# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๔๖** **วันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่**

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๑. ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ว่า คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยมีเหตุผลดังนี้

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาล และอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ นั้น ย่อมต้องถือว่า องค์กรที่มีความชอบธรรมสูงที่สุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง ด้วยเหตุนี้ การตัดสินใจตรากฎหมาย ซึ่งหมายถึง การตัดสินใจว่าจะกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับในรัฐหรือไม่ และกฎเกณฑ์ดังกล่าวควรจะมีเนื้อหาอย่างไร จึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาหรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น และเพื่อไม่ให้องค์กรฝ่ายบริหารดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับโดยไม่เคารพหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ จึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕

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

ก. เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ

ข. เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

ค. เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

ง. เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่กล่าวมาหรือไม่ หากพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และโดยเหตุที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อันเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบและเป็นเหตุที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นกล่าวอ้างนั้นมีความหมายอย่างไร ในการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง นั้น นอกจากจะพิเคราะห์ความหมายสามัญของถ้อยคำดังกล่าวแล้ว จะต้องพิเคราะห์วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ บริบทแวดล้อมถ้อยคำ ตลอดจนผลที่จะตามมาจากการตีความถ้อยคำดังกล่าวด้วย การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัตินั้น เห็นได้ว่า จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือมีภยันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้าจนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภยันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด สภาพแห่งความวิกฤติของปัญหาอาจจะเป็นเรื่องของความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมากจนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงิน การคลังอย่างรุนแรงหรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้อง หรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่

ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใดๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่า จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นหรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ

“เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ไม่ได้ หากขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในงานทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเท่ากับว่า คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด และให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับได้ก่อนโดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมากจนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันไร้ความหมายลง และจะเป็นการถางทางให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จในที่สุด

ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่กล่าวมาหรือไม่ หากพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่า คณะรัฐมนตรีเห็นว่า การที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิตซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ดังจะได้แสดงเหตุผลประกอบข้อเท็จจริงต่อไปอีกนั้น เมื่อพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรง จึงเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญ นั้น ดำรงอยู่หรือไม่ พิเคราะห์เนื้อหาของพระราชกำหนดดังกล่าวประกอบข้อเท็จจริงต่างๆ แล้ว เห็นว่า การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของ

พระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนดไม่มีอยู่ การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดาซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ดังจะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดที่กล่าวว่า การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั้น ไม่ได้มีความในตอนใดบ่งชี้ว่า การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจ กล่าวคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่แนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่ปรากฏอยู่เลย การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งกว่านั้น หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ก่อนที่จะได้ดำเนินการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ได้มีบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ออกมาคัดค้านการดำเนินการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมก็ย่อมจะเห็นได้ว่า หากคณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ กรณีนี้ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่า และยังจะเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย เพราะหากคณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายดังกล่าวในรูปของร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ประเด็นต่าง ๆ ในกฎหมายจะกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่บุคคลหลายฝ่ายทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภาได้แสดงความเห็นอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ ก่อนที่รัฐสภาจะได้ตัดสินใจตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับต่อไป

กรณีหากมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงกิจการด้านบริการ โดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ รวมถึงบริการอื่น ๆ ที่ตราไว้แล้ว นั้น จะเห็นได้ว่า ข้อพิจารณาก็คือ การรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องมีผลในสองด้าน ในด้านหนึ่งการกำหนดจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะมีผลในทางด้านบวก คือ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือในทางด้านลบ คือ ถ้าหากไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการตรา

ประกอบข้อกฎหมายทั้งหมดแล้วเห็นว่า ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว กล่าวคือ แม้รายได้รัฐจะเพิ่มขึ้น แต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่า หากไม่เพิ่มขึ้นแล้วจะทำให้เศรษฐกิจของชาติเกิดสูญเสีย ล่มสลาย หรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกมาอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน แม้ในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางเศรษฐกิจได้ กล่าวคือ ในแง่ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นเป็นกิจการซึ่งจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้รัฐอยู่แล้ว การกำหนดจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นก็เป็นเรื่องที่ทำให้กิจการดังกล่าวจำเป็นจะต้องจ่ายภาษีเพิ่มตามที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับ แต่ถึงไม่มีการจ่าย กิจการดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจจนถึงขั้นที่อาจทำให้สูญเสียความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ ประการสำคัญโดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองเป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้น การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้ จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด และรัฐบาลมีการย้ำถึงความมั่นคงด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอด แม้กระทั่งการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดด้วย

กล่าวเฉพาะกิจการในตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณีกิจการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน การให้สัมภาษณ์ของบุคคลภายในรัฐบาลทั้ง พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายพรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และนาวาอากาศตรี ศิธา ทิวารี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ต่างได้ยืนยันในต่างกรรมต่างวาระกันว่า กรณีกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวเสมือนกับเป็นการจ่ายเท่าเดิม แต่แบ่งจ่ายสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิต และส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัญญาสัมปทาน จะเห็นได้ว่า คำอธิบายเหตุผลและข้อชี้แจงดังกล่าวนั้น ไม่มีเหตุผลที่ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของรายได้ ซึ่งกิจการโทรคมนาคมจะต้องส่งให้รัฐตามสัญญาที่ทำไว้กับรัฐ ซึ่งหากจะอ้างการเปิดเสรีโทรคมนาคมก็ยังมีเงื่อนไขเวลาอีกหลายปี จึงมีผลใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจึงไม่สามารถอ้างเหตุผลการตราพระราชกำหนดว่า เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขั้นจะเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ในอดีตการแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยการตราเป็นพระราชกำหนดเคยมีการดำเนินการสามครั้ง คือ พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๘ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ แต่มีเหตุผลและความจำเป็นแตกต่างจากการตราเป็นพระราชกำหนดในครั้งนี้อย่างมาก กล่าวคือ ทั้งสามกรณีเป็นเรื่องของการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ก๊าซธรรมชาติสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิง และก๊าซธรรมชาติเหลว ซึ่งเป็นสินค้าใหม่ในขณะนั้น ซึ่งโดยลักษณะสินค้ามีความจำเป็นต้องกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตโดยทันทีฉบับหนึ่ง เป็นเรื่องของภาษีน้ำมันซึ่งจำเป็นจะต้องปรับปรุงอัตราภาษีให้สอดคล้องกับการดำเนินการลอยตัวราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันโดยทันทีฉบับหนึ่ง และเป็นเรื่องการป้องกันและการนำน้ำมันไปใช้ผิดประเภทอีกฉบับหนึ่ง จึงต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพื่อให้โครงสร้างการใช้พลังงานเป็นไปอย่างถูกต้อง นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขโดยตราเป็นพระราชบัญญัติอีกสองครั้ง คือ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ เหตุผลและสาระในการแก้ไข ฉบับหนึ่งเป็นการแก้ไขชื่อเรียกหน่วยการจัดเก็บภาษีก๊าซปิโตรเลียม (แอล.พี.จี.) และก๊าซที่คล้ายกันจากหน่วย “ลิตร” เป็น “กิโลกรัม” และอีกฉบับหนึ่งเป็นการปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่แก้ไขใน พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อพิเคราะห์การดำเนินการที่ผ่านมาจะมีเหตุผลความจำเป็นในการตราเป็นพระราชกำหนดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจชัดเจนมากกว่าการตราเป็นพระราชกำหนดสองฉบับนี้ อย่างไรก็ดีหากจะอ้างอิงว่า การกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตจำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดเพราะหากไม่มีการประกาศโดยทันทีแล้ว เมื่อทอดระยะเวลาประกาศออกไปอาจทำให้มีการกักตุนสินค้าเกิดการเก็งกำไรจนกระทั่งอาจจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังเช่น กรณีของเชื้อเพลิง ก๊าซน้ำมัน ดังกล่าวมาข้างต้น นั้น ในกรณีของพระราชกำหนดฉบับนี้ มิได้มีลักษณะของสินค้าที่สามารถจะกักตุนได้ ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการสนามกอล์ฟที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการโทรคมนาคม กิจการที่ได้รับอนุญาตสัมปทานจากรัฐ เมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้ จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราโดยอ้างเหตุความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้ หรือหากจะตราในรูปของกฎหมายลักษณะอื่น เช่น พระราชบัญญัติ แม้จะมีการทอดระยะเวลาออกไป สินค้าหรือบริการดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้โดยลักษณะของสินค้านั้นเอง

การดำเนินการตราพระราชกำหนดในกรณีนี้ของคณะรัฐมนตรี นอกจากจะเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังขัดต่อหลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวเป็นหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรที่จะต้องธำรงรักษาไว้

ด้วยเหตุผลทั้งหมดดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๓ คน จึงมีความเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และมีผลให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเช่นเดียวกัน สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยชี้ขาดให้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ต้นต่อไป

๒. ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๓ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญให้โอกาสสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวยื่นคำร้องเพิ่มเติมและให้โอกาสคณะรัฐมนตรีจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลในการเสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับและชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๓. นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ส่งบันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรี เรื่อง พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต พร้อมเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

๓.๑ กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นเรื่องด่วน เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนี้ในวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ แล้วมีมติรับหลักการ แต่จากการสอบถามอธิบดีกรมสรรพสามิตและคณะ ที่มาชี้แจงต่อที่ประชุม ฯ คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า เรื่องนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๑๘ จึงสมควรตราเป็นพระราชกำหนดมากกว่าตราเป็นพระราชบัญญัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอมา จากนั้นได้ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปปรับปรุงถ้อยคำและแก้ไขลักษณะวิธีการยกร่างในบางประเด็นเสียใหม่ แล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๓.๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเสนอความเห็นกลับมายังคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๖ สรุปได้ว่า

๓.๒.๑ การตราพระราชกำหนดครั้งนี้ไม่อาจจะตราเพียงฉบับเดียวตามที่กระทรวงการคลังเสนอ เพราะกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตกำหนดแต่เพียงพิกัด ส่วนข้อที่ว่าผู้ใดเป็นผู้ต้องชำระภาษี ชำระแก่ใคร เมื่อใด เป็นเรื่องที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายอีกฉบับที่ต่อเนื่องกัน คือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงต้องปรับปรุงแก้ไขควบคู่กันไปให้สอดคล้องกันทั้งสองฉบับเพราะบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตจะเปลี่ยนแปลงไป จึงเห็นควรให้ตราเป็นพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ

๓.๒.๒ ตามที่คณะรัฐมนตรีเคยตั้งข้อสังเกตเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ ว่า การแบ่งหมวดหมู่ในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตแต่เดิมมาก่อให้เกิดความเคลือบคลุมในการบังคับใช้ เพราะแบ่งประเภทสิ่งที่จะใช้เป็นฐานเรียกเก็บภาษีเป็นตอน ๆ ลักลั่นกันและไม่ตรงต่อความเป็นจริง กล่าวคือ ตอนที่ ๑ - ๕ ในแต่ละตอนจะกล่าวถึงสินค้า บริการ หรือกิจการ แต่ตอนสุดท้าย คือ ตอนที่ ๕ กลับว่าด้วยสถานบริการซึ่งเป็นเรื่องของสถานที่ ทำให้เห็นได้ว่าไม่เข้าชุดกัน การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสถานบริการ จึงมักเกิดปัญหาโต้แย้งคัดค้านอยู่เสมอในข้อกฎหมาย โดยเฉพาะในแง่ความสมเหตุสมผลในการจัดเก็บ จึงเห็นควรแก้ไขจากที่เคยระบุประเภทว่า “สถานบริการ” เป็นการระบุประเภทของ “บริการ”

๓.๒.๓ ปรับปรุงแก้ไขเรื่องอื่น ๆ เช่น บทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการ นอกจากนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังได้เสนอร่างพระราชกำหนดทั้งสองแบบเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาว่า จะตราโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ หรือมาตรา ๒๒๐

๓.๓ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ แล้ว เห็นว่า การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้ เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภค บริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน

อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ คณะรัฐมนตรีจึงลงมติเห็นชอบร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชกำหนดทั้งสองฉบับอีกครั้งแล้วจึงนำขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งได้ลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานกลับคืนมาเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๖ และได้นำพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ สำหรับเหตุผลตามที่ปรากฏท้ายพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมีดังนี้

ฉบับที่หนึ่ง (พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ฉบับที่สอง (ภาษีสรรพสามิต) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

การพิจารณาว่าพระราชกำหนดที่ตราขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ นั้น คณะรัฐมนตรี เห็นว่า ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม

การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม ในยามที่รัฐจำเป็นต้องจัดหารายได้เพิ่มเติมประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดรายจ่าย ในยามที่รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงและไม่จำเป็นประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ชาวต่างชาติ นักลงทุนและเจ้าหนี้ประการหนึ่ง หรือช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวถึงขั้นวิกฤติอีกประการหนึ่ง

๓.๓.๑ “ภาษีสรรพสามิต” เป็นภาษีที่เรียกเก็บเป็นการเฉพาะ จากสินค้าและบริการชนิดใดชนิดหนึ่ง ซึ่งมีเหตุผลสมควรที่จะต้องรับภาระภาษีเพิ่มเติมจากการจัดเก็บภาษีจากการขายสินค้าและให้บริการทั่วไป เช่น สินค้าและบริการที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี สินค้าและบริการที่มีลักษณะเกินความจำเป็นในการดำรงชีพ สินค้าและบริการที่ได้รับผลประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการของรัฐบางประการ หรือสินค้าและบริการที่รัฐบาลมีนโยบายกำหนดให้จัดเก็บในรูปของภาษีสรรพสามิตเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น

๓.๓.๒ ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายสองฉบับ คือ

(๑) พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการบริหารการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต เช่น กำหนดผู้มีหน้าที่เสียภาษี ความรับผิดในอันจะต้องเสียภาษี ฐานภาษี การลดอัตราและยกเว้นภาษี การยื่นแบบรายการภาษีและการชำระภาษี การจดทะเบียน การจัดทำบัญชีและงบเดือนต่างๆ และสภาพบังคับทั้งทางแพ่งและทางอาญา เป็นต้น

(๒) พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะสินค้าและบริการ และอัตราภาษีสรรพสามิต โดยกำหนดลักษณะสินค้าและบริการที่จะต้องเสียภาษีสรรพสามิต แบ่งออกเป็นตอนๆ ดังนี้

(๒.๑) สินค้ากำหนดไว้ตั้งแต่ตอนที่ ๑ ถึงตอนที่ ๘ คือ

ตอนที่ ๑ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ได้กำหนดลักษณะสินค้าน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๑๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๑.๐๑ ถึง ๐๑.๑๑ และ ๐๑.๙๐ ซึ่งพิกัดประเภทที่ ๐๑.๙๐ นี้เป็นพิกัดอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนดไว้ ๓ ประเภท คือ น้ำมันเตา ผลิตภัณฑ์ที่เป็นของผสมปิโตรเลียมซึ่งใช้เป็นเชื้อเพลิง สารละลายประเภทไฮโดรคาร์บอน

ตอนที่ ๒ เครื่องดื่ม ได้กำหนดลักษณะสินค้าเครื่องดื่ม และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๔ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๒.๐๑ ถึง ๐๒.๐๓ และ ๐๒.๙๐

ตอนที่ ๓ เครื่องไฟฟ้า ได้กำหนดลักษณะสินค้าเครื่องไฟฟ้า และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๓ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๓.๐๑ ถึง ๐๓.๐๒ และ ๐๓.๙๐

ตอนที่ ๔ แก้วและเครื่องแก้ว ได้กำหนดลักษณะสินค้าแก้วและเครื่องแก้ว และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๔.๐๑ และ ๐๔.๙๐

ตอนที่ ๕ รถยนต์ ได้กำหนดลักษณะสินค้ารถยนต์ และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๓ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๕.๐๑ ถึง ๐๕.๐๒ และ ๐๕.๙๐ ซึ่งพิกัดประเภทที่ ๐๕.๙๐ นี้เป็นพิกัดอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนดไว้ ๑ ประเภท คือ รถยนต์กระบะที่มีน้ำหนักรถรวมน้ำหนักบรรทุกไม่เกิน ๔,๐๐๐ กิโลกรัม

ตอนที่ ๖ เรือ ได้กำหนดลักษณะสินค้าเรือ และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๖.๐๑ และ ๐๖.๙๐

ตอนที่ ๗ ผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง ได้กำหนดลักษณะสินค้าผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๗.๐๑ และ ๐๗.๙๐

ตอนที่ ๘ สินค้าอื่นๆ ได้กำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๑ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๘.๙๐ สินค้าอื่นๆ นอกจากตอนที่ ๑ ถึงตอนที่ ๗ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ปัจจุบันได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดสินค้าอื่นๆ ให้เป็นสินค้าตามพิกัดประเภทนี้แล้ว จำนวน ๕ ประเภท คือ พรมและสิ่งทอปูพื้นอื่นๆ รถจักรยานยนต์ หินอ่อนและหินแกรนิต แบตเตอรี่ และสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซนประเภทอนุพันธ์ชนิดฮาโลเจเนเต็ดของไฮโดรคาร์บอน

(๒.๒) บริการ กำหนดไว้ ๑ ตอน คือ

ตอนที่ ๙ สถานบริการ ได้กำหนดลักษณะสถานบริการไว้ ดังนี้

“สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สถานมหรสพที่ฉายภาพยนตร์ สนามแข่งม้า ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค สถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด เป็นต้น ตอนที่ ๙ ได้กำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๙.๑๐ สนามแข่งม้า และ ๐๙.๙๐ อื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนดสถานบริการตามพิกัดประเภทนี้ไว้ ๑ ประเภท คือ สนามกอล์ฟ

๓.๓.๓ สภาพปัญหา

(๑) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ตามพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นการจัดเก็บภาษีจากสินค้าและบริการ โดยแบ่งการจัดเก็บสินค้าออกเป็น ๘ ตอน แต่จัดเก็บจากบริการเพียงตอนเดียว คือ สถานบริการ และเป็นการจัดเก็บภาษีจากสถานที่ มิได้กำหนดการจัดเก็บภาษีจากบริการ จึงไม่สะท้อนการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่ประสงค์จะเก็บจากบริการ ประกอบกับการกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าได้กำหนดไว้เป็นหมวดหมู่อย่างเป็นระบบ จึงสมควรแก้ไขการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการให้เป็นหมวดหมู่อย่างเป็นระบบเช่นเดียวกัน

