

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๖

วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพื่อขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งยังมิได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมีความเห็นว่า

๑. ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาลและอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ นั้น ย่อมต้องถือว่าองค์กรที่มีความชอบธรรมสูงสุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจตรากฎหมายจึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา ด้วยเหตุนี้โดยหลักทั่วไปแล้ว รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจจากรัฐสภา หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น

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

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

ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น หากพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้วจะพบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าจากการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

๓. มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญนั้นดำรงอยู่หรือไม่

๓.๑ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเลี้ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดา ซึ่งคณะรัฐมนตรี

จะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ หากได้มีความในตนโดยบังชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่

๓.๒ หากมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มี ความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงกิจการด้านบริการ โดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการ ที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ รวมถึงบริการอื่นๆ ที่ตราไว้แล้ว นั้น จะเห็นได้ว่า ข้อพิจารณาก็คือ การรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องมีผลใน ๒ ด้าน ในด้านหนึ่งการกำหนดจัดเก็บ ภาษีดังกล่าวจะมีผลในด้านบวก คือ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือในทางด้านลบ คือ ถ้าหากไม่ตรา พระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการตรา ประกอบข้อกฎหมายทั้งหมดแล้ว จะเห็นว่าไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจที่ สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ กล่าวคือ แม้รายได้รัฐจะเพิ่มขึ้นจากพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวแต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่าหาก ไม่เพิ่มขึ้นแล้วก็จะทำให้เศรษฐกิจของชาติเกิดสูญเสียมูลค่าหรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่ จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกมาอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน แม้กระทั่งในทางลบหากไม่มีพระราช กำหนดฉบับดังกล่าวออกมาก็จะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศ สูญสลายในทางด้านเศรษฐกิจได้ ประการสำคัญโดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองก็เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บ เพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้น การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษี ที่เป็นรายได้จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งในกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้ แต่ประการใด และรัฐบาลเองก็มีการย้ถึงความมั่นคงทางด้านคลังของประเทศมาโดยตลอด แม้แต่ กระทั่งการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดด้วย

๓.๓ หากจะอ้างถึงการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตจำเป็นจะต้องตราเป็นพระราช กำหนดเพราะหากไม่มีการประกาศโดยทันทีทันใดแล้ว เมื่อทอดระยะเวลาประกาศออกไปอาจทำให้ มีการกักตุนสินค้าเกิดการเก็งกำไร จนกระทั่งอาจจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังเช่นกรณีเชื้อเพลิงก๊าซ น้ำมัน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ในกรณีของพระราชกำหนดฉบับ ดังกล่าวนั้นมิได้มีลักษณะของสินค้าที่สามารถที่จะกักตุนได้หากไม่มีการตราเป็นพระราชกำหนดโดยทันที

ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็คือ สนามกอล์ฟ กิจการโทรคมนาคม กิจการที่ได้รับอนุญาตสัมปทานจากรัฐ ดังนั้น เมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชกำหนดโดยอ้างเหตุความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้เลย เพราะถึงไม่ตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวสินค้าดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้อยู่แล้ว หากจะตราในรูปของกฎหมายในลักษณะอื่น เช่น พระราชบัญญัติ แม้จะมีการทอระยะเวลาออกไปสินค้าหรือบริการดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้โดยลักษณะของสินค้านั้นเอง

การดำเนินการตราพระราชกำหนดในกรณีนี้ของคณะรัฐมนตรี นอกจากจะเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังขัดต่อหลักการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวเป็นหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรที่จะต้องธำรงรักษาไว้ด้วย

คณะรัฐมนตรีชี้แจงว่า

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับแรก คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดด้วยเหตุผล ดังนี้

คำนิยามบางคำและความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมยังไม่ชัดเจนพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด

ตามที่มีผู้ร้องกล่าวว่ากิจการที่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนั้น “แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรทั้งสิ้น”

คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินกำกับดูแลกระทรวงการคลังได้รับทราบข้อมูลในทางตรงกันข้ามกับคำร้องว่า หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการเพื่อการตราพระราชกำหนดก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมากจากกิจการสถานอาบอบนวด และไนท์คลับ ซึ่งถือว่าเป็นบริการบันเทิงที่ฟุ่มเฟือย กิจการสนามกอล์ฟซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการโทรคมนาคมซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมดจะไม่ใช่ของรัฐส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอีกต่อไป ในภาวะเศรษฐกิจขณะนี้รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้เข้ารัฐจากทุกทางเพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายอุดหนุนของการจัดหารายได้เข้ารัฐ สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร คณะรัฐมนตรีจึงถือว่าการออกพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลสร้างรายได้แก่รัฐ และความเชื่อมั่นในการลงทุน นับว่าเป็นการสร้าง ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

