

## คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๖

วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

กรณีสืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตรา ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช บัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยอ้างเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษี สรรพสามิต ๑ ว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบ กิจการด้านบริการในพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้าน การคลังของรัฐในส่วนรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มี ความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภท บริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นและโดยที่มีความจำเป็น ต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวอันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งในการนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความ จำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ๑ อ้างว่า เนื่องจาก ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการ บางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการ ได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษี สรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติม บทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจ หลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๓ คน มีความเห็นว่า ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาลและอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ นั้น ย่อมต้องถือว่าองค์กรที่มีความชอบธรรมสูงที่สุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภาซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจตรากฎหมาย ซึ่งหมายถึง การตัดสินใจว่าจะกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับในรัฐหรือไม่ และกฎเกณฑ์ดังกล่าวควรจะมีเนื้อหาอย่างไร จึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น

มีข้อที่ต้องพิจารณา คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง นั้นมีความหมายอย่างไร ในการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (Indefinite legal Concept) นั้น นอกจากจะพิเคราะห์ความหมายสามัญของถ้อยคำดังกล่าวแล้ว ยังต้องดูวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ (Ratio Legis) บริบทแวดล้อมถ้อยคำ (Context) ตลอดจนผลที่จะตามมาจากการตีความถ้อยคำดังกล่าวด้วย การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัตินั้น จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือมีภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้า จนไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด ความวิกฤติอาจจะเป็นเรื่องของความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หากเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสถานะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก จนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงิน การคลังอย่างรุนแรง หรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่การที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใดๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในงานนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวางและเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด และให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้ก่อน โดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมากจนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันไร้ความหมาย และจะเป็นการวางทางให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จในที่สุด

คณะรัฐมนตรี เห็นว่า เนื่องจากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ เพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิตซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ดังเหตุผลต่อไปนี้

๑. การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ การดำเนินการตราพระราชกำหนด

ดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดา ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดนั้นเองที่กล่าวว่าการกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากได้มีความในตอณใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจ กล่าวคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่นโยบายที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่ปรากฏอยู่เลย การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าก่อนที่จะได้ดำเนินการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้มีบุคคลและองค์กรต่างๆ ออกมาคัดค้านการดำเนินการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม ก็ย่อมจะเห็นได้ว่า หากคณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ กรณีนี้ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่า และยังจะเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย เพราะหากคณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายดังกล่าวในรูปของร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรประเด็นต่างๆ ในกฎหมายจะกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่บุคคลหลายฝ่ายทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภาจะได้แสดงความคิดเห็นอภิปราย วิพากษ์ วิจารณ์ ก่อนที่รัฐสภาจะตัดสินใจตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับต่อไป

๒. หากมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงกิจการด้านบริการ โดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราสรรพสามิตเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐรวมถึงบริการอื่นๆ ที่ตราไว้แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าข้อพิจารณาก็คือ การรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องมีผลใน ๒ ด้าน ในด้านหนึ่งการกำหนดจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะมีผลในทางด้านบวกคือ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือในทางด้านลบคือถ้าหากไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อพิจารณาเหตุผลในการตราประกอบข้อกำหนดทั้งหมดแล้วเห็นว่า ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว แต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่าหากไม่เพิ่มขึ้นแล้ว จะทำให้เศรษฐกิจของชาติ

เกิดล้มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกอย่างจำเป็น และฉุกเฉิน แม้ในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวออกมาก็จะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางด้านเศรษฐกิจได้ กล่าวคือ ในแง่ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นก็เป็นกิจการ ซึ่งจะต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้รัฐอยู่แล้ว การกำหนดจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นดังกล่าวก็เป็นเรื่องที่ทำให้กิจการดังกล่าวจำเป็นจะต้องจ่ายภาษีเพิ่มตามที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับ แต่ถึงไม่มีการจ่าย กิจการดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจจนถึงขั้นที่อาจทำให้สูญเสียความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ ประการสำคัญโดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองก็เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้น การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งในกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด รัฐบาลพุดย่าถึงความมั่นคงด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอด และพุดย่าก็สามารถจัดเก็บภาษีเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการในตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณี กิจการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายพรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และนาวาอากาศตรี ศิธา ทิวารี โฆษกสำนักนายกรัฐมนตรีต่างยืนยันในต่างกรรมต่างวาระกันว่า กรณีกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวเสมือนกับเป็นการจ่ายเท่าเดิมแต่แบ่งจ่ายเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิตและอีกส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัญญาสัมปทาน จะเห็นได้ว่าคำอธิบายเหตุผลและข้อชี้แจงดังกล่าวไม่มีเหตุผลในทางด้านที่ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของรายได้ ซึ่งกิจการโทรคมนาคมก็ยังมีเงื่อนไขเวลาอีกหลายปีจึงมีผลบังคับใช้ ดังนั้นจึงไม่สามารถอ้างเหตุผลการตราพระราชกำหนดว่า เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขั้นจะเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ในอดีตเคยมีการตราเป็นพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ จำนวน ๓ ครั้ง คือ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๗ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๘ และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ แต่มีเหตุผลและความจำเป็นที่แตกต่างจากการตราเป็นพระราชกำหนดในครั้งนี้ กล่าวคือ เป็นเรื่องของการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตก้ำขรรคมชาติสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิง และก้ำขรรคมชาติเหลว

ซึ่งเป็นสินค้าใหม่ในขณะนั้น ซึ่งโดยลักษณะสินค้ามีความจำเป็นต้องกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต โดยทันทีฉบับหนึ่ง เป็นเรื่องของภาษีน้ำมันซึ่งจำเป็นจะต้องปรับปรุงอัตราภาษีให้สอดคล้องกับการดำเนินการลอยตัวราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันโดยทันทีฉบับหนึ่ง และเป็นเรื่องการป้องกันและการนำน้ำมันไปใช้ผิดประเภทอีกฉบับหนึ่ง จึงต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพื่อให้โครงสร้างพลังงานเป็นไปอย่างถูกต้อง ส่วนการแก้ไขอีก ๒ ครั้ง คือ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการแก้ไขโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุเหตุผลและสาระในการแก้ไขแล้ว ฉบับหนึ่งเป็นการแก้ไขชื่อเรียกหน่วยการจัดเก็บภาษีก๊าซปิโตรเลียม (แอล.พี.จี.) และก๊าซที่คล้ายกันจาก “ลิตร” เป็น “กิโลกรัม” และอีกฉบับหนึ่งมีการปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่แก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีเหตุผล ความจำเป็นในการตราเป็นพระราชกำหนดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจชัดเจนมากกว่าการตราเป็นพระราชกำหนดสองฉบับดังกล่าวอย่างชัดเจน

หากจะอ้างถึงการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตจำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพราะหากทอดระยะเวลาประกาศออกไปไม่ประกาศในทันทีทันใดอาจทำให้มีการกักตุนสินค้าเกิดการเก็งกำไร จนกระทั่งอาจเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังเช่นกรณีเชื้อเพลิงก๊าซ น้ำมัน ดังที่กล่าวมาข้างต้น ในกรณีของพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวนี้มิได้มีลักษณะของสินค้าที่สามารถจะกักตุนได้หากไม่มีการตราเป็นพระราชกำหนดโดยทันที ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็คือสนามกอล์ฟ กิจการโทรคมนาคม กิจการที่ได้รับอนุญาตสัมปทานจากรัฐ ดังนั้น เมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราโดยอ้างเหตุความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้ เพราะถึงไม่ตราพระราชกำหนดสินค้านี้ดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้อยู่แล้ว หากจะตราในรูปของกฎหมายในลักษณะอื่น เช่น พระราชบัญญัติแม้จะมีการทอดระยะเวลาออกไปสินค้าหรือบริการดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้โดยลักษณะของสินค้านั้นเอง

การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวของคณะรัฐมนตรี นอกจากจะเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังขัดต่อหลักการพื้นฐานในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวเป็นหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร ที่จะต้องธำรงรักษาไว้ด้วยเหตุผลดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๓ คน จึงได้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา เพื่อส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและให้ส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจง

คณะรัฐมนตรียื่นชี้แจงว่า กระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เสนอพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการกฤษฎีกาแล้วมีมติรับหลักการและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแล้ว เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยเสนอว่าควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ควบคู่กันไปเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า การออกพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภคบริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต้องการดำรงชีพและบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... เหตุผลที่ต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ โดยเป็นเรื่องที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปการกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น

สำหรับเหตุผลที่ต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ เนื่องจากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิภคอัตราภาษีสรรพสามิตให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว

ที่ต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองฉบับดังกล่าวก็โดยเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

เกี่ยวกับในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม ในยามที่รัฐจำเป็นต้องจัดหารายได้เพิ่มเติมประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดรายจ่าย ในยามที่รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงและไม่จำเป็นประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงิน การคลัง ในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ชาวต่างชาติ นักลงทุนและเจ้าหน้าที่ประการหนึ่งหรือช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวจนถึงขั้นวิกฤติอีกประการหนึ่ง

สำหรับความจำเป็นที่ต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยเหตุผลดังนี้

๑. ตามคำนิยามบางคำและความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิภคอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมยังไม่ชัดเจนพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด เช่น ข้อความในตอนที ๕



ที่ว่าให้จัดเก็บจาก “สถานบริการ” มีผู้เห็นว่า ย่อมหมายความถึงอาคารสถานที่เท่านั้น รัฐจึงไม่สามารถเรียกเก็บจากการประกอบกิจการได้ นอกจากนั้นเดิมที่ยังให้จัดเก็บจาก “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” ซึ่งมีผู้เห็นว่ามีความหมายเพียงอย่างเดียวหนึ่งไม่ว่าจะประกอบกิจการสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ต้องชำระภาษีสรรพสามิตทั้งสิ้น ซึ่งไม่ตรงกับความประสงค์ของทางราชการ และไม่เป็นที่ไปตามนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมกิจการ สปา การนวดแบบไทย แผนโบราณตลอดจนการนวดฝ่าเท้าอันเป็นธุรกิจเพื่อสุขภาพ และชาวต่างชาติเข้ามาใช้บริการในประเทศไทย ทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นอันมาก กิจการสปา กิจการนวดแผนโบราณ และกิจการนวดฝ่าเท้า เป็นเรื่องของการนวดตัว หรืออวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง โดยไม่มีการให้บริการอาบน้ำหรืออบตัว แต่เมื่อถ้อยคำในกฎหมายที่ใช้อยู่แต่เดิมบัญญัติว่า “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจ ไม่กล้ากำหนดพิกัด ที่ผ่านมาไม่เคยเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ จึงสมควรกำหนด คำนิยามและพิกัดเสียใหม่ โดยเร่งด่วนให้ชัดเจน

๒. กิจการบางอย่างไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทย แต่ในปัจจุบันมีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุนประกอบกิจการ ซึ่งกระทรวงการคลังก็กำลังพิจารณาจะอนุญาตให้ดำเนินการได้เพื่อให้ทันกับความต้องการและความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศและเพื่อประโยชน์แก่การท่องเที่ยวได้แก่กิจการเสี่ยงโชคประเภทการออกสลากกินแบ่งซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาดำเนินการดังที่เรียกว่า หวยออนไลน์บ้าง ล็อตโต้ (Lotto) บ้าง กิจการเหล่านี้เดิมที่ไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตจึงจำเป็นต้องเร่งสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นรองรับ เพื่อเป็นการเตรียมการและให้ผู้ลงทุนได้ทราบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน

๓. สินค้าหรือบริการบางอย่างที่ได้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอยู่แล้ว แต่จัดประเภทไว้ไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เป็นปัญหาในการกำหนดพิกัด เช่น สนามกอล์ฟ เดิมจัดอยู่ในประเภทที่ ๐๕.๕๐ (อื่นๆ) ทำให้เกิดความเคลือบคลุม ไม่ทราบว่าประเภทที่ ๐๕.๕๐ มีอะไรบ้าง ผู้ประกอบการสนามกอล์ฟบางแห่งไม่ยอมเสียภาษี สำหรับไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค ในกฎหมายเดิมก็กล่าวถึงแต่ไม่ปรากฏว่า มีพิกัดอัตราภาษีเท่าใดจึงไม่เคยมีการจัดเก็บภาษี ทำให้กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศด้านภาษีอากร ในครั้งนี้ได้จัดประเภทใหม่และระบุให้ชัดเจนว่า สนามกอล์ฟจัดอยู่ในประเภทกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไนต์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค จัดอยู่ในประเภทกิจการบันเทิงหรือห่อนใจ การออกสลากกินแบ่ง จัดอยู่ในประเภทกิจการเสี่ยงโชค และกิจการแต่ละอย่างดังกล่าวมีพิกัดเท่าใด

๔. เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคมที่มีผู้วิจารณ์ทำนองว่าจะนำไปสู่การแปรสัมปทานนั้น ร่างพระราชกำหนดไม่มีข้อความใดไม่ว่าโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่แสดงว่าจะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทาน คณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนาที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม การแปรสัญญาสัมปทานในขณะที่ยังไม่มีคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเป็นเรื่อง “พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต”

การออกพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลกระทบในแง่ของเศรษฐกิจในข้อที่ว่า ปัจจุบันมีเอกชนหลายรายได้รับสัญญาสัมปทานให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์มือถือจากรัฐวิสาหกิจสองแห่งคือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๗ และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๕ บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าสัมปทานแก่รัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งหรือทั้งสองแห่งเป็นค่าตอบแทนรายปี (ขึ้นอยู่กับประเภทของการประกอบกิจการว่าเป็นโทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์มือถือ) ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองแห่งนี้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยดำเนินการจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัท ทศท จำกัด และบริษัท กสท จำกัด ขณะนี้อยู่ระหว่างการจำหน่ายหุ้นในบริษัททั้งสอง รัฐบาลทราบดีว่า ในสถานการณ์ปัจจุบัน การจะจำหน่ายหุ้นจำนวนมากในบริษัททั้งสอง ให้แก่ผู้สนใจชาวไทยย่อมเป็นไปได้ยาก บริษัททั้งสองดังกล่าวยังดำรงความเป็นรัฐวิสาหกิจเพราะรัฐถือหุ้นจำนวนมากกว่าร้อยละห้าสิบ จึงมีโอกาสสูงที่นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการเชิญชวนให้ซื้อหุ้น

