธิบดีกรมสรรพสามิตและคณะ) ที่มาชี้แจงต่อที่ประชุม คณะรัฐมนตรี มีความเห็นว่าเรื่องนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และจำเป็นต้องตรา เป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงสมควรตราเป็นพระราชกำหนดมากกว่าตราเป็นพระราชบัญญัติ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอมาในครั้งแรก ขณะเดียวกันก็มีผู้เสนอว่า แม้จะควรตราเป็นพระราช กำหนด แต่ก็ควรตราโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒๐ มากกว่ามาตรา ๒๑๘ จึงขอให้สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาฯ รับผิดชอบไปปรับปรุงถ้อยคำและแก้ไขลักษณะวิธีการยกเว้นในบางประเด็นเสียใหม่แล้ว เสนอกลับมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่งภายในหนึ่งสัปดาห์โดยให้เสนอความเห็นด้วยว่าหากจะ ต้องตราเป็นพระราชกำหนด จะควรอาศัยอำนาจตามมาตราใด

๑.๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเสนอความเห็นกลับมายังคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๖ สรุปความได้ว่า

(๑) การตราพระราชกำหนดครั้งนี้ไม่อาจจะตราเพียงฉบับเดียวตามที่กระทรวงการคลังเสนอ (กระทรวงการคลังเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขเฉพาะพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗) เพราะกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตกำหนดแต่เพียงพิกัด (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่า คือ อัตราภาษีที่เรียกเก็บซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า range อันหมายความว่ามิใช่จำนวนที่กำหนดตายตัว แต่เป็นช่วงภาษีที่ยืดหยุ่นได้ตามที่จะมีประกาศกำหนดจริงอีกครั้งหนึ่ง) ส่วนข้อที่ว่าผู้ใดเป็นผู้ต้องชำระภาษี ชำระแก่ใคร เมื่อใด เป็นเรื่องที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายอีกฉบับที่ต่อเนื่องกัน คือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงต้องปรับปรุงแก้ไขควบคู่กันไปให้สอดคล้องกันทั้งสองฉบับเพราะบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตจะเปลี่ยนแปลงไป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นควรให้ออกเป็นพระราชกำหนดสองฉบับ ฉบับแรกเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ฉบับที่สองเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗

(๒) คณะรัฐมนตรีเคยตั้งข้อสังเกตเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖ ว่าการแบ่งหมวดหมู่ในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตแต่เดิมมาก่อให้เกิดความเคลือบคลุมในการบังคับใช้ เพราะแบ่งประเภทสิ่งที่จะใช้เป็นฐานเรียกเก็บภาษีเป็นตอน ๆ ลักลั่นกันและไม่ตรงต่อความเป็นจริง กล่าวคือ

- ตอนที่ ๑ ว่าด้วยน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน
- ตอนที่ ๒ ว่าด้วยเครื่องดื่ม
- ตอนที่ ๓ ว่าด้วยเครื่องไฟฟ้า
- ตอนที่ ๔ ว่าด้วยแก้วและเครื่องแก้ว
- ตอนที่ ๕ ว่าด้วยรถยนต์
- ตอนที่ ๖ ว่าด้วยเรือ
- ตอนที่ ๗ ว่าด้วยผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง
- ตอนที่ ๘ ว่าด้วย (สินค้าอื่น ๆ)
- ตอนที่ ๙ ว่าด้วย (สถานบริการ)

อันเห็นได้ว่าแต่ละตอนจะกล่าวถึงสินค้า (product) บริการ (service) หรือกิจการ (activity) แต่ตอนสุดท้าย (ตอนที่ ๙) กลับว่าด้วยสถานบริการซึ่งเป็นเรื่องของสถานที่ (place) ทำให้เห็นได้ว่าไม่เข้าชุดกัน (incompatible) การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสถานบริการจึงมักเกิดปัญหาโต้แย้งคัดค้านอยู่เสมอ ในข้อกฎหมาย โดยเฉพาะในแง่ความสมเหตุสมผลในการจัดเก็บในครั้งนี้นักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นควรแก้ไขจากที่เคยระบุประเภทว่า “สถานบริการ” เป็นการระบุประเภทของ “บริการ”

(๓) ปรับปรุงแก้ไขเรื่องอื่นๆ เช่น บทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการ นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังได้เสนอร่างพระราชกำหนดมาสองแบบเพื่อให้คณะรัฐมนตรีเลือกว่า จะตราโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ หรือมาตรา ๒๒๐ ความแตกต่างระหว่าง มาตราทั้งสองอยู่ที่ว่า ถ้าใช้มาตรา ๒๑๘ จะต้องปรากฏว่าเป็นเรื่องฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และมีความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ จะตราขึ้นในหรือนอกสมัยประชุมก็ได้ และไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องลับ ขณะเดียวกันต้องอยู่ภายใต้ มาตรา ๒๑๕ ที่อาจมีผู้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ส่วนการใช้มาตรา ๒๒๐ นั้น ต้องเป็นการ ตราในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น และต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราอันจำเป็นต้องได้รับ การพิจารณาโดยด่วน และลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้ไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยความจำเป็นในการตราเป็นพระราชกำหนดได้

๑.๕ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖ แล้ว เห็นว่า การตรา พระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ตอบสนองต่อกลไกการบริหาร รายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภค บริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต้องการดำรงชีพ และบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๒๑๘ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. รวมสองฉบับตามที่สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว โดยให้แก้ไขวันใช้บังคับของร่างพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ เป็น “ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” เพื่อให้ตรงกับความเร่งด่วนของปัญหาและ ให้ดำเนินการเป็นเรื่องด่วนต่อไป

๑.๖ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ อีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงนำขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และพระราชทานกลับคืนมาเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖ และได้นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ สำหรับเหตุผลตามที่ปรากฏท้ายพระราช กำหนดทั้งสองฉบับในราชกิจจานุเบกษา มีดังนี้

ฉบับแรก (พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการคลังของรัฐในส่วนรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ฉบับที่สอง (ภาษีสรรพสามิต) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

๑.๓) พระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ อันเป็นวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ต่อมาในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ กระทรวงการคลังได้เสนอร่างประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) เพื่อกำหนดอัตราให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่งในช่วงเวลานี้ภายใต้กรอบพิกัดที่กำหนดในพระราชกำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไปตามที่เสนอ

๒. การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

การตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ อยู่ภายใต้เงื่อนไขสองประการ คือ ประการแรก ต้องตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา ... ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ... และ

ประการที่สอง ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

สำหรับการที่จะพิจารณาว่าพระราชกำหนดที่ตราขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่นั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่าความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม ในยามที่รัฐจำเป็นต้องจัดหารายได้เพิ่มเติมประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดรายจ่าย ในยามที่รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงและไม่จำเป็นประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ชาวต่างชาติ และนักลงทุนประการหนึ่ง หรือช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวจนถึงขั้นวิกฤติอีกประการหนึ่ง

ในเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลนี้และรัฐบาลก่อนๆ เคยประสบกับภาวะที่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามมาตรา ๒๑๘ เพราะเหตุใด เหตุหนึ่งดังกล่าวข้างต้นมาแล้วหลายครั้ง ในครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเหตุผล ดังนี้

๒.๑ คำนิยามบางคำและความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังไม่ชัดเจนพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด เช่น ข้อความในตอนที่ ๕ ที่ว่าให้จัดเก็บจาก “สถานบริการ” มีผู้เห็นว่าย่อหมายถึงอาคารสถานที่เท่านั้น รัฐจึงไม่สามารถเรียกเก็บจากการประกอบกิจการได้ นอกจากนั้นเดิมที่ยังให้จัดเก็บจาก “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” ซึ่งมีผู้เห็นว่ามีความหมายเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งไม่ว่าจะประกอบกิจการสถานอาบน้ำก็ดี นวดก็ดี หรืออบตัวก็ดี ต้องชำระภาษีสรรพสามิตทั้งสิ้น ซึ่งไม่ตรงกับความประสงค์ของทางราชการ และไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมกิจการสปา การนวดแบบไทยแผนโบราณ ตลอดจนการนวดฝ่าเท้าอันเป็นธุรกิจเพื่อสุขภาพ และชาวต่างประเทศนิยมเข้ามาใช้บริการในประเทศไทย ทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นอันมาก กิจการสปา (Spa) กิจการนวดแผนโบราณและกิจการนวดฝ่าเท้า (reflexology) เป็นเรื่องของการนวดตัว หรืออวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง โดยไม่มีการให้บริการอาบน้ำหรืออบตัว แต่เมื่อถ้อยคำในกฎหมายที่ใช้อยู่แต่เดิมบัญญัติว่า “สถานอาบน้ำ นวด หรือ

อบตัว” เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจ ไม่กล้ากำหนดพิกัดในเวลาที่ผ่านมาจึงไม่เคยเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทนี้เลย ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ จึงสมควรกำหนดค่านิยามและพิกัดเสียใหม่โดยเร่งด่วนให้ชัดเจนดังที่เห็นได้ว่า นับแต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกำหนดเป็นต้นมา รัฐสามารถจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสถานอาบอบนวดได้ (เดิมทีก่อนประกาศใช้พระราชกำหนด ไม่เคยมีการเก็บภาษีสรรพสามิตจากสถานอาบอบนวด (Terkish massage) เลย เพราะไม่มีพิกัด) เพียงแค่จากวันที่ ๒๘ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม รวม ๔ วัน รัฐสามารถเก็บภาษีสรรพสามิตได้เฉพาะในกรุงเทพมหานคร เป็นเงิน ๖๕๘,๕๑๐ บาท ในที่กลับซึ่งไม่เคยจัดเก็บมาก่อนเช่นกัน เพราะไม่มีพิกัด บัดนี้เก็บได้ ๖๘,๒๓๒ บาท (รายได้จาก ๔ วัน ในเดือนมกราคมเท่านั้น ส่วนรายได้เดือนกุมภาพันธ์ ต้องรอผลชำระในวันที่ ๑๕ มีนาคม)

๒.๒ กิจการบางอย่างไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทยแต่ในปัจจุบันมีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังกำลังพิจารณาจะอนุญาตให้ดำเนินการได้ เพื่อให้ทันกับความต้องการและความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศและเพื่อประโยชน์แก่การท่องเที่ยว ได้แก่กิจการเสี่ยงโชคประเภทการออกสลากกินแบ่งซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาดำเนินการดังที่เรียกว่า หวยออนไลน์บ้าง ล็อตโต้ (Lotto) บ้าง กิจการเหล่านี้เดิมทีไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตจึงจำเป็นต้องเร่งสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นรองรับ เพื่อเป็นการเตรียมการและให้ผู้ลงทุนได้ทราบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อประกอบการพิจารณายื่นคำขอในการลงทุน

๒.๓ สินค้าหรือบริการบางอย่างที่แม้จะมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอยู่แล้ว แต่ก็ได้จัดประเภทไว้อย่างไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เป็นปัญหาในการกำหนดพิกัด เช่น สนามกอล์ฟ เดิมจัดอยู่ในประเภทที่ ๐๕.๕๐ (อื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา) ซึ่งทำให้เกิดความเคลือบคลุม ไม่ชัดเจน เพราะไม่มีผู้ใดทราบว่า ประเภทที่ ๐๕.๕๐ ได้แก่อะไรบ้าง ผู้ประกอบการสนามกอล์ฟบางแห่งจึงไม่ยอมชำระภาษี และมีคดีฟ้องร้องอยู่ในศาลปกครองในขณะนี้ โดยสมาคมกอล์ฟเป็นโจทก์ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิตว่า เรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสนามกอล์ฟไม่ถูกต้อง ขัดกฎหมาย เพราะบทบัญญัติตอนที่ ๕ ของพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ให้เก็บได้จากสถานบริการเท่านั้น และข้อความตอนที่ ๕ เดิมได้นิยามว่า หมายถึงสถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ และตัวอย่างที่กฎหมายให้ไว้ก็มีได้ครอบคลุมถึงสนามกอล์ฟ ดังนั้น สมาคมกอล์ฟเห็นว่าสนามกอล์ฟเป็นสนามกีฬาไม่ใช่สถานบริการบันเทิงหรือหย่อนใจ รัฐจึงไม่มีอำนาจเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต ในการตราพระราชกำหนดครั้งนี้จึงได้ระบุถึงสนามกอล์ฟ

ให้ชัดเจน แม้แต่ในทอล์ค คาบาเร่ต์ ดิสโกเธค ในกฎหมายเดิมก็กล่าวถึงโดยไม่ปรากฏว่า มีพิกัดอัตราภาษีเท่าใดจึงไม่เคยมีการจัดเก็บภาษี ทำให้กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศด้านภาษีอากร ในครั้งนี้ได้จัดประเภทใหม่และระบุให้ชัดเจนว่า สนามกอล์ฟจัดอยู่ในประเภทกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทอล์ค คาบาเร่ต์ ดิสโกเธค จัดอยู่ในประเภทกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ การออกสลากกินแบ่งจัดอยู่ในประเภทการเสี่ยงโชค และกิจการแต่ละอย่างดังกล่าวมีพิกัดเท่าใด

๒.๔ เรื่องที่มีผู้วิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดคือการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม

คณะรัฐมนตรีได้อภิปรายเรื่องนี้ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๕ และวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖ เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดในเรื่องนี้ว่า ร่างพระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใด โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่แสดงว่าจะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทานและคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนาใดๆ ที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้เพราะคณะรัฐมนตรีตระหนักดีว่าการดำเนินการเช่นนั้นนั้นในขณะที่ยังไม่มีคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) อาจขัดต่อมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ในครั้งนี้เป็นเรื่องของ “พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต” เท่านั้น ไม่มีทางที่จะบิดเบือนหลบเลี่ยงให้กลายเป็นการแปรสัญญาสัมปทานไปได้เป็นอันขาด

การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลกระทบในแง่ของเศรษฐกิจในข้อที่ว่า ปัจจุบันมีเอกชนหลายรายได้รับสัญญาสัมปทานให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่จากรัฐวิสาหกิจสองแห่ง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๕ บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าสัมปทานแก่รัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งหรือทั้งสองแห่งเป็นค่าตอบแทนรายปี (ขึ้นอยู่กับประเภทของการประกอบกิจการว่าเป็นโทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์เคลื่อนที่) อย่างไรก็ตาม ใน พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐบาลได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองแห่งนี้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยดำเนินการจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ขณะนี้อยู่ระหว่างการจำหน่ายหุ้นในบริษัททั้งสอง รัฐบาลทราบดีว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน การจะจำหน่ายหุ้นจำนวนมากในบริษัททั้งสอง ซึ่งขณะนี้ยังคงดำรงความเป็นรัฐวิสาหกิจเพราะรัฐถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ ให้แก่

ผู้สนใจชาวไทยย่อมเป็นไปได้ยาก จึงมีโอกาสนสูงที่นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการเชิญชวนให้ซื้อหุ้น ดังที่เมื่อประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เดินทางไปบอกกล่าวเชิญชวนเรื่องนี้แก่นักลงทุนในต่างประเทศ (roadshow) โดยแจ้งเงื่อนไขเรื่องสิทธิประโยชน์และการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตให้ผู้สนใจทราบล่วงหน้าเพื่อความโปร่งใส

กระทรวงการคลังในฐานะผู้ดูแลเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศมีความวิตกว่า โดยที่ในปัจจุบัน ค่าสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมเป็นรายได้ที่บริษัทคู่สัญญาได้ชำระแก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งในที่สุดย่อมเป็นของรัฐทั้งหมด แต่เมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทและมีการจำหน่ายหุ้นแก่นักลงทุนต่างชาติแล้ว ต่อไปค่าสัมปทานนี้ก็จะต้องเป็นรายได้ของบริษัทซึ่งอาจมีเอกชนต่างชาติถือหุ้นมากกว่า ร้อยละห้าสิบทำให้พ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่ว่าจะถือหุ้นเท่าใดรายได้นี้ก็จะมีได้เป็นของรัฐทั้งหมดอีกต่อไป หากแต่ต้องจัดสรรเป็นกำไรของบริษัท เป็นโบนัสของพนักงานและเป็นเงินปันผลของผู้ถือหุ้น วิธีที่จะทำให้ “ค่าสัมปทาน” แต่เดิมนี้อยู่เป็นของรัฐเป็นส่วนใหญ่ก็คือการแปลงค่าสัมปทาน (ไม่ใช่แปรสัญญาสัมปทาน) บางส่วนให้เป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะทำให้รัฐเรียกเก็บได้ เพราะต้องส่งให้ภาครัฐโดยตรงที่เหลือจะจ่ายเป็นส่วนแบ่งแก่บริษัท พนักงานและผู้ถือหุ้น

ดังนั้น ผลจากพระราชกำหนดนี้คือ ในแง่ของบริษัทคู่สัญญาสัมปทานก็มีได้มีเหตุที่จะต้องชำระเงินแก่รัฐน้อยลงหรือมีภาระเพิ่มขึ้น เพราะยังคงต้องชำระเท่าเดิม ในแง่ของผู้ถือหุ้นเมื่อทราบล่วงหน้าแล้วว่า รายได้บางส่วนหนึ่งจะต้องชำระเป็นภาษีสรรพสามิตแก่รัฐก็มีได้ถือว่าเสียเปรียบ ในแง่ของประชาชนโดยเฉพาะผู้บริโภคก็มีได้มีเหตุที่จะต้องเสียค่าบริการเพิ่มขึ้น เพราะบริษัทสัมปทานมีได้มีภาระใดเพิ่มขึ้นจนต้องอ้างว่า โดยที่มีการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต จึงมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจนต้องผลักภาระไปสู่ผู้บริโภคเพราะภาษีสรรพสามิตเป็นเรื่องที่แบ่งเอาไปจากส่วนหนึ่งของค่าสัมปทานที่จะต้องชำระแก่รัฐ มิใช่เก็บซ้อนบนฐานเดิม คือ ค่าสัมปทานอีกทอดหนึ่ง

พิจารณาจากตัวอย่างจริงเปรียบเทียบกันต่อไปนี้ (ตัวอย่างนี้มีการแสดงในคณะรัฐมนตรี)

ก่อนตราพระราชกำหนด

บริษัทสัมปทานมีรายรับจากโทรศัพท์พื้นฐานก่อนมีการตราพระราชกำหนด ดังนี้

- ส่วนแบ่ง ๗,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี
- ยอดขาย ๒๕,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี

ตามสัญญาสัมปทาน จะมีฐานแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่ร้อยละ ๑๖ และร้อยละ ๔๓ (สองบริษัท)

ดังนั้น ทศท. จะได้ ๗,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ส่วนบริษัทสัมปทานได้ส่วนแบ่ง ๒๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ซึ่งรายรับจำนวนนี้ต้องเสียภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่มและอื่น ๆ แก่รัฐอีกด้วย

หลังตราพระราชกำหนด

- ส่วนแบ่งยังอยู่ที่ ๗,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีเช่นเดิม
- ยอดขายยังอยู่ที่ ๒๕,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีเช่นเดิม
- ฐานแบ่งผลประโยชน์ยังอยู่ที่ ร้อยละ ๑๖ และร้อยละ ๕๓ เช่นเดิม (สองบริษัท)

สิ่งที่เพิ่มมาคือ มีการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนด และประกาศ

กระทรวงการคลังออกตามพระราชกำหนด ในปัจจุบันมีอัตราจริงอยู่ที่ร้อยละ ๒

ขั้นแรก รัฐได้ภาษีสรรพสามิต ร้อยละ ๒ จากเงิน ๒๕,๐๐๐ ล้านบาท เท่ากับ ๕๕๐ ล้านบาทต่อปีไปก่อน (เงินจำนวนนี้รัฐไม่เคยได้รับในรูปของภาษีสรรพสามิต แต่เมื่อเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต เงินจำนวนนี้จำต้องชำระแก่กระทรวงการคลังโดยตรงในรูปของภาษีสรรพสามิต) ส่วน ทศท. ซึ่งเคยได้ ๗,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ต่อไปนี้จะได้เพียง (๗,๐๐๐ - ๕๕๐ = ๖,๔๕๐) ๖,๔๕๐ ล้านบาทต่อปี บริษัทสัมปทานได้ ๒๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีเช่นเดิม ซึ่งต้องเสียภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และอื่น ๆ อีก

