

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๖

วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

ด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๓ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนด ๒ ฉบับ คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งได้ประกาศใช้แล้วตรารขึ้นโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ มิใช่ตรารขึ้นเพื่อประโยชน์ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อเท็จจริงมีว่ารัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกำหนดเป็นจำนวน ๒ ฉบับ คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้นได้แก้ไขเพิ่มเติมพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในหลายเรื่อง เช่น

- กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ซึ่งหมายความว่า การประกอบกิจการในด้านบันเทิงหรือ
หย่อนใจต่างๆ ในสถานบริการเพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สถานมหรสพ สถานที่ฉายภาพยนตร์
ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค โดยได้มีการกำหนดพิกัดอัตราภาษี สำหรับไนท์คลับและดิสโกเธค
ตามมูลค่าร้อยละ ๒๐ นอกจากนั้นก็ได้มีการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสำหรับสถานที่อาบน้ำหรืออบตัว
และนวดตามมูลค่าร้อยละ ๒๐ เช่นกัน

- กิจการเสี่ยงโชค ซึ่งหมายความว่า การประกอบกิจการในด้านการจัดให้มีการเสี่ยงโชค ด้วยวิธีการใดๆ เพื่อให้ได้รับเงินรางวัล หรือประโยชน์อย่างอื่น เช่น สนามแข่งม้า การออกสลากกินแบ่ง โดยได้มีการกำหนดพิกัดอัตราภาษีของสนามแข่งม้าและการออกสลากกินแบ่งตามมูลค่าร้อยละ ๒๐

- กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายความว่า การประกอบกิจการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อหารายได้อันเป็นการประกอบธุรกิจ เช่น สนามกอล์ฟโดยได้มีการกำหนดพิกัดอัตราภาษีของสนามกอล์ฟตามมูลค่าร้อยละ ๒๐

- กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐในลักษณะให้บริการ ซึ่งหมายความว่า การประกอบกิจการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปโดยได้รับอนุญาต หรือสัมปทานจากรัฐ ให้ดำเนินกิจการได้โดยได้มีการกำหนดให้กิจการโทรคมนาคมอยู่ในพิกัดอัตราภาษีตามมูลค่าร้อยละ ๕๐

หากพิจารณาเฉพาะกิจการโทรคมนาคมจะเห็นว่ากฎหมายกำหนดให้มีการเก็บภาษีสรรพสามิต ได้สูงถึงร้อยละ ๕๐ แต่ก็ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกประกาศกระทรวงการคลังลดอัตราภาษีและยกเว้นภาษีสรรพสามิตที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ และกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลังเรื่องการลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๖๘) ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิตที่มีการแก้ไขโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖

ต่อมากระทรวงการคลังได้กำหนดอัตราภาษีเพื่อใช้ในการจัดเก็บจากบริการประเภทกิจการโทรคมนาคม ดังนี้

(๑) กิจการโทรศัพท์พื้นฐาน ให้จัดเก็บจากรายรับจากการให้บริการโทรศัพท์ภายในประเทศ และรายรับจากการให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศเฉพาะในส่วนที่เป็นรายรับภายในประเทศในอัตรามูลค่าซึ่งลดจากร้อยละ ๕๐ เหลือเพียงร้อยละ ๒ และรายรับจากการให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศเฉพาะในส่วนที่เป็นรายรับภายในประเทศอัตราที่กำหนดไว้ คือ ร้อยละ ๕๐ ลดลงเหลืออัตราร้อยละ ๒ เช่นกัน ส่วนรายรับอื่นๆ อัตราที่กำหนดไว้ คือ ร้อยละ ๕๐ ได้รับการยกเว้นภาษี

(๒) กิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์นั้นให้จัดเก็บจากรายรับจากการให้บริการโทรศัพท์ภายในประเทศในอัตราที่กำหนดไว้ซึ่งลดจากร้อยละ ๕๐ เหลืออัตราร้อยละ ๑๐ และรายรับจากการให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศเฉพาะในส่วนที่เป็นรายรับภายในประเทศจากอัตราที่กำหนดไว้ร้อยละ ๕๐ เหลืออัตราร้อยละ ๑๐

ส่วนพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้นได้แก้ไขบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนี้

(๑) บริการ หมายความว่า การให้บริการในทางธุรกิจสถานบริการ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต

(๒) สถานบริการ หมายความว่า สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการ และให้หมายความถึงสำนักงานใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นในการประกอบกิจการในกรณีที่ไม่อาจกำหนดสถานที่ให้บริการได้แน่นอน

สำหรับเหตุผลที่รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดสองฉบับดังกล่าวนี้ได้มีการระบุในการตราพระราชกำหนดแต่ละฉบับในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีเหตุผลในการตราพระราชกำหนดว่า

“โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

(๒) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ มีเหตุผลในการตราพระราชกำหนดว่า

“โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน

อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

เหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว สรุปได้ว่า การกำหนดให้การประกอบกิจการประเภทบริการในพิภคอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับอยู่ก่อนตราพระราชกำหนดไม่ตอบสนองต่อการบริหารด้านการคลังของรัฐในเรื่องการจัดเก็บรายได้ที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป และต้องการขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้ครอบคลุมถึงบริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งไม่ได้อยู่ในประเภทที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตมาก่อน นอกจากนี้บทนิยามของคำว่า บริการ และสถานบริการในกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการบางประเภทที่ประสงค์จะให้เสียภาษีสรรพสามิตและในการจะให้มีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวนั้น มีความจำเป็นอย่างรีบด่วนที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งไม่อาจดำเนินการตรากฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติได้ จึงต้องตรากฎหมายในรูปแบบพระราชกำหนด

ฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งแสดงความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งนั้น อ้างเหตุผลต่าง ๆ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมือง หรือภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองนั้นปรากฏอยู่เบื้องหน้าจนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ และหากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์หรืออัตราคนว่างงานสูงขึ้นอย่างมากจนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเห็นว่า การตราพระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับกิจการต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสียงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการให้มีการตราขึ้นในรูปแบบพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะไม่มีสภาวะวิกฤติในทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่นโยบายที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติ

การที่รัฐได้รับรายได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดดังกล่าวเพิ่มขึ้นก็มีได้ หมายความว่าหากไม่มีรายได้เพิ่มขึ้นจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศจะสูญเสียล้มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคงอันจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดออกอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน หรือหากไม่มีการประกาศพระราชกำหนดออกไปจะทำให้มีการกักตุนสินค้า ทำให้เกิดการเก็งกำไรจนกระทั่งเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น กรณีเชื้อเพลิงก๊าซและน้ำมัน เพราะตามพระราชกำหนดนี้ไม่มีสิ่งที่จะสามารถกักตุนได้ จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชกำหนดโดยอ้างเหตุความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การตราพระราชกำหนดจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและขัดต่อหลักการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

จากข้ออ้างของทั้งสองฝ่ายจะเห็นได้ว่า มีความขัดแย้งและแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวนั้นคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการได้หรือไม่ กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาทั้งหลักกฎหมายและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังจะกล่าวต่อไป

เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของประเทศไทยนั้น มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชน เป็น ๓ ด้านคือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งพระมหากษัตริย์ผู้เป็นพระประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล ดังนั้น การตรากฎหมายจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง โดยการตรากฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติ และฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีนั้น ตามปกติย่อมไม่มีอำนาจตรากฎหมาย แต่มีหน้าที่บริหารงานของประเทศ

อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นในหลักการดังกล่าวโดยให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายได้สำหรับกรณีเร่งด่วนฉุกเฉินและมีความจำเป็นอันไม่สามารถรอการตรากฎหมายเป็นพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาได้ โดยคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายเป็นพระราชกำหนดอันเป็นกรณีที่ยกเว้นข้างจำกัด ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ - ๒๒๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

มาตรา ๒๑๘ “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอกการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้าคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

.....”

มาตรา ๒๑๕ “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๔ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้น ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอกการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

มาตรา ๒๒๐ “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จากบทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด คือ มาตรา ๒๑๙ ซึ่งเป็นกรณีการตราพระราชกำหนดในเรื่องทั่วไป และมาตรา ๒๒๐ ซึ่งเป็นการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยเร่งด่วนและลับในระหว่างสมัยประชุม

สำหรับกรณีนี้เป็นการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ดังที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติถึงสาเหตุที่จะตราพระราชกำหนดว่า

“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้วางเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดไว้โดยให้กระทำได้เฉพาะเมื่อมีสถานการณ์ ดังต่อไปนี้

- ๑) เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ
- ๒) เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ
- ๓) เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ
- ๔) เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

ดังที่ได้พิจารณาเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับจะเห็นได้ว่ามีการกล่าวอ้างว่าเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ในมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญนั้นมีความหมายอย่างไร ซึ่งต้องมีการตีความถ้อยคำดังกล่าวเพื่อที่จะพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นเข้าตามเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

สำหรับหลักในการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นั้น นอกจากต้องพิจารณาถึงความหมายของถ้อยคำแล้วก็ต้องพิจารณาห้วงวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ บริบทแวดล้อมถ้อยคำและโครงสร้างของกฎหมายตลอดจนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น นอกจากบทบัญญัติมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง แล้ว ก็ต้องพิจารณาวรรคสองและมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย จึงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเหตุในการตราพระราชกำหนดนอกจากมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ดังนี้

มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

มาตรา ๒๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยเร่งด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

จากบทบัญญัติต่างๆ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า จะต้องมีการณีที่เกิดภาวะวิกฤติในประเทศหรือมีภัยอันตรายที่ปรากฏอย่างชัดเจนในขณะที่ตราพระราชกำหนดอันทำให้คณะรัฐมนตรีไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ คือ การออกกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้