กระทรวงการคลังในฐานะผู้ดูแลเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศมีความวิตกว่า โดยที่ในปัจจุบัน ค่าสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมเป็นรายได้ที่บริษัทผู้สัญญาได้ชำระแก่รัฐวิสาหกิจซึ่งในที่สุดย่อมเป็นของรัฐทั้งหมด แต่เมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทและมีการจำหน่ายหุ้นแก่นักลงทุนต่างชาติแล้วต่อไปค่าสัมปทานนี้ก็ตกเป็นรายได้ของบริษัทซึ่งอาจมีเอกชนต่างชาติถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ ทำให้พ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่อาจจะถือหุ้นเท่าใดรายได้นี้ก็มิได้เป็นของรัฐทั้งหมดอีกต่อไป หากแต่ต้องจัดสรรเป็นกำไรของบริษัท เป็นโบนัสของพนักงานและเป็นเงินปันผลของผู้ถือหุ้น วิธีที่จะทำให้ “ค่าสัมปทาน” แต่เดิมนี้ยังคงเป็นของรัฐเป็นส่วนใหญ่ก็คือการแปลงค่าสัมปทาน (ไม่ใช่แปรสัญญาสัมปทาน) บางส่วนให้เป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะทำให้รัฐเรียกเก็บได้เพราะต้องส่งให้แก่รัฐโดยตรง ที่เหลือจะจ่ายเป็นส่วนแบ่งแก่บริษัท พนักงานและผู้ถือหุ้น

ผลจากพระราชกำหนดนี้คือ ในแง่ของบริษัทคู่สัญญาสัมปทานมิได้มีเหตุที่จะต้องชำระเงิน แก่รัฐน้อยลง หรือมีการเพิ่มขึ้นเพราะยังคงต้องชำระเท่าเดิม ในแง่ของผู้ถือหุ้นเมื่อทราบล่วงหน้าแล้วว่า รายได้นี้ส่วนหนึ่งจะต้องชำระเป็นภาษีสรรพสามิตแก่รัฐก็มิได้ถือว่าเสียเปรียบ ในแง่ของ ประชาชนโดยเฉพาะผู้บริโภคก็มิได้มีเหตุที่จะต้องเสียค่าบริการเพิ่มขึ้น บริษัทสัมปทานมิได้มีภาระใด เพิ่มขึ้นที่จะต้องผลักภาระไปสู่ผู้บริโภค เพราะภาษีสรรพสามิตเป็นเรื่องที่แบ่งเอาไปจากส่วนหนึ่งของ ค่าสัมปทานที่จะต้องชำระแก่รัฐ มิใช่เก็บซ้อนบนฐานเดิม คือ ค่าสัมปทานอีกทอดหนึ่ง

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทำให้รัฐมีรายได้เข้าคลังเร็วขึ้นและมากขึ้นกว่าเดิม ข้อนี้คณะรัฐมนตรี เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง ถ้าไม่เร่งตรากฎหมายกำหนดเรื่องพิกัด อัตราภาษีสรรพสามิตของกิจการโทรคมนาคมประเภทสัมปทานแล้ว รัฐจะขาดรายได้ประจำแต่ละเดือน จำนวนมาก

เกี่ยวกับคำร้องของผู้ร้องนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ บัญญัติให้ ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เฉพาะกรณี “พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง” สำหรับกรณีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง นั้นเป็นเรื่องเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เป็นอำนาจการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารโดยแท้ มาตรา ๒๑๕ จึงไม่อนุญาตให้มีการส่งปัญหานี้ให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัย อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรี เห็นว่า ขณะตราพระราชกำหนดนี้เป็นเวลาที่อยู่นอกสมัย ประชุม การตราเป็นพระราชบัญญัติไม่อาจทำได้ และแม้จะเปิดประชุมสมัยสามัญประจำปี หากเสนอ เป็นร่างพระราชบัญญัติตามขั้นตอนกระบวนการนิติบัญญัติก็ต้องใช้เวลานาน เพราะยังมีร่างพระราช บัญญัติที่ค้างอยู่ก่อนเปิดสมัยประชุมเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าออกไป จะมีผลเสียหาย ต่อระบบภาษีสรรพสามิต เนื่องจากบทบัญญัติที่มีอยู่เดิมเปิดช่องว่างให้มีการโต้แย้งคัดค้านได้ว่า สินค้า หรือบริการใดเข้าข่ายหรือไม่และต้องจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยใช้พิกัดใด เช่น สนามกอล์ฟ ขณะเดียวกัน สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ไนท์คลับ ดิสโกเธค การออกสลากกินแบ่งโดยใช้เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ดังที่เรียกในต่างประเทศว่า Lotto และกระทรวงการคลังอยู่ระหว่างพิจารณาว่าจะควรอนุญาตให้มีการ ดำเนินการได้หรือไม่ รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมก็เป็นเรื่องใหม่ยังไม่เคยมีพิกัดทำให้ไม่อาจจัดเก็บได้ จึงสมควรระบุให้ชัดเจนและกำหนดพิกัดอัตราภาษีขึ้นเพื่อเรียกเก็บเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศโดยเร่งด่วน และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้ว หากล่าช้าออกไป รัฐจะขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษี สรรพสามิตจากบริการใหม่บางประเภท และแม้แต่ประเภทที่เคยจัดเก็บได้อยู่แล้ว ก็มีความเคลือบคลุม

ต้องทำให้เกิดความชัดเจน เห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ก็ได้เคยแก้ไขเพิ่มเติมโดยตราเป็นพระราชกำหนดมาแล้วสามครั้ง

ตามคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีชี้แจงว่า รัฐบาลประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ควรจัดเก็บภาษีให้ได้มากกว่าที่ผ่านมา เมื่อได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ เช่น ให้จัดเก็บภาษีสรรพสามิตสถานอาบ อบ นวด กิจการโทรคมนาคม สัมปทานไนท์คลับ สนามกอล์ฟ สามารถเก็บภาษีได้มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด หากไม่ดำเนินการตราพระราชกำหนดจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมหาศาลจากกิจการสถานอาบ อบ นวด และไนท์คลับ ซึ่งถือว่าเป็นบริการบันเทิงที่ฟุ่มเฟือย กิจการสนามกอล์ฟ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมดจะไม่ใช่ของรัฐส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอีกต่อไป ในภาวะเศรษฐกิจขณะนี้ รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้จากทุกทางเพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย อุดหนุนของการจัดหารายได้เข้ารัฐ สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร และมีตัวเลขพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนรองรับการลงทุนจากต่างชาติที่จะเข้ามาจัดตั้งสถานบริการบันเทิง สถานธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟ และการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ทศท และบริษัท กสท ในประเทศไทย อันจะเป็นการระดมทุนเข้าประเทศ ส่งเสริมการลงทุน และการท่องเที่ยว ก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศจากการเก็บภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อมแก่รัฐอีกเป็นจำนวนมาก การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้เป็นไปเพื่อรักษาระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศ เพราะหากปล่อยให้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการหรือกิจการต่างๆ สับสน หรือไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้อันพึงได้ ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบภาษีของประเทศ เกี่ยวกับความฉุกเฉินเร่งด่วนนั้น เห็นว่า เป็นปัญหาอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง การตราพระราชกำหนดในเรื่องนี้มีใช้การบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ เกี่ยวกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องป้องกันการกักตุนสินค้า การกักตุนสินค้าในบางกรณีอาจใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วจัดการได้ โดยไม่ต้องมีกฎหมายใหม่ ดังนั้น การจะพิจารณาว่าเรื่องใดเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่จึงควรพิจารณาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการไม่มีกฎหมายมาควบคุมหรือมีแต่ล่าช้า การที่กฎหมายไม่ครอบคลุมเพียงพอ หรือเกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย

ไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ หรือหากปล่อยทิ้งไว้จะทำให้ระบบภาษีของประเทศไม่ได้รับความเชื่อถือ เพราะมีช่องว่างจนอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีตระหนักในอำนาจด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา และระมัดระวังอยู่เสมอที่จะไม่กระทบหรือล่วงล้ำต่ออำนาจดังกล่าว แต่ในกรณีนี้เป็นความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงเสียได้ ในชั้นพิจารณาของคณะรัฐมนตรีบางคนเห็นว่า เกี่ยวด้วยเรื่องภาษีอากรควรได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน ควรตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ ไม่ใช่มาตรา ๒๑๘ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะไม่อาจมีผู้ใดส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๕ ได้ แต่ในที่สุดคณะรัฐมนตรีเห็นว่า การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นเรื่องจำเป็นและปกติ ไม่มีสิ่งใดที่ควรหลบเลี่ยงหรือเกรงกลัวว่าไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่สำคัญคือเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เห็นประจักษ์ หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ อีกทั้งจำเป็นต้องเร่งตราขึ้นเป็นกฎหมายเพื่อรองรับการลงทุนต่างๆที่กำลังเข้ามา โดยไม่อาจรอการตราพระราชบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติได้

ในชั้นพิจารณามีนายสถิต ลิมพงศ์พันธุ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต นายอัคร จารุจินดา เจ้าหน้าที่คณะกรรมการกฤษฎีกา นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และนายธีระพงศ์ สุทธินนท์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย ชี้แจงแทนคณะรัฐมนตรี โดยนายสถิต ลิมพงศ์พันธุ์ ชี้แจงว่า ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าและบริการซึ่งการจัดเก็บภาษีจากสินค้าและบริการนี้เป็นการเรียกเก็บโดยอาศัยหลักการจัดเก็บภาษี ๒ ส่วน คือ ส่วนที่จัดเก็บจากสินค้าและบริการเป็นการทั่วไป ซึ่งการจัดเก็บจากสินค้าและบริการเป็นการทั่วไปนี้จัดเก็บในฐานะเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม ส่วนภาษีสรรพสามิตเป็นการจัดเก็บจากสินค้าและบริการเป็นการเฉพาะด้วยเหตุนี้สินค้าและบริการใดๆ ในหลักการได้รับการจัดเก็บภาษีในรูปภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่แล้ว แต่ถ้าหากว่ามีสินค้าและบริการใดที่รัฐต้องการเก็บเป็นการเฉพาะเพิ่มเติมจากที่ได้จัดเก็บสินค้าและบริการเป็นการทั่วไปแล้วก็จะมาจัดเก็บในรูปภาษีสรรพสามิต

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในรูปของสินค้าและบริการเดิมจึงได้แบ่งตอนของสินค้าออกเป็นทั้งหมด ๘ ตอน และตอนที่ว่าด้วยบริการอีก ๑ ตอน สำหรับสินค้านั้นนอกจากจะมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิตอยู่ ๗ ตอนแล้วก็ยังมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยพระราชบัญญัติอื่นอีก ๓ ฉบับคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสุรา พระราชบัญญัติว่าด้วยยาสูบ และพระราชบัญญัติว่าด้วยไฟ ที่เรียกว่า การเก็บภาษีอบายมุข ส่วนการจัดเก็บภาษีสินค้าและบริการอื่นๆ ซึ่งไม่ได้เกี่ยวกับ

อธิบายมุขนั้น บัญญัติในพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชบัญญัติพิกัดัตตราภาษีสรรพสามิต ฯ สำหรับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตนั้นเป็นการบัญญัติหลักการทั่วไปของการจัดเก็บภาษีว่า ความรับผิดชอบในการจัดเก็บค่าภาษีนั้นเป็นอย่างไร ในค่าภาษีเป็นอย่างไร วิธีการจัดเก็บภาษีเป็นอย่างไร สภาพบังคับในการจัดเก็บภาษีจะทำอย่างไร กล่าวคือถ้าไม่ชำระภาษีหรือหลีกเลี่ยงการชำระภาษีจะมีความผิดในทางอาญาหรือต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง ส่วนพระราชบัญญัติพิกัดัตตราภาษีสรรพสามิตนั้นจะเป็นพระราชบัญญัติที่มีการกำหนดว่าสินค้าและบริการใดบ้างที่จะต้องเสียภาษีและสินค้าเหล่านั้นเมื่อต้องเสียภาษีแล้วจะมีอัตราในการชำระภาษีเท่าใด ภาษีสรรพสามิตเดิมเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอขายมุข ต่อมาได้มีเรื่องอื่นๆ เพิ่มขึ้น แต่อยู่ในเรื่องของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสมัยใหม่เป็นเรื่องของการจัดเก็บจากสินค้าและบริการที่รัฐต้องการเก็บเป็นการเฉพาะ เพิ่มเติมจากภาษีสินค้าและบริการซึ่งจัดเก็บเป็นการทั่วไป ซึ่งก็คือภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้น ในเรื่องนี้ก็คือตอนที่ว่าด้วยบริการที่อยู่ในตอนที่ ๕ ของพระราชบัญญัติพิกัดัตตราภาษีสรรพสามิต ฯ กำหนดว่าเป็น “สถานบริการ” โดยความเป็นจริงของการจัดเก็บภาษีแล้วก็คือจัดเก็บจาก “บริการ” มิได้จัดเก็บจากสถานบริการ และความหมายของคำว่า “สถานบริการ” ได้ให้ความหมายว่า เป็นสถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สถานมโหรีสพที่ฉายภาพยนตร์ สนามแข่งม้า ไนท์คลับ คาบาเร่ต์ ดิสโกเธค สถานอาบน้ำ นวดหรืออบตัว เป็นต้น การกำหนดไว้ดังกล่าว นอกจากทำให้ไม่มีความชัดเจนว่า สิ่งที่จะจัดเก็บนั้นเป็นสถานที่หรือว่าเป็นตัวบริการ กล่าวคือ สถานบริการที่กำหนดว่าเป็นสถานที่สำหรับประกอบกิจการด้านบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ หรือธุรกิจนั้นด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับบริการนี้ใหม่ เช่นเดียวกับที่จัดโครงสร้างภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับสินค้าซึ่งแบ่งออกเป็น ๘ ตอน อีกข้อหนึ่งเกี่ยวกับคำนิยามที่กำหนดไว้ว่าจะไม่ครอบคลุม ขณะนี้การจัดเก็บภาษีบางอย่างก็ยังมีปัญหาพิพาทกันที่ศาลปกครอง เช่น การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องกับสนามกอล์ฟ ซึ่งโดยที่คำนิยามของสถานบริการได้กำหนดไว้ว่าเป็นด้านบริการ หรือบันเทิง หรือหย่อนใจต่างๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ ความหมายเช่นนี้ เมื่อนำมาใช้กับสนามกอล์ฟก็มีปัญหาในการจัดเก็บภาษี ในส่วนของการบริการอื่นๆ ที่รัฐมีนโยบายที่จะดำเนินการให้เร็วถ้าหากมิได้มีการจัดโครงสร้างของภาษีบริการให้ถูกต้องครบถ้วนตรงกับความหมายที่แท้จริง และภาษีที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งก็คงยากที่จะจัดเก็บได้ เช่น ภาษีที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องหรือที่เรียกว่า ล็อตโต้ ซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่ง