จะเห็นได้ว่า ส่วนที่ถูกรวบคือรายได้ของ ทศท. เท่านั้น เพราะแทนที่จะได้ ๗,๐๐๐ ล้านบาท กลับต้องส่งให้รัฐก่อน ๕๕๐ ล้าน หรือเป็นรายได้ของบริษัท ทศท. ๖,๔๕๐ ล้านบาท เงินจำนวนนี้ต้องหักเป็นค่าอุปกรณ์ต่างๆ อื่น เป็นต้นทุนของ ทศท. อีกหลายพันล้านบาท คงเหลือเป็นเงินกำไรจะจัดสรรตอบแทนพนักงานและผู้ถือหุ้น (ซึ่งอาจเป็นชาวต่างประเทศ) ไม่กี่ร้อยล้านบาท

ข้อสังเกตมีว่า ไม่ว่าจะกรณีก่อนหรือหลังการตราพระราชกำหนด บริษัทสัมปทานยังคงมีรายได้เท่าเดิม (๒๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีก่อนหักภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และอื่น ๆ) ส่วนรัฐก็ยังคงได้รายได้รวมแล้ว ๗,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีเท่าเดิมไม่ได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด แต่ถ้าไม่มีการออกพระราชกำหนด ทศท. จะเป็นฝ่ายได้รายได้ ๗,๐๐๐ ล้านบาท แทนรัฐซึ่ง ทศท. เองก็มีใช้รัฐอีกต่อไป หากแต่ได้แก่ผู้ถือหุ้นชาวไทยและนักลงทุนจากต่างชาติ ดังนั้น การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐ (กระทรวงการคลัง) มีรายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นทันที และสามารถจัดเก็บได้ต่อเนื่องทุกเดือน (ภาษีสรรพสามิตต้องชำระทุกวันที่ ๑๕ ของเดือน ต่างกับค่าสัมปทานซึ่งชำระเป็นรายปีปีละครั้ง) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐมีรายได้เข้าคลังเร็วขึ้นและมากขึ้นกว่าเดิม ข้อนี้คือสิ่งที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง ถ้าไม่เร่งตรากฎหมายกำหนดเรื่องพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตของ

กิจการโทรคมนาคมประเภทสัญญาสัมปทานแล้วรัฐจะขาดรายได้ประจำแต่ละเดือนเป็นอันมาก (นอกจากโทรศัพท์พื้นฐานตามตัวอย่างข้างต้นแล้ว ยังมีโทรศัพท์มือถือ และอื่นๆ จากหลายบริษัทอีกด้วย) และหากตรากฎหมายในเรื่องนี้เข้าไปจน ทศท. ขายหุ้นแก่นักลงทุนไปแล้ว รัฐก็就会被ตำหนิจนหมดความเชื่อถือได้ว่า ปิดบังข้อเท็จจริงปล่อยให้คนซื้อหุ้นแล้วตรากฎหมายมาทำให้ผู้ถือหุ้นเสียประโยชน์

กรณีดังกล่าวนี้เองที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ก่อนที่รัฐจะขาดรายได้จำนวนมากโดยผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนดโดยเร่งด่วน

อนึ่ง เมื่อพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ แล้ว บริษัทสัมปทานโทรคมนาคมได้นำเงินภาษีสรรพสามิตของวันที่ ๒๘ - วันที่ ๓๑ มกราคม รวม ๔ วัน ส่งให้กรมสรรพสามิต เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ เป็นเงิน ๔๕,๑๖๖,๖๗๗ บาท (ภาษีจาก ๔ วัน เท่านั้น)

๓. กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ดังกล่าวแล้วว่า เสีอนใจในการออกพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ มีสองประการ คือ ประการแรก เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา ... ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ...

และ

ประการที่สอง เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

มาตรา ๒๑๘ อนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เฉพาะกรณีว่า “พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น” ซึ่งก็คือเฉพาะกรณีประการแรกนั่นเอง ส่วนกรณีประการสองนั้น มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นอำนาจการใช้ดุลพินิจในฝ่ายบริหารโดยแท้ (Discretionary Power of the Executive) มาตรา ๒๑๘ จึงมิได้อนุญาตให้มีการส่งประเด็นนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

คณะรัฐมนตรีชี้แจงด้วยว่าเหตุใดคณะรัฐมนตรีจึง “เห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” ดังนี้

๓.๑ ในอดีต นับแต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นต้นมา ได้เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวมาแล้วหลายครั้ง แต่ครั้งที่น่าจะสำคัญ คือ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๘ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว

ทั้งสามครั้งได้กระทำโดยตราเป็นพระราชกำหนด อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยอ้างกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ข้อความในมาตรา ๑๕๗ เป็นเงื่อนไขอย่างเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั่นเอง

๓.๒ ขณะที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาการตราพระราชกำหนดนี้ (ระหว่างวันที่ ๑๔ - ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖) เป็นเวลาที่อยู่นอกสมัยประชุม การจะตราพระราชบัญญัติในขณะนั้นจึงไม่อาจกระทำได้ และแม้ว่ารัฐสภากำลังจะเปิดประชุมสมัยสามัญประจำปี ตั้งแต่วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป มีกำหนดเวลา ๑๒๐ วัน แต่การที่จะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาตามขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติต้องใช้เวลายาวนาน สภาผู้แทนราษฎรเองก็มีร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาฯ ได้สั่งบรรจุระเบียบวาระไว้แล้วค้างอยู่เมื่อก่อนปิดสมัยประชุมก่อนเป็นอันมาก อีกทั้งยังมีร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว อันจำเป็นต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาฯ มากหลายฉบับ จากการประสานกับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมีเหตุอันควรเชื่อว่า ถ้าเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตไปยังสภาผู้แทนราษฎรตามปกติจะต้องใช้เวลา ๑ - ๓ เดือน จึงจะผ่านขั้นตอนเฉพาะในชั้นสภาผู้แทนราษฎร และยังคงต้องเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป ซึ่งจะต้องใช้เวลาอีกไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน อันหมายความว่า ขณะนั้นรัฐสภาปิดสมัยประชุมแล้ว (วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๖) จึงไม่อาจตราพระราชบัญญัติดังกล่าวในสมัยประชุมที่เริ่มในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ได้ทัน ผลก็คือจะเป็นความเสียหายต่อระบบภาษีสรรพสามิต เนื่องจากบทบัญญัติที่มีอยู่เดิมเปิดช่องว่างให้มีการโต้แย้งคัดค้านได้ว่าสินค้าหรือบริการใดเข้าข่ายหรือไม่ และต้องจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยใช้พิกัดใด เช่น สนามกอล์ฟ ขณะเดียวกันสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ไนท์คลับ ดิสโกเธค การออกสลากกินแบ่งโดยใช้เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ดังที่เรียกในต่างประเทศว่า Lotto และกระทรวงการคลังอยู่ระหว่างพิจารณาว่าจะควรอนุญาตให้มีการดำเนินการได้หรือไม่ รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมก็เป็นเรื่องใหม่ยังไม่เคยมีพิกัดทำให้ไม่อาจจัดเก็บได้ จึงสมควรระบุให้ชัดเจนและกำหนดพิกัดอัตราภาษีขึ้นเพื่อเรียกเก็บเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศโดยเร่งด่วน ความจำเป็นเหล่านี้เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วด้วยความรอบคอบหลายครั้งทั้งในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา และในชั้นคณะรัฐมนตรีเองถึงสองครั้งจึงได้มีมติว่าเรื่องนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หากล่าช้าออกไปแม้เพียงวันเดียว รัฐจะขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากรายการใหม่