นอกจากนั้นในการพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา ๒๑๘ เองก็ต้องพิจารณาประกอบกันทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะแยกพิจารณาวรรคใดวรรคหนึ่งเพียงวรรคเดียวมิได้ เพราะในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ ต้องพิจารณาเงื่อนไข ๒ ประการคือ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ถึงแม้มาตรา ๒๑๕ ซึ่งเป็นเรื่องที่ว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกของแต่ละสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และในวรรคสามบัญญัติว่า ในกรณีที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็มีได้บัญญัติห้ามหรือจำกัดว่าการวินิจฉัยพระราชกำหนดใดที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งนั้น ให้พิจารณาเฉพาะมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น มาตรา ๒๑๕ วรรคสาม คงมีความหมายเพียงว่าพระราชกำหนดใดที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งนั้นใช้บังคับไม่ได้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องหาคำตอบจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนเครื่องมืออื่นๆ ที่ช่วยในการตีความว่า พระราชกำหนดที่เป็นปัญหานั้นเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่

ดังนั้น ในการตีความมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงต้องคำนึงถึงเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ วรรคสองประกอบด้วย เช่น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจย่อมจะถูกระทบหากมีภาวะวิกฤติในทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน หากปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข แต่ต่อไปจะทำให้ประเทศชาติต้องประสบความเสียหายหรือความหายนะอย่างใหญ่หลวง

ดังนั้นภาวะวิกฤติของประเทศ ซึ่งหมายถึงประเทศมีปัญหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงในด้านต่างๆ เช่น ในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ สภาพเศรษฐกิจของประเทศไม่มั่นคงและเป็นปัญหาที่มีความเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไข หากไม่ได้รับการแก้ไขจะเกิดภัยอันตรายอย่างใหญ่หลวง จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี

หากไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงและไม่มีความเร่งด่วนที่ต้องแก้ไขก็ไม่ถือว่าอยู่ในภาวะวิกฤติที่จะกระทบถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรืออื่นๆ ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศยังไม่อยู่ในสภาวะที่เข้มแข็งมากนักแต่หากยังไม่มีความวิกฤติฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจตราพระราชกำหนดได้ หากฝ่ายบริหารประสงค์จะตรากฎหมายก็ต้องตราในรูปพระราชบัญญัติโดยต้องผ่านกระบวนการการตรากฎหมายที่มีการพิจารณาอย่างรอบคอบในรัฐสภา ถ้าตีความว่าแม้ประเทศยังไม่อยู่ในภาวะวิกฤติ เพียงแต่สภาวะของประเทศในด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจยังไม่ค่อยมั่นคงรัฐบาลก็สามารถออกกฎหมายโดยตราเป็นพระราชกำหนดได้ ย่อมเป็นการตีความแบบขยายความอันทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายได้อย่างกว้างขวางจนกลายเป็นหลักแทนที่จะเป็นข้อยกเว้นตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการตีความกฎหมาย กล่าวคือ บทบัญญัติหรือเรื่องใดที่เป็นบทยกเว้นนั้นต้องตีความโดยเคร่งครัด ผู้ซึ่งมีอำนาจในการตีความจะตีความแบบขยายความมิได้^๑

ในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้มีปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ซึ่งในกรณีที่เป็นปัญหานี้คณะรัฐมนตรีจะทำได้ก็เฉพาะกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นอันรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เข้าขั้นวิกฤติทางเศรษฐกิจเท่านั้น แม้คณะรัฐมนตรีได้ให้เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดว่า มีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นอันรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศก็ตาม โดยเฉพาะในการตราพระราชกำหนดแก้ไข

^๑ จินดา ชัยรัตน์, “การตีความในกฎหมายไทย”, วารสารนิติศาสตร์ เล่ม ๑ ตอน ๒ (กันยายน ๒๕๑๒), หน้า ๔๐;
ศ. ดร.อัคราทร จุฬารัตน, “หลักทั่วไปในการตีความกฎหมายอิตาเลียน” วารสารนิติศาสตร์ เล่ม ๑ ตอน ๓ (ธันวาคม ๒๕๑๒), หน้า ๘๕;
ศ. ดร.อรุณ ภาณุพงศ์, “การตีความกฎหมาย”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๒๖ ฉบับ ๓ (กันยายน ๒๕๓๕) หน้า ๕๕๔ และ
ศ. ดร.หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพริ้ง ๒๕๓๕), หน้า ๑๑๗

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งระบุเหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวว่า “โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต... และโดยเหตุที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขายหุ้นในรัฐวิสาหกิจไปให้เอกชนจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเป็นจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการต่างๆ ที่จะแปรรูป เช่น กิจการโทรคมนาคม

เนื่องจากฝ่ายคณะรัฐมนตรีอ้างเหตุในการดำเนินการตราพระราชกำหนดว่า เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีเหตุในการตราพระราชกำหนดได้ ในขณะที่ฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำเนินการให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในเรื่องนี้เห็นว่า ไม่มีเหตุที่คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการตราพระราชกำหนด เพราะไม่มีปัญหาเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยทั้งสองฝ่ายได้มีผู้แทนของแต่ละฝ่ายมาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสนับสนุนความเห็นของแต่ละฝ่ายแล้ว แต่ก็ยังมีความแตกต่างและขัดแย้งกันอย่างชัดเจน จึงมีประเด็นปัญหาว่า “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น มีความหมายอย่างไร ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยได้หาข้อเท็จจริงในส่วนที่เกี่ยวข้องจากเอกสารต่างๆ และพยานผู้เชี่ยวชาญที่เป็นคนกลาง ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