(๒) ปัจจุบัน การจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟ ได้จัดเก็บในพิกัดอัตราภาษีประเภทที่ ๐๙.๘๐ ซึ่งเป็นพิกัดสถานบริการประเภทอื่นๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด ปัจจุบันมีปัญหาโต้แย้งเรื่องความชัดเจนของเหตุผลในการกำหนดสถานบริการประเภทนี้ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง

(๓) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีแผนงานจะออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่อง (ล็อตโต้) ซึ่งกระทรวงการคลัง มีนโยบายที่จะเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการประเภทนี้ จึงจำเป็นต้องเร่งออกกฎหมายเพื่อรองรับ

(๔) บริการโทรคมนาคมปัจจุบันเป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตและจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้องค์การของรัฐ คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ปัจจุบันเป็น บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กำลังจะเปลี่ยนเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)) ทั้งนี้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีนโยบายให้กิจการโทรคมนาคมมีความพร้อมในการแปรรูปโดยมีบริษัทเอกชนเข้าร่วม และยกเลิกบทบาทการเป็นผู้กำกับดูแลมาเป็นผู้ประกอบการอย่างแท้จริง จึงต้องมีการแปลงส่วนแบ่งรายได้ที่ต้องชำระให้บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทยมาอยู่ในรูปภาษีสรรพสามิต เพื่อให้บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีรายได้จากการประกอบการของตนเองอย่างแท้จริง และส่วนแบ่งรายได้จะไม่ตกเป็นของเอกชนที่เข้าร่วมในการแปรรูปองค์การทั้งสอง นอกจากนี้ส่วนแบ่งรายได้ที่เหลือจากการชำระภาษีสรรพสามิตมีจำนวนลดลงสามารถนำไปสู่การเจรจาตกลงในส่วนที่เหลือได้ง่ายขึ้นกว่าเดิมหลังจากที่ได้พยายามมานานแต่ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งหากมีข้อยุติในส่วนแบ่งรายได้ที่เหลือก็จะส่งผลให้เกิดความชัดเจนและเชื่อมั่นต่อนักลงทุนเมื่อมีการแปรรูปต่อไป

๓.๓.๔ หลักการในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ คือ

(๑) หลักการในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ คือ แก้ไขเพิ่มเติมตอนที่ ๕ สถานบริการของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยแบ่งใหม่เป็น ๕ ตอน ดังนี้

ตอนที่ ๕ กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ได้กำหนดลักษณะบริการกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๓ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๕.๐๑ ถึง ๐๕.๐๒ และ ๐๕.๕๐

ตอนที่ ๑๐ กิจการเสี่ยงโชค ได้กำหนดลักษณะบริการกิจการเสี่ยงโชค และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๓ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๑๐.๐๑ ถึง ๑๐.๐๒ และ ๑๐.๕๐

ตอนที่ ๑๑ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดลักษณะบริการกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๑๑.๐๑ และ ๑๑.๕๐

ตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ได้กำหนดลักษณะบริการกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๑๒.๐๑ และ ๑๒.๕๐

ตอนที่ ๑๓ บริการอื่นๆ ได้กำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๑ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๑๓.๕๐ บริการอื่นๆ นอกจากตอนที่ ๕ ถึงตอนที่ ๑๒ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(๒) หลักการในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ คือ เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมตอนที่ ๕ สถานบริการของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ มีผลเกี่ยวข้องกับบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้สอดคล้องกัน ดังนี้

“บริการ” หมายความว่า การให้บริการในทางธุรกิจในสถานบริการ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต

“สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการ และให้หมายความถึงสำนักงานใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นในการประกอบกิจการในกรณีที่ไม่อาจกำหนดสถานที่ให้บริการได้แน่นอน

๓.๔ ในเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลนี้และรัฐบาลก่อนๆ เคยประสบกับภาวะที่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ หลายครั้ง ในครั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ด้วยเหตุผล ดังนี้

๓.๔.๑ คำนิยามและความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมยังไม่ชัดเจนพอ ก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด เช่น ข้อความในตอนที่ ๕ ที่ว่า ให้จัดเก็บจาก “สถานบริการ” มีผู้เห็นว่า ย่อมหมายความถึงอาคารสถานที่เท่านั้น รัฐจึงไม่สามารถเรียกเก็บจากการประกอบกิจการได้ นอกจากนั้นเดิมที่ให้จัดเก็บจากสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้เห็นว่า มีความหมายเพียงอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ว่าจะประกอบกิจการสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัวก็ดี ต้องชำระภาษีสรรพสามิตทั้งสิ้น ซึ่งไม่ตรงกับความประสงค์ของทางราชการ และนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ด้วยการส่งเสริมกิจการสปา การนวดแบบไทย ตลอดจนการนวดฝ่าเท้าอันเป็นธุรกิจเพื่อสุขภาพ และชาวต่างชาตินิยมเข้ามาใช้บริการในประเทศไทยทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นอันมาก กิจการเหล่านี้เป็นเรื่องของการนวดตัวหรืออวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง ไม่มีการให้บริการอาบน้ำหรืออบตัว แต่ถ้อยคำในกฎหมายที่ใช้อยู่เดิมบัญญัติว่า “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจ ไม่กล้ากำหนดพิกัด ในเวลาที่ผ่านมาจึงไม่เคยเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทนี้เลย ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ จึงสมควรกำหนดคำนิยามและพิกัดเสียใหม่โดยเร่งด่วนให้ชัดเจน

สำหรับกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ เดิมได้รวมอยู่ในความหมายของสถานบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต แต่ได้กำหนดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเป็นบริการประเภทกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ในชั้นนี้ได้กำหนดพิกัดที่ต้องจัดเก็บภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๕.๐๑ ไนท์คลับและดิสโกเธค และพิกัดประเภทที่ ๐๕.๐๒ สถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด ซึ่งเมื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจะมีรายได้จากไนท์คลับและดิสโกเธค ปีละประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท สถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด ปีละประมาณ ๘๐๐ ล้านบาท รวมทั้งสิ้นปีละประมาณ ๑,๑๐๐ ล้านบาท

๓.๔.๒ กิจการเสี่ยงโชค เดิมรวมอยู่ในความหมายของสถานบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต แต่ได้กำหนดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเป็นบริการประเภทกิจการเสี่ยงโชค ในชั้นนี้ได้กำหนดพิกัดที่ต้องจัดเก็บภาษีไว้ คือ พิกัดประเภทที่ ๑๐.๐๑ สนามแข่งม้า ซึ่งจัดเก็บภาษีได้ปีละประมาณ ๓๐ ล้านบาท นอกจากนี้กระทรวงการคลังมีนโยบายที่จะเก็บภาษีสรรพสามิตจากการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่อง (ล็อตโต้) จึงได้กำหนดพิกัดไว้ในประเภทที่ ๑๐.๐๒ การออกสลากกินแบ่งในอนาคต หากจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจะมีรายได้ประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท สำหรับกิจการเสี่ยงโชคประเภทการออกสลากกินแบ่งซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เรียกว่า หวยออนไลน์ ล็อตโต้ ไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทยแต่ในปัจจุบันมีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังกำลังพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการให้ทันกับความต้องการและความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศและเพื่อประโยชน์แก่การท่องเที่ยว กิจการเหล่านี้เดิมไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต จึงจำเป็นต้องสร้างกฎเกณฑ์รองรับเป็นการเตรียมการและให้ผู้ลงทุนได้ทราบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน

๓.๔.๓ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เดิมรวมอยู่ในความหมายของสถานบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต แต่ได้กำหนดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเป็นบริการประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในชั้นนี้ได้กำหนดพิกัดที่ต้องจัดเก็บภาษีไว้ คือ พิกัดประเภทที่ ๑๑.๐๑ สนามกอล์ฟ ซึ่งจัดเก็บภาษีได้ปีละประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท เพราะสนามกอล์ฟใช้ทรัพยากรที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้น้ำ ปุ๋ย และยาฆ่าแมลง สนามกอล์ฟเดิมจัดอยู่ในพิกัดประเภทที่ ๐๕.๕๐ ซึ่งเกิดความไม่ชัดเจน ผู้ประกอบการสนามกอล์ฟบางแห่งไม่ยอมชำระภาษีและมีคดีฟ้องร้องอยู่ในศาลปกครอง ในการตราพระราชกำหนดครั้งนี้ จึงได้ระบุถึงสนามกอล์ฟให้ชัดเจน ทั้งนี้ หากศาลปกครองวินิจฉัยว่า ไม่สามารถจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้ก็จะสูญเสียรายได้ปีละประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค ในกฎหมายเดิมกล่าวถึงโดยไม่ปรากฏว่ามีพิกัดอัตราภาษีเท่าใด จึงไม่เคยมีการจัดเก็บภาษี ทำให้กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศด้านภาษีอากร ในครั้งนี้ได้จัดประเภทใหม่และระบุให้ชัดเจนว่า สนามกอล์ฟ จัดอยู่ในประเภทกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค จัดอยู่ในประเภทกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ การออกสลากกินแบ่งจัดอยู่ในประเภทกิจการเสี่ยงโชค และกิจการแต่ละอย่างมีพิกัดเท่าใด

๓.๔.๔ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ได้กำหนดประเภทกิจการโทรคมนาคมให้เป็นบริการที่จะต้องเสียภาษีสรรพสามิต เพื่อให้องค์การเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมของรัฐ คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งกำลังจะเปลี่ยนเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีฐานะเป็นผู้ประกอบการอย่างแท้จริง จึงต้องแปลงส่วนแบ่งรายได้ที่ภาคเอกชนต้องนำส่งให้บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย มาอยู่ในรูปภาษีสรรพสามิต ซึ่งเมื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจะมีรายได้ปีละประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาท

เรื่องการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใดโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่แสดงว่า จะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทาน และคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนาที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะตระหนักดีว่า การดำเนินการเช่นว่านั้นในขณะที่ยังไม่มีคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ในครั้งนี้เป็นเรื่องของ “พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต” เท่านั้น ไม่มีทางที่จะบิดเบือนหลบเลี่ยงให้กลายเป็นการแปรสัญญาสัมปทานไปได้เป็นอันขาด

การตราพระราชกำหนดมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในข้อที่ว่า ปัจจุบันมีเอกชนหลายรายได้รับสัญญาสัมปทานให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์มือถือจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยบริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าสัมปทานแก่รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งเป็นค่าตอบแทนรายปี เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองแห่งนี้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ขณะนี้อยู่ระหว่างการจำหน่ายหุ้นบริษัททั้งสองในสถานการณ์ปัจจุบันการจะจำหน่ายหุ้นจำนวนมากให้แก่ผู้สนใจชาวไทยเป็นไปได้ยาก จึงมีโอกาสสูงที่นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว เมื่อประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เดินทางไปบอกกล่าวเชิญชวนเรื่องนี้แก่นักลงทุนในต่างประเทศ โดยแจ้งเงื่อนไขเรื่องสิทธิประโยชน์และการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตให้ผู้สนใจทราบ

กระทรวงการคลังมีความวิตกว่า ในปัจจุบันค่าสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมเป็นรายได้ที่บริษัทคู่สัญญาชำระแก่รัฐวิสาหกิจซึ่งในที่สุดย่อมเป็นของรัฐทั้งหมด แต่เมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทและจำหน่ายหุ้นแก่นักลงทุนต่างชาติ ต่อไปค่าสัมปทานก็จะตกเป็นรายได้ของบริษัทซึ่งอาจมีเอกชนต่างชาติถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบทำให้พ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่ว่าจะถือหุ้นเท่าใดรายได้ส่วนนี้

จะมิได้เป็นของรัฐทั้งหมดอีกต่อไป แต่ต้องจัดสรรเป็นกำไรของบริษัท เป็นโบนัสของพนักงานและเป็นเงินปันผลของผู้ถือหุ้น วิธีที่จะทำให้ “ค่าสัมปทาน” ยังคงเป็นของรัฐเป็นส่วนใหญ่ คือ การแปลงค่าสัมปทาน (ไม่ใช่แปรสัญญาสัมปทาน) บางส่วนให้เป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะทำให้รัฐเรียกเก็บได้โดยตรง ที่เหลือจะจ่ายเป็นส่วนแบ่งแก่บริษัท พนักงานและผู้ถือหุ้น

ผลจากพระราชกำหนดนี้ ในแง่ของบริษัทคู่สัญญาสัมปทานก็มิได้มีเหตุที่จะต้องชำระเงินแก่รัฐน้อยลงหรือมีภาระเพิ่มขึ้น เพราะยังคงต้องชำระเท่าเดิม ในแง่ผู้ถือหุ้นเมื่อทราบแล้วว่ารายได้ส่วนหนึ่งจะต้องชำระเป็นภาษีสรรพสามิตก็ไม่ถือว่าเสียเปรียบ ในแง่ของประชาชนผู้บริโภคก็ไม่มีเหตุต้องเสียค่าบริการเพิ่มขึ้น เพราะบริษัทผู้รับสัมปทานมิได้มีภาระใดเพิ่มขึ้นจนต้องผลักภาระภาษีสรรพสามิตไปสู่ผู้บริโภค เพราะภาษีสรรพสามิตเป็นเรื่องที่แบ่งเอาค่าสัมปทานที่จะต้องชำระแก่รัฐมิใช่เก็บซ้อนบนฐานเดิม คือ ค่าสัมปทาน ส่วนที่ถูกกระทบ คือ รายได้ของ ทศท. เท่านั้น เพราะต้องหักส่งให้รัฐก่อน ทั้งนี้ไม่ว่าก่อนหรือหลังการตราพระราชกำหนด บริษัทยังคงมีรายได้จากสัมปทานเท่าเดิม ส่วนรัฐก็คงได้รายได้รวม ๗,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีเท่าเดิม ไม่ได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด ถ้าไม่มีการตราพระราชกำหนด ทศท. จะเป็นฝ่ายได้ ๗,๐๐๐ ล้านบาทแทนรัฐ เดิมรายได้ส่วนนี้ตกได้แก่ ทศท. ก็ไม่มีปัญหาเพราะ ทศท. คือ รัฐ แต่นับจากนี้ไปไม่มีความแน่นอนว่า ทศท. จะเป็นของรัฐทั้งหมดหรือไม่ เพราะ ทศท. ประกอบด้วย รัฐ ผู้ถือหุ้นชาวไทย และนักลงทุนจากต่างชาติ ดังนั้น การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต จึงทำให้รัฐ (กระทรวงการคลัง) มีรายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นทันที และสามารถจัดเก็บได้ต่อเนื่องทุกเดือนและภาษีสรรพสามิตนั้น รัฐสามารถเรียกเก็บได้ตลอดไป แม้หมดอายุสัญญาสัมปทานแล้ว แต่ค่าสัมปทานนั้นจะมีการชำระเพียงเท่าอายุสัมปทานเท่านั้น การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐมีรายได้เข้าคลังเร็วขึ้นมากขึ้นกว่าเดิมและยาวนานกว่าค่าสัมปทาน ข้อนี้คือสิ่งที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นประโยชน์แก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง ถ้าไม่เร่งตรากฎหมาย กำหนดเรื่องพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตของกิจการโทรคมนาคมประเภทสัญญาสัมปทานแล้ว รัฐจะขาดรายได้ประจำแต่ละเดือนเป็นอันมาก และหากออกกฎหมายในเรื่องนี้ช้าไป จน ทศท. ขายหุ้นแก่นักลงทุนไปแล้ว รัฐจะถูกตำหนิจนหมดความเชื่อถือได้ว่าปิดบังข้อเท็จจริงปล่อยให้คนซื้อหุ้นแล้วออกกฎหมายมาทำให้ผู้ถือหุ้นเสียประโยชน์

กรณีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่สำคัญก่อนที่รัฐจะขาดรายได้จำนวนมากโดยผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมโดยเร่งด่วน อนึ่ง เมื่อพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ แล้ว บริษัทสัมปทานโทรคมนาคมได้นำเงินภาษีสรรพสามิตของวันที่ ๒๘ - ๓๑ มกราคม ๒๕๔๖ รวม ๔ วัน ส่งให้กรมสรรพสามิต เป็นเงิน ๔๕,๑๖๖,๖๗๗ บาท

๓.๕ เหตุที่ต้องมีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ เนื่องจากเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนี้

๓.๕.๑ ภาษีสรรพสามิตเป็นกลไกสำคัญของความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในการเสริมฐานะความยั่งยืนทางการคลัง รายได้จากการปรับปรุงโครงสร้างภาษีสรรพสามิตมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ คือ

(๑) ทำให้มีรายได้จากการเก็บภาษีกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ประเภทไนท์คลับ และดิสโกเธค ปีละประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท และประเภทสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด ปีละประมาณ ๘๐๐ ล้านบาท รวมเป็นรายได้ปีละประมาณ ๑,๑๐๐ ล้านบาท

(๒) ทำให้ยังคงมีรายได้จากการเก็บภาษีกิจการเสี่ยงโชค ประเภทสนามแข่งม้า ปีละประมาณ ๓๐ ล้านบาท ซึ่งกรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีอยู่แล้ว แต่อาจมีปัญหาโต้แย้งในเรื่องความชัดเจนในการจัดเก็บภาษีเช่นเดียวกับสนามกอล์ฟ และยังทำให้มีรายได้ประเภทสลากกินแบ่งด้วยเครื่อง (ล็อตโต้) ซึ่งหากจัดเก็บแล้วจะทำให้มีรายได้ปีละประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท

(๓) ทำให้มีรายได้จากการเก็บภาษีกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประเภทสนามกอล์ฟ ปีละประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท ซึ่งกรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีอยู่แล้ว แต่การจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟในประเภทสถานบริการนี้มีปัญหาการโต้แย้งอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง

(๔) ทำให้มีรายได้จากการเก็บภาษีกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐประเภทกิจการโทรคมนาคมเป็นที่แน่นอนและรวดเร็วขึ้น ปีละประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาท และป้องกันปัญหาการถ่ายเทส่วนแบ่งรายได้ของรัฐไปสู่เอกชนในกรณีที่มีการแปรรูป บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย

(๕) นอกจากรายได้ทางภาษีสรรพสามิตดังกล่าวแล้ว โครงสร้างภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับบริการที่ตราไว้เป็นพระราชกำหนดนี้ ยังเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการจัดเก็บภาษีบริการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบริการกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ มีความสำคัญต่อฐานะทางการคลังในอันที่จะรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

๓.๕.๒ การปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิต มีผลต่อการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ทางภาษีจะส่งผลให้มีงบประมาณในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้มากขึ้นและเร็วขึ้น อันจะส่งผลทางบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและการมีรายได้เข้าสู่งบประมาณเพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี มีส่วนในการลดการขาดดุลทางการคลังของภาครัฐ ทำให้รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณได้เพิ่มขึ้น และจัดทำงบประมาณสมดุลได้เร็วขึ้น และมีความจำเป็นในการก่อหนี้น้อยลงซึ่งมีผลให้ภาระหนี้สาธารณะลดลง อันสามารถรักษาไว้ซึ่งความยั่งยืนทางด้านการคลัง เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุนอันจะส่งผลดีต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนจากต่างประเทศ ซึ่งส่งผลในทางบวกต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

๓.๕.๓ การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เพื่อปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตจำเป็นต้องกระทำโดยรีบด่วน เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยเร็ว กล่าวคือ ภาษีของกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ สลากกินแบ่งด้วยเครื่อง (ล็อตโต้) ซึ่งมีแนวทางจะให้บริการเร็วๆ นี้ และความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาการโต้แย้งเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟ ซึ่งอาจรวมไปถึงภาษีสนามแข่งม้าอีกด้วย และมีความจำเป็นต้องแปลงรายได้จากกิจการโทรคมนาคมมาเป็นของรัฐในรูปภาษีสรรพสามิต เพื่อรัฐจะมีรายได้ทางภาษีที่แน่นอนและรวดเร็ว และเป็นรายได้ของรัฐทั้งจำนวนก่อนที่จะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทางด้านโทรคมนาคมซึ่งทำให้รายได้ของรัฐถูกโอนไปเป็นของเอกชน

๓.๖ การปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ผ่านมาในอดีตได้ดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชกำหนดเช่นเดียวกัน คือ

๓.๖.๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๗

๓.๖.๒ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๘

๓.๖.๓ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๓

การตราพระราชกำหนดทั้งสามฉบับ อาศัยเหตุผลเดียวกัน คือ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตในครั้งนี้ จึงได้ตราเป็นพระราชกำหนดเช่นเดียวกัน และจำเป็นต้องดำเนินการ

โดยเร่งด่วนในการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้นและเร็วขึ้น นำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการจัดทำงบประมาณสมดุลได้โดยเร็ว ซึ่งมีผลสำคัญต่อความยั่งยืนทางด้านการคลังซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล และส่งผลให้นักลงทุนมั่นใจ มีผลทางบวกต่อเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ

๓.๗ สำหรับคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเห็นว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีชี้แจง ดังนี้

คณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วยกับหลักการที่ว่า “ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจรัฐเป็นของประชาชนและพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาล และอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ นั้น ย่อมต้องถือว่า องค์กรที่มีความชอบธรรมสูงสุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติได้แก่ รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง....”