ของรัฐบาลได้มีนโยบายจะให้มีการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องหรือล็อตโต้ในเร็วๆ นี้ ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นว่า เป็นกิจการบริการที่ควรมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตด้วย แต่กฎหมายเดิมไม่ครอบคลุมเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี การออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องหรือล็อตโต้ได้ จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขโครงสร้างภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้

ในเรื่องกิจการที่เกี่ยวข้องกับบริการโทรคมนาคม ซึ่งกิจการด้านนี้ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ ๒ องค์กร คือ องค์กรโทรศัพท์ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งกำลังจะเปลี่ยนเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) หน่วยงานดังกล่าวรัฐได้มอบหมายให้ดำเนินการในเรื่องของกิจการโทรคมนาคม เป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการในขณะเดียวกันได้อนุญาตให้เอกชนดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน การจึงกลายเป็นว่า องค์กรโทรศัพท์ซึ่งปัจจุบันเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) กับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ดำเนินการอยู่ใน ๒ ฐานะ คือ ในฐานะผู้กำกับดูแลหรือ Regulator กับในฐานะของผู้ปฏิบัติการในเรื่องนั้น หรือ Operator แต่การดำเนินการในฐานะผู้กำกับดูแลไม่สามารถที่จะดำรงอยู่ต่อไปได้ เนื่องจากเหตุผลที่จะต้องมืองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ว เพียงแต่อย่างขาดคณะบุคคลที่จะเข้ามาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำบทบาทเกี่ยวกับการกำกับดูแลนี้ออกไปจากองค์กรโทรศัพท์หรือบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ส่วนหนึ่งของการมีอำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลก็คือ การได้รับส่วนแบ่งรายได้จากผู้ประกอบการเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานทั้งสอง เมื่อหน่วยงานทั้งสองไม่สามารถที่จะทำตนเป็นผู้กำกับดูแลและไม่สามารถที่จะรับส่วนแบ่งรายได้จากผู้ประกอบการนั้นแล้วส่วนแบ่งรายได้ดังกล่าวนี้จึงต้องมีที่ไป ซึ่งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีความเห็นว่าที่ที่ควรจะไปนั้นก็คือกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังก็ดูว่าจะรับส่วนแบ่งรายได้ที่เดิมผู้ประกอบการเคยมอบให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยและองค์กรโทรศัพท์หรือบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) นั้นควรจะเป็นไปในรูปใด ในที่สุดเห็นว่า ควรจัดเก็บในรูปของภาษีสรรพสามิต ที่เห็นว่า ควรจัดเก็บในรูปภาษีสรรพสามิตนั้น เพราะภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีสินค้าและบริการเฉพาะ เรื่องนี้เป็นเรื่องเฉพาะที่รัฐต้องการจะโอนรายได้เดิมที่เคยมีจากองค์กรของรัฐทั้งสององค์กร มาเป็นรายได้ในรูปภาษีเมื่อเป็นบริการเฉพาะ ภาษีที่ควรจะเป็นก็คือ ภาษีสรรพสามิตด้วยเหตุนี้ในเรื่องของบริการโทรคมนาคมจึงกลายมาเป็นภาษีสรรพสามิต อีกประการหนึ่ง คือ การที่องค์กรทั้งสององค์กรนั้นกลายเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) แล้วส่วนการสื่อสาร

แห่งประเทศไทยกำลังจะกลายเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งในขั้นตอนนี้คือ ขั้นตอนเปลี่ยนแปลงเป็นบริษัท ขั้นตอนที่ต่อไปก็คือขั้นตอนของการแปรรูปโดยมีเอกชนเข้ามาถือหุ้น ถ้าหากไม่ดำเนินการแปลงรายได้ส่วนที่องค์กรทั้งสองได้มาให้เป็นของกระทรวงการคลังในรูปของภาษี สรรพสามิตเสียแต่บัดนี้แล้วก็จะทำให้รายได้ที่จะต้องจ่ายให้องค์กรทั้งสอง ถ้าหากแปรรูปเป็นส่วนหนึ่งของเอกชนแล้ว เอกชนก็จะมีรายได้ตามสัดส่วนของหุ้นที่ตนเองถือจากรายได้ส่วนที่ผู้ประกอบการ โทรคมนาคมชำระให้กับองค์กรทั้งสอง เมื่อได้แปลงมาเป็นภาษีสรรพสามิตแล้วรายได้ส่วนนั้นถึงแม้ องค์กรจะแปรรูปไปเป็นของเอกชนต่อไปก็จะไม่ตกไปเป็นของเอกชนตามอัตราส่วนที่จะมาถือหุ้น แต่ประการใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงต้องตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้

ตามความเป็นจริงพระราชกำหนดฉบับหลักที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ ก็คือพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับ พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่จะต้องจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับบริการเสียใหม่ เดิมได้ จัดเก็บในฐานะเป็นสถานบริการ คำนิยามที่เกี่ยวข้องกันในพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งคือ พระราช บัญญัติภาษีสรรพสามิต จึงจำเป็นต้องแก้ไขไปด้วย ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการเสนอแก้ไขพระราชกำหนด ๒ ฉบับพร้อมกัน เพราะคำนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” จำเป็นจะต้องแก้ไขเพื่อให้ สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างภาษีบริการใหม่ในพระราชกำหนดฉบับแรก คือ พระราชกำหนดแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ในส่วนของพระราชกำหนดหลักที่ได้ดำเนินการ แก้ไข มีเหตุผลในการแก้ไขว่าเพื่อจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตว่าด้วยบริการให้มีความชัดเจน อันเป็นพื้นฐานในการที่จะไปจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้โดยครอบคลุมและมีความสอดคล้องกันเป็น หมวดเป็นตอนเช่นเดียวกับที่ได้กำหนดไว้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าด้วยสินค้า ในกรณีนี้จึงได้แบ่งตอนของการจัดเก็บภาษีบริการเดิมซึ่งแต่เดิมอยู่ในตอนเดียวคือ ว่าด้วยสถานบริการ ได้เพิ่มเป็นตอนกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ๑ ตอน ที่ว่าด้วยกิจการเสี่ยงโชค ๑ ตอน ที่ว่าด้วย กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ๑ ตอน และที่ว่าด้วยบริการ อื่นๆ อีก ๑ ตอน ตอนที่ ว่าด้วยกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจได้กำหนดพิกัดที่จะต้องจัดเก็บภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ ในที่คลับ และดิสโกเธค และสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด กิจการเสี่ยงโชคได้กำหนดไว้ในส่วนที่ว่าด้วย สนามแข่งม้าและการออกสลากกินแบ่ง สำหรับกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นได้กำหนด ประเภทพิกัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสนามกอล์ฟไว้ ซึ่งแต่เดิมอยู่ในคำนิยาม คำว่า “สถานบริการ” การที่มาจัดไว้ในกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น เนื่องจากว่าการบริการสนามกอล์ฟนั้นมีการ ใช้น้ำ ใช้น้ำมัน ใช้น้ำยาฆ่าแมลง ซึ่งเป็นส่วนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับตอนที่ว่าด้วยกิจการ



ที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้นได้มีการกำหนดพิกัดในการจัดเก็บภาษีในส่วนที่เกี่ยวกับ  
โทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่ สำหรับตอนที่ว่าด้วยบริการอื่นๆ ยังไม่ได้มีการกำหนดพิกัด  
แต่อย่างใด การแบ่งโครงสร้างภาษีสรรพสามิตออกมาเช่นนี้ ทำให้เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการที่จะทำใ้  
รายได้ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับ  
บริการมีความชัดเจนและเป็นพื้นฐานในการที่จะนำไปสู่การจัดเก็บรายได้ของรัฐ ซึ่งเป็นพื้นฐานของ  
ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวกับการบันเทิงหรือหย่อนใจนั้นแต่เดิมไม่ได้มีการจัดเก็บ  
ในขณะนี้เมื่อได้มีการจัดเก็บแล้วคาดว่าจะมีรายได้ทั้งในส่วนของไนท์คลับ ดิสโกเธคและในส่วนของ  
สถานอาบน้ำหรืออบตัวและนวนั้นประมาณ ๑,๑๐๐ ล้านบาท สำหรับกิจการเสี่ยงโชคนั้นได้  
จัดเก็บอยู่แล้วก็จะได้จัดเก็บต่อไปโดยไม่ต้องกังวลว่าจะจัดเก็บได้หรือไม่ ในเรื่องของสนามม้า  
ถ้าหากมิได้มีการแก้ไขกฎหมายกันโดยเร่งด่วนแล้วก็จะกระทบกระเทือนต่อรายได้ซึ่งเป็นความมั่งคั่ง  
ทางด้านเศรษฐกิจของรัฐในส่วนนี้ได้ด้วย นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการเสี่ยงโชคนั้นเมื่อกิจการ  
ที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องหรือสื่อโต้ได้ดำเนินการโดยเร็วก็จะเกี่ยวข้องกับรายได้  
ของภาษีสรรพสามิตอยู่ประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญของความมั่นคงทางด้าน  
เศรษฐกิจด้วยเช่นเดียวกัน สำหรับกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คือสนามกอล์ฟซึ่งในปัจจุบัน  
เสี่ยงต่อการที่จะได้รับการพิจารณาว่าจะจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้หรือไม่ เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับ  
คำนิยามของคำว่าสถานบริการ ซึ่งขณะนี้จัดเก็บภาษีได้ประมาณปีละ ๓๐๐ ล้านบาท เมื่อได้มีการจัด  
โครงสร้างของภาษีในเรื่องนี้แล้ว ก็จะไม่มีปัญหาว่าการจัดเก็บภาษีสอดคล้องกับกฎหมายหรือไม่

การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้าน  
เศรษฐกิจ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับรายได้ในทางภาษีซึ่งจะจัดเก็บได้เป็นจำนวนมากและในอดีตก็ได้มีการ  
ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสรรพสามิตในรูปของพระราชกำหนด เช่น พระราชกำหนดแก้ไข  
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราช  
กำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๓  
เป็นต้น นอกจากนั้นการดำเนินการในเรื่องนี้ยังเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน เพราะว่าการที่  
ไม่มีโครงสร้างภาษีบริการที่มีความชัดเจนนั้นก็อาจจะทำให้ฐานในการที่จะไปจัดเก็บภาษีสรรพสามิต  
ที่เกี่ยวกับบริการมีความยุ่งยากแก่การที่จะไปดำเนินการ เพราะมีความสงสัยเกี่ยวกับคำนิยามและ  
มีเรื่องเร่งด่วนเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสื่อโต้ ซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งมีนโยบายที่จัดทำเร็ว ๆ นี้

ถ้าหากไม่รีบออกกฎหมายก็ไม่อาจจะจัดเก็บภาษีเหล่านั้นได้ ในเรื่องโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกันได้แปลงสภาพเป็นบริษัทถือองค์กรหนึ่งและกำลังจะแปรรูปไปเป็นของเอกชน บทบาทในฐานะผู้กำกับดูแลกำลังจะสูญหายไป จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องโอนส่วนแบ่งรายได้ที่เก็บในฐานะผู้กำกับดูแลนั้นมาเป็นของกระทรวงการคลังในรูปภาษีสรรพสามิตโดยด่วน ความเร่งด่วนและในเรื่องของความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นมาและเพื่อให้สอดคล้องกัน จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมในรูปของพระราชกำหนดของพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตด้วยเช่นเดียวกัน

นายอัคร จารุจินดา เจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งแจ้งว่ากฎหมายสรรพสามิตมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติ และไม่รวมถึงการให้บริการที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย ในเร็ว ๆ นี้ จึงได้เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต คณะกรรมการกฤษฎีกาและผู้แทนกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า หลักการที่กระทรวงการคลังนำเสนอในครั้งนี้เป็น การแก้ไขพระราชบัญญัติสรรพสามิตโดยเป็นการแก้ไขโดยเฉพาะ คือ การยกเลิกการจัดเก็บจากสถานบริการ พระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิตในปัจจุบันมีปัญหา เพราะการให้เก็บภาษีในเรื่องของสถานบริการทำให้เกิดความเข้าใจว่า เป็นตัวสถานที่ หมายความว่า เจ้าของมีสถานที่ใดและนำสถานที่นั้นไปให้บริการ เป็นการเฉพาะตามที่กำหนดไว้เพื่อการบันทึงจึงจะอยู่ในขอบเขตของการเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งความจริงแล้วในหลักการของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตนั้นไม่ได้เน้นในสถานบริการ แต่เน้นในเรื่องสินค้าแต่ละตัว เน้นในการให้บริการแต่ละอย่างไม่ว่าการให้บริการนั้นจะทำในหรือนอกสถานที่ก็ตาม เพราะเป็นสิ่งที่กระทำขึ้นและเกิดรายได้ รายได้ในสิ่งที่ควรจะเข้ามาเป็นภาษีสรรพสามิต ที่ผ่านมากฎหมายเน้นไปถึงสถานบริการและเน้นเฉพาะเรื่องการบันทึงและหย่อนใจนั้น ทำให้นำบทบัญญัติกฎหมายนี้ไปใช้ไม่ได้เต็มที่ ใช้ได้เพียงบางประเภท สร้างความไม่เป็นธรรมกับกิจการประเภทเดียวกันแต่ไม่ได้กระทำอยู่ในสถานที่นั้น เพราะเหตุที่มีการเขียนรวมกันเป็นข้อเดียวในตอน ๕ สถานบริการ ว่า หมายถึงสถานสำหรับประกอบกิจการในด้านการบันทึงหรือหย่อนใจต่าง ๆ ยกตัวอย่างบางประเภท ทำให้การแปลความที่กระจายไปถึงการให้บริการลักษณะอื่น ๆ ไม่มีชัดเจนและเกิดความสับสน เพื่อแก้ปัญหาที่รายได้ของรัฐต้องรั่วไหลและสร้างความไม่เป็นธรรมระหว่างคนประกอบกิจการด้วยกัน จึงเห็นว่า ควรจะยกเลิกการเก็บจากสถานบริการคือไม่เขียนเน้นตรงนั้น แต่แปลงคำว่าสถานบริการออกมาในรูปของบริการต่าง ๆ ที่เป็นจริงและเป็นบริการซึ่งสมควรจะอยู่ในกรอบของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต อย่างไรก็ดีตามเนื่องจากลักษณะการเขียนกฎหมายของพระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ นั้นจะแยก