คำว่า “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” นั้นไม่มีคำนิยามในกฎหมายใดๆ แต่เนื่องจากเป็นคำที่เกี่ยวข้องกับศัพท์ทางเทคนิคด้านเศรษฐศาสตร์ จึงควรหาความหมายในทางเศรษฐศาสตร์ อย่างไรก็ตามในศัพท์ทางเศรษฐศาสตร์นั้นก็ไม่มีคำนิยามคำดังกล่าวเช่นกัน แต่หากพิจารณาคำอธิบายหรือคำราที่เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์มหภาค (Macroeconomics) ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ เพราะเศรษฐศาสตร์มหภาคเป็นสาขาที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นเรื่องระบบเศรษฐกิจทั้งระบบของประเทศแล้วอาจสรุปเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ดังนี้

ในหลักของเศรษฐศาสตร์มหากอนั้น เป้าหมายของเศรษฐกิจของประเทศ คือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน ความมีเสถียรภาพของราคาสินค้า และมีดุลการค้า ดุลชำระเงินและอัตราแลกเปลี่ยนที่มีเสถียรภาพ^๒ ดังนี้

นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ประสบความสำเร็จต้องสามารถทำให้ประเทศมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในแต่ละปี และต้องไม่ผันแปรมากเกินไป แต่เป็นไปอย่างมีเสถียรภาพ

ในเรื่องการจ้างงานนั้นรัฐบาลต้องพยายามทำให้มีการจ้างงานอย่างเต็มที่ เพราะแรงงานเป็นปัจจัยในการผลิตและทำให้เกิดการผลิตซึ่งทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย

ส่วนเรื่องเสถียรภาพของราคาสินค้านั้นมีส่วนกระทบถึงความเป็นอยู่ของประชาชนและทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้หากรัฐบาลไม่สามารถควบคุมราคาสินค้าให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสม เช่น ราคาสินค้าสูงเกินไป และยังมีผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าไปขายยังต่างประเทศด้วย

สำหรับเรื่องดุลการค้า ดุลการชำระเงิน และอัตราแลกเปลี่ยนนั้น รัฐบาลจะต้องพยายามให้ประเทศได้เปรียบดุลการค้า ดุลการชำระเงินให้มาก และอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศจะต้องมีเสถียรภาพไม่ขึ้นลงเร็วเกินไป เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศของประเทศ

นอกจากนั้นการที่ประเทศมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือไม่ ควรพิจารณาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (Economic Environment) โดยเฉพาะในทางมหภาคด้วยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศคือ สภาวะเศรษฐกิจโดยส่วนรวมที่ดำรงอยู่ในประเทศ ซึ่งประกอบด้วยภาคเศรษฐกิจ ๔ ภาค คือ การผลิตและการใช้จ่าย การเงิน การคลัง และต่างประเทศ^๓

ภาคการผลิตและการใช้จ่าย เป็นภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ

ภาคการเงิน เป็นภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับปริมาณการเงินและสินเชื่อที่ใช้หมุนเวียนอยู่ในประเทศ อัตราการขยายตัวของเงินฝาก การให้สินเชื่อของธนาคาร ยอดหนี้คงค้าง และหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และอัตราดอกเบี้ย

^๒ อภิรัตน์ ตั้งกระจ่าง, เศรษฐศาสตร์มหภาค, (กรุงเทพฯ: บริษัท ธรรมสาร จำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๑๕; ประพันธ์ เสวตนันท์, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาค พิมพ์ครั้งที่สอง, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๓๘), หน้า ๑๑-๑๒

^๓ รัตนา สายคณิต, เครื่องชี้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมหภาค, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๔), หน้า ๒-๕

ภาคการคลังหมายถึง ภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับภาษี รายได้ รายจ่ายของรัฐบาล งบประมาณ รายจ่าย ดุลการคลังและหนี้สาธารณะ

ภาคต่างประเทศ เป็นภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ เช่น การส่งออก การนำเข้า ดุลการค้า การเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศ ดุลการชำระเงิน หนี้ต่างประเทศ และอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศอาจผันแปรหรือเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลาที่ผ่านไปโดยอาจเปลี่ยนไปในทิศทางที่ดีขึ้นทำให้เศรษฐกิจขยายตัว หรือไม่ดีขึ้นทำให้เศรษฐกิจหดตัว และอาจมีช่วงที่เศรษฐกิจฟื้นตัวก็ได้ ซึ่งการผันแปรดังกล่าวอาจเกิดจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ในเรื่องความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้นพิจารณาตัวแปรบางประการ คือ ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ (Gross Domestic Product - GDP) หรือผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (National Output) อัตราเงินเฟ้อ (Inflation) อัตราการว่างงาน (Unemployment Rate) เรื่องดุลงบประมาณ ดุลการค้า ดุลการชำระเงินและอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นสิ่งที่บ่งชี้หรือเครื่องวัดตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศว่ามีเศรษฐกิจดีหรือไม่ นั้น พิจารณาได้จากสิ่งเหล่านี้^๔