ตามคำร้องที่ระบุว่า ในเรื่องของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรงหรืออาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่ คณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับหลักการนี้ แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วว่า การออกพระราชกำหนดครั้งนี้เป็นไปตามหลักดังกล่าวทุกประการตามข้อมูลที่รัฐบาลได้รับรายงานมา กล่าวคือ รัฐบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งควรจัดเก็บได้มากขึ้นกว่าที่ผ่านมา

คำร้องของผู้ร้องที่กล่าวว่า กิจการที่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนั้น “แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น” คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินกำกับดูแลกระทรวงการคลังได้รับทราบข้อมูลในทางตรงกันข้ามกับคำร้องว่า หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการตราพระราชกำหนดก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมากจากกิจการสถานอาบอบนวด และไนท์คลับ ซึ่งเป็นบริการบันเทิงที่ฟุ่มเฟือย กิจการสนามกอล์ฟ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการโทรคมนาคมซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมดจะไม่เป็นของรัฐส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอีกต่อไป ในภาวะเศรษฐกิจ

ขณะนี้ รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้จากทุกทาง สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร และกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนเพื่อรองรับการลงทุนจากต่างชาติที่จะเข้ามาจัดตั้งสถานบันเทิง ธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟ และการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ทศท ฯ และบริษัท กสท ฯ อันจะเป็นการระดมทุนเข้าประเทศ ส่งเสริมการลงทุนและการท่องเที่ยว ก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศ จากการเก็บภาษีทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐอีกเป็นจำนวนมาก ในการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไปเชิญชวนชาวต่างชาติให้มาลงทุนในประเทศไทยเมื่อปลายเดือนมกราคมก็ได้นำพระราชกำหนดนี้ไปชี้แจงต่อชาวต่างประเทศ และได้รับความสนใจมากโดยเห็นว่า เป็นเรื่องที่ชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม คณะรัฐมนตรีจึงถือว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลสร้างรายได้แก่รัฐ และสร้างความเชื่อมั่นในการลงทุนนับเป็นการสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้เป็นไปเพื่อรักษาระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศ เพราะหากปล่อยให้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้การเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่าง ๆ สับสนหรือไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้อันพึงได้ ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบภาษีของประเทศ รายได้ที่รัฐได้มาจากพระราชกำหนดนี้ถือว่ามีจำนวนมาก เฉพาะภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมสัมปทานเพียงอย่างเดียวในช่วงเวลา ๔ วัน มีจำนวนถึง ๔๕ ล้านบาทเศษ ซึ่งรัฐจะมีรายได้ประเภทนี้อย่างสม่ำเสมอทุกเดือน หากคิดทั้งปีจะมีจำนวนมากพอที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศและอุดหนุนงบประมาณของประเทศได้อย่างดี การที่ผู้ร้องวิจารณ์ว่า การตราพระราชกำหนดไม่ก่อให้เกิดผลในด้านบวกเป็นการกล่าวโดยไม่ทราบข้อเท็จจริง ส่วนที่กล่าวในคำร้องเกี่ยวกับความฉุกเฉิน เร่งด่วนซึ่งมีการนำคำให้สัมภาษณ์ของบุคคลในรัฐบาลโดยตัดทอนเอาแต่เฉพาะข้อความที่ได้ประโยชน์มาอ้างอิง คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ประเด็นนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ผู้ร้องจึงไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

การตราพระราชกำหนดในเรื่องนี้มิใช่การบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ บัญญัติไว้ทุกประการ การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องป้องกันการกักตุนสินค้า ดังที่ผู้ร้องอ้าง เพราะการกักตุนสินค้าบางกรณีอาจใช้กฎหมายที่มีอยู่จัดการได้ การจะพิจารณาว่าเรื่องใดเกี่ยวด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่ จึงควรพิจารณาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการไม่มีกฎหมายมาควบคุมหรือมีแต่ล่าช้า การที่กฎหมายไม่ครอบคลุมเพียงพอ หรือเกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ หรือหากปล่อยทิ้งไว้จะทำให้ระบบภาษีของประเทศ

ไม่ได้รับความเชื่อถือ เพราะมีช่องว่างจนอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดฉบับที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับฉบับแรก จึงจำเป็นต้องมีเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตามนัยที่กำหนดไว้ในฉบับแรก ส่วนพระราชกำหนดฉบับแรกได้ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีเร่งด่วน

คณะรัฐมนตรีตระหนักในอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา และระมัดระวังที่จะไม่กระทบหรือล่วงล้ำอำนาจดังกล่าว แต่กรณีนี้เป็นความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ในชั้นพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มีผู้ยกประเด็นว่า กรณีนี้เกี่ยวด้วยภาษีอากรซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงควรตราโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะไม่อาจมีผู้ใดส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ได้ แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นเรื่องจำเป็นและไม่มีสิ่งใดที่รัฐบาลควรหลบเลี่ยงหรือเกรงกลัวว่า ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายที่สำคัญ คือ เป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เห็นประจักษ์ หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ ไม่อาจรอการตราพระราชบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ หรือแม้จะรอการเปิดสมัยประชุมในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แล้วตราเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ ก็อาจช้าไปและไม่สมควร คณะรัฐมนตรีจึงเห็นชอบให้ดำเนินการตราพระราชกำหนด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘

๔. เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวส่งผู้แทนมาชี้แจงเพิ่มเติมประกอบคำร้อง รวมทั้งให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้เสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาส่งผู้แทนมาชี้แจงประกอบบันทึกคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๔.๑ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนผู้ร้องได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

การตรากฎหมายเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ถือเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา มาตรา ๕๔ ยังให้อำนาจรัฐสภาในการยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยให้มีผลทางกฎหมายได้ ฉะนั้น การที่จะใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายต้องถือเป็นข้อยกเว้น หมายความว่า ต้องมีเหตุผลความจำเป็นซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ข้อแตกต่างสำคัญในการตราพระราชกำหนดแทนที่จะเป็นพระราชบัญญัติคงเป็นในเรื่องของเงื่อนเวลา เนื่องจากพระราชบัญญัติต้องผ่านการพิจารณาของสองสภาจะใช้เวลาหลายเดือน และอาจมีความจำเป็นบางอย่างเป็นความลับที่ไม่ให้กระบวนการของการพิจารณากฎหมายล่วงรู้ไปถึงฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วส่งผลหรือสร้างความเสียหายได้

เมื่อพิจารณาถึงการตราพระราชกำหนด เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ย่อมหมายความว่า มาตรการที่จะดำเนินการตามกฎหมายนั้น เป็นเรื่องซึ่งมิอาจดำเนินการในกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ เพราะจะกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ไม่อาจตีความว่าเป็นเรื่องมาตรการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหรือเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจในบางเรื่อง เช่น ภาษีอากร ถ้าขอบเขตของคำว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายความว่า การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทั้งหมด ก็จะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการตราพระราชกำหนด กรณีพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นเรื่องแก้ไขเพิ่มเติมพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่ผ่านมาหลายครั้ง ส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม การจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตมิได้มีความจำเป็นต้องทำเป็นพระราชกำหนด การอ้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในการตราพระราชกำหนดเท่าที่รวบรวมเหตุผลมีว่า

ประการที่หนึ่ง กรณีที่มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายภาษีอากร เพื่อแก้ไขสถานการณ์ทางการคลังของประเทศ ถือเป็นเรื่องการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เช่น เมื่อใดที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะวิกฤติมีความจำเป็นเร่งด่วนจะต้องจัดเก็บรายได้เพิ่มเติม เพื่อแก้ปัญหาภาวะวิกฤติทางด้านการคลัง กรณีของพระราชกำหนดสองฉบับไม่เข้าข่ายเงื่อนไขนี้แต่ประการใด ด้วยเหตุที่ว่าด้านหนึ่ง ปัจจุบันฐานะการคลังของประเทศไม่ได้อยู่ในภาวะวิกฤติ รัฐบาลแถลงว่า มีแผนการในการที่จะดำเนินการจัดงบประมาณเพื่อเข้าสู่ภาวะสมดุลภายในระยะเวลาค่อนข้างสั้นโดยไม่คำนึงถึงการจัดเก็บรายได้ที่มาจากพระราชกำหนดสองฉบับนี้ อีกด้านหนึ่งภาษีสรรพสามิตโดยธรรมชาติ ไม่ใช่ภาษีที่มุ่งในการจัดเก็บรายได้ แต่เป็นภาษีที่ไปเพิ่มต้นทุนการบริโภค เป็นภาษีที่รัฐบาลมักจะใช้โดยหวังว่า คนจะซื้อสินค้าเหล่านั้นน้อยลง จึงไม่ใช่ภาษีที่เป็นเครื่องมือในการจัดเก็บรายได้

ประการที่สอง การตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ คือ หากดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติอาจก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพในสินค้าและบริการ เช่น อาจส่งผลให้เกิดการกักตุนสินค้า เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ประกอบการ การตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอาจต้องใช้กระบวนการพิเศษ ไม่ใช้กระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ แต่กรณีกฎหมายทั้งสองฉบับ สินค้าหรือบริการที่กำหนดให้เก็บภาษีสรรพสามิตมีการประกอบการตามปกติอยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีของบริการเหล่านี้ไม่ส่งผลในเรื่องการกักตุน ความได้เปรียบเสียเปรียบ หรือความปั่นป่วนในการประกอบกิจการ จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องตราเป็นพระราชกำหนด

ประการที่สาม เนื้อหาของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ มีเรื่องกิจการโทรคมนาคมที่รัฐบาลอ้างว่า มีความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากรัฐบาลไทยรับพันธะขององค์การการค้าโลกในการเปิดเสรีกิจการด้านนี้ เงื่อนไขของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมนั้นรัฐบาลจะต้องปฏิบัติภายในปี ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นเวลาอีก ๓ ปี แม้ไม่มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีกิจการโทรคมนาคม รัฐบาลก็ไม่ได้ละเมิดเงื่อนไขของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมแต่ประการใดเพราะกฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคมปัจจุบันก็สอดคล้องกับพันธะขององค์การการค้าโลกอยู่แล้ว รัฐบาลได้ยืนยันว่า การจัดเก็บภาษีกิจการโทรคมนาคมครั้งนี้ไม่เกี่ยวกับภาระของเอกชนที่มีต่อภาครัฐ เพียงแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการจ่ายเงินโดยแบ่งเป็นภาษีส่วนหนึ่งและเป็นค่าสัมปทานอีกส่วนหนึ่ง

ผู้ชี้แจงมีความเห็นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจแต่ประการใด เป็นเพียงนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลตามปกติ ซึ่งสามารถดำเนินการโดยอาศัยกระบวนการนิติบัญญัติปกติได้ เนื้อหาของพระราชกำหนดเป็นเรื่องการเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้รัฐ เหตุผลการตราพระราชกำหนดที่ว่า เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศน่าจะหมายความว่า ถ้าไม่ได้ตราพระราชกำหนด รายได้จะไม่เพิ่มขึ้นและความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ไม่สามารถรักษาไว้ได้ ตามประกาศกระทรวงการคลัง ฯ ที่ออกมาภายหลังพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคมที่กำหนดอัตราภาษีไว้ร้อยละ ๕๐ แต่ปรากฏว่ากิจการโทรศัพท์พื้นฐานเก็บเพียงร้อยละ ๒ ขณะที่กิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่เก็บร้อยละ ๑๐ จากการที่เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการการคลังของสภาผู้แทนราษฎรระบุชัดเจนว่า ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประมาณการรายได้จะไม่ต่างกับรายจ่ายมากนัก หมายความว่า รัฐบาลสามารถบริหารการคลังเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ รายได้ที่กระทรวงการคลังประมาณการไว้ โดยไม่รวมรายได้ที่เกิดจากพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อสถานะทางการคลังของประเทศ ดังนั้น พระราชกำหนดทั้งสองฉบับจึงไม่ได้ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด

การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างไร สินค้าในพระราชกำหนดเป็นสินค้าประเภทบริการ ซึ่งรัฐบาลออกกฎหมายดังกล่าวช้าหรือเร็วก็ไม่ส่งผลกระทบให้เกิดการกักตุนสินค้านั้นเลย รัฐบาลมุ่งตราพระราชกำหนดในส่วนของโทรคมนาคมเป็นหลัก ไม่มีคำอธิบายจากรัฐบาลที่ชัดเจนว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับได้เสริมสร้างความมั่นคงประการใด ถ้าไม่ออกจะเกิดความเสียหายอย่างไร การจัดเก็บภาษีต้องผูกพันกับสิทธิในการเป็นเจ้าของประเทศของประชาชน ฉะนั้นผู้แทนของประชาชน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีบทบาทสำคัญในการพิจารณา

เรื่องที่เกี่ยวกับการเก็บเงินและการใช้จ่ายเงินของประชาชน การจะขึ้นภาษีจึงต้องตราเป็นกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ใช่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่การลดหย่อนหรือการเรียกเก็บภาษีไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎหมายก็อนุญาตให้ฝ่ายบริหารกระทำได้ หลักสำคัญการเรียกเก็บภาษีเพิ่มต้องผ่านตัวแทนของประชาชน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีของกิจการโทรคมนาคมในพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเกี่ยวพันกับคลื่นความถี่ซึ่งในมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร หลักการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต มักจะเป็นสินค้าและบริการที่รัฐบาลไม่ประสงค์ที่จะให้มีการใช้มากจนเกินไปในลักษณะฟุ่มเฟือยหรืออาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยได้

ในส่วนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองแห่ง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย ยังมิได้ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมชัดเจน ซึ่งองค์กรทั้งสองรวมทั้งผู้ประกอบการรายอื่นๆ จะต้องประกอบการภายใต้กติกาซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม หรือ กทช. ปัจจุบันยังไม่สามารถตั้งขึ้นได้ การจะแปรรูปองค์กรทั้งสองไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนถึงขั้นที่การจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมไม่สามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติอีกประการหนึ่ง แม้ไม่มีการแปรสัญญากิจการโทรคมนาคมก็ไม่ส่งผลกระทบใดๆ ต่อการที่ประเทศไทยจะปฏิบัติตามพันธะองค์การการค้าโลกในปี ๒๕๔๙ ข้ออ้างที่ว่า ถ้าไม่มีการแปรรูปการเก็บค่าสัมปทานมาเป็นภาษีแล้ว ผลประโยชน์จะตกไปอยู่แก่ผู้ถือหุ้นหลังจากที่องค์กรรัฐวิสาหกิจทั้งสองแปรรูปนั้น ข้ออ้างนี้สวนทางโดยสิ้นเชิงกับเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ เพราะในการแปรรูป รัฐบาลจะต้องขายหุ้นแก่ภาคเอกชน เอกชนชำระค่าหุ้นรายได้นั้นตกเป็นของรัฐ กรณีที่องค์กรทั้งสองจะมีรายได้ในอนาคตมากน้อยเท่าใดจะสะท้อนอยู่ในราคาหุ้นที่มีการซื้อขายระหว่างภาครัฐกับเอกชนในวันที่มีการแปรรูปผลประโยชน์ที่รัฐได้นี้ไม่เปลี่ยนแปลง เพียงแต่รัฐจะได้ในรูปของราคาหุ้นที่สูงและไม่เก็บเงินในรูปภาษีหรือได้ราคาหุ้นในราคาที่ต่ำแต่ได้เป็นภาษีอากรในอนาคต กรณีภาษีสรรพสามิตนี้ถ้าตราเป็นพระราชบัญญัติก็น่าจะผ่านรัฐสภาได้ เหตุใดจึงตราเป็นพระราชกำหนด เหตุผลที่แท้จริงคือ กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ทำรายได้ให้รัฐมหาศาล แต่รายได้ไม่เข้าไปที่รัฐโดยตรง แต่เข้าไปที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย รายได้จากสัญญาสัมปทาน ๑๒,๘๐๑ ล้านบาท ถ้าไม่มีรายได้ในส่วนนี้แล้ว องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยก็อยู่ไม่ได้ เมื่อรายได้ส่วนนี้แปลงมาเป็นภาษีหุ้นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเกือบจะไม่มีค่าเลย ฉะนั้นในอนาคตองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยซึ่งจะเป็นคู่แข่งขันสำคัญของภาคเอกชน จะไม่มีความสามารถในการแข่งขัน ในอนาคตเมื่อมีการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมภาคเอกชนจะต้องแข่งขันกันตามกฎขององค์การการค้าโลก ในขณะเดียวกัน