บางประเภท และแม้แต่ประเภทที่เคยจัดเก็บได้อยู่แล้ว ก็มีความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดการโต้แย้งคัดค้าน เป็นคดีในศาลและในกรมสรรพสามิตอยู่ในขณะนี้ เช่น จะเรียกเก็บจากสนามกอล์ฟได้หรือไม่ และธุรกิจเกี่ยวกับสปา (Spa) อันเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจบริการด้านสุขภาพ (health care service) เพื่อการบำบัดรักษาโรค ดูแลคุณภาพของร่างกายและจิตใจ ซึ่งรัฐส่งเสริมให้จัดตั้งได้แพร่หลาย เพื่อบริการลูกค้าชาวต่างชาติที่นิยมเดินทางมาใช้บริการประเภทนี้ในประเทศไทย ก็ยังเป็นปัญหาตามกฎหมายเดิมว่าอยู่ในข่ายต้องเสียภาษีสรรพสามิตหรือไม่ ประเภทใด อยู่ในพิกัดใด แม้แต่การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม ถึงจะมีใช้เหตุผลหลักประการเดียวในการตราพระราชกำหนดครั้งนี้ แต่โดยที่เป็นเรื่องไม่เคยจัดเก็บมาก่อนเมื่อจะต้องจัดเก็บเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ (มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง) ตามเหตุผลข้างต้น ย่อมถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหวั่นไหวได้ (มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง) ด้วยเช่นกัน

๔. คำชี้แจงคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่าพระราชกำหนดฉบับตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง รวมสามข้อ ซึ่งคณะรัฐมนตรีขอชี้แจง ดังนี้

คำร้องข้อ ๑ คณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วยกับหลักการที่ระบุมาในหนังสือคำร้องที่ ๑

คำร้องข้อ ๒ (๒.๑) หนังสือคำร้องหน้า ๓ ระบุว่า ในเรื่องของภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรงหรืออาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่ คณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับหลักการนี้ แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วว่า การตราพระราชกำหนดครั้งนี้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวข้างต้นทุกประการตามข้อมูลที่รัฐบาลได้รับรายงานมา กล่าวคือรัฐบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งควรจัดเก็บได้มากขึ้นกว่าที่ผ่านมา เช่น จัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด กิจการโทรคมนาคม สัมปทาน ไนท์คลับ สนามกอล์ฟ ดังที่เมื่อตราพระราชกำหนดแล้วรัฐสามารถจัดเก็บได้ทันที ตั้งแต่ วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ อันเป็นวันที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ ๒๘ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม จากเวลาเพียง ๔ วัน รัฐเก็บภาษีจากสถานอาบน้ำนวดเฉพาะในกรุงเทพมหานครได้ ๖๕๘,๕๑๐ บาท จากไนท์คลับได้ ๖๘,๒๓๒ บาท และจากกิจการโทรคมนาคมสัมปทานได้ ๔๕ ล้านบาทเศษ ซึ่งภาษีเหล่านี้ไม่เคยจัดเก็บเป็นรายได้ของรัฐมาก่อน

คำร้องข้อ ๓ (๓.๑) ผู้ร้องกล่าวในหน้า ๔ ว่ากิจการที่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนั้น “แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น”

คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินกำกับดูแลกระบวนการคลังได้รับทราบข้อมูลในทางตรงกันข้ามกับคำร้องว่า หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการเพื่อตราพระราชกำหนดก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมหาศาลจากกิจการสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวดในท์คลับ ซึ่งถือว่าเป็นบริการบันเทิงที่ฟุ่มเฟือย กิจการสนามกอล์ฟ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการโทรคมนาคมซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมดจะไม่ใช่ของรัฐส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอีกต่อไปในภาวะเศรษฐกิจขณะนี้ รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้เข้ารัฐจากทุกทางเพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายอุดหนุนของการจัดหารายได้เข้ารัฐ สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร และมีตัวเลขพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนรองรับการลงทุนจากต่างชาติที่จะเข้ามาจัดตั้งสถานบริการบันเทิง สถานธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟและการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ทศท และบริษัท กสท ในประเทศไทยอันจะเป็นการระดมทุนเข้าประเทศ ส่งเสริมการลงทุน และการท่องเที่ยวก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศ จากการเก็บภาษีทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐอีกเป็นจำนวนมาก ในการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไปเชิญชวนชาวต่างชาติให้มาลงทุนในประเทศไทยเมื่อปลายเดือนมกราคม ก็ได้มีการนำพระราชกำหนดนี้ไปชี้แจงต่อชาวต่างประเทศดังกล่าวด้วย จนได้รับความสนใจเป็นอันมาก โดยถือว่าชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม คณะรัฐมนตรีจึงถือว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลสร้างรายได้แก่รัฐ และความเชื่อมั่นในการลงทุน นับว่าเป็นการสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

คณะรัฐมนตรีชี้แจงเพิ่มเติมด้วยว่า การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้เป็นไปเพื่อรักษาระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศ เพราะหากปล่อยให้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการหรือกิจการต่างๆ สับสนหรือไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ อันพึงได้ ข่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบภาษีของประเทศ รายได้ที่รัฐได้มาจากพระราชกำหนดนี้ ถือว่ามีจำนวนมาก เฉพาะภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมสัมปทานเพียงอย่างเดียวในช่วงเวลา ๕ วัน มีจำนวนถึง ๔๕ ล้านบาทเศษ หากคิดจากจำนวนเวลาทั้งเดือนซึ่งรัฐจะมีรายได้ประเภทนี้