- ๑) ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ รายได้ประชาชาติ หรืออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ
- ๒) ราคาสินค้าหรือภาวะเงินเฟ้อ เป็นตัวแปรที่ทำให้กระทบถึงรายได้ของผู้ผลิตและผู้บริโภค เพราะมีผลถึงความสามารถจับจ่ายใช้สอย
- ๓) การว่างงานทำให้ประชาชนไม่มีรายได้ที่จะใช้สอยหรือบริโภคและจะมีผลกระทบต่อเรื่องอื่นๆ เช่นการลงทุนและการสะสมทุน

^๔ ดิเรณ พงศ์มขพัฒน์, เศรษฐศาสตร์มหภาค ทฤษฎี นโยบายและการวิเคราะห์สมัยใหม่, พิมพ์ครั้งที่สอง, (กรุงเทพฯ ๑: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๑๗-๒๘ และกรณาดูรายละเอียดใน รัตนา สายคณิตหลักเศรษฐศาสตร์ II: มหเศรษฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ ๑: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๔๕-๔๐๕; Richard T. Froyen, *Macroeconomics, Theories and Policies*, Seventh Edition, (New Jersey: Pearson Education, Inc., 2002), pp. 15-34 ; N. Gregory Mankiw, *Principles of Macroeconomics*, Second Edition, (Orlando, Florida: Harcourt, Inc., 2001), pp. 241-242, 265-266, 291-292, 339-341 and 370-371.

๔) ปัญหาดุลงบประมาณ มีส่วนสำคัญกับประเทศ เนื่องจากการบริหารประเทศที่ทำให้ขาดดุลงบประมาณเป็นเวลายาวนานย่อมทำให้ประเทศไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

๕) ปัญหาดุลการค้า ดุลการชำระเงิน และอัตราแลกเปลี่ยน นั้น มีส่วนสำคัญ เพราะหากขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินมากย่อมทำให้ประเทศมีหนี้มาก และหากอัตราแลกเปลี่ยนไม่มีความแน่นอนย่อมส่งผลถึงการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ

ประเด็นต่อไปที่ต้องพิจารณาคือ สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงที่มีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือไม่

หากพิจารณาถึงสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทยก่อนที่จะมีการตราพระราชกำหนดในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ คือ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และต้นเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้น มีรายงานของทางการจากหน่วยงานต่างๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สามารถสรุปได้ ดังนี้

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เศรษฐกิจของประเทศไทยได้เข้าสู่วัฏจักรของฟื้นตัวและมีความเข้มแข็งมากขึ้นโดยตลอด แม้ภาวะเศรษฐกิจของโลกยังไม่ฟื้นตัวอย่างเต็มที่และมีความไม่แน่นอน

ปัจจัยที่ทำให้เศรษฐกิจไทยมีความเติบโตในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ คือ ภาวะเศรษฐกิจโลกที่ฟื้นตัว ความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและภาคธุรกิจที่ปรับตัวดีขึ้น การเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องที่ค่อนข้างสูงของรายได้เกษตรกร อัตราดอกเบี้ยต่ำ มีการลดข้อจำกัดทางการเงินสำหรับภาคครัวเรือนและธุรกิจและการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทำได้สูงกว่าที่ประมาณการ

เศรษฐกิจของประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๓.๕ ในไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๕ ร้อยละ ๕.๑๒ ในไตรมาสที่สอง และร้อยละ ๕.๘ ในไตรมาสที่ ๓ และในปี ๒๕๕๖ คาดว่าจะมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราร้อยละ ๕.๑ โดยเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยืนยันว่าตัวเลขทางเศรษฐกิจในไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๖ จะไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖ เพราะมีปริมาณการส่งออกเพิ่มมากขึ้น โดยในเดือนมกราคมมีสัดส่วนการส่งออกโตร้อยละ ๒๕ นอกจากนั้นปริมาณการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และรถยนต์เพิ่มมากขึ้น และแนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๖ จะมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง^๕ ในขณะที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังคาดว่าเศรษฐกิจไทย

^๕ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานเศรษฐกิจ (แถลงข่าว), GDP ไตรมาส ๔/๕๕, ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๖;

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, GDP ไตรมาส ๔/๕๕, ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๖; รายงานเศรษฐกิจ ปีที่ ๒๒ ฉบับที่ ๑,๗๖๒ วันที่ ๒-๔ มกราคม ๒๕๕๖

ในปี ๒๕๕๖ จะขยายตัวใกล้เคียงกับปี ๒๕๕๕ คือในระดับประมาณร้อยละ ๕.๑ ส่วนธนาคารแห่งประเทศไทยคาดว่าเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๖ จะขยายตัวในอัตราร้อยละ ๕.๑ เช่นกัน โดยมีรายละเอียดของการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๖ ว่า การบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชนปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีปัจจัยความเชื่อมั่นของผู้บริโภค การขยายตัวของสินเชื่อที่เพิ่มขึ้น อัตราดอกเบี้ยต่ำ มีการขยายตัวของสินเชื่อ รายได้ของประชาชนมีแนวโน้มดีขึ้นตามราคาสินค้าเกษตรที่ปรับตัวดีขึ้นและมาตรการของภาครัฐในการกระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น การให้ความสนับสนุนในเรื่องการสนับสนุนการลงทุนที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ อัตราการว่างงานลดลง และมีอัตราเงินเฟ้อต่ำ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระหว่างประเทศนั้นปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น มีแนวโน้มว่ามีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล และมีทุนสำรองระหว่างประเทศอยู่ในระดับที่มั่นคง

เนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจและสถานการณ์ทางการเงินของประเทศไทยอยู่ในสภาพที่ดี ผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้กล่าวในช่วงเดือนมกราคม ๒๕๕๖ ถึงแผนการชำระหนี้เงินกู้ก่อนกำหนดให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศว่าเพราะประเทศไทยมีทุนสำรองระหว่างประเทศค่อนข้างสูง มีดุลการชำระเงินและมีดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นบวก^๖

นอกจากนั้นจากการให้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค ซึ่งเป็นคนกลางต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีตัวอย่างที่อาจสรุปได้ดังนี้

รศ. ดร.ชวนชัย อัจฉนนท์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เห็นว่าความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นหมายความว่า ประเทศมีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ - ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ มีอัตราเงินเฟ้อไม่เกินร้อยละ ๑๐ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเกินร้อยละ ๔.๕ ขาดดุลชำระหนี้ไม่เกินร้อยละ ๕ มีหนี้ของรัฐไม่เกินร้อยละ ๓๕ และหนี้เปรียบเทียบกับการส่งออกไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕ และสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะตราพระราชกำหนดนั้นไม่อยู่ในสถานะที่ไม่มั่นคงอันเป็นเหตุให้ตราพระราชกำหนดเพื่อเก็บภาษีสรรพสามิตได้และการเก็บภาษีสรรพสามิตตามบัญชีในพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นก็คาดว่าจะไม่ได้เงินรายได้มากนัก นอกจากนั้นอาจมีข้อเสียในการเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการบางอย่างโดยจะมีผลกระทบต่อประชาชนด้วย

รศ. ดร.ปราณี ทินกร จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เห็นว่าเงื่อนไขความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวม ต้องพิจารณาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นของนักธุรกิจ การขยายตัวของการส่งออก ภาวะเงินเฟ้อ เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ การขาดดุลการค้า หรือดุลบัญชีเดินสะพัด

^๖ ฐานเศรษฐกิจ ปีที่ ๒๒ ฉบับที่ ๑,๗๖๓ วันที่ ๕-๘ มกราคม ๒๕๕๖

ดุลการชำระเงิน รวมทั้งการจ้างงาน ซึ่งรัฐบาลได้แถลงว่าเศรษฐกิจอยู่ในสภาพดี และเศรษฐกิจจะโตมากกว่าร้อยละ ๖ นอกจากนั้นหน่วยงานต่างๆ เช่น ข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้แถลงชัดเจนว่า เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตที่ค่อนข้างดี มีการส่งออกได้ดี การบริโภค รายได้ของรัฐและรายได้จากภาษีของรัฐเพิ่มตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ ดังนั้นประเทศจึงมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตไม่ได้มีส่วนทำให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงมากขึ้น เพราะรายได้ไม่มากขึ้นและภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม เป็นส่วนที่ดึงมาจากส่วนแบ่งที่มีรายได้ที่ได้รับอยู่แล้ว จึงไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่ว่าทางบวกหรือทางลบ จึงไม่มีเหตุที่จะตราพระราชกำหนดได้

สำหรับ ดร.ชนววรรณ พลวิชัย จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยนั้น แม้จะมีความเห็นในรายละเอียดที่แตกต่างจากสองผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวอยู่บ้าง แต่ก็สรุปได้ว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจดูจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การทำให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ การทำให้เกิดเสรีในทางเศรษฐกิจ และการทำให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ และสรุปว่าเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้ว แต่ความมั่นคงของการฟื้นตัวยังไม่ชัดเจน เนื่องจากภาคเอกชนยังไม่ลงทุนอย่างต่อเนื่องและธนาคารพาณิชย์ยังมีปัญหาในการปล่อยสินเชื่อ แต่ธุรกิจก็เริ่มขายของได้ เพราะรัฐบาลกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไปและปัญหาเศรษฐกิจของไทยจะเริ่มคลี่คลายไปเรื่อย ๆ

นอกจากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้เชิญให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติส่งผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นในเรื่องนี้ด้วย แต่ทางสภาที่ปรึกษา ฯ ไม่สะดวกที่จะส่งผู้แทนมาให้ความเห็น อย่างไรก็ตาม ประธานสภาที่ปรึกษา ฯ ได้ส่งสำเนาความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ฯ ในเรื่องพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวที่เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถสรุปความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

สภาที่ปรึกษา ฯ เห็นว่าสภาที่ปรึกษา ฯ ไม่มีหน้าที่พิจารณาหรือให้ความเห็นว่าพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดได้ แต่การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมยังไม่ใช่ความจำเป็นเร่งด่วนและกิจการดังกล่าวเป็นกิจการสาธารณูปโภคสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชน โดยส่วนรวมซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติวิธีการจัดการไว้เป็นการเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และไม่ใช่งานที่มีลักษณะของภาษีสรรพสามิตที่จะใช้สำหรับสินค้าที่มีผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดีหรือฟุ่มเฟือย