ภาคเอกชนก็ต้องแข่งขันกับองค์กรที่เคยเป็นรัฐวิสาหกิจเก่า คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การแปรสัญญาสัมปทานมีหลายวิธี การตราเป็นพระราชกำหนดโดยตัดรายได้ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมาให้รัฐโดยตรง จะทำให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยอ่อนแอ การตราพระราชกำหนดแทนที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติ เพราะรัฐบาลเกรงว่า ถ้าตราเป็นพระราชบัญญัติมีโอกาสที่จะถูกตรวจสอบวิพากษ์วิจารณ์โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมทั้งสื่อมวลชนและสาธารณชน การตราเป็นพระราชกำหนด กระบวนการนิติบัญญัติค่อนข้างรวบรัด การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก็ดี วุฒิสภาก็ดีไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดได้

การตราพระราชกำหนดโดยอ้างเหตุผลเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจเรื่องการบริหารการคลังของรัฐในส่วนรายได้ที่ผ่านมา พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งโดยทำเป็นพระราชบัญญัติ การเปลี่ยนการจ่ายค่าสัมปทานมาในรูปของภาษี ฝ่ายบริหารสามารถเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีในอนาคตได้ ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบ และโดยธรรมชาติของภาษีสรรพสามิตผู้ประกอบการจะผลักภาระมาให้ผู้บริโภค ต่างจากค่าสัมปทานตรงที่เงื่อนไขการจ่ายค่าสัมปทานโยงอยู่กับเงื่อนไขการควบคุมราคาด้วย เป็นที่เข้าใจว่ารัฐบาลเปลี่ยนรูปแบบการจ่ายค่าสัมปทานไปเป็นภาษีจะเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถปรับราคาขึ้นลงได้ ค่าสัมปทานเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการให้แก่รัฐเพื่อตอบแทนสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากสัมปทาน กรณีกิจการโทรคมนาคม คือ การมีสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ การสร้างเครือข่าย การประกอบการในลักษณะผูกขาดได้ระยะเวลาหนึ่ง ผู้ประกอบการรายใหม่ ๆ ที่เข้ามาแข่งขันตามเงื่อนไขการเปิดเสรีจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เหล่านี้เลย แต่ผู้ประกอบการรายใหม่จะต้องจ่ายภาษีเท่ากับผู้รับสัมปทาน ตรงนี้เป็นความได้เปรียบเสียเปรียบ ทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันกับผู้ประกอบการรายเดิมได้ยาก เนื่องจากจะต้องรับภาระภาษีทั้ง ๆ ที่ไม่เคยได้รับสิทธิประโยชน์ใด ๆ ในขณะผู้ประกอบการรายเก่าเปลี่ยนภาระค่าสัมปทานเป็นการจ่ายภาษีสรรพสามิต ส่วนองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยเปลี่ยนฐานะจากที่เคยได้รับผลประโยชน์จากค่าสัมปทานมาเป็นผู้ที่ไม่มีผลประโยชน์เหล่านี้และจะต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย เห็นได้ว่า การเปลี่ยนกติกาเช่นนี้ผู้ที่เสียประโยชน์ คือ รัฐวิสาหกิจและผู้ประกอบการรายใหม่ ส่วนผู้ที่จะมีความได้เปรียบ คือ ผู้ประกอบการรายเดิมที่เป็นเอกชน ภาษีสรรพสามิตจะไม่ลงไปเป็นรายจ่ายของการดำเนินธุรกิจ เพราะสามารถผลักภาระให้กับผู้บริโภคได้ ฝ่ายเอกชนจึงได้รับประโยชน์ มูลค่าหุ้นจะขึ้นทันที เพราะรายจ่ายลดลง ในสัญญาสัมปทานของภาคเอกชนอัตราสูงสุดที่บริษัทต้องจ่ายค่าสัมปทานให้รัฐตกประมาณร้อยละ ๔๓ ซึ่งเป็นไปได้มากที่รัฐบาลอาจจะปรับภาษีจากร้อยละ ๒ ขึ้นไปถึงร้อยละ ๒๕ การตราพระราชกำหนดควรจะทำเมื่อมีภาวะของความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจอยู่ก่อน จึงตราพระราชกำหนดเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจขึ้นมา

๔.๒ ผู้แทนคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วย นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต นายอัชพร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และนายธีระพงศ์ สุทธินนท์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๔.๒.๑ อธิบดีกรมสรรพสามิตได้ชี้แจง สรุปได้ว่า

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในรูปของสินค้าและบริการเดิมได้แบ่งตอนของสินค้าออกเป็น ๘ ตอน และตอนที่ว่าด้วยบริการอีก ๑ ตอน สำหรับสินค้า นอกจากจะมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ๘ ตอน แล้วก็ยังมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต โดยพระราชบัญญัติอื่นอีก ๓ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสุรา ฯ พระราชบัญญัติว่าด้วยยาสูบ ฯ และพระราชบัญญัติว่าด้วยไพ่ ฯ การจัดเก็บภาษีสินค้าและบริการอื่น ๆ ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ประกอบด้วย ตอนที่ ๑ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ตอนที่ ๒ เครื่องดื่ม ตอนที่ ๓ เครื่องไฟฟ้า ตอนที่ ๔ แก้วและเครื่องแก้ว ตอนที่ ๕ รถยนต์ ตอนที่ ๖ เรือ ตอนที่ ๗ ผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง ตอนที่ ๘ สินค้าอื่น ๆ และตอนที่ ๙ สถานบริการ

สภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องนี้มี ดังนี้

ประการที่หนึ่ง กฎหมายในตอนที่ว่าด้วยบริการ อยู่ในตอนที่ ๙ “สถานบริการ” ทั้ง ๆ ที่การจัดเก็บภาษีเก็บจาก “บริการ” มิได้เก็บจากสถานบริการ

ประการที่สอง ความหมายของคำว่า “สถานบริการ” หมายถึง สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการบันเทิง เช่น สถานมหรสพ สนามแข่งม้า ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค สถานอาบน้ำ การกำหนดไว้ไม่ชัดเจนว่า สิ่งที่จะจัดเก็บนั้นเป็นสถานที่หรือเป็นตัวบริการกันแน่ ความหมายที่กำหนดไว้ในสถานบริการอาจจะไม่ครอบคลุมด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับบริการนี้ใหม่

ประการที่สาม การจัดเก็บภาษีบางอย่างมีข้อพิพาทไปยังศาลปกครอง เช่น การจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟ มีการโต้แย้งว่า จัดเก็บได้หรือไม่ หากศาลปกครองไม่เห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟโดยอาศัยข้อความของสถานบริการแล้วจะทำให้ภาษีที่เคยได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากส่วนนี้หายไป ภาษีที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่อง ในส่วนนี้กระทรวงการคลังเห็นว่า เป็นกิจการที่ควรมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตด้วย แต่กฎหมายเดิมครอบคลุมไปไม่ถึง

นอกจากนี้ในเรื่องกิจการที่เกี่ยวกับบริการโทรคมนาคม ขณะนี้ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐสองแห่ง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ปัจจุบันเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ปัจจุบันเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) หน่วยงานทั้งสองดำเนินการอยู่ในสองฐานะ คือ ในฐานะผู้กำกับดูแล กับในฐานะผู้ปฏิบัติการ การดำเนินการในฐานะผู้กำกับดูแลคงไม่สามารถที่จะคงอยู่ต่อไปได้ เนื่องจากจะมีองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ว ในฐานะผู้กำกับดูแลจะได้รับส่วนแบ่งรายได้จากผู้ประกอบการเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานทั้งสอง เมื่อหน่วยงานทั้งสองไม่สามารถที่จะเป็นผู้กำกับดูแลและไม่สามารถที่จะรับส่วนแบ่งรายได้จากผู้ประกอบการนั้นแล้ว ส่วนแบ่งรายได้ดังกล่าวจึงต้องมีที่ไป ซึ่งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เห็นว่า ควรจะเป็นกระทรวงการคลัง โดยกระทรวงการคลังได้เห็นชอบว่าควรจัดเก็บส่วนแบ่งรายได้ในรูปภาษีสรรพสามิต เพราะการจัดเก็บภาษีต้องผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่มีการตรวจสอบได้ ตั้งแต่การตรวจสอบโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ แม้กระทั่งเมื่อมีปัญหาก็ตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ

ประกอบกับภาษีมีสภาพบังคับที่ชัดเจนและใช้บังคับโดยเท่าเทียมกันทุกฝ่าย เหตุที่รายได้เข้าสู่กระทรวงการคลังควรเป็นในรูปแบบของภาษีเนื่องจากเป็นเรื่องที่รัฐต้องการจะโอนรายได้เดิมจากองค์กรของรัฐทั้งสองมาเป็นรายได้ในรูปภาษี เมื่อเป็นรายได้จากการบริการ ภาษีที่ควรจะเป็นก็คือ ภาษีสรรพสามิต อีกประการหนึ่ง คือ การที่องค์กรทั้งสองแปรรูปโดยมีเอกชนเข้ามาถือหุ้น หากไม่ดำเนินการแปลงรายได้ส่วนที่องค์กรทั้งสองได้มาให้เป็นของกระทรวงการคลังในรูปของภาษีสรรพสามิตเสียแต่บัดนี้แล้ว ก็จะทำให้รายได้ที่จะต้องจ่ายให้องค์กรทั้งสอง หากแปรรูปเป็นส่วนหนึ่งของเอกชนแล้ว เอกชนก็จะมีรายได้ตามสัดส่วนของหุ้นที่ตนเองถือจากรายได้ส่วนที่ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมชำระให้กับองค์กรทั้งสอง ด้วยเหตุนี้เมื่อได้แปลงมาเป็นภาษีสรรพสามิตเสียแล้ว รายได้ส่วนนั้นถึงแม้องค์กรจะแปรรูปไปเป็นของเอกชนก็จะไม่ตกไปเป็นของเอกชนตามอัตราส่วนที่จะมาถือหุ้นแต่ประการใด

พระราชกำหนดฉบับหลักที่แก้ไข คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ที่จัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับบริการเสียใหม่ อีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ ที่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม โดยมีเหตุผลว่า

การจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิต ว่าด้วยบริการอันเป็นพื้นฐานในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ควรครอบคลุมและมีความสอดคล้องกันเป็นหมวดเป็นตอน โดยแบ่งการจัดเก็บภาษีบริการเดิมซึ่งมีอยู่ตอนเดียวที่ว่าด้วยสถานบริการ เป็นตอนที่ว่าด้วยกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ตอนที่ว่าด้วยกิจการเสี่ยงโชค ตอนที่ว่าด้วยกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตอนที่ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ และตอนที่ว่าด้วยบริการอื่นๆ สำหรับตอนที่ว่าด้วยกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจนั้น ได้กำหนดพิกัดที่จัดเก็บภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ ไนท์คลับและดิสโกเธค และสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด สำหรับกิจการเสี่ยงโชคได้กำหนดไว้ในส่วนที่ว่าด้วยสนามแข่งม้าและการออกสลากกินแบ่ง กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สนามกอล์ฟ ตอนที่ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น ได้มีการกำหนดพิกัดในการจัดเก็บภาษีในส่วนที่เกี่ยวกับโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่ การแบ่งโครงสร้างภาษีสรรพสามิตออกมาเช่นนี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการที่จะทำให้รายได้ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับบริการมีความชัดเจนและเป็นพื้นฐานในการที่จะนำไปสู่การจัดเก็บรายได้ของรัฐซึ่งเป็นพื้นฐานของความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบันเทิงหรือหย่อนใจเดิมไม่ได้มีการจัดเก็บ ในขณะนี้เมื่อมีการจัดเก็บคาดว่าจะมีรายได้ทั้งในส่วนของไนท์คลับ ดิสโกเธคและสถานอาบน้ำหรืออบตัวและนวดประมาณ ๑,๑๐๐ ล้านบาท สำหรับกิจการเสี่ยงโชคเดิมจัดเก็บอยู่แล้วก็จะได้จัดเก็บต่อไป การออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องจะเกี่ยวข้องกับรายได้ของภาษีสรรพสามิตอยู่ประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญของความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ สำหรับกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ขณะนี้จัดเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราร้อยละสิบสำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่ และร้อยละสองสำหรับโทรศัพท์พื้นฐาน โดยจะมีรายได้ในส่วนนี้ ๕,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท รายได้จากภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนด ฯ คือ กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ประมาณ ๑,๑๐๐ ล้านบาท กิจการเสี่ยงโชคประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ๓๐๐ ล้านบาท กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐ ถ้าใช้ฐานรายรับของปี ๒๕๔๕ ประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาท ถ้าฐานรายรับของปี ๒๕๔๖ ประมาณ ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท

เมื่อเกิดภาวะวิกฤติด้านเศรษฐกิจมีปัญหาสำคัญ คือ ทุนสำรองระหว่างประเทศหายไปมาก จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างความเชื่อมั่นกลับคืนมา ในขณะเดียวกันความเสียหายจากภาวะวิกฤติทำให้รายได้ทางการคลังหายไป ด้วยเหตุนี้จึงต้องจัดทำงบประมาณขาดดุลตลอดมาจนถึงทุกวันนี้ ประเด็นสำคัญ คือ ทำอย่างไรให้ระบบงบประมาณขาดดุลกลายเป็นงบประมาณสมดุล รัฐบาลวางเป้าหมายที่จะทำให้งบประมาณสมดุลโดยเร็ว ส่วนหนึ่ง คือ การหารายได้เพิ่มขึ้นเพื่อทำให้งบประมาณสมดุลขึ้นมาได้

พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นการเปลี่ยนระบบการเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อสร้างฐานรายได้ในการจัดเก็บภาษีให้เกิดความชัดเจนแน่นอนเป็นระบบ จึงเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ขณะเดียวกันก็จะทำให้ชาวต่างชาติที่จะเข้ามาติดต่อเข้าใจกฎหมายไทยได้ว่า มีรูปแบบในการจัดเก็บภาษีอย่างไร ความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยจะมีมากขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศที่ต้องกระทำในหลายๆ ด้านพร้อมกัน การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนอกจากเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในการเร่งหารายได้เข้ารัฐแล้ว ยังเป็นการวางรากฐานของโครงสร้างพื้นฐานภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนเพื่อการจัดเก็บภาษีด้านพาณิชย์และบริการ ซึ่งจะเป็นฐานรายได้ที่สำคัญของรัฐอันเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

ภาวะเศรษฐกิจขณะนี้อยู่ในระยะฟื้นตัว เศรษฐกิจยังอยู่ในสภาวะที่จะต้องทำให้ดีขึ้นยังไม่ปกติ ต้องเร่งสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจให้มากขึ้นทุกๆ ด้าน ด้วยเหตุนี้จึงมีแนวทางในการที่จะทำงบประมาณสมดุลโดยเร็วที่สุด มีแนวทางการลดหนี้สาธารณะ ทำให้ความเชื่อมั่นมีมากขึ้น เมื่อมีความเชื่อมั่นมากขึ้นจะมีการนำเงินเข้ามาลงทุนในประเทศมากขึ้น เป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพภายใน และเมื่อการลงทุนมากขึ้น จะทำให้เกิดการจ้างงานมากขึ้น ส่งผลต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจภายในประเทศ ฉะนั้นยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนในเรื่องของการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในประเด็นการหารายได้จากภาษีสรรพสามิต

๔.๒.๒ กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้แจงสรุปได้ว่า

ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับผู้แทนกระทรวงการคลังเห็นว่า หลักการที่กระทรวงการคลังเสนอเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ซึ่งตามระบบการพิจารณากฎหมายอย่างเร่งด่วนต้องใช้ระยะเวลาประมาณ ๓ - ๖ เดือนในกฎหมายแต่ละฉบับ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตราเป็นพระราชกำหนด กรณีการตราพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ จะต้องกระทำในสมัยประชุมรัฐสภา เนื่องจากเรื่องนี้ได้มีการแสดงความคิดเห็นมาระยะหนึ่ง เงื่อนไขการตราพระราชกำหนด ตามมาตรา ๒๒๐ ซึ่งเป็นเรื่องภาษีที่ต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดินอาจจะมีปัญหา คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้ถ้าแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อจัดการระบบภาษีให้เรียบร้อยได้เร็วที่สุดก็สามารถสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างรวดเร็ว เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงตัดสินใจที่จะดำเนินการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘

๔.๒.๓ กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้ชี้แจง สรุปได้ว่า

ในส่วนขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ในอดีตเมื่อยังเป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หลังจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับรองงบดุลแล้ว กระทรวงการคลังจะเรียกให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินระหว่างร้อยละ ๕๕ ถึงร้อยละ ๖๐ ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจจะเพิ่มมากถึงร้อยละ ๘๐ ของกำไรสุทธิ เมื่อแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน ต้องเสียภาษีนิติบุคคล และที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นจะกำหนดว่าจะจ่ายเงินปันผลอย่างไร ตามพระราชกำหนด ฯ บริษัทจะต้องนำส่วนแบ่งรายได้ส่งเป็นภาษีสรรพสามิตทุกสิ้นเดือนภายใน ๑๕ วัน แม้จะเป็นบริษัทที่จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนแล้วก็ยังเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เพราะรัฐบาลยังถือหุ้นร้อยละ ๑๐๐ ถ้ารัฐบาลถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ เมื่อใดก็จะพ้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีสองฐานะ คือ (๑) เป็นผู้กำกับตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ และ (๒) เป็นผู้ให้บริการ โดยเข้าไปร่วมกับเอกชนที่มีสัญญากับบริษัทเทเลคอมเอเชีย ฯ และบริษัท ทีที แอนด์ ที ฯ เป็นเรื่องโทรศัพท์พื้นฐาน และกับบริษัท เอไอเอส ฯ เป็นโทรศัพท์เคลื่อนที่ ต่อไปบทบาทจะเปลี่ยนเป็นผู้ให้บริการเพียงอย่างเดียว บริษัทต้องนำส่งรายได้จากสัญญาร่วมการงานร่วมการลงทุนส่งเป็นรายได้ของรัฐ หากเสียเป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งต้องจ่ายทุกเดือนตัวเลขจะใกล้เคียงกัน