อย่างสม่ำเสมอเป็นรายเดือนทุกเดือน และหากคิดจากเวลาทั้งปีแล้วจะเห็นได้ว่ามีจำนวนมากพอที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศและอุดหนุนงบประมาณของประเทศได้อย่างดี การที่ผู้ร้องวิจารณ์ว่าการตราพระราชกำหนดไม่ก่อให้เกิดผลในด้านบวกจึงเป็นการกล่าวโดยไม่ทราบข้อเท็จจริง ส่วนที่กล่าวในคำร้องหน้า ๖ นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับความฉุกเฉินเร่งด่วนซึ่งมีการนำคำให้สัมภาษณ์ของบุคคลในรัฐบาลที่กล่าวเป็นส่วนตัวและตัดทอนหรือเลือกเอาแต่เฉพาะข้อความที่ได้ประโยชน์มาอ้างอิง คณะรัฐมนตรีเห็นว่าประเด็นนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ผู้ร้องจึงไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

(๓.๒) การตราพระราชกำหนดในเรื่องนี้มีใช้การบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ให้ไว้ทุกประการ การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องป้องกันการกักตุนสินค้าดังที่ผู้ร้องอ้างตรงกันข้าม การกักตุนสินค้าในบางกรณีอาจใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วจัดการได้ โดยไม่ต้องมีกฎหมายใหม่ ดังนั้น การจะพิจารณาว่าเรื่องใดเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่ จึงควรพิจารณาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการไม่มีกฎหมายมาควบคุมหรือมีแต่ล่าช้า การที่กฎหมายไม่ครอบคลุมเพียงพอ หรือเกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ หรือหากปล่อยทิ้งไว้จะทำให้ระบบภาษีของประเทศไม่ได้รับความเชื่อถือ เพราะมีช่องว่างจนอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดฉบับที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวข้องข้องกับฉบับแรก จึงจำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตามนัยที่กำหนดไว้ในฉบับแรก ส่วนพระราชกำหนดฉบับแรกได้ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีเร่งด่วน จึงได้ดำเนินการตราขึ้นตามมาตรา ๒๑๘

คณะรัฐมนตรีตระหนักในอำนาจด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา และระมัดระวังอยู่เสมอที่จะไม่กระทบกระเทือนหรือล่วงล้ำอำนาจดังกล่าว แต่ในกรณีนี้เป็นความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น ในชั้นพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มีผู้ยกประเด็นขึ้นว่า โดยที่กรณีนี้เกี่ยวข้องกับภาษีอากรซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงควรตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ ไม่ใช่มาตรา ๒๑๘ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น ก็จะไม่อาจมีผู้ใดส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๕ ได้ แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าการตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นเรื่องจำเป็นและปกติธรรมดา ไม่มีสิ่งใดที่รัฐบาลควรหลบเลี่ยงหรือเกรงกลัวว่าไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่สำคัญคือเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ที่เห็นประจักษ์ หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องเร่งตราขึ้นเป็นกฎหมายเพื่อรองรับการลงทุนต่างๆ ที่กำลังเข้ามาโดยไม่อาจรอการตราพระราชบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ หรือแม้แต่จะรอเพื่อให้เข้าสู่การเปิดสมัยประชุมในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แล้วตราเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ ได้ เพราะหากทำเช่นนั้นก็อาจเข้าไปและไม่สมควรคณะรัฐมนตรีจึงเห็นชอบให้ดำเนินการตราพระราชกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรดังก่อร่างผู้แทนมาชี้แจงเพิ่มเติมประกอบคำร้องรวมทั้งให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้เสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาส่งผู้แทนมาชี้แจงประกอบบันทึกคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีต่อศาลรัฐธรรมนูญ รายละเอียดปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญได้เชิญผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งสถาบันดังกล่าวได้ส่งผู้มาชี้แจง ดังนี้

๑. รศ. ดร.ปราณี ทินกร อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 ๒. รศ. ดร.ชวณชัย อัจฉรินทร์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 ๓. ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
- สรุปคำชี้แจงได้ดังนี้

สรุปคำชี้แจงของนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ. ดร.ปราณี ทินกร อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชี้แจงสรุปว่าการพิจารณาถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น จะพิจารณาถึงการเติบโตของประเทศ ศักยภาพในอนาคตของประเทศ และรายได้ของรัฐบาล อย่างไรก็ตามการจำกัดเก็บภาษีสรรพสามิตไม่ได้มีส่วนให้รัฐบาลมีความมั่นคง หรือเศรษฐกิจมีความมั่นคงมากขึ้น เนื่องจากภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมนี้เป็นส่วนที่ดึงมาจากส่วนแบ่งรายได้ที่ได้รับอยู่แล้วจากค่าสัมปทาน จึงไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบ ทางด้านภาพรวมของเศรษฐกิจ การเติบโตของการส่งออก การบริโภค รายได้รัฐ เป็นไปตามข้อมูลที่ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้แถลงไว้ซึ่งค่อนข้างชัดเจนว่า เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตที่ค่อนข้างดีและรายได้จากภาษีของรัฐเพิ่มตามการขยายตัวของเศรษฐกิจอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น

ไม่พบว่ารัฐมีความจำเป็นที่จะต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น การเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมมีส่วนทำให้บริษัทรายใหม่ไม่สามารถเข้ามาแข่งได้ เพราะที่บริษัทรายเก่าได้เปรียบเนื่องจากมีฐานลูกค้าอยู่จำนวนมาก ก็จะทำให้มีข้อได้เปรียบเหนือคู่แข่งรายใหม่ ตลาดนี้จะถูกครอบงำโดยผู้ผลิตเพียงไม่กี่ราย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องแปรรูปนี้ก็มีโอกาสที่จะถูกครอบงำได้ เพราะฉะนั้น ในระยะยาวประชาชนจะเสียประโยชน์

เงื่อนไขความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยรวมก็คือ ต้องพิจารณาการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นของนักธุรกิจ การขยายตัวของการส่งออก ภาวะเงินเฟ้อ เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ การขาดดุลการค้า หรือดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน รวมถึงการจ้างงานด้วย ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้แสดงว่า รัฐบาลแก้ไขเศรษฐกิจได้แล้ว และในอนาคตเศรษฐกิจจะต้องโตมากกว่าร้อยละ ๖ ถ้าหน่วยงานของรัฐประเมินว่าในอนาคตยังมีปัญหา รัฐบาลควรจะต้องชี้แจงความจริงกับประชาชนแต่เห็นว่ายังมีปัญหา เพราะว่ารัฐบาลได้ซ่อนการใช้จ่ายหลายอย่างไว้ในเงินนอกงบประมาณ อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมไม่ได้ไปช่วยตรงนั้น เพราะภาษีสรรพสามิตที่เก็บได้มาจากส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐจะต้องได้รับอยู่แล้วตามสัญญาสัมปทาน

สรุปคำชี้แจงของนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ. ดร.ชวนชัย อชันันท์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ชี้แจงสรุปว่า

ในเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ศึกษาพระราชกำหนดทั้งหมด ตั้งแต่ตอนที่ ๕ ถึงตอนที่ ๑๒ คงจะไม่มีตอนใดเข้าข่ายในเรื่องว่าจะทำให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพราะประเทศไม่อยู่ในภาวะสงครามหรือในสถานการณ์ที่ว่าถ้าไม่กระทำการตามพระราชกำหนดแล้วจะเกิดภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ เกิดการขาดแคลนหรือเกิดผลเสียต่อประชาชน การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ควรนำมาใช้เฉพาะกรณีที่เป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติม

ประเด็นความมั่นคงในทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในความหมายของนักเศรษฐศาสตร์ คงจะหมายความว่า

๑. มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ
๒. อัตรารายเงินเพื่อไม่ควรรจะเกินร้อยละ ๑๐

๓. อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในความเป็นจริงแล้วจะต้องเกินกว่าร้อยละ ๔.๕ โดยหักเงินเพื่อเพื่อให้อัตราการเติบโตที่แท้จริง

๔. การขาดดุลชำระเงินจะต้องไม่เกินร้อยละ ๕

๕. หนี้ของรัฐนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕

๖. หนี้เปรียบเทียบกับการส่งออกต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕

จึงเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนด ควรตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้มีการตรวจสอบและประชาพิจารณ์อันจะเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือแก่รัฐบาลมากขึ้น

สรุปคำชี้แจงของนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ชี้แจงสรุปได้ว่า

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบเป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปจะมี ๔ กรอบที่ผู้ดำเนินนโยบายจะพึงกระทำ คือ

เป้าหมายที่ ๑ เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้เศรษฐกิจโตประมาณร้อยละ ๕ ขึ้นไป

เป้าหมายที่ ๒ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้มีการกระจายรายได้ อย่างเป็นธรรม ให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนทุกกลุ่มในประเทศ ให้ผู้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ด้วยความเป็นธรรม

เป้าหมายที่ ๓ เพื่อให้เกิดเสรีในทางเศรษฐกิจ คือ ทำให้เกิดมีการแข่งขันกันได้อย่างเสรี สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กฎ ระเบียบต่างๆ ได้อย่างเสรีโดยไม่มีข้อจำกัดมากนัก

เป้าหมายที่ ๔ เพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ คือ เศรษฐกิจไม่ปรับตัวเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลงมากนักใน ๒ ประเด็นหลัก คือ เสถียรภาพภายในประเทศและเสถียรภาพภายนอกประเทศ

เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้วแต่ความมั่นคงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจภายในประเทศยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจน กล่าวคือภาคเอกชนยังไม่ลงทุนเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง ด้านธนาคารพาณิชย์ ถ้าเศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างชัดเจนและมั่นคง ตัวส่งสัญญาณเบื้องต้นคืออัตราดอกเบี้ยธนาคารพอมมีปัญหาไม่ปล่อยสินเชื่อธุรกิจจะเริ่มปิด ประกอบกิจการไม่ได้ เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว ภาคการเงินจะเป็นตัวบอกว่าฟื้นจริงหรือไม่ ฟื้นแล้วอย่างยั่งยืนหรือไม่ ปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบันธุรกิจเริ่มขายสินค้าได้ เพราะ

รัฐบาลอัดฉีดเงินสู่ประชาชนๆ เริ่มซื้อสินค้า เศรษฐกิจโต ร้อยละ ๕.๒ ในปีที่แล้ว แต่ภาคธนาคารยังไม่มั่นใจในการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจ ภาคธนาคารเหมือนผู้จัดการการเงินของประเทศ จะรู้ว่าอุตสาหกรรมไหนฟื้นจริงหรือไม่ จะสังเกตได้ว่าปัจจุบันภาคธนาคารยังไม่มีความมั่นใจในการปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ สภาพคล่องจึงล้นระบบประมาณ ๕ - ๖ แสนล้านบาทมาตั้งแต่เมื่อ ๒ - ๓ ปีที่แล้ว

เศรษฐกิจไทยยังไม่มีความมั่นคงในการฟื้นตัว เศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัวทั้งระบบเศรษฐกิจในทุกภาคธุรกิจมีการฟื้นตัวเพียงบางส่วนของภาคธุรกิจ เศรษฐกิจโลกยังไม่ฟื้นตัวอย่างชัดเจน โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น ความเสี่ยงของเศรษฐกิจไทยทั้งภายในและภายนอกประเทศยังมีอยู่

ภายในประเทศ รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป เอกชนยังไม่กล้าเข้ามาลงทุน ธนาคารยังมีปัญหาความเสี่ยงภายนอกประเทศ การส่งออกไม่แน่นอน ฉะนั้น โดยสรุปเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้ว แต่ยังไม่แสดงถึงความมั่นคงในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ การฟื้นตัวของเศรษฐกิจภายในประเทศสังเกตได้จากภาคเอกชนจะค่อยๆ ปรับตัวดีขึ้น สัญญาณที่เห็นได้ คือ ธนาคารเริ่มปล่อยสินเชื่อ ในเชิงวิชาการ เศรษฐกิจไทยภายในประเทศน่าจะลดความเสี่ยงลงได้ภายใน ๒ ปี หรือ ๓ ปี ค่อยๆ มีความมั่นคงในการฟื้นตัว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดว่าเศรษฐกิจไทยน่าจะโต ร้อยละ ๕ ขึ้นไปหลังจากปี ๒๕๕๗ รัฐบาลก็มีความมั่นใจอย่างนั้น ตอนนี้ประเทศไทยยังไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แนวโน้มอนาคตจะปรับตัวไปในทิศทางที่ดีขึ้น ความเสี่ยงต่างประเทศคือการส่งออก หลายฝ่ายเห็นว่าเศรษฐกิจสหรัฐ เศรษฐกิจยุโรป เศรษฐกิจญี่ปุ่น น่าจะทยอยปรับตัวดีขึ้น ปี ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘ ทุกอย่างน่าจะปรับตัวดีขึ้นและการส่งออกของไทยน่าจะขยายตัวได้ ร้อยละ ๕ - ๖ ภาควิชาการ ภาครัฐบาล ภาคราชการ คาดว่าเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๕๗ น่าจะเริ่มปรับตัวที่ดีขึ้น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจไทยจะเริ่มดีขึ้นเป็นลำดับ เศรษฐกิจไทยตอนนี้ยังไม่มั่นคงในการฟื้นตัว แต่เศรษฐกิจไทยเริ่มคลี่คลายปัญหาไปเรื่อยๆ

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๑๘ “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

.....”