คณะรัฐมนตรีชี้แจงเพิ่มเติมว่า

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิต เช่น กำหนดผู้มีหน้าที่เสียภาษี ความรับผิดชอบอันจะต้องเสียภาษีฐานภาษี การลดอัตราและยกเว้นภาษี การยื่นแบบรายการภาษีและการชำระภาษี การจดทะเบียนการจัดทำบัญชีและงบเดือนต่างๆ และสภาพบังคับทั้งทางแพ่งและทางอาญา เป็นต้น

พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะสินค้าและบริการ และอัตราภาษีสรรพสามิต โดยกำหนดลักษณะสินค้าและบริการที่จะต้องเสียภาษีสรรพสามิต แบ่งออกเป็นตอนๆ ได้

หลักการในการตราพระราชกำหนด ทั้ง ๒ ฉบับ คือ

๑. หลักการในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ คือ แก้ไขเพิ่มเติมตอนที่ ๕ สถานบริการของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗

๒. หลักการในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ คือ เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมตอนที่ ๕ สถานบริการของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ มีผลเกี่ยวข้องกับบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้สอดคล้องกัน

เหตุผลในการตราพระราชกำหนด คือ

๑. เหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนด ให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงมีความจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบ กิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในบทบัญญัติพิกัดอัตรา ภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น

๒. เหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ คือ เนื่องจากได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษี สรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งเปลี่ยนการที่ต้องเสียภาษีจาก “สถานบริการ” เป็น “บริการ” และ กำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต อีกทั้งลักษณะของ การประกอบกิจการบางประเภทไม่อาจกำหนดสถานบริการที่แน่นอน จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยาม คำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖

๓. เหตุที่ต้องมีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เนื่องจากเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็น รีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนี้

๓.๑ ภาษีสรรพสามิตเป็นกลไกสำคัญของความมั่นคงทางเศรษฐกิจในการเสริมฐานะ ความยั่งยืนทางการคลัง รายได้จากการปรับปรุงโครงสร้างภาษีสรรพสามิตมีความสำคัญต่อความมั่นคง ทางด้านเศรษฐกิจ

๓.๒ การปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตดังกล่าวข้างต้น มีผลต่อการรักษาความมั่นคง ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ทางภาษีจะส่งผลให้มีงบประมาณในการพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศได้มากขึ้นและเร็วขึ้น อันจะส่งผลทางบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และการมีรายได้เข้าสู่งบประมาณเพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี มีส่วนในการลดการขาดดุลทางการคลังของภาครัฐ ทำให้รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้เร็วขึ้น และมีความจำเป็นในการกอบกู้หนี้ย่อยลงซึ่งมีผลให้

ภาระหนี้สาธารณะลดลง อันสามารถรักษาไว้ซึ่งความยั่งยืนทางด้านการคลัง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุน อันจะส่งผลดีต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนจากต่างประเทศ ซึ่งส่งผลในทางบวกต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

๓.๓ การตราพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ เพื่อปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิต จำเป็นต้องกระทำโดยรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องมียาได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยรีบด่วน กล่าวคือ ภาษีของกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ภาษีสลากกินแบ่งด้วยเครื่อง (ล็อตโต้) ซึ่งมีแนวทางที่จะให้บริการเร็ว ๆ นี้ และความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาคาไรด์อย่างเร่งด่วนเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟ ซึ่งอาจรวมไปถึงภาษีสนามแข่งม้าอีกด้วย นอกจากนี้ ยังจำเป็นที่จะต้องริบแปลงรายได้จากกิจการโทรคมนาคมมาเป็นของรัฐในรูปภาษีสรรพสามิตเสียก่อนเพื่อรัฐจะมีรายได้ทางภาษีที่แน่นอนและรวดเร็ว อีกทั้งภาษีที่จัดเก็บจะเป็นรายได้ของรัฐทั้งจำนวนก่อนที่จะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทางด้านโทรคมนาคมซึ่งทำให้รายได้ของรัฐต้องถูกถ่ายโอนไปเป็นของเอกชน