๔.๒.๔ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ชี้แจง สรุปได้ว่า

สำหรับการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ปัจจุบันเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ศกนี้ ได้มีเรื่องนำเสนอคณะกรรมการทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการแปลงสภาพของ กสท. ออกเป็น ๒ บริษัท คือ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด กับ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน กสท. มีสัญญาร่วมการงาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชกำหนด ฯ อยู่ ๓ ฉบับ คือ (๑) สัญญาที่ทำอยู่กับบริษัท โทเทิล แอ๊คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด ตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ (๒) สัญญาที่ทำกับบริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด ตั้งแต่ปี ๒๕๓๙ และ (๓) สัญญาที่ทำกับ บริษัท ที เอ ออเรนท์ จำกัด ตั้งแต่ปี ๒๕๓๙

เดิม กสท. จะนำส่งรายได้เข้ารัฐเมื่อมีการปิดบัญชีงบดุลประจำปีเรียบร้อยแล้ว กระทรวงการคลังจะพิจารณาว่า จะเรียกให้นำส่งเป็นร้อยละของกำไรสุทธิ ตามระบบใหม่ กสท. จะต้องให้บริษัทที่ร่วมการงานกับ กสท. นำส่งภาษีสรรพสามิตและภาษีท้องถิ่นให้รัฐเป็นประจำทุกเดือน บริษัทที่นำส่งภาษีจะมาหักจากผลประโยชน์ตอบแทนที่ให้แก่ กสท. ไม่ได้เป็นการแปรสัญญาแต่อย่างใด เป็นการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตเท่านั้น ส่วนเรื่องการแปรสัญญาเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการแยกต่างหากไม่เกี่ยวข้องกัน

การแปรสัญญา หมายความว่า การที่บริษัทจะคืนสัมปทานให้กับ กสท. แล้วจะไปดำเนินการเอง ซึ่งจะดำเนินกิจการได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจาก กทช. การแปรสัญญาคงเป็นไปตามกฎหมายโทรคมนาคมซึ่งต้องพิจารณาภายหลัง ซึ่งกระทรวงเทคโนโลยี ฯ เป็นผู้ดำเนินการ และ กสท. จะร่วมพิจารณาด้วย ในแง่ภาคเอกชนที่มาร่วมการงาน ร่วมลงทุนกับ กสท. การเสียภาษีสรรพสามิตไม่ทำให้มีภาระเพิ่มขึ้นที่จะผลักภาระนั้นไปให้กับประชาชน

๕. ศาลรัฐธรรมนูญได้เชิญผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งสถาบันดังกล่าวได้ส่งผู้มาชี้แจง ดังนี้

๕.๑ รศ. ดร.ปราณี ทินกร และ ผศ. ดร.ปราการ อาภาศิลป์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ชี้แจง สรุปได้ว่า

การพิจารณาถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ นั้น จะพิจารณาถึงการเติบโตของประเทศ ศักยภาพในอนาคตของประเทศ และรายได้ของรัฐบาล โดยรวมก็คือ ต้องพิจารณาการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นของนักธุรกิจ การขยายตัวของการส่งออก ภาวะเงินเฟ้อ เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ การขาดดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน รวมถึงการจ้างงานด้วย สำหรับภาพรวมของเศรษฐกิจ การเติบโตของการส่งออก การบริโภค รายได้ของรัฐตามข้อมูลที่ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้แถลงไว้ ค่อนข้างชัดเจนว่า เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตที่ค่อนข้างดีและรายได้จากภาษีของรัฐเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันรัฐบาลได้แถลงว่า รัฐบาลแก้ไขเศรษฐกิจได้ดีแล้ว และในอนาคตเศรษฐกิจจะโตมากกว่าร้อยละ ๖ ถ้าหน่วยงานของรัฐประเมินว่า ในอนาคตยังมีปัญหา รัฐบาลควรจะต้องชี้แจงความจริงกับประชาชน แต่เห็นว่ายังมีปัญหา เพราะว่ารัฐบาลได้ซ่อนการใช้จ่ายหลายอย่างไว้ในเงินนอกงบประมาณ เพราะฉะนั้น ไม่พบว่า รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม

ไม่ได้มีส่วนทำให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงมากขึ้น เนื่องจากภาษีสรรพสามิตส่วนนี้ได้มาจากส่วนแบ่งรายได้ที่ได้รับอยู่แล้วตามสัญญาสัมปทาน จึงไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบ แต่การเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมจะมีส่วนทำให้บริษัทรายใหม่ไม่สามารถเข้ามาแข่งได้ เพราะบริษัทรายเก่าได้เปรียบเนื่องจากมีฐานลูกค้าอยู่จำนวนมากทำให้มีข้อได้เปรียบเหนือคู่แข่งรายใหม่ ตลาดนี้จะถูกครอบงำโดยผู้ผลิตเพียงไม่กี่ราย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องแปรรูปก็มีโอกาสที่จะถูกครอบงำได้ในระยะยาวประชาชนจะเสียประโยชน์

๕.๒ รศ.ดร.ชวนชัย อัชนันท์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ชี้แจง สรุปได้ว่า

จากการที่ได้ศึกษาพระราชกำหนด ฯ ตั้งแต่ ตอนที่ ๕ ถึง ตอนที่ ๑๒ ทั้งหมดแล้ว ไม่มีตอนใดเข้าข่ายว่าจะทำให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพราะประเทศไม่อยู่ในภาวะของสงครามหรือในสถานการณ์ที่ว่า ถ้าไม่กระทำการตามพระราชกำหนดแล้ว จะทำให้เกิดภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ เกิดการขาดแคลนหรือเกิดผลเสียต่อประชาชน การตราพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ควรนำมาใช้เฉพาะกรณีที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติม ประเด็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในความหมายของนักเศรษฐศาสตร์ คงจะหมายความว่า

(๑) มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ

(๒) อัตราเงินเฟ้อไม่ควรจะเกินร้อยละ ๑๐

(๓) อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจจะต้องมากกว่าร้อยละ ๔.๕ โดยหักเงินเฟ้อเพื่อให้เป็นอัตราการเติบโตที่แท้จริง

(๔) การขาดดุลชำระเงินจะต้องไม่เกินร้อยละ ๕

(๕) หนี้ของรัฐนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕

(๖) หนี้เปรียบเทียบกับการส่งออกต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕

จึงเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดแต่ควรตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้มีการตรวจสอบและประชาพิจารณ์ อันจะเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือแก่รัฐบาลมากขึ้น

๕.๓ ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้ชี้แจง สรุปได้ว่า

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจภายใต้เป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปจะมีสี่กรอบที่ผู้ดำเนินนโยบายจะพึงกระทำ คือ

เป้าหมายที่ ๑ เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้เศรษฐกิจโตประมาณร้อยละ ๕ ขึ้นไป

เป้าหมายที่ ๒ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนทุกกลุ่มในประเทศ ให้ผู้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ด้วยความเป็นธรรม

เป้าหมายที่ ๓ เพื่อให้เกิดเสรีในทางเศรษฐกิจ คือ ทำให้เกิดการแข่งขันกันได้อย่างเสรี สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กฎ ระเบียบต่าง ๆ ได้โดยไม่มีข้อจำกัดมากนัก

เป้าหมายที่ ๔ เพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ คือ เศรษฐกิจไม่ปรับตัวเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงมากนักในเรื่องของเสถียรภาพภายในประเทศและเสถียรภาพภายนอกประเทศ

เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้วแต่ความมั่นคงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจภายในประเทศยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจน กล่าวคือ รัฐบาลต้องใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเพื่อประคับประคองภาวะเศรษฐกิจ ในปี ๒๕๔๕ โดยใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้เกษตรกร ธนาคารประชาชน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และให้ธนาคารของรัฐปล่อยสินเชื่อให้กับภาคธุรกิจ รัฐบาลใช้เงินในการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศโดยกระจายเงินไปสู่ประชาชน ประชาชนมีเงินใช้จ่ายประกอบกับรัฐบาลใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำ ภาคธุรกิจสามารถใช้อัตราดอกเบี้ยต่ำกระตุ้นให้มีการซื้อสินค้า ประชาชนจึงมีการบริโภคมาก แต่ภาคธุรกิจไม่มีการลงทุนมาก ดัชนีการลงทุนของธนาคารแห่งประเทศไทย เดือนมกราคม ๒๕๔๖ อยู่ที่ร้อยละ ๕๒ ซึ่งถ้าภาวะเศรษฐกิจปกติดัชนีการลงทุนของภาคเอกชนจะอยู่ที่ร้อยละ ๘๕ - ๑๐๐ ตัวเลขการใช้กำลังการผลิตของธนาคารแห่งประเทศไทย ปี ๒๕๔๓ ๒๕๔๔ ที่เศรษฐกิจไทยมีปัญหา กำลังการผลิตอยู่ที่ร้อยละ ๕๕ ของกำลังการผลิตเต็มร้อย เดือนมกราคม ๒๕๔๖ กำลังการผลิตอยู่ที่ร้อยละ ๖๓ ยังต่ำกว่าเกณฑ์ปกติคือประมาณร้อยละ ๗๐ ภาคธนาคารยังไม่มั่นใจในการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจ ยังไม่ปล่อยสินเชื่อด้วยความมั่นใจ ทำให้อัตราดอกเบี้ยต่ำ ภาพที่เกิดขึ้น คือ เศรษฐกิจฟื้นตัวแล้ว แต่เป็นการฟื้นตัวอยู่ครึ่งเดียว คือ ฟื้นตัวโดยภาครัฐบาลยังต้องกระตุ้นให้เศรษฐกิจฟื้นตัวโดยใช้อัตราดอกเบี้ยต่ำ เศรษฐกิจไทยยังไม่มีความมั่นคงของการฟื้นตัว รัฐบาลยังต้องใช้นโยบายขาดดุลงบประมาณเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป เมื่อรัฐบาลกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ความสำเร็จของมาตรการนั้นเห็นไม่ชัด ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการเสริมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจต่อ โดยรัฐบาลมีแนวนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน บ้านเอื้ออาทรและการนำเงินบำเหน็จบำนาญของข้าราชการมาเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ตรึงภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ ๗ หากเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวอย่างยั่งยืนแล้วเชื่อว่ารัฐบาล

ไม่จำเป็นต้องมากระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ขณะนี้ภาคเอกชนยังไม่พร้อมจะเข้ามาลงทุน รัฐบาลจึงต้องทำหน้าที่ในการกระตุ้นเศรษฐกิจต่อ ปัจจุบันธนาคารยังไม่มีความมั่นใจในการปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ สภาพคล่องจึงล้นระบบประมาณ ๕ - ๖ แสนล้านบาทมาตั้งแต่เมื่อ ๒ - ๓ ปีที่แล้ว ฉะนั้นเศรษฐกิจไทยยังไม่มีความมั่นคงในการฟื้นตัว เศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัวทั้งระบบเศรษฐกิจในทุกภาคธุรกิจ มีการฟื้นตัวเพียงบางส่วน เศรษฐกิจโลกยังไม่ฟื้นตัวอย่างชัดเจน โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น ความเสี่ยงของเศรษฐกิจไทยยังคงมีอยู่ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

เศรษฐกิจภายในประเทศ รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป เอกชนยังไม่กลับเข้ามาลงทุน ธนาคารยังมีปัญหาความเสี่ยง ส่วนเศรษฐกิจภายนอกประเทศ การส่งออกไม่แน่นอน การฟื้นตัวของเศรษฐกิจภายในประเทศภาคเอกชนจะค่อยๆ ปรับตัวดีขึ้น สัญญาณที่เห็นได้ คือ ธนาคารเริ่มปล่อยสินเชื่อ เศรษฐกิจไทยภายในประเทศน่าจะลดความเสี่ยงลงได้ภายในปี ๒ ปี หรือ ๓ ปี โดยค่อยๆ มีความมั่นคงในการฟื้นตัว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะโต ร้อยละ ๕ ขึ้นไปหลังปี ๒๕๔๗ รัฐบาลก็มีความมั่นใจอย่างนั้นตอนนี้ประเทศไทยยังไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่มีแนวโน้มจะปรับตัวไปในทิศทางที่ดีขึ้นในอนาคต ความเสี่ยงในต่างประเทศ คือ การส่งออก หลายฝ่ายเห็นว่า เศรษฐกิจสหรัฐ เศรษฐกิจยุโรป เศรษฐกิจญี่ปุ่นน่าจะทยอยปรับตัวดีขึ้น ในปี ๒๕๔๗ ๒๕๔๘ และการส่งออกของไทยน่าจะขยายตัวได้ร้อยละ ๕ - ๖ ภาควิชาการ ภาครัฐบาล ภาคราชการ คาดว่าเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๔๗ จะเริ่มปรับตัวดีขึ้น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจไทยจะเริ่มดีขึ้น เริ่มคลี่คลายปัญหาไปเรื่อยๆ เป็นลำดับโดยสรุป เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้วแต่ยังไม่แสดงถึงความมั่นคงในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

๖. ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ส่งความเห็นเรื่องการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือขอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาส่งนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคไปชี้แจง ความเห็นเรื่อง พระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตสองฉบับ แต่สภาที่ปรึกษา ฯ ขอส่งความเห็นเรื่องดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบแทนการชี้แจง สรุปได้ว่า

๖.๑ การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมยังไม่ใช่ความจำเป็นเร่งด่วน สามารถดำเนินการในรูปของการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวิธีการปกติได้

๖.๒ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม เป็นการขัดต่อลักษณะทั่วไปของภาษีสรรพสามิต เนื่องจากโดยทั่วไปสินค้าที่จะจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ได้แก่ สินค้าบริโภคที่อาจก่อผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะฟุ่มเฟือย เป็นต้น แต่กิจการโทรคมนาคมเป็นสินค้าและบริการที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน

๖.๓ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตถือเป็นการแปรสัญญากิจการโทรคมนาคมโดยปริยาย เพราะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญของสัญญา

๖.๔ การตราพระราชกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยกระทรวงการคลังแทนการจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้รัฐ เป็นการโอนอำนาจการกำกับดูแลที่สำคัญของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ให้ไปอยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาจไปลิดรอนอำนาจของ กทช. เกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

๖.๕ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมจะมีผลกระทบในวงกว้าง แม้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจะเป็นการทั่วไป แต่แท้จริงแล้วเป็นเพียงการจัดเก็บจากผู้ประกอบการรายใหม่เท่านั้น ในระยะต่อไป หากมีการขึ้นภาษีสรรพสามิตก็จะทำให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรายใหม่เสียเปรียบ ทำให้ตลาดโทรคมนาคมขาดการแข่งขัน คุณภาพมีแนวโน้มจะลดลง ค่าบริการโดยรวมจะเพิ่มสูงขึ้น และภาษีบางส่วนจะถูกผลักให้แก่ผู้บริโภค ผู้ใช้บริการจะเป็นผู้รับภาระในอนาคต ดังนั้น การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจึงไม่เหมาะที่จะใช้จัดเก็บกับบริการโทรคมนาคม

๖.๖ รัฐบาลพึงยึดหลักโปร่งใสและยึดถือผลประโยชน์ของรัฐในระยะยาวตามสัญญาร่วมการงานและรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคทั้งปัจจุบันและอนาคตควบคู่กับการสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันของผู้ประกอบการทั้งรายเก่าและรายใหม่ การใช้มาตรการภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม ไม่น่าจะชดเชยผลประโยชน์ที่รัฐพึงจะได้รับตามสัญญาเดิม นอกจากนี้ ในการโอนผลประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจพึงได้รับจากเอกชนคู่สัญญาก่อนการแปรรูปไปยังกระทรวงการคลังโดยตรง รัฐบาลควรที่จะพิจารณาโอนส่วนแบ่งรายได้ไปพร้อมกับการโอนทรัพย์สินตามสัญญาร่วมการงานไปพร้อมกัน

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๒๐ บัญญัติว่า

มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๑๘ “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ”

มาตรา ๒๑๙ “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

มาตรา ๒๒๐ “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการตราพระราชกำหนดไว้ตามมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๒๐ ซึ่งอยู่ในหมวด ๗ คณะรัฐมนตรี แล้วเห็นว่า เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า สำหรับการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ โดยกำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีไว้สองประการประกอบกัน กล่าวคือ ประการแรก ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ ต้องกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และประการที่สอง ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง คือ ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดนั้น โดยศาลรัฐธรรมนูญและรัฐสภา เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักเกณฑ์และผลของการตรวจสอบไว้ต่างกันเป็นสองขั้นตอน คือ

การตรวจสอบโดยรัฐสภา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับรัฐสภา โดยไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ที่ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ด้วย กรณีเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น” นอกจากนี้ การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ต่างจากการวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีอื่น โดยจะต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดในการวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคสี่ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

การตรวจสอบพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการดำเนินการในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยการตราพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทต่าง ๆ

รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมจะมีความเหมาะสมหรือไม่ เป็นเรื่องการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม และมาตรา ๑๘๒ ที่บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไว้หลายประการ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดและให้รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบตามวิธีการดังกล่าวข้างต้นย่อมเป็นไปตามหลักการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและเป็นไปตามหลักการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ บัญญัติไว้ ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ มิได้เป็นการยืนยันความถูกต้องเหมาะสมในการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับแต่อย่างใด

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนด คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนด คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ในการพิจารณาว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประเทศไทย ได้ประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง อันเป็นผลมาจากวิกฤติการณ์ทางการเงินเมื่อปี ๒๕๔๐ เป็นผลให้ประเทศไทยต้องดำเนินมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศเรื่อยมา แม้ว่าในปัจจุบันเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้ว แต่ความมั่นคงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจภายในประเทศยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจน กล่าวคือ รัฐบาลต้องใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เพื่อประคับประคองภาวะเศรษฐกิจ ในปี ๒๕๔๕ โดยใช้นโยบายหลายประการ เช่น นโยบายขาดดุลงบประมาณเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นต้น ฉะนั้น เมื่อเศรษฐกิจไทยยังไม่มีความมั่นคงในการฟื้นตัวในทุกภาคธุรกิจ และโดยที่ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศมีอยู่หลายระดับทั้งในยามที่ประเทศอยู่ในภาวะปกติหรือภาวะวิกฤติ อีกทั้งมาตรการทางเศรษฐกิจที่นำมาใช้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ทำได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นว่าจะเลือกดำเนินการอย่างใด