เป็นตอนๆ ตอนหนึ่งก็สิ้นคำประเภทหนึ่ง เพราะฉะนั้นการเขียนตรงนี้ถึงแม้ว่าจะแปลงจากคำว่า สถานบริการเดิมออกมาก็ตาม แต่เมื่อแยกตามลักษณะประเภทต่างๆ แล้ว วิธีการเขียนจึงเขียนเป็นตอนๆ ต่างๆ ด้วย ถึงแม้จะแยกเป็นหลายตอนก็ตาม แต่แนวความคิดนั้นมาจากฐานเดียวกันคือ ต้องการที่จะเปลี่ยนจากการเก็บสถานบริการมาเป็นการเก็บจากตัวบริการโดยตรงทำให้เกิดความชัดเจน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเกิดความมั่นใจในการทำงานว่า ภาษีสรรพสามิตประเภทบริการที่กำหนดขึ้นใหม่ จัดอยู่ในประเภทใดสามารถเรียกเก็บได้ในอัตราใดและประชาชนก็จะเข้าใจได้ว่าตนเองมีภาระหน้าที่ต้องเสียภาษีในกรณีใด หากปล่อยทิ้งไว้อาจจะทำให้เกิดปัญหา ยากแก่การจัดเข้าสู่ระบบในภายหลัง เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และเป็นกรกำหนดฐานการเก็บภาษีเพื่อเกิดรายการได้แก่รัฐ จึงเป็นการสร้างเสริมความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศที่จะมีรายได้ที่แน่นอนชัดเจน สิ่งเหล่านี้เมื่อได้พิจารณาแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาการตราพระราชกำหนดเป็น ๒ แนวทาง คือ การตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ และการออกพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ ในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้ตราเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘

นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ชี้แจงว่า เดิมบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้แปลงสภาพจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน และขณะนี้อยู่ในขบวนการและดูจังหวะที่เหมาะสมเพื่อนำบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เข้าไปกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ขณะที่เป็้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เมื่อผลประกอบการสิ้นปีหลังจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) รับรองแล้ว กระทรวงการคลังก็จะเรียกให้นำส่งรายได้ของแผ่นดินสุดแต่กระทรวงการคลังจะเรียกให้นำส่งระหว่างร้อยละ ๕๕ ถึงร้อยละ ๖๐ ช่วงวิกฤติเศรษฐกิจเรียกให้นำส่งถึงร้อยละ ๘๐ โดยนำส่งจากกำไรสุทธิ เมื่อแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนแล้ว ต้องเสียภาษีนิติบุคคล อีกส่วนหนึ่งก็คือเกิดจากผลประกอบการว่าเป็นอย่างไร และมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นจะกำหนดว่า จะจ่ายปันผลอย่างไร จะจ่ายปันผลร้อยละ ๓๐ หรือร้อยละ ๕๐ ซึ่งแล้วแต่ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ในเบื้องต้นกระทรวงการคลังยังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่อยู่ แต่ในระยะอันใกล้คงจะมีผู้ถือหุ้นเข้ามาร่วมอยู่ด้วย เรื่องของพระราชกำหนดที่จะต้องนำส่วนแบ่งรายได้ นำส่งเป็น ภาษีสรรพสามิตนี้เป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งแม้จะเป็นบริษัทที่จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนแล้วก็ยังเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เพราะว่รัฐบาลยังถือหุ้นร้อยละ ๑๐๐ ถ้ารัฐบาลถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ เมื่อใดก็จะพ้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ตอนนี้รัฐบาลเป็นเจ้าของร้อยละ ๑๐๐ ฐานะตามกฎหมาย

ที่เป็นรัฐวิสาหกิจก็ยังเป็นอยู่แม้จะจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนไปแล้วก็มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบาย  
ขณะนี้ได้นำส่งภาษีไปแล้ว เช่น งวดแรกเรานำส่งเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ งบที่ ๒ คงเป็นวันที่  
๑๕ มีนาคม ต้องนำส่งตามกฎหมาย หมายความว่า ทุกสิ้นงวดเดือนต้องนำส่งภายใน ๑๕ วัน ขณะนี้  
มีสัญญาที่ร่วมกับเอกชน ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะที่ ๑ เป็นเรื่องโทรศัพท์ประจำที่มีสัญญากับ  
เทเลคอมเอเชีย ดำเนินการอยู่ในนครหลวง และอีกบริษัทหนึ่งก็คือ TT&T ดำเนินการอยู่ในภูมิภาค  
เทเลคอมเอเชียก็มี ๒ จุด คือ ๖ ล้านเลขหมายในนครหลวง TT&T ก็ ๑.๕ ล้านเลขหมาย อีกลักษณะหนึ่ง  
เป็นโทรศัพท์เคลื่อนที่ของ AIS เป็นโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งก็เป็นอีกสัญญาหนึ่ง AIS มีลูกค้าอยู่  
ประมาณ ๑๐ ล้านเลขหมาย สัญญานี้ก็เป็นรายได้ที่รับมา รายรับที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละเดือนจะต้อง  
นำส่งเป็นภาษีสรรพสามิต ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ เศรษฐกิจของประเทศเติบโตมาก ฐานะที่เป็นองค์การ  
โทรศัพท์แห่งประเทศไทย การที่จะขยายโทรศัพท์ให้เพียงพอ มีข้อจำกัดพอสมควร ข้อจำกัดเรื่องเงินกู้  
ในภาพรวมของประเทศ ข้อจำกัดที่ยังเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยใช้ความ  
พยายามอย่างมากในการทำโครงการ แต่ละโครงการ เช่น เคยมี ๒๐๐,๐๐๐ เพิ่มเป็น ๔๐๐,๐๐๐  
หรืออาจเพิ่มเป็น ๑,๐๐๐,๐๐๐ หรือเพิ่มอีกเท่าตัว แต่ก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของ  
ประชาชนได้ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เพิ่มบทบาทของเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วม  
ในการขยายกิจการโทรคมนาคม จึงได้เขียนไว้ในแผนพัฒนาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ตั้งแต่แผน ๕ ประกอบกับกฎหมายพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มาตรา ๕ เปิดโอกาส  
ที่จะร่วมงานหรือสมทบทุนร่วมการทำงานกับทางภาคเอกชนได้ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมี ๒  
บทบาท คือ

๑. เป็นผู้กำกับตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ จำพวกสิทธิต่างๆ ในการที่จะนำกิจการหรือว่า  
ทรัพยากรต่างๆ ซึ่งกฎหมายให้ไว้ไปร่วมลงทุนกับเอกชน

๒. เป็นผู้ให้บริการหรือเป็น Operator กรณีนี้มี ๒ ฐานะ คือ ในฐานะสัญญาที่เข้าไปร่วมกับ  
เอกชนโดยการที่นำสิทธิต่างๆ หรือกิจการที่มีอยู่ไปร่วมกับเอกชนโดยกำหนดชัดเจนว่า บริษัทเอกชน  
และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะต้องทำอะไร อย่างไร เรื่องขยายเครือข่ายโครงการทางไกล  
เชื่อมกัน เรื่องความรับผิดชอบและส่วนแบ่งรายได้ สุดท้ายก็มีการกำหนดว่า การแข่งขันกำหนดเป็น  
เปอร์เซ็นต์แล้วจะแบ่งกันคนละเท่าใด ต่อไปบทบาทขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็น Operator  
หรือว่าเป็นผู้ประกอบการอย่างเดียวลักษณะต่างๆ ที่ได้รับจากภาครัฐตามกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติ  
คลื่นความถี่ ฯ และกฎหมายประกอบกิจการโทรคมนาคม ที่ประกาศใช้ ขณะนี้ยังขาดขั้นตอนของ

การสรรหาคณะกรรมการ กทช. จากพระราชกำหนด ๒ ฉบับนี้ทำให้บทบาทขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเปลี่ยนไปและอยู่ในฐานะเป็นผู้ประกอบการ เมื่อเป็นเช่นนี้การที่รัฐบาลออกพระราชกำหนดเรื่องของภาษีสรรพสามิตที่จะให้ส่วนแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งนำส่งกระทรวงการคลัง ก็คงเป็นช่วงที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นผู้ให้บริการ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ประโยชน์ในส่วนนี้ เมื่อเป็นภาษีสรรพสามิตก็ส่งเร็วขึ้น โดยนำส่งแต่ละเดือน

นายธีระพงศ์ สุทธิพนธ์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งแจ้งว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทยปัจจุบันเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๖ ได้มีเรื่องนำเสนอไปที่คณะกรรมการทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทยออกเป็นบริษัท ๒ บริษัท คือ บริษัทไพรชณีย์ไทย จำกัด กับบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้ผ่านคณะกรรมการ ฯ ดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้ว ก็คงจะมีการจดทะเบียนบริษัท คือ บริษัทจำกัด และบริษัท จำกัด (มหาชน) ตามลำดับ ซึ่งคาดว่าจะประมาณเดือนเมษายน ๒๕๕๖ สำหรับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ปัจจุบันมีสัญญาร่วมงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชกำหนดที่กล่าวถึงนี้อยู่ ๓ ฉบับ คือ สัญญาที่ทำกับบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด หรือที่เรียกว่า TAC ทำสัญญาเมื่อปี ๒๕๓๓ ทำสัญญากับบริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด หรือ DPC เมื่อปี ๒๕๓๕ และทำสัญญากับ Orange เมื่อปี ๒๕๓๕ เป็นทำนองเดียวกับทางบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น ฯ กล่าวคือเดิม กสท. จะจ่ายเงินโดยนำส่งกระทรวงการคลังเมื่อมีการปิดบัญชีงบดุลประจำปี ตามระบบใหม่ทางการสื่อสารแห่งประเทศไทยจะให้บริษัทที่ร่วมงานกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยนำส่งภาษีสรรพสามิตและภาษีท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องให้แก่รัฐเป็นรายเดือน การดำเนินการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยคงเหมือนกับ ทศท คอร์ปอเรชั่น ฯ คือถือตามนโยบายรัฐบาล และเนื่องจากเป็นภาษีผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนด ฯ สำหรับจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องบริษัทที่รับสัญญาร่วมงานกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยก็จ่าย คือจ่ายเป็นรายเดือนก่อนเสร็จแล้วพอสิ้นปีเมื่อคิดกำไรขาดทุน งบดุล ในเรื่องผลกำไรจะต้องจ่ายผลตอบแทนให้แก่การสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัทที่รับสัญญาร่วมงานมีสิทธิที่จะหักคืนไปจากผลประโยชน์ตอบแทนที่จะต้องจ่ายให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัทไม่ต้องจ่ายมากกว่าเดิม ประชาชนก็ไม่มีผลกระทบในส่วนนี้ ทางด้านการสื่อสารแห่งประเทศไทยเท่ากับว่า ได้ส่งให้แก่รัฐโดยผ่านทางภาษีสรรพสามิต บริษัทที่ส่งไปก็มาหักจากผลประโยชน์ตอบแทนที่จะให้แก่การสื่อสาร เป็นการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต ไม่ใช่เรื่องการแปรสัญญา การแปรสัญญาเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการแยกต่างหากไม่เกี่ยวข้องกัน

ในชั้นพิจารณามี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแจ่งแทนผู้ร้องโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งแจ่งว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตรากษัตริย์สรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกษัตริย์สรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เจตนารมณ์สำคัญที่สุดที่เป็นเหตุผลที่รัฐบาลได้อ้างในการตราพระราชกำหนด นั้น คือ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ผู้ร้องเห็นว่า โดยหลักแล้วการตรากฎหมายเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ถือเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติต่างๆ ที่เป็นกระบวนการในการตรากฎหมายได้ยืนยันการเป็นองค์กรหลักของรัฐสภาในกระบวนการของการตรากฎหมาย แม้กระทั่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ยังให้อำนาจรัฐสภาในการยื่นร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นด้วยให้มีผลทางกฎหมายได้ ฉะนั้น การที่จะใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายต้องถือเป็นข้อยกเว้น ไม่ได้เป็นอำนาจหลัก และโดยทั่วไปไปหมายความว่า ต้องมีเหตุผลความจำเป็นซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่จะเป็นข้อแตกต่างสำคัญในแง่ของการตรากฎหมายเป็นพระราชกำหนดแทนที่จะเป็นพระราชบัญญัติก็จะเป็นในเรื่องของเงื่อนไขเนื่องจากพระราชบัญญัตินั้นต้องผ่านการพิจารณาของสองสภา ซึ่งก็มักจะใช้เวลาหลายเดือน และอาจจะมีเหตุผลความจำเป็นบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับความลับในการที่จะไม่ให้กระบวนการของการพิจารณากฎหมายนั้น เมื่อล่วงรู้ไปถึงฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วสามารถส่งผลหรือสร้างความเสียหายได้ ภายใต้กรอบความคิดตรงนี้เมื่อมาพิจารณาถึงประเด็นว่า การจะตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศย่อมต้องหมายความว่า มาตรการที่จะดำเนินการตามกฎหมายนั้นจะต้องเป็นเรื่อง ซึ่งทำโดยมิอาจให้กระบวนการนิติบัญญัติตามปกติดำเนินไปได้ เพราะจะกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็หมายความว่า การจะตรากฎหมายทั้งสองฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติจะส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจะเป็นการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

คำว่า เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนี้ คงไม่อาจไปตีความว่า เป็นเรื่องของมาตรการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหรือแม้กระทั่งเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจในบางเรื่อง เช่น ภาษีอากรเป็นการทั่วไปได้ มิฉะนั้นแล้วถ้าขอบเขตของคำว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นเช่นนั้น ก็หมายความว่า การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทั้งหมดก็จะกลายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