มาตรา ๒๑๙ “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

มาตรา ๒๒๐ “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ประเด็นการวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาและวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

จากประเด็นการวินิจฉัยในเรื่องนี้ เพื่อความชัดเจน สมควรแยกการพิจารณาเป็น ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก การตราพระราชกำหนด ๒ ฉบับข้างต้น เป็นความชอบธรรมของคณะรัฐมนตรีหรือไม่

ประเด็นที่สอง การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว สอดคล้องกับความหมาย “ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” หรือไม่

ประเด็นที่สาม การดำเนินการของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ สอดคล้องกับบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้ หรือไม่

ประเด็นแรก

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติในมาตรานี้ จึงเป็นที่ยอมรับโดยไม่มีข้อสงสัยว่า รัฐสภา มีอำนาจและมีหน้าที่พิจารณาและตรากฎหมาย โดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และถือเป็นหลักสากล แต่หลักการทุกหลักอาจมีข้อยกเว้น เพราะตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติถึงการตราพระราชกำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๒๐ ใน “หมวด ๗ คณะรัฐมนตรี” ที่จะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้กำหนดเงื่อนไขไว้

สองประการ ประการแรก ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ประการที่สอง ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง คือ ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และเมื่อคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญและรัฐสภา เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี

และการที่ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่ไม่ได้พิจารณา มาตรา ๒๑๘ วรรคสองและวรรคสาม ด้วยเหตุผล ๒ ประการ ประการแรก เนื่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร ขอให้พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ประการที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ว่า

“ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จะเห็นได้ว่ากรณี ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็น ว่า พระราชกำหนดใด ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นกรณีที่พระราชกำหนดนั้น ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไป เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทาง เศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จึงจะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกและประธานแห่งสภาที่ได้รับ ความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

โดยเหตุผลที่ได้กล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็น ต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น”

จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการดำเนินการในทางนโยบายของ คณะรัฐมนตรี จะเหมาะสมหรือไม่เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา การพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีขอบเขตจำกัด เฉพาะส่วนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น

จึงเห็นได้ว่า การที่คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนด ทั้ง ๒ ฉบับ เป็นการดำเนินการตาม รัฐธรรมนูญ จึงเป็นความชอบธรรม เพราะคณะรัฐมนตรีชุดต่างๆ ที่ผ่านมาก็ได้เคยใช้อำนาจนี้มาแล้ว

ประเด็นที่สอง

การที่คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน ตราพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ ดังกล่าว เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ พิจารณาจากประเด็น “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงอันเป็นผลมาจากวิกฤติการณ์ทางการเงินเมื่อปี ๒๕๔๐ รัฐบาลทุกรัฐบาลได้ดำเนินการหลายมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศมาอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันเศรษฐกิจของประเทศได้ฟื้นตัวขึ้น แต่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ภายในประเทศยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจนว่าเศรษฐกิจมีความมั่นคง คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันต้องใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เพื่อประคับประคองภาวะทางเศรษฐกิจ เช่น ใน พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ระดมทุนจากภาครัฐไปสู่ประชาชนที่รัฐบาลใช้คำว่า “รากหญ้า” เช่น กองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ธนาคารประชาชน ส่วนประชาชนระดับกลาง มีโครงการให้ธนาคารรัฐปล่อยสินเชื่อให้ภาคธุรกิจใช้นโยบายดอกเบี้ยต่ำ แต่สำหรับภาคเอกชนยังไม่ค่อยมีการลงทุนหรือปล่อยสินเชื่อ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเท่าที่ควรจึงเห็นว่าเศรษฐกิจของประเทศยังไม่มั่นคง

คำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นมีเหตุผลหลายประการ เช่น ตามที่กล่าวว่า

“ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใดๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นที่คาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ยังไม่ได้ เพราะหากตีความคำว่า “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในงานทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง”

เป็นแนวการดำเนินการเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในมุมที่แคบ ไม่ใช่มองอย่างกว้าง

ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาและตัดสินใจเรื่องดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ ว่า “การออกพระราชกำหนดในกรณีนี้ เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้ตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง” ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงเหตุผลต่างๆ โดยสอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า แนวความคิดของผู้สนับสนุนและคัดค้านการตราพระราชกำหนดฉบับนี้มีมุมมองที่ต่างกัน ฝ่ายคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล มองในมุมกว้างเพื่อแก้ปัญหารายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืน แต่ฝ่ายคัดค้านมองในมุมที่แคบกว่า จึงยังหาหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนไม่ได้เป็นแต่เพียงแนวคิดของแต่ละฝ่าย และจากการฟังความคิดเห็นของนักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค ทั้งสามคน มีสองคนเห็นว่า เรื่องทางเศรษฐกิจและการเงิน ควรตราเป็นพระราชบัญญัติแทนการตราเป็นพระราชกำหนด อีกหนึ่งคน คือ ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย เห็นว่า เศรษฐกิจของประเทศไทยฟื้นตัวแล้ว แต่เห็นว่ายังไม่เกิดความมั่นคง

ผู้วินิจฉัย พิจารณาข้อมูลของฝ่ายคัดค้าน คำชี้แจงของนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค ประกอบกับความเห็นส่วนตัว เห็นว่า แม้เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ฟื้นตัวแล้ว แต่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจยังไม่เพียงพอ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจจะมั่นคงขึ้น ต้องมั่นคงและมั่งคั่งทางเศรษฐกิจภายในประเทศ จะเห็นได้จากภาคเอกชนจะค่อยๆ ปรับตัวดีขึ้น การธนาคารต้องปล่อยสินเชื่อ ระบบการเงินอื่นๆ ส่วนระบบสหกรณ์ต้องเข้มแข็งขึ้นกว่าปัจจุบัน กล่าวโดยสรุป รัฐบาลต้องกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป

ประเด็นที่สาม

บรรทัดฐานการพิจารณาพระราชกำหนดสอดคล้องกับการดำเนินการในอดีตหรือไม่

การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศภายใต้กรอบ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” เพื่อให้เกิดความยั่งยืนการบริหารรายได้ภาครัฐและเกิดความมั่นคงมั่งคั่งมีวิธีการหลายวิธี เช่น นโยบายประหยัดการใช้พลังงาน สำหรับการตรากฎหมาย เช่น พระราชกำหนด จากข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๒ ถึงปัจจุบัน การตราพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต มีการตรากฎหมายมาใช้บังคับ ๖ ฉบับ แบ่งเป็นพระราชกำหนด ๔ ฉบับ ประมวลรัษฎากร ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๖ ถึงปัจจุบัน มีการตราพระราชกำหนดรวม ๑๕ ฉบับ และครั้งสุดท้ายศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยพระราชกำหนด ๔ ฉบับ ที่ตราโดยรัฐบาลชุดก่อนว่าเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ถือว่าการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีถูกต้องเป็นบรรทัดฐานอยู่แล้ว

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์
อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม
พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

นายผัน จันทรปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