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว ปรากฏว่า เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญเพื่อการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตบางส่วน กล่าวคือ พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดลักษณะสินค้าและบริการรวมถึงอัตราภาษีสรรพสามิต โดยได้กำหนดลักษณะสินค้าและบริการ รวมถึงอัตราภาษีสรรพสามิต เป็น ๕ ตอน ประกอบด้วย สินค้า ๘ ตอน และบริการ ๑ ตอน การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับบริการแต่เดิมที่จัดเก็บรวมอยู่ในตอนเดียว คือ ตอนที่ ๕ สถานบริการ ซึ่งมีความเข้าใจไม่ตรงกันว่า จะเป็นการจัดเก็บภาษีจากสถานที่ หรือจัดเก็บภาษีจากบริการ จึงไม่สะท้อนการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่ประสงค์จะเก็บจากบริการ ประกอบกับการกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจาก “สินค้า” ได้กำหนดไว้อย่างเป็นหมวดหมู่สอดคล้องอย่างเป็นระบบ จึงสมควรแก้ไขการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจาก “บริการ” ให้เป็นหมวดหมู่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบเช่นเดียวกัน คือ ตอนที่ ๕ กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ตอนที่ ๑๐ กิจการเสี่ยงโชค ตอนที่ ๑๑ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ และตอนที่ ๑๓ บริการอื่นๆ นอกจากตอนที่ ๕ ถึง ตอนที่ ๑๒ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เมื่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศยังไม่มีความมั่นคงดังได้กล่าวข้างต้น และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีบทบัญญัติในการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตอันเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการบริการบางประเภท คือ กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ซึ่งการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ทางภาษีของรัฐอันจะส่งผลให้มีงบประมาณในการบริหารประเทศได้มากขึ้นและเร็วขึ้น อันจะส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐเพิ่มขึ้นมีส่วนลดการขาดดุลทางการคลังของภาครัฐ ทำให้รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้เร็วขึ้น และมีผลให้ภาระหนี้สาธารณะลดลง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุน อันจะส่งผลดีต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนจากต่างประเทศ และส่งผลในทางบวกต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายที่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกันกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ในส่วนของบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” จึงเป็นการตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศเช่นเดียวกัน

ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่ได้พิจารณามาข้างต้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๘ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายผัน จันทรปาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชาชาญ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๖ คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายมงคล สระฏัน นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัศวโรจน์ และนายอมร รักษาสัตย์ เห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖

และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพราะโดยหลักการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตย นั้น การตรากฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ การตราพระราชกำหนดโดยคณะรัฐมนตรีจึงเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในกรณียกเว้น ซึ่งรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขเนื้อความในพระราชกำหนดได้ ทำได้แต่เพียงอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น หากเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดได้มากเกินไปจะมีผลทำให้การดุลและคานอำนาจในการตรากฎหมายระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาเสียไปและไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ประกอบกับสาระสำคัญของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชน แต่เป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคในบริการนั้นน้อยลง กิจการในพระราชกำหนดเกือบทั้งหมดเป็นกิจการฟุ่มเฟือยไม่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชน เช่น สถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด สนามกอล์ฟ ไนท์คลับ สนามแข่งม้า เป็นต้น คนใช้บริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตจึงมีจำนวนน้อย รายได้จากการเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดจึงมีไม่มากนัก สำหรับกิจการโทรคมนาคมที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ แม้ไม่มีการตราพระราชกำหนด ฯ รัฐก็มีรายได้จากสัญญาสัมปทานอยู่แล้ว การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมไม่ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด อีกทั้งกิจการโทรคมนาคมเป็นสาธารณูปโภคสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดวิธีการจัดการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และยังไม่ถึงกำหนดเวลาที่จะต้องเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมตามที่ได้ทำข้อตกลงไว้กับองค์การการค้าโลก ในปี ๒๕๔๙ ดังนั้น ในกรณีนี้หากจะตราเป็นพระราชบัญญัติจะทำให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องนี้ได้อย่างรอบคอบ และเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้างด้วย เมื่อพิจารณาสาระสำคัญและเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ และคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี ประกอบกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศตามรายงานจากหน่วยงานต่างๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย แล้ว เห็นว่าสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะที่ตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ไม่ได้ประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจหรือมีความจำเป็นที่จะต้องจัดเก็บรายได้โดยเร่งด่วนเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ของประเทศ ทั้งอีกเพียง ๗ วัน ก็จะเปิดประชุมรัฐสภาสมัยสามัญทั่วไป ซึ่งรัฐสภาสามารถจะพิจารณาตรากฎหมายตามปกติได้แล้ว จึงไม่เข้าเงื่อนไขในการที่จะตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๔ คน ได้ลงมติเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ วรรคสี่ ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ปรากฏว่า คะแนนเสียงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มีจำนวน ๖ คน ซึ่งไม่ถึงสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๔ วรรคสี่ ดังนั้น จึงถือว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว

| | |
|---|---|
| นายกระมล ทองธรรมชาติ | ประธานศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายจิระ บุญพจนสุนทร | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายผัน จันทรปาน | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายมงคล สระฏัน | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายมานิต วิทยาเต็ม | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายศักดิ์ เตชาชาญ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |

| | |
|---|---|
| นายสุจิต บุญบงการ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นางเสาวนีย์ อัศวโรจน์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายอมร รักษาสัตย์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายอุระ หวังอ้อมกลาง | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๔/๒๕๔๖** **วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่**

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ที่เข้าชื่อกัน ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง สรุปความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนี้

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา 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 และเพื่อไม่ให้องค์กรฝ่ายบริหารดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับโดยไม่เคารพหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙

ผู้ร้องได้อ้างถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” อันแสดงว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดจะกระทำได้ก็เฉพาะแต่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ

ก. เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ

ข. เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

ค. เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

ง. เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

ผู้ร้องเห็นว่า ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้บังคับนั้น เมื่อพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่า คณะรัฐมนตรีเห็นว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และโดยเหตุที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ผู้ร้องอ้างว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อันเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบและเป็นเหตุที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นกล่าวอ้างนั้นมีความหมายอย่างไร ในการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (Indefinite Legal Concept) นั้น นอกจากจะพิเคราะห์ความหมายสามัญของถ้อยคำดังกล่าวแล้ว จะต้องพิเคราะห์วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ

(Ratio Legis) บริบทแวดล้อม ถ้อยคำ (Context) ตลอดจนผลที่จะตามมาจากการตีความถ้อยคำดังกล่าวด้วย การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัตินั้น เห็นได้ว่าจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือมีภยันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้า จนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด สภาพแห่งความวิกฤติของปัญหาอาจจะเป็นเรื่องของความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หากสภาพวิกฤติของปัญหานั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก จนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงิน การคลังอย่างรุนแรง หรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่

ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใด ๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ไม่ได้ หากขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใด ๆ ของรัฐบาลในงานนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนดและให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้ก่อนโดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมากจนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันไร้ความหมายลง และจะเป็นการถางทางให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จในที่สุด

ผู้ร้องอ้างว่า ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่กล่าวมาหรือไม่ หากพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่า คณะรัฐมนตรีเห็นว่าจากการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเห็นว่า เป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ดังจะได้แสดงเหตุผลประกอบข้อเท็จจริงต่อไป จึงทำให้การตราพระราชกำหนดอันเป็นผลสืบเนื่องกันไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกัน

ผู้ร้องตั้งประเด็นในการพิจารณาต่อไปว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นดำรงอยู่หรือไม่ พิเคราะห์เนื้อหาของพระราชกำหนดดังกล่าวประกอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้ว เห็นว่า

๑. การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนดไม่มีอยู่ การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดา ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติ ที่ว่า

การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดานั้น จะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดนั้นเองที่กล่าวว่า การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หาได้มีความในตอนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจ กล่าวคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่แนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่ปรากฏอยู่เลย การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ก่อนที่จะได้ดำเนินการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ได้มีบุคคลและองค์กรต่างๆ ออกมาคัดค้านการดำเนินการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม ก็ย่อมจะเห็นได้ว่า หากคณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ กรณีนี้ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่าและยังจะเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย เพราะหากคณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายดังกล่าวในรูปของร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ประเด็นต่างๆ ในกฎหมายจะกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่บุคคลหลายฝ่ายทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภาจะได้แสดงความเห็น อภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ ก่อนที่รัฐสภาจะได้ตัดสินใจตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับต่อไป

๒. หากมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงกิจการด้านบริการ โดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ รวมถึงบริการอื่นๆ ที่ตราไว้แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าข้อพิจารณาก็คือการรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องมีผลใน ๒ ด้าน ในด้านหนึ่งการกำหนดจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะมีผลในทางด้านบวกคือ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือในทางด้านลบ คือ ถ้าหากไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อพิจารณาดูเหตุผลในการตราพระราชกำหนดประกอบข้อกฎหมายทั้งหมดแล้ว เห็นว่า ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘

กล่าวคือ แม้รายได้จะเพิ่มขึ้นจากพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวแต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่าหากไม่เพิ่มขึ้นแล้ว จะทำให้เศรษฐกิจของชาติเกิดล่มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกมาอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน แม้ในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวออกมาก็จะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางด้านเศรษฐกิจได้ กล่าวคือ ในแง่ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นก็เป็นกิจการซึ่งจะต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้รัฐอยู่แล้ว การกำหนดจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นดังกล่าวก็เป็นเรื่องที่ทำให้กิจการดังกล่าวจำเป็นจะต้องจ่ายภาษีเพิ่มตามที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับ แต่ถึงไม่มีการจ่าย กิจการดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจจนถึงขั้นที่อาจทำให้สูญเสียความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ ประการสำคัญโดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองก็เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้น การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งในกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใดและรัฐบาลเองก็มีการย้ำถึงความมั่นคงด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอดแม้แต่กระทั่งการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดด้วยซ้ำไป

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการในตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณีกิจการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน การให้สัมภาษณ์ของบุคคลภายในรัฐบาลทั้ง พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และนาวาอากาศตรี ศิธา ทิวารี โฆษกรัฐบาลต่างได้ยืนยันในต่างกรรมต่างวาระกันว่า กรณีกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวเสมือนกับเป็นการจ่ายเท่าเดิมแต่แบ่งจ่าย ๒ ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิตและส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัมปทาน จะเห็นได้ว่า คำอธิบายเหตุผลและข้อชี้แจงดังกล่าวนั้น ไม่มีเหตุผลในทางด้านที่ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของรายได้ ซึ่งกิจการโทรคมนาคมก็ยังมีเงื่อนไขเวลาอีกหลายปีจึงมีผลบังคับใช้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาดูแล้วจึงไม่สามารถอ้างเหตุผลการตราพระราชกำหนดว่าเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขั้นจะเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องกล่าวถึง การแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยการตราเป็นพระราชกำหนดว่า แม้จะเคยมีการดำเนินการ ๓ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๕ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ แต่ก็มีเหตุผลและความจำเป็นที่แตกต่างจากการตราเป็นพระราชกำหนดในครั้งนี้อย่างมาก กล่าวคือ ทั้ง ๓ กรณีเป็นเรื่องของการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตก๊าซธรรมชาติสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิงและก๊าซธรรมชาติเหลว ซึ่งเป็นสินค้าใหม่ในขณะนั้น ซึ่งโดยลักษณะสินค้ามีความจำเป็นต้องกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตโดยทันทีฉบับหนึ่ง เป็นเรื่องของภาษีน้ำมันซึ่งจำเป็นจะต้องปรับปรุงอัตราภาษีให้สอดคล้องกับการดำเนินการลอยตัวราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันโดยทันทีฉบับหนึ่ง และเป็นเรื่องการป้องกันและการนำน้ำมันไปใช้ผิดประเภทอีกฉบับหนึ่ง จึงต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพื่อให้โครงสร้างการใช้พลังงานเป็นไปอย่างถูกต้อง ส่วนการแก้ไขอีก ๒ ครั้ง คือ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการแก้ไขโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ดูเหตุผลและสาระในการแก้ไขแล้วฉบับหนึ่งเป็นการแก้ไขชื่อเรียกหน่วยการจัดเก็บภาษีก๊าซปิโตรเลียม (แอล.พี.จี.) และก๊าซที่คล้ายกันจาก “ลิตร” เป็น “กิโลกรัม” และมีการปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ดูการดำเนินการที่ผ่านมาจะมีเหตุผลความจำเป็นในการตราเป็นพระราชกำหนดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจชัดเจนมากกว่าการตราเป็นพระราชกำหนด ๒ ฉบับดังที่กล่าวมาแล้วอย่างชัดเจน

และหากจะอ้างอิงการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตว่า จำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพราะหากไม่มีการประกาศโดยทันทีทันใดแล้ว โดยทอดระยะเวลาประกาศออกไปอาจทำให้มีการกักตุนสินค้าเกิดการเก็งกำไร จนกระทั่งอาจจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังเช่นกรณีเชื้อเพลิงก๊าซ น้ำมัน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ในกรณีของพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวนั้นมิได้มีลักษณะของสินค้าที่สามารถจะกักตุนได้หากไม่มีการตราเป็นพระราชกำหนดโดยทันที ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็คือสนามกอล์ฟ กิจการโทรคมนาคม กิจการที่ได้รับอนุญาตสัมปทานจากรัฐ ดังนั้น เมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราโดยอ้างเหตุความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้เลย เพราะถึงไม่ตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว สินค้าดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้อยู่แล้ว หากจะตราในรูปของกฎหมายในลักษณะอื่น เช่น พระราชบัญญัติแม้จะมีการทอดระยะเวลาออกไปสินค้าหรือบริการดังกล่าว ก็ไม่สามารถกักตุนได้โดยลักษณะของสินค้านั้นเอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๓ คน จึงมีความเห็นพ้องต้องกันว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และมีผลให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกัน จึงยื่นคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดให้พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ต้นต่อไป

**สาระสำคัญของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ**

**(๑) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖** มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ทั้งนี้ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในหลายเรื่อง เช่น

- กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ได้แก่ การประกอบกิจการในด้านบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ ในสถานบริการ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สถานมหรสพ สถานที่ฉายภาพยนตร์ ไนท์คลับ คาบาเร่ต์ ดิสโกเธค เป็นต้น ได้กำหนดอัตราพิกัดภาษีของไนท์คลับ และดิสโกเธค ตามมูลค่าร้อยละ ๒๐ ส่วนสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด ตามมูลค่าร้อยละ ๒๐ เช่นกัน

- กิจการเสี่ยงโชค ได้แก่ การประกอบกิจการในการจัดให้มีการเสี่ยงโชคโดยวิธีการใดๆ เพื่อให้ได้รับเงิน รางวัล หรือประโยชน์อย่างอื่น เช่น สนามแข่งม้า การออกสลากกินแบ่ง เป็นต้น โดยกำหนดอัตราพิกัดภาษีของสนามแข่งม้า ตามมูลค่าร้อยละ ๒๐ ส่วนการออกสลากกินแบ่งกำหนดตามมูลค่าร้อยละ ๒๐ เช่นกัน

- กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การประกอบกิจการที่มีผลกระทบต่อดุลยภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สนามกอล์ฟ เป็นต้น โดยได้มีการกำหนดให้สนามกอล์ฟอยู่ในพิกัดอัตราภาษีตามมูลค่าร้อยละ ๒

- กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐในลักษณะการให้บริการ ได้แก่ การประกอบกิจการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการให้บริการแก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยกำหนดให้กิจการโทรคมนาคมอยู่ในกิจการประเภทนี้ โดยกำหนดพิกัดอัตราภาษีตามมูลค่าร้อยละ ๕๐

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

เมื่อพิจารณาเฉพาะกิจการโทรคมนาคมแล้วปรากฏว่าเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราสูงถึงร้อยละ ๕๐ แต่กฎหมายก็ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกประกาศกระทรวงการคลัง ลดอัตราภาษีสรรพสามิตที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ ซึ่งกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๖๘) ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิตที่มีการแก้ไขโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖

ตัวอย่างการลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิตตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๖๘) เช่น กิจการโทรคมนาคม มีการลดและยกเว้นอัตราภาษี ดังนี้

๑) กิจการโทรศัพท์พื้นฐาน

- รายรับจากการให้บริการโทรศัพท์ภายในประเทศ อัตราที่กำหนดไว้ คือ ร้อยละ ๕๐ ลดลงเหลืออัตราร้อยละ ๒

- รายรับจากการให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ เฉพาะในส่วนที่เป็นรายรับภายในประเทศ อัตราที่กำหนดไว้ คือ ร้อยละ ๕๐ ลดลงเหลืออัตราร้อยละ ๒

- รายรับอื่นๆ อัตราที่กำหนดไว้ คือ ร้อยละ ๕๐ ได้รับการยกเว้นภาษี

๒) กิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือวิทยุคมนาคมระบบเซลลูล่า

- รายรับจากการให้บริการโทรศัพท์ภายในประเทศ อัตราที่กำหนดไว้ คือ ร้อยละ ๕๐ ลดลงเหลืออัตราร้อยละ ๑๐

- รายรับจากการให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ เฉพาะในส่วนที่เป็นรายรับภายในประเทศ อัตราที่กำหนดไว้ คือ ร้อยละ ๕๐ ลดลงเหลืออัตราร้อยละ ๑๐

แม้อัตราภาษีสรรพสามิตถูกกำหนดไว้เป็นเพดานขั้นสูงโดยพระราชกำหนด แต่สามารถลดอัตราภาษีหรือยกเว้นได้โดยออกเป็นประกาศกระทรวงการคลัง เท่ากับให้อำนาจฝ่ายบริหารในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีสรรพสามิตได้ ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่จำเป็นต้องให้ฝ่ายบริหารโดยกระทรวงการคลังสามารถออกประกาศเปลี่ยนแปลงได้ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป เพราะหากต้องมาแก้ไขอัตราภาษีโดยการตราพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติก็จะเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก แต่ถึงอย่างไร ประกาศกระทรวงการคลังก็ไม่อาจกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีสูงเกินกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดได้

(๒) **พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖** ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ทั้งนี้ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ มีสาระสำคัญ คือ แก้ไขบทนิยามศัพท์คำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยแก้ไขใหม่ดังนี้

- “บริการ” หมายความว่า การให้บริการในทางธุรกิจในสถานบริการ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต

- “สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการ และให้หมายความถึงสำนักงานใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นในการประกอบกิจการ ในกรณีที่ไม่อาจกำหนดสถานที่ให้บริการได้แน่นอน

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดนี้ คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ และแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบคำร้องของผู้ร้องเพื่อชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน ๑๕ วัน