ภาษีสรรพสามิตดังกล่าวข้างต้นจำเป็นต้องจัดให้มีขึ้นโดยเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากการทำให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้นและเร็วขึ้น นำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการจัดหางบประมาณสมดุลได้โดยเร็ว ซึ่งมีผลสำคัญต่อสถานะความยั่งยืนทางด้านการคลังซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล และส่งผลให้นักลงทุนมั่นใจมีผลทางบวกต่อเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ การตราพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับนี้ จึงมีเหตุผลในเรื่องกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

พิเคราะห์แล้ว คดีนี้ไม่ได้มีประเด็นว่าสมควรจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ หรือไม่ เพราะไม่ใช่หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาว่าถึงเวลาที่จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติใดหรือไม่ และจะแก้ไขอะไรบ้าง จึงไม่ต้องพิจารณาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับในครั้งนี ใครได้รับประโยชน์ ใครเสียประโยชน์ และรัฐได้ประโยชน์หรือไม่ แต่ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณามีว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว สมควรจะเป็นพระราชบัญญัติหรือตราเป็นพระราชกำหนด ซึ่งผู้ร้องคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๓ คน ยืนยันว่าการที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นนั้นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ดังนั้น ประเด็น

ที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

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

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

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๓ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง ว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้เป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรียืนยันว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยมีว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปเพื่อ “รักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

หลักการปกครองของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ได้แบ่งหน้าที่การใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้นรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นผู้ตรากฎหมาย คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารย่อมไม่มีอำนาจที่จะตรากฎหมายได้ ยกเว้นในกรณีที่มีความจำเป็นและฉุกเฉิน ซึ่งรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติให้อำนาจไว้

โดยเฉพาะเท่านั้น เช่น การออกพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ จึงถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไป ซึ่งโดยหลักแล้วย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ดังนั้น การใช้ อำนาจตามมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ จะต้องใช้อย่างแคบและเคร่งครัดอย่างยิ่ง การที่คณะรัฐมนตรี จะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ตราพระราชกำหนดใดๆ จะต้องตราขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ อย่างเคร่งครัด ซึ่งมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดเงื่อนไข ในการตราพระราชกำหนดตามมาตรานี้ว่าจะกระทำได้เฉพาะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้เท่านั้นคือ

๑. เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ
๒. เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ
๓. เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ
๔. เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

คณะรัฐมนตรีเห็นว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนด ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนอง การบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการ บางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสีย ภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และโดยเหตุที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความ จำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือมีภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้า จนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดย กระบวนการนิติบัญญัติตามปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ซึ่งถือได้ว่ามีความจำเป็น และฉุกเฉิน หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่า เศรษฐกิจของ ประเทศอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วน ในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก จนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอ ในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้

สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับ**ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ**นั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงิน การคลังอย่างรุนแรง

การที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำกรใด ๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติคือทางรัฐสภาตามปกติ แต่กลับตัดสินใจ ออกกฎหมายโดยตราเป็นพระราชกำหนดโดยทันทีที่จะถือว่าเป็นการกระทำ **“เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ”** ซึ่งเป็นการแปลมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญให้ขยายกว้างออกไปถึง การกระทำใด ๆ ของรัฐบาลในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ขยายออกไปอย่างกว้างขวางอย่างไม่มีหลักเกณฑ์เช่นนี้ เท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการ ตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้อีกโดยไม่ต้อง คำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความในลักษณะเช่นนี้ ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจ อย่างมากจนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เท่านั้น แต่ยัง ทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันไร้ความหมาย และจะเป็นการถ่วงทางให้รัฐบาลมีอำนาจ เบ็ดเสร็จในที่สุด

ดังนั้น จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์ตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๖ และ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไป ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

กล่าวคือข้อเท็จจริงในปัจจุบันเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในอันที่คณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนดได้หรือไม่

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิตตามพระราช กำหนด ฯ เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นใน รูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อ**ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ** ตามความหมาย ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น เพราะไม่มีข้อเท็จจริงใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บ ภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็น ที่จะต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไข

แห่งการใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนด กล่าวคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่แนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นยังไม่ปรากฏ การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