ไปก็จะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กรณีของพระราชกำหนดสองฉบับที่ตราขึ้นในเรื่องของภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นมีผลในการไปแก้ไขเพิ่มเติมตัวกฎหมายเริ่มต้น คือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ก็ดี หรือพระราชบัญญัติที่ปรับอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ก็ดี ล้วนอยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในวันที่มีการดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตนั้นก็สามารถกระทำได้ในรูปแบบของพระราชบัญญัติมิได้มีความจำเป็นจะต้องตราขึ้นโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร ยิ่งไปกว่านั้นจะเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวในช่วงที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการหลายครั้งหลายหนส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการโดยใช้กระบวนการการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมตามปกติ ดังนั้น สิ่งที่ปรากฏชัดก็คือว่า การจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตนั้นมิได้มีความจำเป็นในตัวของมันเองที่จะต้องทำในรูปแบบของพระราชกำหนด การจะอ้างอิงถึงเงื่อนไขของความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้นเท่าที่รวบรวมเหตุผลความเป็นไปได้นั้นก็คงจะมีอยู่เพียงไม่กี่ประการ

ประการแรก ในเรื่องของภาษีอากรที่อาจไปกระทบกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้นก็คงจะเป็นเรื่องของฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ กรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายภาษีอากรเพื่อแก้ไขสถานการณ์ทางการเมือง การคลังของประเทศ ย่อมอาจจะถือได้ว่าเป็นเรื่องของการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เช่น เมื่อใดที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะที่วิกฤติมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องจัดเก็บรายได้เพิ่มเติมก็สามารถที่จะใช้กระบวนการของการตราพระราชกำหนดให้มีการจัดเก็บรายได้เพิ่มเติมเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติทางด้านการคลังนั้นได้ แต่กรณีของพระราชกำหนดสองฉบับนี้ไม่น่าจะเข้าข่ายของเงื่อนไขตรงนี้แต่ประการใด ด้วยเหตุที่ว่า ด้านหนึ่ง ปัจจุบันฐานะการคลังของประเทศไม่ได้อยู่ในภาวะวิกฤติ ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลได้แถลงหลายต่อหลายครั้งว่า มีแผนการในการที่จะดำเนินการจัดงบประมาณเพื่อเข้าสู่ภาวะของความสมดุลได้ภายในระยะเวลาค่อนข้างจะสั้นโดยมิต้องคำนึงถึงการจัดเก็บรายได้ที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องสองฉบับนี้ อีกด้านหนึ่ง ภาษีสรรพสามิตนั้นโดยธรรมชาติและโดยหลักการของมันไม่ใช่ภาษีที่มุ่งหวังในเรื่องของการจัดเก็บรายได้ แต่เป็นการไปเพิ่มเติมทุนในเรื่องของการบริโภคหรือการใช้จ่ายใช้สอยเพื่อประโยชน์ในการที่ให้ผู้บริโภคนั้นมีต้นทุนที่สูงขึ้น กล่าวตามจริงแล้วจะมีลักษณะที่ขัดอยู่ก็คือ ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่รัฐบาลมักจะใช้โดยหวังว่าในที่สุดแล้วคนจะซื้อสินค้าเหล่านั้นน้อยลง เพราะฉะนั้นจึงไม่ใช่ภาษีที่เป็นเครื่องมือหรือเป็นกลไกหลักในการที่จะจัดเก็บรายได้ ดังนั้น หากจะกล่าวอ้างว่า การรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจจำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดนี้ โดยอ้างอิงถึงเงื่อนไขเหตุผลในเรื่องของการจัดเก็บรายได้แล้วก็ไม่น่าจะถูกต้องสอดคล้องกับความเป็นจริง

ประการที่สอง ที่อาจเป็นไปได้ว่าการจัดเก็บภาษีจำเป็นต้องตราในลักษณะของพระราชกำหนด เพื่อที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็คือ หากดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติไปตามปกติ แล้วอาจจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือความไม่เสถียรภาพในกิจการของสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้อง เช่น ถ้าหากมีการพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติแล้ว อาจจะส่งผลให้เกิดการกักตุนสินค้า อาจจะเกิดภาวะที่ทำให้มีความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ประกอบการ กรณีเช่นนี้เป็นที่เข้าใจได้ว่า การตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอาจจะต้องใช้กระบวนการพิเศษที่เล็งหรือไม่ใช้กระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ แต่กรณีกฎหมายทั้งสองฉบับนี้เห็นได้ชัดเจนว่า สินค้าหรือบริการที่มีการกำหนดเพิ่มเติมหรือเรียกเก็บอัตราภาษีสรรพสามิตนั้นโดยธรรมชาติของมันเป็นเรื่องของการบริการหลายอย่าง ซึ่งมีการประกอบการตามปกติอยู่แล้ว และการจะจัดเก็บหรือเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีของการบริการเหล่านี้ก็ไม่สามารถที่จะส่งผลในเรื่องของการให้บริการอันจะนำไปสู่การกักตุนความได้เปรียบเสียเปรียบหรือเรื่องของความปั่นป่วนที่จะเกิดขึ้นในการประกอบกิจการ ซึ่งเป็นความสำคัญในแง่ของความมั่นคงในเศรษฐกิจแต่ประการใด เพราะฉะนั้นพิจารณาจากในแง่มุมนี้ก็ไม่พบว่ามี ความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องดำเนินการในรูปแบบของพระราชกำหนดเพื่อที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ประการที่สาม เกี่ยวกับเนื้อหาของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ ทั้งสองฉบับนี้มีเรื่องของกิจการโทรคมนาคมซึ่งเป็นประเด็นหลักที่ดูจะเป็นมาตรการสำคัญที่เกิดขึ้นตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ กิจการโทรคมนาคมรัฐบาลอาจจะเห็นข้ออ้างว่า มีความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน เนื่องจากรัฐบาลไทยรับพันธะขององค์การการค้าโลก (WTO) ในอันที่จะเปิดเสรีกิจการด้านนี้ แต่เงื่อนไขของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมที่รัฐบาลไทยจะต้องปฏิบัติภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นเวลาถึงกว่า ๓ ปี นับจากวันที่มีการตรากฎหมายทั้งสองฉบับนี้ขึ้น หมายความว่า การตราในรูปแบบของพระราชบัญญัติไม่น่าจะเป็นอุปสรรคแต่ประการใด สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเพื่อที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมนี้ถ้าหากดูตามข้อเท็จจริงแล้วจะพบว่า แม้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสัญญา ไม่มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีในเรื่องของกิจการโทรคมนาคมรัฐบาลไทยก็จะไม่ละเมิดเงื่อนไขของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมใน พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่ประการใด เพราะเงื่อนไขของกฎหมายในการประกอบกิจการโทรคมนาคมปัจจุบันก็สอดคล้องกับพันธะขององค์การการค้าโลกอยู่แล้ว นอกจากนั้นเรื่องที่จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการประกอบกิจการต่าง ๆ ก็ไม่ได้ขัดกับเงื่อนไขของการที่จะมีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามา เนื่องจาก



เงื่อนไขของสัญญาหลายสัญญาที่มักจะมีความเข้าใจว่ายังมีสิทธิในเรื่องของการผูกขาดอยู่นั้นก็ได้มีการแก้ไขไปแล้ว ที่แน่ใจไปกว่านั้นก็คือกรณีของกิจการโทรคมนาคมรัฐบาลเองตั้งแต่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ยืนยันว่า การจัดเก็บภาษีครั้งนี้ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องภาระของเอกชนที่มีต่อภาครัฐ กล่าวคือ ภาคเอกชนซึ่งเคยมีพันธะต่อภาครัฐในการจ่ายเงินค่าตอบแทนอยู่อย่างไรเมื่อมีการดำเนินการตรากฎหมายทั้งสองฉบับและมีการจัดเก็บภาษีนั้นก็จะมีภาระเหมือนเดิมทุกประการ เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการจ่ายเงินโดยแบ่งเป็นภาษีส่วนหนึ่งและแบ่งเป็นค่าสัมปทานซึ่งอาจจะหักลบภาษีตามที่ได้มีการจัดเก็บอีกส่วนหนึ่ง และรัฐบาลยังได้มีการยืนยันหลายครั้งด้วยว่า เมื่อรายได้ขององค์กรของรัฐที่เคยได้รับค่าสัมปทานลดลงไป รัฐก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องไปอุดหนุนแก้ไขฐานะขององค์กรเหล่านั้น ก็หมายความว่ายืนยันว่า กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ไม่ได้มีผลต่อรายได้ของรัฐเป็นเพียงแต่เปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการเท่านั้น

นายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ ซึ่งแจ้งว่า ประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องรายได้ เนื้อหาของพระราชกำหนดฉบับนี้ถ้ามองดูแล้วก็เห็นชัดเจนว่า เป็นเรื่องของการเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับรัฐทั้งสิ้น เหตุผลที่ออกมาเป็นพระราชกำหนดโดยใช้เหตุผลว่า เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นก็จื่อนำมาหมายความว่า ถ้าไม่ได้ออกมาเป็นพระราชกำหนดฉบับนี้รายได้จะไม่มีเพิ่มขึ้นและความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ไม่สามารถรักษาไว้ได้

ถ้าดูในเนื้อหาโดยเฉพาะบัญญัติท้ายประกาศกระทรวงการคลัง ฯ ที่ออกมาภายหลังพระราชกำหนดฉบับนี้แล้ว ประกาศของกระทรวงการคลังได้ระบุชัดเจนว่า รายได้ในส่วนนี้ในแต่ละกิจการเก็บภาษีกันจริงๆ เท่าไหร่ ดูแล้วจะเห็นว่าไม่น่าได้ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคมที่ได้ประกาศไว้ว่าร้อยละ ๕๐ แต่ตามข้อเท็จจริงตามบัญชียูนิก็ปรากฏว่าในเรื่องกิจการโทรศัพท์พื้นฐานก็จะเก็บเพียงร้อยละ ๒ ในขณะที่กิจการที่เป็นโทรศัพท์เคลื่อนที่ก็เก็บร้อยละ ๑๐ ปัญหาที่ว่า รายได้ที่จะเกิดขึ้นจากการประกาศพระราชกำหนดฉบับนี้มีความสำคัญอย่างไรในเรื่องฐานะทางการคลังของประเทศ ถ้าไม่ประกาศออกมาเป็นพระราชกำหนดรายได้ในส่วนนี้ที่จะหายไป จะทำให้ความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้นมีปัญหาหรือไม่ ในฐานะที่เป็นกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรเรื่องกิจการที่เกี่ยวกับงานของกระทรวงการคลัง ได้ขอตัวเลขจากกระทรวงการคลังเป็นเรื่องของการประมาณการว่า อีก ๕ ปี ๑๐ ปีข้างหน้า ฐานะทางการคลังของประเทศนั้นเป็นอย่างไร ตัวเลขที่เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังนำมาชี้แจงต่อคณะกรรมการการคลังของสภาผู้แทนราษฎรระบุได้ชัดเจนว่า ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ การประมาณการ

รายได้มีโอกาสเป็นอย่างมากที่รายได้จะนำไปใช้เป็นรายจ่ายนั้นไม่ต่างกันมากนัก หมายความว่า รับมาเท่าไรมีโอกาสจ่ายเท่ากัน นั่นก็คือ รัฐบาลสามารถจะบริหารการคลังเข้าสู่สมดุลได้ จากการสอบถามว่า ประมาณการรายได้ที่ประมาณไว้นั้นได้รวมถึงรายได้ที่อาจเกิดจากพระราชกำหนดฉบับนี้หรือไม่ ปรากฏว่าไม่ได้รวมไว้ ซึ่งกรรมการสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอเป็นเอกสารต่อไปว่า รายได้ที่กระทรวงการคลังได้ประมาณการไว้ในแต่ละปีโดยไม่ได้รวมรายได้ที่อาจจะเกิดขึ้นจากพระราชกำหนดฉบับนี้ก็ยังไม่มีความผิดปกติใดๆ ทั้งสิ้นต่อสถานะทางการคลังของประเทศ เพราะฉะนั้น ไม่ว่าพระราชกำหนดฉบับนี้จะออกมาหรือไม่ ถ้าจะมองกันเป็นรูปธรรมในเรื่องของตัวเลขแล้วก็จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ไม่ได้จำเป็นต้องออกมาเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างไร

นายวิทยา แก้วภราดัย ชี้แจงว่า ในส่วนของการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกของประชาชนกับการอ้างกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดในครั้งนี้ เท่าที่ติดตามดูการอธิบายของรัฐบาลทั้งหมด ประเด็นที่หนึ่ง รัฐบาลไม่สามารถตั้งข้ออธิบายกับประชาชนทั้งหมดได้ว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอย่างไร เมื่อดูในเนื้อหาของกฎหมายทั้งสองฉบับ สันคำที่รัฐบาลประกาศในการที่จะตราพระราชกำหนดเพื่อเก็บภาษีสรรพสามิตกลายเป็นสินค้าประเภทบริการทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาในรายสินค้าทุกตัวแล้ว รัฐบาลตรากฎหมายฉบับดังกล่าวช้าหรือเร็วไม่ส่งผลให้เกิดการกักตุนสินค้าตัวนั้นได้เลย ประเด็นที่สอง ความสงสัยของประชาชนพุ่งเป้าไปว่า รัฐบาลกำลังมุ่งที่จะตราพระราชกำหนดในส่วนของโทรคมนาคมเป็นหลัก ซึ่งเราได้รับคำอธิบายจากรัฐบาลในทางสาธารณะทั้งหมด โดยรัฐบาลเน้นไปว่า การตราพระราชกำหนดนี้จะไม่กระทบกระเทือนผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม อ่างถึงการที่จะไม่มีการเก็บเพิ่มเติมในส่วนนี้ ซึ่งเห็นว่าองค์กรเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคได้โต้แย้งเกี่ยวกับประเด็นนี้รัฐบาลไม่ได้อธิบายถึงการเก็บภาษีสรรพสามิตและเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างไรรวมตลอดระยะเวลาในการวิพากษ์วิจารณ์กฎหมายสู่สาธารณะทั้งหมดไม่มีคำอธิบายจากรัฐบาลที่ชัดเจนว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับได้เสริมสร้างความมั่นคงประการใด ถ้าไม่ออกจะเกิดความเสียหายอย่างไร มีแต่ข้ออธิบายว่า ไม่มีใครแบกภาระเพิ่มเติม ซึ่งไม่ใช่เหตุผลในการที่จะอ้างรัฐธรรมนูญได้ ตามเหตุผลดังกล่าวทำให้เห็นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจแต่ประการใด ถือเป็นเพียงเรื่องของนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลตามปกติ ซึ่งสามารถที่จะดำเนินการโดยอาศัยกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติได้ โดยนำเสนอร่างกฎหมายทั้งสองดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการ

พิจารณาของรัฐสภาในรูปของพระราชบัญญัติ จะเห็นได้ว่ากรณีทั้งสองนี้แตกต่างจากกรณีที่มีการตราพระราชกำหนดเรื่องของภาษีสรรพสามิตในอดีต ซึ่งเห็นได้ชัดว่า หากไม่ดำเนินการทันทีทันใดจะกระทบต่อความมั่นคง ในอดีตการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตนั้นล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องของกิจการพลังงาน ซึ่งมีเงื่อนไขที่มีความเปลี่ยนแปลงทันทีทันใด เช่น เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงระบบราคา ซึ่งต้องนำไปสู่การลอยตัวก็ดี เพื่อป้องกันอันตราย ซึ่งเกิดขึ้นจากการมีการนำเอาเชื้อเพลิงไปใช้ผิดวัตถุประสงค์กันอย่างแพร่หลาย เห็นได้ชัดว่า หากไม่ดำเนินการทันทีทันใดย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงได้ แต่กรณีนี้จะเหมือนกับการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตหลายกรณี ซึ่งในอดีตได้ดำเนินการในรูปของพระราชบัญญัติ

พยานบุคคลที่ศาลรัฐธรรมนูญเชิญมาชี้แจงมี ๓ คน คือ ดร.ปราณี ทินกร อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดร.ชวนชัย อัจฉนนท์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ ดร.ธนวรรณ พลวิชัย อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย โดย ดร.ปราณี ทินกร ชี้แจงว่า จากการวิเคราะห์การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตสำหรับกิจการโทรคมนาคมไม่ได้เป็นการไปล้มล้างสัญญาสัมปทาน การเก็บภาษีสรรพสามิตรัฐไม่ได้อะไรเพิ่มขึ้น เพราะรายได้ส่วนนี้ได้รับตามสัญญาสัมปทานอยู่แล้วแต่ในอนาคตมีโอกาสที่รัฐจะเสียประโยชน์ เพราะถ้ารัฐบาลต้องการยกเลิกภาษีสรรพสามิต รายได้ส่วนนี้จะหายไป รวมถึงโครงข่ายต่างๆ ที่บริษัทเอกชนลงทุนไว้และต้องตกเป็นของรัฐเมื่อหมดอายุสัมปทาน ถ้ามีการล้มหรือปรับเปลี่ยนตรงนี้ก็ทำให้รัฐเสียประโยชน์

สำหรับกรณีของบริษัทเอกชนไม่ได้เสียหายอะไรและมีโอกาสที่จะได้ เนื่องจากมีภาระที่ต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาให้แก่รัฐอยู่แล้ว เมื่อต้องปรับส่วนหนึ่งของส่วนแบ่งรายได้มาจ่ายเป็นภาษีสรรพสามิตบริษัทก็ยังจ่ายเท่าเดิม ซึ่งหากพิจารณาเพียงเท่านี้เขาไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่จริงๆ แล้วจะได้ประโยชน์จากภาษี เพราะโดยหลักของภาษีเมื่อเก็บแล้วจะมีหลักของความเสมอภาคคือจะต้องเก็บทุกราย รวมถึงรายใหม่ด้วย ทำให้บริษัทรายใหม่มีต้นทุนสูง ไม่สามารถเข้ามาแข่งขันกับบริษัทที่มีอยู่แล้วได้ นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐบาลในอนาคตอ้างว่า เมื่อมีการเก็บภาษีสรรพสามิตแล้วก็ควรจะล้มเลิกสัญญาสัมปทานไปจะทำให้บริษัทเอกชนยิ่งได้ประโยชน์มากยิ่งขึ้น เพราะว่าเขาไม่ต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้

ในด้านของประชาชน รัฐบาลพยายามจะชี้แจงว่า ต้องการจะแปรสัญญาเพื่อให้กิจการโทรคมนาคมมีการแข่งขันเพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ถ้าหากว่า การเก็บภาษีสรรพสามิตมีส่วนทำให้บริษัทรายใหม่ไม่สามารถเข้ามาแข่งได้ ในขณะที่บริษัทรายเก่าได้เปรียบเนื่องจากมีฐานลูกค้าอยู่จำนวนมาก ก็จะทำให้

มีข้อได้เปรียบเหนือคู่แข่งรายใหม่ เพราะฉะนั้นถ้าไปให้ข้อได้เปรียบกับบริษัทรายเก่าด้วยการยกเลิก ส่วนแบ่งรายได้ก็ยิ่งได้เปรียบมากขึ้น โอกาสที่ตลาดกิจการโทรคมนาคมจะมีคู่แข่งรายใหม่ก็คงเป็นไปได้ยาก ผลสุดท้าย ตลาดนี้จะถูกรอบงำโดยผู้ผลิตเพียงไม่กี่ราย และการสื่อสารกับองค์กรโทรศัพท์ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องแปรรูปนี้ก็มีโอกาสที่จะถูกรอบงำได้ เพราะฉะนั้น ในระยะยาว ประชาชนจะเสียประโยชน์

การพิจารณาถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น จะพิจารณาถึงการเติบโตของประเทศ ศักยภาพในอนาคตของประเทศ และรายได้ของรัฐบาล อย่างไรก็ตามการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตไม่ได้มีส่วนทำให้รัฐบาลมีความมั่นคง หรือเศรษฐกิจมีความมั่นคงมากขึ้น เนื่องจากภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับ กิจการโทรคมนาคมนี้เป็นส่วนที่ดึงมาจากส่วนแบ่งรายได้ที่ได้รับอยู่แล้ว จึงไม่มีผลกระทบต่อความ มั่นคงทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบ ทางด้านภาพรวมของเศรษฐกิจการเติบโตของ การส่งออก การบริโภค รายได้รัฐ เป็นไปตามข้อมูลที่ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ กับทางสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้แสดงไว้ ซึ่งค่อนข้างชัดเจนว่า เศรษฐกิจไทย มีการเติบโตที่ค่อนข้างดีและรายได้จากภาษีของรัฐเพิ่มตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น

การแปรสัญญาโทรคมนาคมที่ยังไม่สามารถตกลงเกี่ยวกับข้อเสนอหรือเงื่อนไขให้สามารถยุติลง ไปได้ในทางใดทางหนึ่ง แต่รัฐจำเป็นต้องแปรสัญญาเพื่อจะเข้าสู่ระบบการเปิดเสรีในปี ๒๕๔๕ ตามข้อ ตกลงขององค์การการค้าโลกหรือ (WTO) ทำให้ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงเปิดเสรีกิจการบริการหลายๆ อย่าง รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่าเราจะต้องเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทาน ที่เคยมีอยู่แล้ว สำหรับสาเหตุที่พยายามผลักดันให้ประเทศต่างๆ เปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม เนื่องจาก ก่อนที่จะมีข้อตกลงนี้ หลายประเทศในโลกรวมทั้งประเทศไทย กิจการโทรคมนาคมไม่ใช่กิจการที่มีการ แข่งขันเสรี เป็นกิจการที่มีการผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐ ในกรณีของประเทศไทยก็คือ องค์กร โทรศัพท์กับการสื่อสารแห่งประเทศไทย แต่หน่วยงานของรัฐ ๒ หน่วยงานนี้ไม่สามารถขยายบริการ ให้ทันกับความต้องการของประชาชน จึงได้ให้สัมปทานแก่เอกชนในการที่จะเข้ามาช่วยผลิตบริการ สื่อสารโทรคมนาคมบริษัทเหล่านี้จะได้สิทธิผูกขาด ซึ่งเดิม กสท. กับ ทศท. มีอยู่ไป เพราะฉะนั้น บริษัทต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้บางส่วนให้กับรัฐ เกิดเป็นสัญญาความร่วมมือกัน ซึ่งเรามักจะเรียกสั้นๆ ว่า สัญญาสัมปทาน

นอกจากนี้ เห็นว่า ไม่จำเป็นต้องแปรสัญญาเพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทรายใหม่เข้ามาแข่งขันเพิ่มขึ้น เพียงแต่เมื่อมีรายใหม่เข้ามาขอเปิดกิจการโทรคมนาคม รัฐบาลต้องให้เปิดโดยไม่มีสิทธิผูกพันอะไรอีกต่อไป ขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐคือ การสื่อสาร ฯ กับองค์การโทรศัพท์ก็ต้องแปรรูปไปเป็นบริษัท เอกชนเพื่อที่จะได้เข้าไปแข่งขันกับบริษัทเอกชนที่มีอยู่แล้ว ตามจุดประสงค์ของ WTO สำหรับเงื่อนไข หลายอย่างในสัญญาสัมปทานซึ่งบริษัทเอกชนนี้ได้ทำข้อผูกพันไว้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้โครงข่ายต่าง ๆ ของรัฐ การใช้สถานที่ของรัฐ และการได้สิทธิผูกขาด ถ้าเห็นว่า บริษัทที่มีอยู่ที่นี่เพียงพอแล้วไม่จำเป็นต้อง เปิดให้รายใหม่เข้ามาเราก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมาแปรสัญญาสัมปทานปล่อยให้ไปตามเดิมและ บริษัทเหล่านี้ก็จ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้กับรัฐตามสัญญาที่ทำไว้จนหมดอายุสัญญา สำหรับความต้องการ ให้มีบริษัทรายใหม่เข้ามาแข่งขัน และให้องค์การโทรศัพท์กับการสื่อสาร ฯ แข่งขันกับบริษัทเอกชน ๓ - ๔ แห่งที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้ตลาดมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

สัญญาสัมปทานที่บริษัทเอกชนทำไว้กับองค์การโทรศัพท์และการสื่อสาร ฯ เป็นสัญญาที่ทำกับรัฐ ผ่านหน่วยงานของรัฐ เพราะฉะนั้นถ้าบริษัททั้งสองแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน สัญญานั้นก็ยังผูกพันกับรัฐ ถ้ารัฐกับบริษัทเอกชนทั้งสองฝ่ายไม่ได้ยินยอม สัญญานั้นก็ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าทั้งคู่ ต้องการเปลี่ยนแปลงสัญญาก็ทำได้ อย่างไรก็ตามเกรงว่า รัฐบาลอาจจะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญา บางอย่างที่ทำให้บริษัทเอกชนในปัจจุบันได้ประโยชน์ในตลาด เพราะมีฐานลูกค้าอยู่ในตลาดจำนวนมาก กล่าวคือ เมื่อการแปรสัญญาทำให้บริษัทเอกชนไม่ต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้และไม่ต้องโอนค่าเชื่อมโยง โครงข่ายต่าง ๆ ที่ได้ลงทุนไปแล้วให้กับรัฐ บริษัทเอกชนย่อมอยู่ในสถานะได้เปรียบอย่างมาก เพราะฉะนั้น บริษัทใหม่ ๆ ก็จะไม่เกิดไม่สามารถเข้ามาในตลาดได้หรือเข้ามาได้ยาก เพราะต้นทุนสูงจากการที่ต้อง เสียภาษีสรรพสามิต ในขณะเดียวกันการสื่อสารกับองค์การโทรศัพท์ก็จะแข่งไม่ได้มีโอกาสที่จะถูกครอบงำ กิจการได้ง่าย ผลสุดท้ายกิจการตรงนี้ก็จะมีบริษัทเพียงไม่กี่ราย ย่อมจะตั้งราคาที่ไม่เป็นธรรมและคุณภาพ อาจจะด้อยลง

ในอนาคตถ้าองค์การโทรศัพท์หรือการสื่อสาร ฯ แปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน ไม่เป็นความจริง ที่ผู้ถือหุ้นจะได้ประโยชน์ในลักษณะไม่ควรจะได้ เนื่องจากองค์การโทรศัพท์กับการสื่อสาร ฯ ทำสัญญา ร่วมการงานในนามที่เป็นหน่วยงานของรัฐ เพราะฉะนั้นถ้าหากเราไม่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตและให้ สองหน่วยงานนี้แปรรูป ฯ รัฐสามารถดึงสัญญานั้นมาเป็นคู่สัญญากับกระทรวงการคลังหรือจะเป็นหน่วยงาน ที่ตั้งขึ้นใหม่ก็ได้ เสร็จแล้วจึงให้องค์การโทรศัพท์กับการสื่อสารแปรรูปไปเป็นบริษัทเอกชน

เงื่อนไขความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวมก็คือ ต้องพิจารณาการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นของนักธุรกิจ การขยายตัวของการส่งออก ภาวะเงินเฟ้อ เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ การขาดดุลการค้า หรือดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน รวมถึงการจ้างงานด้วย ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้แถลงว่า รัฐบาลแก้ไขเศรษฐกิจได้ดีแล้ว และในอนาคตเศรษฐกิจจะต้องโตมากกว่าร้อยละ ๖ ถ้าหน่วยงานของรัฐประเมินว่า ในอนาคตยังมีปัญหา รัฐบาลควรจะต้องชี้แจงความจริงกับประชาชนแต่ในความเห็นส่วนตัวคิดว่า ยังมีปัญหา เพราะว่า รัฐบาลได้ช้อนการใช้จ่ายหลายอย่างไว้ในเงินนอกงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมไม่ได้ไปช่วยตรงนั้น เพราะภาษีสรรพสามิตที่เก็บได้มาจากส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐจะต้องได้รับอยู่แล้วตามสัญญาสัมปทาน

ดร.ชวนชัย อึ้งนันทน์ ชี้แจงว่า ได้ศึกษาพระราชกำหนดทั้งหมด ตั้งแต่ตอนที่ ๕ ถึงตอนที่ ๑๒ แล้วโดย ตอนที่ ๕ ในที่กลับ และดิสโกเธคนั้น การเก็บภาษีร้อยละ ๒๐ คงจะไม่กระทบยอดภาษีมากนัก ส่วนสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวดนั้น อาจกระทบอยู่บ้าง โดยเฉพาะนวดแผนโบราณ เนื่องจากมีการเก็บค่าบริการค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับนวดอย่างอื่น อาจจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี

ตอนที่ ๑๐ การที่รัฐบาลกำลังดำเนินการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่อง (ล็อตโต้) โดยเก็บภาษีร้อยละ ๒๐ จะทำให้เจ้ามือหวยเถื่อนได้เปรียบ อาจจะไม่มีคนมาซื้อหวยรัฐบาล การเก็บภาษีอาจจะเก็บไม่ได้ สำหรับสนามแข่งม้าในปัจจุบันไม่ใช่กิจการที่รุ่งเรืองเหมือนสมัยก่อน ปัจจุบันมีคนจำนวนน้อยมาพนันม้า การเก็บภาษีจะทำให้สนามม้าขาดทุนมากขึ้น

ตอนที่ ๑๑ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สนามกอล์ฟประมาณครึ่งหนึ่งอยู่ในสภาพที่ขาดทุนและเป็นหนี้เงินธนาคาร ถ้าไปเก็บภาษี ๑ สนามอาจจะเกิดความเสียหายทางการเงินมากขึ้น

ตอนที่ ๑๒ กิจการโทรคมนาคม รัฐบาลควรจะอธิบายให้ประชาชนทราบว่า ตามพันธกรณีที่ทำไว้กับองค์การการค้าโลก ข้อสัญญาสัมปทานที่มีอยู่กับเอกชนจะปิดกั้นการแข่งขันจากภายนอก ซึ่งในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณี ๑ จึงต้องมีการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ แต่ไม่ได้หมายความว่า สัญญาที่รัฐทำไว้กับเอกชนจะต้องยกเลิกไปโดยการนำภาษีสรรพสามิตร้อยละ ๕๐ เข้ามาแทนที่ ทางออกของรัฐบาลที่กำลังคิดอยู่คือ ควรจะมีการเก็บภาษีจากการใช้บริการของประชาชนโดยตรง ประเด็นที่จำเป็นจะต้องศึกษาโดยต้องคำนึงถึงผู้บริโภคคือ ในการแก้ไขสัญญาเดิมเป็นสัญญาใหม่ โดยที่รัฐไม่เสียผลประโยชน์หรือรัฐเสียผลประโยชน์น้อยที่สุด ประชาชนได้รับผลประโยชน์เพิ่มเติมหรือไม่ เมื่อแปรสภาพแล้วทำให้เกิดการผูกขาดเพิ่มขึ้นหรือไม่ ในอดีตเคยมีการแก้ไขสัญญาสัมปทานบางสัญญา อย่างไรก็ตามสัญญาสัมปทานทั้งหลาย เมื่อถึงปี ค.ศ. ๒๐๐๔ จะหมดอายุเนื่องจากพันธกรณีที่ทำไว้กับองค์การการค้าโลกที่จะต้องทำการเปิดเสรี

เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คงจะหมายความว่า

๑. มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ (จีดีพี)

๒. อัตรารายได้เพื่อไม่ควรรจะเกินร้อยละ ๑๐

๓. อัตรากาเรเดบิตอทางเศรษฐกิจในความเป็นจริงแล้วจะต้องเกินกว่าร้อยละ ๔.๕ ขึ้นไป โดยหักเงินเพื่อเพื่อให้เป็นอัตรากาเรเดบิตอที่แท้จริง

๔. การขาดดุลชำระเงินจะต้องไม่เกินร้อยละ ๕

๕. สภาพหนี้ของรัฐนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕

๖. หนี้เปรียบเทียบกับการส่งออกต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕

พระราชกำหนดทั้งสี่ตอน ไม่มีตอนใดที่จะเข้าข่ายว่า จะทำให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพราะประเทศไม่อยู่ในภาวะของสงครามหรือในสถานการณ์ที่ว่ ถ้าไม่กระทำการตามพระราชกำหนดแล้วจะทำให้เกิดภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ เกิดการขาดแคลนหรือเกิดผลเสียต่อประชาชน การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ควรนำมาใช้เฉพาะกรณีที่จะต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติม

ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย ชี้แจงว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบเป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปจะมี ๔ กรอบที่ผู้ดำเนินนโยบายจะพึงกระทำ คือ

๑. เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้เศรษฐกิจโตประมาณร้อยละ ๕ ขึ้นไป

๒. เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนทุกกลุ่มในประเทศ ให้ผู้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ด้วยความเป็นธรรม

๓. เพื่อให้เกิดเสรีในทางเศรษฐกิจคือทำให้เกิดมีการแข่งขันกันได้อย่างเสรีสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กฎ ระเบียบต่าง ๆ ได้อย่างเสรีโดยไม่มีข้อจำกัดมากมาย

๔. เพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ คือ เศรษฐกิจไม่ปรับตัวเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงมากนักใน ๒ ประเด็นหลัก คือ เสถียรภาพภายในประเทศและเสถียรภาพภายนอกประเทศ

เสถียรภาพภายในประเทศ คือ เสถียรภาพด้านราคา สินค้าโดยทั่วไปไม่ให้เกิดการปรับเปลี่ยนมากนักหรือไม่ให้เกิดเงินเฟ้อ ไม่ต้องการให้ราคาสินค้าและบริการปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วประเทศกำลังพัฒนาเงินเพื่อไม่ควรรจะเกินร้อยละ ๕ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดกรอบเงินเฟ้อคือ ดัชนีราคาผู้บริโภคไม่เกินร้อยละ ๐ - ๓.๕

ดุลบัญชีเดินสะพัด หมายถึง รายได้จากการขายสินค้าและบริการที่ประเทศไทยขายไปยังต่างประเทศหักลบด้วยการนำเข้าสินค้าและบริการ ซึ่งโดยปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้บัญชีเดินสะพัดเกินดุลเป็นบวก ถ้าขาดดุลให้ขาดดุลได้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของจีดีพี ในอดีตที่ผ่านมาตลอดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยตั้งแต่แผนที่ ๑ ปี ๒๕๐๔ ถึงปัจจุบันก่อนที่จะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศไทยขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมาโดยตลอดไม่มากไม่เกินร้อยละ ๕ ของจีดีพี ช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจในปี ๒๕๓๘ และปี ๒๕๓๙ บัญชีเดินสะพัดเกินดุลประมาณเกือบร้อยละ ๘ ของจีดีพี หลังจากที่ลอยตัวค่าเงินบาทในปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศไทยเกินดุลมาโดยตลอด หมายความว่า ค่าเงินที่อ่อนลงช่วยให้เราสามารถส่งออกสินค้าได้มากกว่าการนำเข้าสินค้า ที่ผ่านมามีดุลการชำระเงินเป็นบวก นี่เป็นตัวอย่างได้อีกตัวหนึ่งถึงเสถียรภาพภายนอกประเทศ การชี้วัดที่ดีที่สุดถึงความมั่งคั่งทางเงินตราต่างประเทศคือการดูเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ ตอนนี้เรามีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศอยู่ประมาณ ๓,๕๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีเงินสามารถนำไปชำระหนี้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ก่อนกำหนด การที่จะดูว่ามีความมั่นคงทางการเงินระหว่างประเทศหรือไม่ ดูได้จากการที่ถ้าไม่มีเงินต่างประเทศเข้ามาภายในประเทศ จะให้ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศที่มีอยู่นำสินค้าเข้าได้นานเท่าใดทุนสำรองเงินตราต่างประเทศที่มีอยู่ปัจจุบันสามารถนำสินค้าเข้าได้ถึง ๗ เดือน

กรอบเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หมายถึง การที่ปัจจัยสำคัญในทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก การที่เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ คือเงินเฟ้อไม่สูงมากนัก และมีโอกาสในการหารายได้เงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศ ไม่มีเหตุหรือปัจจัยที่จะทำให้เราสูญเสียเงินตราต่างประเทศออกไปนอกประเทศอย่างรวดเร็ว พร้อมๆ กับเศรษฐกิจไทยมีการเจริญเติบโต มีการจ้างงานอย่างต่อเนื่องนี่คือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ข้อที่ว่า เศรษฐกิจฟื้นตัวหรือไม่ เศรษฐกิจอยู่ในลักษณะที่กลับตัวมาดีขึ้นแล้วหรือไม่ ก็ต้องบอกว่าดีขึ้นแล้ว เอกสารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระบุชัดเจน ภายหลังจากปี ๒๕๔๐ ที่เราเกิดวิกฤติเศรษฐกิจประเทศไทยมีการชะลอทางเศรษฐกิจอย่างมาก เศรษฐกิจถดถอยติดลบถึงร้อยละ ๑๕ ในปี ๒๕๔๑ หลังจากปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ รัฐบาลชุดที่แล้วได้เข้ามาดำเนินการฟื้นฟูเศรษฐกิจและใช้นโยบายมิยาซาวาเข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจและใช้มาตรการทางภาษีคือปรับลดภาษีมูลค่าเพิ่ม เศรษฐกิจไทยก็ฟื้นตัวได้ประมาณร้อยละ ๔.๔ โดยเฉลี่ยในปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ ถือว่าเศรษฐกิจเริ่มฟื้นขึ้น แต่ปัญหาภายในระบบเศรษฐกิจยังมีอยู่มากคือการขาดความมั่นใจของนักลงทุนต่างประเทศ การขาดความมั่นใจของผู้บริโภคในการที่จะใช้จ่ายใช้สอยและปัญหาในภาคสถาบันการเงิน



ปี ๒๕๕๓ เศรษฐกิจไทยกำลังฟื้นตัวต่อเนื่อง ปัญหาเริ่มคลี่คลาย แต่ราคาน้ำมันเบนซินสูงขึ้น ทำให้สินค้ามีต้นทุนสูง มีภาวะเงินเฟ้อ ประชาชนเห็นว่า ของแพงไม่กล้าบริโภคสินค้า เศรษฐกิจของโลกก็ได้รับผลกระทบกระเทือน เศรษฐกิจโลกชะลอตัวลงพอปี ๒๕๕๔ เศรษฐกิจสหรัฐได้รับผลกระทบจากราคาน้ำมันที่ปรับตัวสูงขึ้น ทำให้เศรษฐกิจของสหรัฐมีปัญหาปี ๒๕๕๔ เศรษฐกิจโลกค่อนข้างชะลอตัวลง ปริมาณการค้าขายของโลกหดตัวลง เศรษฐกิจไทยมีการส่งออกติดลบ แต่เศรษฐกิจภายในประเทศค่อยๆ ฟื้นตัวขึ้น และรัฐบาลใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเพื่อประคับประคองเศรษฐกิจ เศรษฐกิจก็โตได้ร้อยละ ๑.๕ นั้นเป็นจุดที่เศรษฐกิจไทยพักตัวจากการฟื้น ปี ๒๕๕๕ รัฐบาลกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างมากโดยใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้เกษตรกร ธนาคารประชาชนหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล และให้ธนาคารของรัฐปล่อยสินเชื่อให้กับภาคธุรกิจทำให้ดุลในงบประมาณและดุลนอกงบประมาณขาดดุล ดุลในงบประมาณขาดดุล ๑๓๐,๐๐๐ ล้านบาท ดุลนอกงบประมาณขาดดุลเกือบ ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท รัฐบาลใช้เงินในการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศกระจายเงินไปสู่ประชาชน ประชาชนมีเงินใช้จ่าย ยอดขายรถยนต์ รถจักรยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้าปรับตัวดีขึ้นเนื่องจากประชาชนมีเงินใช้จ่าย ประกอบกับที่รัฐบาลใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำ ธนาคารไม่ต้องการเงินฝากทำให้ดอกเบี้ยต่ำช่วยให้คนตัดสินใจซื้อของง่ายขึ้น ภาคธุรกิจสามารถใช้อัตราต่ำกระตุ้นให้เกิดการซื้อสินค้า ธุรกิจบางส่วนมีต้นทุนการกู้ยืมเงินในการดำเนินกิจการต่ำลง ทำให้เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๕ ฟื้นตัวขึ้น ตัวเลขล่าสุดเศรษฐกิจไทยโตร้อยละ ๕.๒ สังเกตว่าภายใต้การเติบโตทางเศรษฐกิจไทยร้อยละ ๕.๒ เป็นการเติบโตที่รัฐบาลใช้เงินกระตุ้นเศรษฐกิจมาก ประชาชนบริโภคมาก แต่ภาคธุรกิจไม่มีการลงทุนมากนัก ดัชนีชี้วัดการลงทุนของธนาคารแห่งประเทศไทย ในเดือนมกราคมอยู่ที่ร้อยละ ๕.๒ ถ้าภาวะเศรษฐกิจปกติดัชนีการลงทุนภาคเอกชนจะอยู่ที่ร้อยละ ๕๕ - ๑๐๐ ตอนนี้เป็นดัชนีอยู่ที่ร้อยละ ๕๒ หมายความว่า ภาคเอกชนนั้นยังไม่กลับมาลงทุนเป็นปกติภายใต้เศรษฐกิจที่ฟื้นร้อยละ ๕.๒

ตัวเลขเกี่ยวกับการใช้กำลังการผลิต ของธนาคารแห่งประเทศไทย ปี ๒๕๕๔ ปี ๒๕๕๓ ที่เศรษฐกิจไทยมีปัญหา กำลังทางการผลิตอยู่ที่ร้อยละ ๕๕ ของกำลังการผลิตเต็มร้อยคือธุรกิจจะผลิตสินค้าออกมาเพียง ๕๕ ชั้ จากกำลังที่ผลิตได้ ๑๐๐ ชั้ เดือนมกราคมตัวเลขอยู่ที่ร้อยละ ๖๓ ยังอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ปกติคือ ปรมาณร้อยละ ๗๐ เศรษฐกิจไทยฟื้น มีการฟื้นตัวขึ้นของการผลิตของภาคเอกชน มีการฟื้นตัวของการใช้จ่ายของประชาชนทำให้เศรษฐกิจไทยโตร้อยละ ๕.๒ ซึ่งหมายความว่าเศรษฐกิจไทยมีการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๔ ปี ๒๕๕๕ ผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕.๒ ในหลักการ คนไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ ๕.๒ แต่เป็นการเพิ่มขึ้นภายใต้การใช้จ่ายของภาครัฐ

เป็นการเพิ่มขึ้นภายใต้การบริโภคของประชาชนโดยที่ภาคเอกชนยังไม่มี ความแข็งแรง เป็นการเพิ่มขึ้น โดยที่ธนาคารนั้นยังไม่สามารถปล่อยสินเชื่อได้เป็นปกติ ธนาคารยังไม่ปล่อยสินเชื่อด้วยความมั่นใจ ทำให้ดอกเบี้ยต่ำลง ปัจจุบันภาพที่เกิดขึ้นถือว่าเศรษฐกิจฟื้นแล้ว แต่เป็นการฟื้นอยู่ที่ฝั่งเดียวคือฟื้น โดยที่รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจ ฟื้นโดยต้องใช้อัตราดอกเบี้ยต่ำ