นอกจากนั้นการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับกิจการโทรคมนาคมเป็นการแปรสัญญากิจการโทรคมนาคมโดยปริยายและอาจเป็นการลิดรอนอำนาจของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยเป็นการโอนอำนาจการกำกับดูแลของคณะกรรมการดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม อันมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายใหม่และผู้บริโภคได้

หลังจากพิจารณาข้อมูลในเรื่องสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และต้นเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ตลอดจนจากการรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้อ้างถึงดังกล่าวแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นประเทศไทยไม่ได้ประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด แต่อยู่ในสภาพที่เศรษฐกิจฟื้นตัวแล้ว และมีความมั่นคงพอสมควร จึงไม่มีปัญหาหรือเงื่อนไขในการที่ต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากสามารถดำเนินการตรากฎหมายในรูปพระราชบัญญัติตามปกติได้

การอ้างว่ามีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อวางระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศในด้านการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐและสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนต่างประเทศ หากรอการตราพระราชบัญญัติตามกระบวนการในรัฐสภาปกติจะต้องใช้ระยะเวลาประมาณมากกว่า ๔ เดือน ซึ่งเป็นช่วงคาบเกี่ยวกับการปิดสมัยประชุมรัฐสภา อันจะทำให้การตรากฎหมายทั้งสองฉบับต้องล่าช้าออกไปและจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น เนื่องจากในขณะที่ยังตราพระราชกำหนดเศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคงและไม่มีภาวะวิกฤติจึงไม่อาจรอระยะเวลาให้มีการตรากฎหมายในรูปแบบปกติได้

แม้ต้องมีการรอเพื่อตรากฎหมายในรูปพระราชบัญญัติก็ย่อมมีเหตุผลตามรัฐธรรมนูญและความเหมาะสมมากกว่า และการอ้างว่าเพื่อให้เศรษฐกิจมั่นคงขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากสถานะเศรษฐกิจเพิ่งฟื้นตัวและยังมีภาวะที่ไม่แน่นอนก็ไม่ใช่เหตุผลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายบริหารจะอ้างเพื่อตราพระราชกำหนดได้ เพราะความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างสมบูรณ์ไม่เปลี่ยนแปลงนั้นเป็นเรื่องที่ไม่มีอยู่ในความเป็นจริงของประเทศใดๆ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจของแต่ละประเทศนั้นมีความผันแปรเปลี่ยนแปลงไปได้ จากไม่มั่นคง เป็นมั่นคงเพิ่มขึ้น จนถึงมั่นคงมาก และอาจแปรเปลี่ยนไปเป็นมั่นคงน้อย จนถึงไม่มั่นคงก็ได้

นอกจากนั้นแม้แต่ในกรณีที่ประเทศยังมีปัญหาสถานะทางเศรษฐกิจนั้นรัฐบาลเองก็เคยดำเนินการตรากฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติไม่ใช่พระราชกำหนด ดังกรณีพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน

(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเกิดขึ้นในขณะที่สภาวะเศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัวอย่างเต็มที่โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๑๑๐ ก ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ว่า “เนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป โดยได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้การจัดเก็บภาษีอากรของรัฐต่ำกว่าเป้าหมาย ภาระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาล สมควรปรับปรุงการให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรแก่ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการให้สิทธิ และประโยชน์ด้านภาษีอากรของรัฐ และเพื่อให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีความคล่องตัวและ ยืดหยุ่นมากขึ้นในการให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรของรัฐ ตามความเหมาะสมของสภาวะทางเศรษฐกิจ และสอดคล้องกับสภาวะด้านการคลังของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนเงินที่จะได้จากการลงทุนจากต่างประเทศแล้ว อาจจะได้มากกว่ารายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต เพราะภาษีสรรพสามิตที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) ซึ่งสามารถเรียกเก็บได้ตามปกติจากภาษีท้องถิ่นหรือการประกอบธุรกิจเฉพาะ และภาษีสรรพสามิต ซึ่งเป็นภาษีทางอ้อมนี้มีใช่เป็นภาษีหลักที่เป็นรายได้ของรัฐโดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนตัวเลขจำนวนเงินภาษีที่คาดว่าจะได้รับจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตส่วนนี้อาจไม่ช่วยเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้มากนัก นอกจากนั้นผู้แทนกรมสรรพสามิตเองก็ยอมรับว่าจะไม่มีความเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยเฉพาะในเรื่องการเปลี่ยนจากการให้สัมปทานกิจการโทรคมนาคมไปเป็นภาษีสรรพสามิต รัฐก็ยังมีรายได้เท่าเดิมเพียงแต่อาจจะได้รายได้บางอย่างมาก่อนหรือแน่นอนมากขึ้น ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับเรื่องการลงทุนน่าจะมีความจำเป็นเร่งด่วนมากกว่าเพราะหากไม่แก้ไขกฎหมาย นักลงทุนอาจหันไปลงทุนในประเทศอื่น ก็จะไม่มีการไหลเข้าประเทศหรือมีเงินทุนไหลออกนอกประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีผลกระทบอื่นๆ อีก เช่น ผลกระทบในทางลบต่อการจ้างงาน ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ การบริโภค โดยสรุปจะมีผลกระทบในทางลบต่อความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจของประเทศได้ หากไม่มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการลงทุน แต่ถ้าไม่มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องภาษีสรรพสามิตก็ไม่มีเงินไหลออกหรือไม่ได้เสียโอกาสอย่างมากมายที่จะได้รับเงินจำนวนมหาศาล ดังกรณีการไม่ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่การแก้ปัญหในเรื่องการลงทุนดังกล่าวก็ยังมี การตราเป็นพระราชบัญญัติแทนที่จะตราเป็นพระราชกำหนด