แม้ในทางกลับกันหากไม่มีพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวออกมาก็จะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในด้านเศรษฐกิจได้ ประการสำคัญโดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองก็เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้นการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีเพื่อจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจึงต้องเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด และคณะรัฐมนตรีเองก็อ้างถึงความมั่นคงด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอด แม้แต่กระทั่งการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ และคณะรัฐมนตรีแถลงอยู่เสมอว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจดีขึ้นเรื่อยๆ จนนายกรัฐมนตรีมั่นใจว่าคนไทยทุกคนจะต้องมีที่อยู่อาศัยและคนยากจนกำลังจะหมดไป

การตรากฎหมายของรัฐสภาจะกระทำในลักษณะร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจะต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละสภาจะทำได้เป็น ๓ วาระ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของทั้งสองสภาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอได้ เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แม้กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาจะใช้เวลาค่อนข้างมาก แต่ก็ยังเป็นกระบวนการพิจารณากฎหมายโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้พิจารณา จึงเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีซึ่งต่างกับการตราพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายก่อน จึงมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาภายหลัง และรัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในพระราชกำหนดได้ ดังนั้นการตราพระราชกำหนดจึงเป็นการตรากฎหมายที่ทำได้เฉพาะเมื่อมีความจำเป็นและรีบด่วนที่ต้องมีการประกาศใช้กฎหมายโดยฝ่ายบริหารไปก่อน แล้วจึงขอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในภายหลัง การตราพระราชกำหนดรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติเงื่อนไขไว้เป็นพิเศษ กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ จะกระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็น

รับด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย
สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น แต่เมื่อ
พิจารณาถึงสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ ในปี ๒๕๔๕ และการคาดการณ์ในปี ๒๕๔๖ ตาม
รายงานของธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังแล้ว สรุปได้ว่า
ในปี ๒๕๔๕ เศรษฐกิจของประเทศไทยได้เข้าสู่วัฏจักรของการฟื้นตัว มีความเข้มแข็งมากขึ้น เศรษฐกิจ
ในปี ๒๕๔๖ มีการขยายตัวโดยการบริโภคภาคเอกชนและการลงทุนภาคเอกชนปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง
ดัชนีความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและภาคธุรกิจปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง การขยายตัวของสินเชื่อเพิ่มขึ้น
และอัตราดอกเบี้ยยังทรงตัวในระดับต่ำ รายได้ของประชาชนในระดับรากฐานมีแนวโน้มดีขึ้นตามราคา
สินค้าเกษตรที่ปรับตัวดีขึ้น และการกระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐในระดับฐานราก สถานการณ์ด้าน
การจ้างงานดีขึ้น โดยจำนวนคนว่างงานลดลงจาก ๑.๑ ล้านคน หรือร้อยละ ๓.๒ ในปี ๒๕๔๔
มาอยู่ที่ ๐.๕๕ ล้านคน หรือร้อยละ ๒.๕ ในปี ๒๕๔๕ ปริมาณสินค้าส่งออกและบริการยังคงขยายตัว
ในระดับสูงโดยคาดว่าปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการในปี ๒๕๔๖ จะขยายตัวในอัตราร้อยละ ๕.๔
เสถียรภาพภายนอกประเทศและภายในประเทศอยู่ในระดับที่มั่นคง ประกอบกับความเห็นและข้อเสนอแนะ
ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เสนอต่อรัฐบาลในกรณีจะมีการตราพระราชกำหนด
ทั้งสองฉบับนี้ว่า “การออกพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมยังไม่ใช้ความจำเป็น
เร่งด่วน และลักษณะดังกล่าวสามารถดำเนินการในรูปของการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวิธีการ
ปกติได้ ประกอบกับกิจการโทรคมนาคมเป็นสาธารณูปโภคสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดย
ส่วนรวมของประเทศ ดังนั้นการออกเป็นพระราชบัญญัติจะทำให้รัฐสภามีส่วนร่วมพิจารณาเรื่องนี้
โดยรอบคอบและควรเปิดโอกาสให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
ในวงกว้างด้วย” ดังนั้น เศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันมิได้อยู่ในภาวะวิกฤติจนจำต้องออกกฎหมาย
โดยการตราเป็นพระราชกำหนดแทนการตราเป็นพระราชบัญญัติแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวเห็นว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ มิได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์
ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต
พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต
พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