ต่อมา สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนที่สุด ๒ ฉบับ ถึงศาลรัฐธรรมนูญ คือ ฉบับที่ นร ๑๕๐๓/๒๓๑๓ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และฉบับที่ นร ๑๕๐๓/๓๑๑๔ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ชี้แจงความเห็นของคณะรัฐมนตรี สรุปได้ดังนี้

คณะรัฐมนตรีชี้แจงว่า การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภคบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพและบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งได้ลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานกลับคืนมา เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๖ และได้นำพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ สำหรับเหตุผลตามที่ปรากฏท้ายพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมีดังนี้

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต

ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

คณะรัฐมนตรีอ้างว่า พระราชกำหนดที่ตราขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว เพราะความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมในยามที่รัฐจำเป็นต้องจัดหารายได้เพิ่มเติมประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดรายจ่ายในยามที่รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงและไม่จำเป็นประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ชาวต่างชาติ นักลงทุนและเจ้าหนี้ประการหนึ่ง หรือช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวถึงขั้นวิกฤติอีกประการหนึ่ง ในเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลนี้และรัฐบาลก่อนๆ เคยประสบกับภาวะที่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ หลายครั้ง ในครั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนด ด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. คำนิยาม และความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังไม่ชัดเจนพอ ก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด เช่น ข้อความในตอนที่ ๕ ที่ว่าให้จัดเก็บจาก “สถานบริการ” มีผู้เห็นว่า ย่อมหมายความถึงอาคารสถานที่เท่านั้น รัฐจึงไม่อาจเรียกเก็บจากการบริการได้ นอกจากนั้นเดิมที่ให้จัดเก็บจากสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้เห็นว่ากิจการสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัวก็ดี ต้องชำระภาษีสรรพสามิตทั้งสิ้น ซึ่งไม่ตรงกับประสงค์ของทางราชการ และนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมกิจการสปา การนวดแบบไทยแผนโบราณตลอดจนการนวดฝ่าเท้าอันเป็นธุรกิจเพื่อสุขภาพและชาวต่างชาตินิยมเข้ามาใช้บริการในประเทศไทย ทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นอันมาก กิจการเหล่านี้ไม่มีการให้บริการอาบน้ำหรืออบตัว

แต่ถ้อยคำในกฎหมายเดิมบัญญัติว่า “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจ ไม่กล้ากำหนดพิกัด ในเวลาที่ผ่านมาจึงไม่เคยเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทนี้เลยก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ จึงสมควรกำหนดคำนิยามและพิกัดเสียใหม่โดยเร่งด่วนให้ชัดเจน

๒. กิจการบางอย่างไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทยแต่ในปัจจุบันมีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังกำลังพิจารณาจะอนุญาตให้ดำเนินการได้เพื่อให้ทันกับความต้องการและความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศและเพื่อประโยชน์แก่การท่องเที่ยว ได้แก่ กิจการเสี่ยงโชคประเภทการออกสลากกินแบ่งซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เรียกว่า หวยออนไลน์ ล็อตโต้ กิจการเหล่านี้เดิมทีไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต จำเป็นต้องเร่งสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นรองรับ เพื่อเป็นการเตรียมการและให้ผู้ลงทุนได้ทราบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน

๓. สินค้าหรือบริการบางอย่างที่แม้จะมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต แต่ก็ได้จัดประเภทไว้อย่างไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เป็นปัญหาในการกำหนดพิกัด เช่น สนามกอล์ฟ เดิมจัดอยู่ในประเภทที่ ๐๙.๘๐ ซึ่งเกิดความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน เพราะไม่มีผู้ใดทราบว่า ประเภทที่ ๐๙.๘๐ ได้แก่อะไรบ้าง ผู้ประกอบการสนามกอล์ฟบางแห่งไม่ยอมชำระภาษี และมีคดีฟ้องร้องอยู่ในศาลปกครองในขณะนี้ โดยสมาคมกอล์ฟได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิตว่าเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสนามกอล์ฟไม่ถูกต้องขัดต่อกฎหมาย เพราะบทบัญญัติตอนที่ ๙ ของพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ให้เก็บได้จากสถานบริการเท่านั้น ข้อความตอนที่ ๙ เดิมได้นิยามว่า หมายถึง สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ สมาคมกอล์ฟเห็นว่า สนามกอล์ฟเป็นสนามกีฬามิใช่สถานบริการบันเทิงหรือหย่อนใจ รัฐจึงไม่อาจเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตได้ ในการออกพระราชกำหนดครั้งนี้จึงได้ระบุถึงสนามกอล์ฟให้ชัดเจน ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค ในกฎหมายเดิมไม่ปรากฏว่า มีพิกัดอัตราภาษีเท่าใด จึงไม่เคยมีการจัดเก็บภาษี ทำให้กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศด้านภาษีอากร ในครั้งนี้ได้จัดประเภทใหม่และระบุให้ชัดเจนว่า สนามกอล์ฟ จัดอยู่ในประเภทกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค จัดอยู่ในประเภทกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ การออกสลากกินแบ่ง จัดอยู่ในประเภทกิจการเสี่ยงโชค และกิจการแต่ละอย่างมีพิกัดเท่าใด

๔. เรื่องการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใด โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่แสดงว่าจะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทานและคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนาใดๆ ที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม

ที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีตระหนักดีว่าการดำเนินการเช่นว่านั้น ในขณะที่ยังไม่มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) อาจขัดต่อมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ในครั้งนี้เป็นเรื่องของ “พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต” เท่านั้น ไม่มีทางที่จะบิดเบือนหลบเลี่ยงให้กลายเป็นการแปรสัญญาสัมปทานไปได้เป็นอันขาด

การตราพระราชกำหนดมีผลกระทบในแง่ของเศรษฐกิจในข้อที่ว่า ปัจจุบันมีเอกชนหลายรายได้รับสัญญาสัมปทานให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์มือถือจากรัฐวิสาหกิจสองแห่ง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าสัมปทานแก่รัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือทั้งสองแห่งเป็นค่าตอบแทนรายปี ในพ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองแห่งนี้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยดำเนินการจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัท ทศท จำกัด และบริษัท กสท จำกัด ขณะนี้อยู่ระหว่างการจำหน่ายหุ้นในบริษัททั้งสอง ในสถานการณ์ปัจจุบัน การจะจำหน่ายหุ้นจำนวนมาก ให้แก่ผู้สนใจชาวไทยย่อมเป็นไปได้ยาก จึงมีโอกาสสูงที่นักลงทุนชาวต่างชาติจะเข้ามาถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว กระทรวงการคลัง มีความวิตกว่าโดยที่ในปัจจุบัน ค่าสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมเป็นรายได้ที่บริษัทคู่สัญญาชำระแก่รัฐวิสาหกิจซึ่งในที่สุดย่อมเป็นของรัฐทั้งหมด แต่เมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทและมีการจำหน่ายหุ้นแก่นักลงทุนต่างชาติ ต่อไปค่าสัมปทานนี้ก็จะตกเป็นรายได้ของบริษัทซึ่งอาจมีเอกชนต่างชาติถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบทำให้พ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจและไม่ว่าจะถือหุ้นเท่าใด รายได้ส่วนนี้จะมิได้เป็นของรัฐทั้งหมดอีกต่อไป แต่ต้องจัดสรรเป็นกำไรของบริษัท เป็นโบนัสของพนักงานและเป็นเงินปันผลของผู้ถือหุ้น วิธีที่จะทำให้ “ค่าสัมปทาน” ยังคงเป็นของรัฐเป็นส่วนใหญ่ก็คือการแปลงค่าสัมปทาน (ไม่ใช่แปรสัญญาสัมปทาน) บางส่วนให้เป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะทำให้รัฐเรียกเก็บได้ เพราะต้องส่งให้แก่รัฐโดยตรง ที่เหลือจะจ่ายเป็นส่วนแบ่งแก่บริษัท พนักงานและผู้ถือหุ้น

ผลจากพระราชกำหนดนี้ ในแง่ของบริษัทคู่สัญญาสัมปทานก็มิได้มีเหตุที่จะต้องชำระเงินแก่รัฐน้อยลง หรือมีภาระเพิ่มขึ้นเพราะยังคงต้องชำระเท่าเดิม ในแง่ของผู้ถือหุ้นเมื่อทราบล่วงหน้าแล้วว่ารายได้นี้ส่วนหนึ่งจะต้องชำระเป็นภาษีสรรพสามิตแก่รัฐก็มิได้ถือว่าเสียเปรียบ ในแง่ของประชาชนโดยเฉพาะผู้บริโภคก็มิได้มีเหตุที่จะต้องเสียค่าบริการเพิ่มขึ้น เพราะบริษัทผู้รับสัมปทานมิได้มีภาระใดเพิ่มขึ้นจนต้องอ้างว่า การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจนต้องผลักภาระไปสู่ผู้บริโภค เพราะภาษีสรรพสามิตเป็นเรื่องที่แบ่งเอาจากส่วนหนึ่งของค่าสัมปทานที่จะต้องชำระแก่รัฐ มิใช่เก็บบนฐานเดิม คือค่าสัมปทาน

ไม่ว่ากรณีก่อนหรือหลังการตราพระราชกำหนดบริษัทสัมปทานยังคงมีรายได้เท่าเดิม (๒๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีก่อนหักภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และอื่นๆ) ส่วนรัฐก็ยังคงได้รวมแล้ว ๗,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีเท่าเดิมไม่ได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด ถ้าไม่มีการตราพระราชกำหนด ในส่วนของ ทศท. จะเป็นฝ่ายได้ ๗,๐๐๐ ล้านบาท เดิมรายได้ส่วนนี้ตกได้แก่ ทศท. ก็ไม่มีปัญหาเพราะ ทศท. คือ รัฐ แต่นับจากนี้ไปไม่มีความแน่นอนว่า ทศท. จะเป็นของรัฐทั้งหมดหรือไม่ เพราะ ทศท. ประกอบด้วย รัฐ ผู้ถือหุ้นชาวไทยและนักลงทุนจากต่างชาติ ดังนั้น การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐ (กระทรวงการคลัง) มีรายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นทันที และสามารถจัดเก็บได้ต่อเนื่องทุกเดือน และภาษีสรรพสามิตนั้น รัฐสามารถเรียกเก็บได้ตลอดไป แม้หมดอายุสัญญาสัมปทานแล้ว แต่ค่าสัมปทานนั้นจะมีการชำระเพียงเท่าอายุสัมปทานเท่านั้น การจัดภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐมีรายได้เข้าคลังเร็วขึ้น มากขึ้นกว่าเดิม และยาวนานกว่าค่าสัมปทาน ข้อนี้คือ สิ่งที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นประโยชน์แก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง ถ้าไม่เร่งตรากฎหมายกำหนดเรื่องพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตของกิจการโทรคมนาคมประเภทสัญญาสัมปทานแล้วรัฐจะขาดรายได้ประจำแต่ละเดือนเป็นอันมาก และหากออกกฎหมายในเรื่องนี้ช้าไปจน ทศท. ขายหุ้นแก่นักลงทุนไปแล้ว รัฐก็จะถูกตำหนิจนหมดความเชื่อถือได้ว่า ปิดบังข้อเท็จจริงปล่อยให้คนซื้อหุ้นแล้วออกกฎหมายมาทำให้ผู้ถือหุ้นเสียประโยชน์

กรณีดังกล่าวนี้เองที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ก่อนที่รัฐจะขาดรายได้จำนวนมากโดยผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนดโดยเร่งด่วน

อนึ่ง เมื่อพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ แล้ว บริษัท สัมปทานโทรคมนาคมได้นำเงินภาษีสรรพสามิตของวันที่ ๒๘ - ๓๑ มกราคม ๒๕๔๖ รวม ๔ วัน ส่งให้กรมสรรพสามิต เป็นเงิน ๔๕,๑๖๖,๖๗๗ บาท

สำหรับคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเห็นว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีขอชี้แจง ดังนี้

คณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วยกับหลักการที่ว่า “ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจรัฐเป็นของประชาชนและพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาล และอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ นั้น ย่อมต้องถือว่า องค์กรที่มีความชอบธรรมสูงสุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง....”

ตามที่ ระบุว่า ในเรื่องของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรง หรืออาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่ คณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับหลักการนี้ แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วว่า การตราพระราชกำหนดครั้งนี้เป็นไปตามหลักดังกล่าวทุกประการตามข้อมูลที่รัฐบาลได้รับรายงานมา กล่าวคือ รัฐบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งควรจัดเก็บได้มากขึ้นกว่าที่ผ่านมา

คำร้องของผู้ร้องที่กล่าวว่ากิจการที่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนั้น “แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น”

คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินกำกับดูแลกระทรวงการคลังได้รับทราบข้อมูลในทางตรงกันข้ามกับคำร้องว่า หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการเพื่อตราพระราชกำหนดก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมหาศาลจากกิจการสถานอาบอบนวด และไนท์คลับ ซึ่งถือว่าเป็นบริการบันเทิงที่ฟุ่มเฟือย กิจการสนามกอล์ฟ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการโทรคมนาคมซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมดจะไม่เป็นของรัฐส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอีกต่อไป ในภาวะเศรษฐกิจขณะนี้รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้เข้ารัฐ สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร และมีตัวเลขพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนรองรับการลงทุนจากต่างชาติที่จะเข้ามาจัดตั้งสถานบริการบันเทิง สถานธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟและการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ทศท และบริษัท กสท อันจะเป็นการระดมทุนเข้าประเทศ ส่งเสริมการลงทุน และการท่องเที่ยว ก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศ จากการเก็บภาษีทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐอีกเป็นจำนวนมาก ในการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเดินทางไปเชิญชวนชาวต่างชาติให้มาลงทุนในประเทศไทยเมื่อปลายเดือนมกราคมก็ได้มีการนำพระราชกำหนดนี้ไปชี้แจงต่อชาวต่างประเทศด้วย จนได้รับความสนใจเป็นอันมากโดยถือว่าชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม คณะรัฐมนตรีจึงถือว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลสร้างรายได้แก่รัฐ และความเชื่อมั่นในการลงทุน นับว่าเป็นการสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้เป็นไปเพื่อรักษาระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศ เพราะหากปล่อยให้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการหรือกิจการต่างๆ สับสนหรือไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้อันพึงได้ ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบภาษีของประเทศ รายได้ที่รัฐได้มาจากพระราชกำหนดนี้ถือว่า มีจำนวนมากโดยเฉพาะภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมสัมปทานเพียงอย่างเดียวในช่วงเวลา ๔ วัน มีจำนวนถึง ๔๕ ล้านบาทเศษ ซึ่งรัฐจะมีรายได้ประเภทนี้อย่างสม่ำเสมอเป็นรายได้ทุกเดือน หากคิดทั้งปีจะมีจำนวนมากพอที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศและอุดหนุนงบประมาณของประเทศได้อย่างดี การที่ผู้ร้องวิจารณ์ว่า การตราพระราชกำหนดไม่ก่อให้เกิดผลในด้านบวก จึงเป็นการกล่าวโดยไม่ทราบข้อเท็จจริง ส่วนที่กล่าวในคำร้องว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับความฉุกเฉินเร่งด่วนซึ่งมีการนำคำให้สัมภาษณ์ของบุคคลในรัฐบาลที่กล่าวเป็นส่วนตัวและตัดทอนหรือเลือกเอาแต่เฉพาะข้อความที่ได้ประโยชน์มาอ้างอิง คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ประเด็นนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ผู้ร้องจึงไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

การตราพระราชกำหนดในเรื่องนี้มิใช่การบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ให้ไว้ทุกประการ การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องป้องกันการกักตุนสินค้า การจะพิจารณาว่า เรื่องใดเกี่ยวด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่ จึงควรพิจารณาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการไม่มีกฎหมายมาควบคุมหรือมีแต่ล่าช้า การที่กฎหมายไม่ครอบคลุมเพียงพอ หรือเกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ หรือหากปล่อยทิ้งไว้จะทำให้ระบบภาษีของประเทศไม่ได้รับความเชื่อถือ เพราะมีช่องว่างจนอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดฉบับที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับฉบับแรก จึงจำเป็นต้องมีเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตามนัยที่กำหนดไว้ในฉบับแรก ส่วนพระราชกำหนดฉบับแรกได้ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีเร่งด่วน จึงได้ดำเนินการเพื่อตราขึ้นตามมาตรา ๒๑๘

คณะรัฐมนตรีชี้แจงต่อไปว่า คณะรัฐมนตรีตระหนักในอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา และระมัดระวังอยู่เสมอที่จะไม่กระทบหรือล่วงล้ำอำนาจดังกล่าว แต่ในกรณีนี้เป็นความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ในชั้นพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มีผู้ยกประเด็นว่า กรณีนี้เกี่ยวด้วยภาษีอากรซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงควรตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ ไม่ใช่มาตรา ๒๑๘ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะไม่อาจมีผู้ใดส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๙ ได้ แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นเรื่องจำเป็นและ

ปกติธรรมดาไม่มีสิ่งใดที่รัฐบาลควรหลบเลี่ยงหรือเกรงกลัวว่า ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่สำคัญคือ เป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เห็นประจักษ์ หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องเร่งตราขึ้นเป็นกฎหมายเพื่อรองรับการลงทุนต่างๆ ที่กำลังเข้ามาโดยไม่อาจรอการตราพระราชบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ หรือแม้แต่จะรอการเปิดสมัยประชุมรัฐสภา ในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แล้วตราเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ ได้ แต่หากทำเช่นนั้นก็อาจช้าไปและไม่สมควร คณะรัฐมนตรีจึงเห็นชอบให้ดำเนินการตราพระราชกำหนด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘

**คำวินิจฉัย**

พิจารณาแล้ว การวินิจฉัยกรณีตามคำร้องเป็นเรื่องสำคัญมาก ดังจะเห็นได้จาก บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคสี่ ได้กำหนดคะแนนเสียงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ซึ่งแตกต่างจากการวินิจฉัยกรณีอื่นๆ ที่ให้ใช้เสียงข้างมากเท่านั้น ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติให้เชิญผู้แทนจากผู้ร้อง และผู้แทนคณะรัฐมนตรี ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในวันศุกร์ที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ และวันจันทร์ที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ ตามลำดับ เพื่อจะได้รับฟังความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจากทั้งสองฝ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งมีมติให้เชิญนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มาแสดงความเห็นทางวิชาการต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย โดยมีนักวิชาการจากสถาบันทั้งสามแห่งมาแสดงความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ (รศ. ดร.ปราณี ทินกร และผศ. ดร.ปราการ อาภาศิลป์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ รศ. ดร.ชวนชัย อัชนันท์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) และในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๖ (อาจารย์ ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย) ตามลำดับ