นอกจากนั้นหากพิจารณาถึงเรื่องอื่นๆ และความเหมาะสมในการตราพระราชกำหนดสองฉบับนี้ค่อนข้างมีปัญหา เช่น เรื่องดังต่อไปนี้

ในอดีตได้มีการตราพระราชกำหนดบางฉบับเพราะมีความจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสินค้าที่อาจจะมีผลกระทบได้ง่าย หากไม่มีการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้โดยเร่งด่วน ย่อมมีปัญหา แต่กรณีนี้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสินค้าที่จะมีการกักตุน จึงเห็นได้ชัดว่าไม่มีความฉุกเฉินที่จะต้องตรากฎหมายหากพิจารณาจากสภาพของกิจการที่จะเรียกเก็บภาษี แต่สามารถรอการตรากฎหมายโดยอาศัยกระบวนการตามปกติ คือ การตราในรูปของพระราชบัญญัติได้

กิจการหลายอย่างที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและอาจมีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมของประเทศ เช่น ในเรื่องกิจการเสี่ยงโชค ประเภทสลากออนไลน์หรือลอตเตอรี่นั้น มีปัญหาว่า เป็นเรื่องที่ต้องจัดให้มีหรือไม่ และหากมีจะจัดเก็บภาษีในอัตราเท่าไร และกิจการสนามกอล์ฟนั้นก็มีความหรือข้อถกเถียงได้เช่นกันว่า ควรมีการจัดเก็บภาษีหรือไม่ เนื่องจากมีความเห็นของประชาชนส่วนหนึ่งเห็นว่า เป็นเรื่องของกีฬาที่รัฐควรส่งเสริม

นอกจากนั้นในกิจการโทรคมนาคมซึ่งเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางนั้นเป็นกิจการที่สำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมของประเทศเพราะเป็นเรื่องบริการที่จำเป็นและมีปัญหาต่างๆ เช่น เป็นเรื่องที่ต้องได้รับการพิจารณาว่า เป็นกรณีของมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งได้บัญญัติวิธีการไว้โดยเฉพะหรือไม่ การตราพระราชกำหนดให้เก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการดังกล่าวจะเป็นการแปรสัญญาสัมปทานหรือไม่ เนื่องจากอาจมีผลกระทบต่อประชาชนเพราะผู้บริโภคอาจต้องรับภาระเพิ่มขึ้น แม้รัฐบาลจะอ้างว่าผลของพระราชกำหนดมิได้มีเหตุที่ทำให้บริษัทคู่สัญญาสัมปทานต้องชำระเงินให้แก่รัฐน้อยลงหรือมีภาระเพิ่มขึ้น และมีได้มีผลกระทบต่อประชาชนผู้บริโภค รายได้ของรัฐยังคงเท่าเดิม ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริงก็ไม่มี ความจำเป็นในการตรากฎหมายในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ในรูปพระราชกำหนด แต่ควรตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งจะทำให้ได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน

ยิ่งไปกว่านั้น การที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีสามารถเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีโดยเพิ่มหรือลดอัตราภาษีสรรพสามิตได้ตามคำพ้องไม่เป็นการสมควร เพราะเป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมากเกินไปซึ่งจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนได้ และความสามารถในการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีนั้นสมควรจะเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยการตราพระราชบัญญัติซึ่งจะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบจากผู้แทนของปวงชนมากกว่า

พิจารณาจากเหตุผลต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นและไม่มีเหตุผลตามกฎหมายที่จะตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ เนื่องจากยังไม่มีเหตุในเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการแก้ปัญหาในเรื่องดังกล่าวสามารถดำเนินการในรูปของการเสนอเป็นพระราชบัญญัติตามวิธีการปกติได้ ฝ่ายบริหารควรดำเนินการตรากฎหมายในรูปพระราชบัญญัติเพื่อให้มีการพิจารณาโดยรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนอย่างละเอียดรอบคอบ การดำเนินการเพื่อตราพระราชกำหนดสองฉบับนี้ เพราะเหตุที่มีการคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจของประเทศยังอยู่ในภาวะที่ไม่แน่นอนและการตราพระราชกำหนดจะทำให้มีการเก็บภาษีได้มากขึ้นอันจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคงมากขึ้นจึงเป็นการใช้อำนาจโดยตีความแบบขยายความจนเกินขอบเขตซึ่งจะทำให้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายกลายเป็นหลัก ทั้งที่อำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหารต้องเป็นข้อยกเว้นจากหลักที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมาย การดำเนินการดังกล่าวย่อมทำให้อำนาจของฝ่ายบริหารก้าวล่วงไปในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นการขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