กล่าวโดยสรุปก็คือเศรษฐกิจไทยฟื้นตัว แต่ยังไม่มีความชัดเจนที่ชัดเจน คือ ภาคเอกชนยังไม่ลงทุน เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากเศรษฐกิจฟื้นตัว ภาคการเงินจะเป็นตัวบอกว่า ฟื้นจริงหรือไม่ ฟื้นอย่างยั่งยืน หรือไม่ ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕ จนถึงปัจจุบันข้อมูลที่เรารับรู้อย่างเดียวคือธุรกิจเริ่มขายของได้ เพราะในปีที่แล้วรัฐบาลอัดเงินสู่ประชาชน ประชาชนเริ่มซื้อของ เศรษฐกิจโตร้อยละ ๕.๒ ภาคธนาคารยังไม่ มั่นใจในทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันภาคธนาคารยังไม่มี ความมั่นใจในการปล่อยสินเชื่อ เนื่องจากไม่มั่นใจใน การฟื้นตัวของเศรษฐกิจ ถ้าปล่อยสินเชื่อไปในขณะนี้ยังไม่มีธุรกิจใดที่ให้ผลตอบแทนและชำระหนี้คืนได้ เพราะว่าการธุรกิจยังไม่มีความมั่นคงและกลัวปัญหา NPL ที่มีค้างค้ำ นอกจากนี้ไม่กล้าปล่อยสินเชื่อแล้ว เงินฝากธนาคารก็ไม่ต้องการ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ดอกเบี้ยลดต่ำลง

ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย ซึ่งแจ้งอีกว่า เศรษฐกิจของประเทศไทยเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจโลกค่อนข้างมาก การบริโภคภายในประเทศและการส่งสินค้าไปขายในต่างประเทศมีปริมาณเท่าๆ กัน เศรษฐกิจโลก เป็นอย่างไร ย่อมส่งผลถึงประเทศไทยด้วย โดยเฉพาะประเทศคู่ค้าที่สำคัญ เช่นสหรัฐอเมริกา หรือ ญี่ปุ่น สถานการณ์ของโลกหรือประเทศคู่ค้าของประเทศไทยเป็นอย่างไร ย่อมกระทบถึงประเทศไทยด้วย

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตรา ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช บัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความ ปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัด ภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

วรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรี เห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

วรรคสาม บัญญัติว่า “ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้น ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็น การชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญ เพื่อพิจารณาอนุมัติ

หรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น”

.....๑๓๗.....

.....

มาตรา ๒๑๕ บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด ตามมาตรา ๒๑๔ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับนั้น ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่ง ต้องเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และวรรคสอง การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรี เห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

สำหรับอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี ตามบทกฎหมายดังกล่าวมีเพียงใดนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยปัญหานี้ไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ซึ่งเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑

ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว เห็นได้ว่า อำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มีเฉพาะตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ข้อที่ว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ส่วนตามวรรคสองนั้น เป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณา ดังนั้นจึงมีข้อที่ต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ที่ว่าในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

ตามคำร้องและคำแถลงของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย ได้ความทำนองเดียวกันว่า คำว่า “เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือมีภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้า จนไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับอันตราย ความวิกฤติจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะตราพระราชกำหนด กรณีของภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังของประเทศอย่างรุนแรง หรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องมาก ข้อเท็จจริงปรากฏจากคำแถลงของรัฐบาลหลายครั้งว่ามีแผนการในการที่จะดำเนินการจัดงบประมาณเพื่อเข้าสู่ภาวะของความสมดุลได้ภายในระยะเวลาค่อนข้างสั้นและจากคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังต่อคณะกรรมการการคลังของสภาผู้แทนราษฎร ก็ระบุชัดเจนว่า ในระหว่างปี ๒๕๕๕ ถึงปี ๒๕๕๖ การประมาณการรายได้มีโอกาสเป็นอย่างมากที่รายได้จะนำไปใช้เป็นรายจ่ายนั้นไม่ต่างกันมากนัก หมายความว่า รัฐบาลเรามีโอกาสจ่ายเท่ากัน นั่นคือรัฐบาลสามารถจะบริหารการคลังเข้าสู่

สมควรได้ รายได้ทั้งหมดดังกล่าวไม่ได้รวมถึงรายได้ที่อาจเกิดจากพระราชกำหนดนี้ ตามเนื้อหาของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ สินค้าที่รัฐบาลประกาศจะจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเป็นสินค้าประเภทบริการทั้งหมด เมื่อพิจารณาสินค้าเป็นรายตัวแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลจะตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ ตราออกมาหรือไม่ ช้าหรือเร็วอย่างไร ย่อมไม่มีผลกระทบต่อสถานะทางการคลังของประเทศหรือส่งผลให้มีการกักตุนสินค้า ทำให้เกิดภาวะความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ประกอบการ กรณีตามพระราชกำหนดสินค้าหรือบริการที่มีการกำหนดเพิ่มเติมหรือเรียกเก็บอัตราภาษีสรรพสามิตนั้นโดยธรรมชาติของมันเป็นเรื่องของการบริการหลายอย่าง ซึ่งมีการประกอบการตามปกติอยู่แล้ว มิได้มีความจำเป็นในตัวของมันเองที่จะต้องทำในรูปพระราชกำหนด การที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใดๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติถือว่าเป็นการกระทำเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจหาได้ไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อปี ๒๕๕๐ ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง รัฐต้องกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้เศรษฐกิจกลับเข้าสู่ภาวะปกติ และเกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีหารายได้เข้ารัฐ อันจะมีผลถึงความมั่งคั่งมั่นคงทางเศรษฐกิจ เป็นการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจประการหนึ่ง กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่จะมี ความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้จะต้องมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ ข้อที่ว่าเศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคง ด้านการเงิน การคลัง รัฐบาลสามารถดำเนินการจัดงบประมาณเพื่อเข้าสู่สภาวะสมดุลได้ระหว่างปี ๒๕๔๕ ถึงปี ๒๕๕๒ ไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่ต้องตราพระราชกำหนดข้อนี้ได้ความจากคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีว่า รัฐบาลประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ควรจัดเก็บให้ได้มากกว่าที่ผ่านมา เมื่อได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ ได้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามประเภทและรายการที่ระบุไว้ในพระราชกำหนด สามารถจัดเก็บภาษีได้มากอย่างเห็นได้ชัด หากไม่ดำเนินการตราพระราชกำหนดจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมหาศาล และอีกประการหนึ่งก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีด้วย

ดร.ปราณี ทินกร ได้อธิบายว่า เงื่อนไขความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวมก็คือต้องพิจารณา การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นของนักธุรกิจ การขยายตัวของการส่งออก ภาวะเงินเฟ้อ เงินทุน สำรองระหว่างประเทศ การขาดดุลการค้า หรือดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน รวมถึงการจ้างงาน ด้วย รัฐบาลได้แก้ไขเศรษฐกิจได้ดีแล้ว แต่ในความเห็นส่วนตัวยังเห็นว่ามีปัญหา ดร.ชวนชัย อัจฉนนท์ แสดงว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจมีความหมายว่า มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของ รายได้มวลรวมประชาชาติ อัตราเงินเฟ้อไม่ควรจะเกินร้อยละ ๑๐ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ในความเป็นจริงแล้วจะต้องเกินกว่าร้อยละ ๔.๕ ขึ้นไปโดยหักเงินเฟ้อเพื่อให้อัตราการเติบโต ที่แท้จริง การขาดดุลชำระจะต้องไม่เกินร้อยละ ๕ สภาพหนี้ของรัฐนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕ และหนี้เปรียบเทียบกับส่งออกต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕ ดร.ชวนชัย อัจฉนนท์ ไม่ได้ แสดงว่า ขณะนี้เศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคงหรือไม่ เพียงแต่อ้างว่าพระราชกำหนดทั้งสองนี้ ไม่มี ตอนใดที่จะเข้าข่ายว่าจะทำให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพราะประเทศไม่อยู่ในภาวะของสงครามหรือ ในสถานการณ์ที่ว่า ถ้าไม่กระทำการตามพระราชกำหนดแล้วจะทำให้เกิดภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ เกิดการ ขาดแคลนหรือเกิดผลเสียต่อประชาชน การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ควรกระทำเฉพาะกรณีที่จะต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติม ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย แสดงว่า ความมั่นคง ทางเศรษฐกิจพิจารณาจากกรอบที่ว่า เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความมั่งคั่ง ทางเศรษฐกิจปกติ ประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้เศรษฐกิจโตประมาณร้อยละ ๕ ขึ้นไป เพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ให้ผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจตกอยู่กับคนทุกกลุ่มในประเทศ ให้ผู้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม มีโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ด้วยความเป็นธรรม เพื่อให้เกิดเสรีในทางเศรษฐกิจคือทำให้เกิดมีการแข่งขันกันได้ อย่างเสรีสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กฎ ระเบียบต่างๆ ได้อย่างเสรีโดยไม่มีข้อจำกัดมากมาย เพื่อให้ เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ คือ เศรษฐกิจไม่ปรับตัวเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงมากนัก ทั้งเสถียรภาพภายใน ประเทศและเสถียรภาพภายนอกประเทศเมื่อเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีการชะลอตัว ทางเศรษฐกิจอย่างมาก ปี ๒๕๔๑ เศรษฐกิจถดถอยติดลบถึงร้อยละ ๑.๕ หลังจากปี ๒๕๔๒ ถึงปี ๒๕๔๓ รัฐบาลชุดที่แล้วได้เข้ามาดำเนินการฟื้นฟูเศรษฐกิจและใช้นโยบายมิยาซาวาเข้าไปกระตุ้น เศรษฐกิจและใช้มาตรการทางภาษีคือปรับลดภาษีมูลค่าเพิ่ม เศรษฐกิจก็ฟื้นตัวได้ประมาณร้อยละ ๔.๔ โดยเฉลี่ยในปี ๒๕๔๒ ถึงปี ๒๕๔๓ ถือว่าเศรษฐกิจเริ่มฟื้นขึ้น แต่ปัญหาภายในระบบเศรษฐกิจยังจะ มีอยู่มากคือการขาดความมั่นใจของนักลงทุนต่างประเทศ การขาดความเชื่อมั่นของผู้บริโภค และปัญหา

ในภาคสถาบันการเงิน ปี ๒๕๕๓ เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง แต่เมื่อราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นทำให้เศรษฐกิจมีปัญหาเศรษฐกิจของโลกก็ได้รับผลกระทบกระเทือน เศรษฐกิจโลกชะลอตัวลง ปี ๒๕๕๔ เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาที่ได้รับผลกระทบจากราคาน้ำมัน แต่เศรษฐกิจของประเทศไทยค่อยๆ ฟื้นตัวขึ้นและรัฐบาลใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เพื่อประคับประคองเศรษฐกิจ เศรษฐกิจโตได้ร้อยละ ๑.๕ ในปี ๒๕๕๕ เศรษฐกิจไทยโตร้อยละ ๕.๒ การเพิ่มขึ้นเป็นการเพิ่มขึ้นภายใต้การใช้จ่ายของภาครัฐ เป็นการเพิ่มขึ้นภายใต้การบริโภคของประชาชนโดยที่ภาคเอกชนยังไม่มีคามแข็งแรง เป็นการเพิ่มขึ้นโดยที่ธนาคารยังไม่สามารถปล่อยสินเชื่อกลับมาเป็นปกติ ธนาคารยังไม่ปล่อยสินเชื่อด้วยความมั่นใจ ทำให้ดอกเบี้ยต่ำลง ปัจจุบันภาพที่เกิดขึ้น คือว่า เศรษฐกิจฟื้นแล้ว แต่เป็นการฟื้นอยู่ฝั่งเดียว คือฟื้นโดยที่รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจ ฟื้นโดยใช้ดอกเบี้ยต่ำ ตามความเป็นจริงประเทศไทยยังไม่มีคามมั่นคงของการฟื้นตัว เห็นว่าจากคำแถลงของคณะรัฐมนตรีประกอบคำแถลงของ ดร.ปราณี ทินกร และดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย ฟังได้ว่า เศรษฐกิจของประเทศยังไม่มีคามมั่นคง รัฐบาลก่อนและรัฐบาลปัจจุบันได้พยายามแก้ไขปัญหาตลอดมาเศรษฐกิจค่อยๆ ดีขึ้น แต่ก็ยังไม่เป็นปกติ ตามกรอบแบบยุทธศาสตร์ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีคุณภาพและยั่งยืนของรัฐบาลปัจจุบัน ปรากฏว่าเศรษฐกิจไทยยังอยู่ในช่วงของการขยายตัวในอัตราที่ชะลอตัวต่อเนื่องจากปลายปี ๒๕๕๓ ภาวะการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกส่งผลถึงเศรษฐกิจไทยด้วย ถึงแม้ประเทศจะผ่านพ้นจากปัญหา ระยะสั้นได้ พื้นฐานเศรษฐกิจภายในประเทศยังคงอ่อนแอและยังเป็นปัญหาระยะยาว หากพิจารณา สภาวะเศรษฐกิจของประเทศโดยทั่วไปแล้วก็พอจะเห็นได้นับแต่ประเทศประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ อย่างรุนแรง รัฐบาลทุกรัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจก็ค่อยๆ ฟื้นตัวและปรับตัวดีขึ้น แต่ยังไม่ถึงขนาดมีความมั่นคงและมีความมั่นใจได้ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องหามาตรการที่จะทำให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ถือว่าเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากการทำให้ รัฐบาลมีรายได้มากขึ้นและเร็วขึ้น นำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ไม่เพียงแต่ต้องการเสริมรายได้ให้มากขึ้น เพื่อให้ฐานะของเศรษฐกิจค่อนข้างจะมั่นคงให้มั่นคงมากขึ้น “ไม่ถือเป็นเพียงเรื่องของนโยบาย และมาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลตามปกติ ซึ่งสามารถดำเนินการโดยอาศัยกระบวนการนิติบัญญัติ ตามปกติได้” เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ คณะรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ตราพระราชกำหนดได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ  
พิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไข  
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของบท  
บัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ แล้ว

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