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการตราพระราชกำหนดได้เฉพาะกรณีมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ซึ่งตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยยืนยันหลักการนี้ไว้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เท่านั้น

ดังนั้น พิจารณาแล้ว ประเด็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง คือ การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ นั้น ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยได้ แม้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน เพราะรัฐธรรมนูญปัจจุบันมิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเงื่อนเวลาในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ นอกจากนั้น หากพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของไทยในอดีต จะพบว่ารัฐธรรมนูญของไทยแทบทุกฉบับ ก่อนฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐสภาเท่านั้นที่จะใช้อำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี เช่น มาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ และมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้น ซึ่งให้อำนาจรัฐสภาตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีได้ทั้งความจำเป็นเร่งด่วนและวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดก่อนที่จะอนุมัติ หรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น

ส่วนการให้อำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือศาลรัฐธรรมนูญ ทำการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี เพิ่งจะปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๗๒ ที่แยกเรื่องความจำเป็นเร่งด่วน และวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดออกเป็น ๒ วรรค โดยมอบอำนาจให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบได้เฉพาะวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนด มาตรา ๑๗๓ และปรากฏต่อเนื่องมาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญแทนคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเดิม ก็ได้บัญญัติเช่นเดียวกัน คือ ให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบได้เฉพาะวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น จึงเห็นได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการตราพระราชกำหนด แต่ก็ให้อำนาจในการตรวจสอบไว้อย่างจำกัด คือ ให้ตรวจสอบว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีตราขึ้นเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ เท่านั้น ซึ่งในกรณีตามคำร้องนี้คือการตรวจสอบว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่ ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม

เป็นการช่วยเหลือบริษัทที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบัน และเป็นผลร้ายต่อบริษัทใหม่ที่จะเข้ามาแข่งขันในภายหลังหรือไม่ รวมทั้งมีผลเป็นการแปรสัญญาโทรคมนาคมที่ผู้ร้องและนักวิชาการบางท่านตั้งข้อสงสัยหรือไม่ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยให้ได้ เพราะการตรวจสอบในเรื่องนี้ เป็นการตรวจสอบนโยบายของคณะรัฐมนตรี อันเป็นอำนาจของรัฐสภาเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะวินิจฉัยประเด็นที่ว่า การตราพระราชกำหนดเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเบื้องต้นเสียก่อนว่า การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในกรณีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary form of democracy) หรือบิดเบือนหลักการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยรัฐสภาหรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา หรือบิดเบือนหลักการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยรัฐสภา การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับย่อมจะตกไปโดยไม่ต้องวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ใช้กันในนานาประเทศ โดยเฉพาะในประเทศไทยตั้งแต่เริ่มแรก จะพบว่า รัฐธรรมนูญไทยแทบทุกฉบับบัญญัติให้รัฐสภาเป็นสถาบันหลักในการปกครอง ซึ่งมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร ทั้งนี้ เพราะคณะบุคคลหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร จะได้รับความเห็นชอบให้เป็นคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ใช้อำนาจบริหาร และเนื่องจากคณะรัฐมนตรีคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้โดยสะดวกผ่านทางพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หมายความว่า คณะรัฐมนตรีที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ย่อมมีสิทธิที่จะเลือกวิธีการตรากฎหมายได้โดยสะดวกว่า จะใช้วิธีการตรากฎหมายในรูปพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดก็ได้ ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพื่อประโยชน์ในการทำให้นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาเป็นผลสำเร็จ

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับจึงได้บัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติไว้ในหมวดรัฐสภา และกระบวนการตราพระราชกำหนดไว้ในหมวดคณะรัฐมนตรี แยกจากกัน โดยรัฐธรรมนูญปัจจุบันบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือประโยชน์อื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

โดยนำพระราชกำหนดนั้นขึ้นกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ ทรงพิจารณาลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญปัจจุบัน จึงบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้าในสมัยประชุมรัฐสภาครั้งต่อไป หรือถ้าอยู่นอกสมัยประชุมต้องเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่ออนุมัติพระราชกำหนดนั้นโดยเร็ว แต่ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะอนุมัติพระราชกำหนด รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ที่เห็นว่าการตราพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีอ้างว่า การใช้อำนาจตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้น ไม่เป็นการบิดเบือนหรือขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาแต่อย่างใด จึงรับฟังได้ ทั้งนี้ เพราะสมาชิกแห่งรัฐสภายังมีทั้งอำนาจที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดนั้น และมีอำนาจที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นอีกด้วย อันเป็นการถ่วงดุลมิให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ และโดยไม่รับผิดชอบต่อรัฐสภา

ดังนั้น จึงเหลือประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีต่อไปว่า การที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ และเนื่องจากผู้ร้องอ้างว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องพิเคราะห์ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศว่า มีความหมายและขอบข่ายเพียงใดก่อนที่จะวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีต่อไป

พิจารณาแล้ว แม้จะไม่สามารถชี้ได้อย่างแน่นอนว่า ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศมีความหมายอย่างไร และมีขอบเขตเพียงใด แต่ก็พอจะอนุมานจากความเห็นของนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคที่มาชี้แจงต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและนักวิชาการทั่วไปได้ว่า ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย น่าจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ ๆ ดังนี้

๑. เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวต่อเนื่องร้อยละ ๔.๕ ต่อปี โดยภาคเอกชนเป็นตัวแปรสำคัญในการลงทุน ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

๒. อัตราเงินเฟ้อ ไม่ควรเกินร้อยละ ๑๐

๓. การว่างงานอยู่ในระดับต่ำ ไม่เกินร้อยละ ๔ ของประชากรวัยทำงาน

๔. ประเทศมีหนี้สาธารณะ ไม่เกินร้อยละ ๓๕ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product)

๕. งบประมาณของประเทศขาดดุล ไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ

ดังนั้น จึงเห็นว่า หากรัฐบาลไม่สามารถรักษาองค์ประกอบสำคัญทั้ง ๕ ประการดังกล่าวข้างต้นไว้ โดยเป็นผลให้เปลี่ยนแปลงในทางเลวลง ก็ถือได้ว่า รัฐบาลไม่สามารถรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศให้ดำรงอยู่ได้ ในทางตรงข้าม หากรัฐบาลสามารถทำให้องค์ประกอบประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการดีขึ้น เช่น ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวสูงขึ้นกว่าเกณฑ์และหรือทำให้การว่างงานลดลง หรือหนี้สาธารณะลดลง หรือการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น หรืองบประมาณขาดดุลลดลง ก็ถือได้ว่ารัฐบาลทำให้ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น นอกจากนั้น ในการดำเนินนโยบายเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ โดยการรักษาองค์ประกอบต่างๆ ทั้ง ๕ ประการดังกล่าว ให้ดำรงอยู่หรือดีขึ้น ย่อมเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำตลอดเวลาโดยไม่ต้องรอให้เกิดภาวะวิกฤติเสียก่อนจึงค่อยตัดสินใจกระทำ เช่น รัฐบาลจะต้องทำให้การว่างงานลดลง โดยไม่จำต้องรอให้เกิดการว่างงานเพิ่มขึ้นหรือรอจนเกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำจนเก็บรายได้ไม่ถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้เสียก่อน จึงค่อยปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีเพื่อขยายฐานรายได้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือ เหตุผลสำคัญในการตราพระราชกำหนดตามคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีประกอบคำชี้แจงด้วยวาจาของผู้แทนคณะรัฐมนตรี รับฟังได้หรือไม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีอ้างว่า

๑. พระราชกำหนดทั้งสองฉบับตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากประเทศต้องมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน ฯลฯ ที่ทันสมัยเป็นธรรมมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับใช้อย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น ช่วยให้รัฐประหยัดรายจ่าย สามารถรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ชาวต่างชาตินักลงทุน และช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัว

๒. การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม มิใช่การแปรสัญญาสัมปทาน และคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนาแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะขณะนี้ยังไม่มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) จึงอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ เหตุผลในการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมอันได้แก่ โทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน เนื่องจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีอำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลคลื่นโทรศัพท์และเป็นผู้ทำสัญญาสัมปทานกับบริษัทเอกชนในกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน แต่เมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งเป็นบริษัท ก็จำต้องโอนเงินค่าสัมปทานที่บริษัทเอกชนจ่ายให้รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งไปที่กระทรวงการคลังในรูปของภาษีสรรพสามิต มิฉะนั้นรายได้ส่วนนี้จะตกไปยังผู้ถือหุ้นของบริษัทที่มีการแปรรูปดังกล่าว ซึ่งรายได้ส่วนนี้ตกปีละประมาณ ๕,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท

๓. พระราชกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ได้แก้ไขบทนิยามคำว่า สถานบริการ ซึ่งเดิมหมายถึง สถานที่ประกอบกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ เช่น โรงภาพยนตร์ สนามแข่งม้า สถานอาบน้ำไนท์คลับ ซึ่งการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสถานประกอบการดังกล่าวมีปัญหาเกิดการโต้แย้งคัดค้าน จึงได้แก้ไขเป็นการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตครอบคลุมกิจการต่างๆ ตามกล่าวแล้ว อย่างทั่วถึงเป็นธรรม และมีความเสมอภาค รวมทั้งไม่ให้เกิดการโต้แย้งในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะทำให้รัฐได้รายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มมากขึ้น ทั้งยังเป็นการวางระบบภาษีสรรพสามิต เพื่อให้คนต่างชาติที่เข้ามาทำธุรกิจในประเทศเข้าใจระบบการจัดเก็บภาษีด้วย

๔. รัฐบาลมีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนด เพื่อวางระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ และบริการอื่นๆ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศในด้านการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐและสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนต่างประเทศว่า ระบบการจัดเก็บภาษีของไทยมีมาตรฐาน หากรอการตราเป็นพระราชบัญญัติตามกระบวนการในรัฐสภาปกติจะต้องใช้ระยะเวลานานประมาณกว่า ๔ เดือน ซึ่งอาจเป็นช่วงคาบเกี่ยวกับการปิดสมัยประชุมรัฐสภา (วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๖) อันจะทำให้การตรากฎหมายทั้งสองฉบับล่าช้าออกไป และจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

นอกจากเหตุผล ๔ ประการ ที่รัฐบาลยกขึ้นมาสนับสนุนการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับแล้ว ผู้แทนคณะรัฐมนตรีที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมได้สรุปว่า แม้เศรษฐกิจไทยจะเริ่มฟื้นตัวแล้วก็จริง แต่การฟื้นตัวของเศรษฐกิจยังไม่มั่นคง และยังต้องการให้รัฐบาลใช้งบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค (ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย) ที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทยไว้ว่า เศรษฐกิจไทยถดถอยติดลบร้อยละ ๑๕ ในปี ๒๕๔๑ ปี ๒๕๔๒ ปี ๒๕๔๓ รัฐบาลชุดที่แล้วได้ดำเนินการฟื้นฟูเศรษฐกิจและใช้นโยบายมิยาซาวาเข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจ ปรับลดภาษีมูลค่าเพิ่ม เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวได้ประมาณร้อยละ ๔.๔ โดยเฉลี่ยในปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ ปี ๒๕๔๔ เศรษฐกิจโลกค่อนข้างชะลอตัว ปริมาณการค้าขายของโลกหดตัวลงทำให้การส่งออกติดลบ แต่เศรษฐกิจภายในประเทศค่อย ๆ ฟื้นตัว และรัฐบาลใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเพื่อประคับประคองเศรษฐกิจ ปี ๒๕๔๕ รัฐบาลปัจจุบันกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างมากโดยใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้เกษตรกร ธนาคารประชาชน หนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล และให้ธนาคารของรัฐปล่อยสินเชื่อให้กับภาคธุรกิจทำให้ดุลในงบประมาณและดุลนอกงบประมาณขาดดุล รัฐบาลใช้เงินในการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศโดยการกระจายเงินไปสู่ประชาชน ประชาชนมีเงินใช้จ่าย ยอดขายรถยนต์ รถจักรยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้าปรับตัวดีขึ้น เนื่องจากประชาชนมีเงินใช้จ่าย ประกอบกับรัฐบาลใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำ ภาคธุรกิจสามารถใช้อัตราดอกเบี้ยต่ำกระตุ้นให้เกิดการซื้อสินค้า ธุรกิจบางส่วนมีต้นทุนการกู้ยืมเงินในการดำเนินกิจการต่ำลง ทำให้เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๔๕ ฟื้นตัวขึ้น ตัวเลขล่าสุดเศรษฐกิจไทยโตร้อยละ ๕.๒๓ เป็นการเติบโตที่รัฐบาลใช้เงินกระตุ้นเศรษฐกิจมาก ประชาชนบริโภคมาก แต่ภาคธุรกิจไม่มีการลงทุนมากนัก ดัชนีชี้วัดการลงทุนของธนาคารแห่งประเทศไทย ในเดือนมกราคม ๒๕๔๖ อยู่ที่ร้อยละ ๕๒ ถ้าภาวะเศรษฐกิจปกติดัชนีการลงทุนภาคเอกชนจะอยู่ที่ร้อยละ ๘๕ - ๑๐๐

ขณะนี้ภาคเอกชนยังไม่พร้อมจะเข้ามาลงทุน รัฐบาลจึงต้องทำหน้าที่ในการกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป เพราะเศรษฐกิจไทยฟื้นแต่ความมั่นคงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจน คือภาคเอกชนยังไม่ลงทุนเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง ส่วนธนาคารพาณิชย์ ยังมีปัญหาการปล่อยสินเชื่อ เนื่องจากธนาคารไม่มั่นใจในการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ จึงไม่กล้าปล่อยสินเชื่อ เพราะเห็นว่าถ้าปล่อยสินเชื่อไปในขณะนี้ อาจกลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) เพิ่มขึ้น จึงทำให้การขยายตัวของสินเชื่อติดลบเป็นระยะเวลาประมาณ ๒ ปี และเกิดสภาพคล่องล้นระบบธนาคาร ๕ - ๖ แสนล้านบาท

ความไม่มั่นคงในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจยังดำรงอยู่ เพราะเศรษฐกิจยังฟื้นตัวไม่ชัดเจน เนื่องจากฟื้นตัวในบางพื้นที่ กระจุกตัวในบางสาขายังไม่ฟื้นตัวทั้งระบบเศรษฐกิจ ในทุกภาคธุรกิจ ธุรกิจที่ฟื้นตัว คือ ธุรกิจเกี่ยวกับการเช่าซื้อรถ ธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล เศรษฐกิจต่างประเทศซึ่งเกี่ยวพันกับเศรษฐกิจไทยค่อนข้างมากยังอ่อนแอ โครงสร้างของเศรษฐกิจไทยมีการบริโภคภายในประเทศมีประมาณร้อยละ ๕๐ ส่งไปขายต่างประเทศอีกประมาณร้อยละ ๕๐ ต้นปี ๒๕๔๔ เศรษฐกิจโลกชะลอตัวลงเนื่องจากผลกระทบของราคาน้ำมัน ในปี ๒๕๔๕ เศรษฐกิจโลกยังไม่ชี้ชัดว่าจะฟื้นตัวอย่างจริงจัง ดังนั้น ความเสี่ยงของเศรษฐกิจไทยจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศยังมีอยู่

ในที่สุดนักวิชาการท่านนี้ สรุปว่า ภายในประเทศ รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป เอกชนยังไม่กลับเข้ามาลงทุน ธนาคารยังมีปัญหาความเสี่ยงในการปล่อยสินเชื่อ ส่วนภายนอกประเทศการส่งออกไม่แน่นอน เชื่อว่า แม้เศรษฐกิจไทยนั้นจะฟื้นตัวแล้วแต่ยังไม่แสดงถึงความมั่นคงในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

พิจารณาเหตุผลสำคัญของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว เห็นว่า เศรษฐกิจของไทยยังไม่มั่นคงอย่างชัดเจน โดยรัฐบาลยังจะต้องกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไปด้วยนโยบายต่างๆ หลายประการ เพื่อให้เศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เหตุผลที่คณะรัฐมนตรีอ้างว่า คณะรัฐมนตรีต้องเลือกใช้วิธีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเพื่อวางระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค และบริการอื่นๆ บางประเภทให้มีความชัดเจนทั่วถึง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และเพื่อป้องกันมิให้รายได้จากเงินค่าสัมปทานกิจการโทรคมนาคมที่เคยเป็นของรัฐวิสาหกิจสองแห่ง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยตกไปเป็นของเอกชน เมื่อรัฐวิสาหกิจสองแห่งนั้นแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน รวมทั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้เข้ารัฐเพิ่มขึ้นทุกเดือน สำหรับใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ที่กำลังฟื้นตัวให้สามารถฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องและมีความมั่นคงอย่างชัดเจน เพราะหากต้องใช้วิธีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ จะต้องใช้เวลาประมาณกว่า ๔ เดือน หรือนานกว่านั้น กว่าจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นเหตุผลที่รับฟังได้

อาศัยเหตุผลจากหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ประกอบกับมีอำนาจที่จะถวายคำแนะนำ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ ตามวิธีการ หลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศที่ยังไม่มั่นคง จนทำให้รัฐบาลปัจจุบันต้องใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล (ปีละกว่าแสนล้านบาท โดยเฉลี่ยตั้งแต่ปี ๒๕๔๕) เป็นเครื่องมือกระตุ้นเศรษฐกิจ และต้องปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพเพื่อหารายได้เข้ารัฐเพิ่มขึ้นและลดการขาดดุลงบประมาณ ผู้ทำคำวินิจฉัยนี้จึงวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๔/๒๕๔๖** **วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่**

ประธานสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำร้องลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ซึ่งผู้ร้องเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งยังไม่ได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ตามคำร้องขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ผู้ร้องสรุปความได้ ดังนี้

๑. ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา อำนาจในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา ส่วนรัฐบาลเป็นองค์กรฝ่ายบริหารซึ่งไม่มีอำนาจโดยตรงในการตรากฎหมาย เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ดังที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐

๒. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติถึงเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดต้องเพื่อการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ระบุไว้โดยเฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีนี้ต้อง “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ”

๒.๑ การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมา การที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใด ๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะ

เป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ยังไม่ได้

๒.๒ การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ อันเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ เมื่อพิเคราะห์ตามเหตุผลท้ายพระราชกำหนด ที่ว่าสมควร แก้ไขบทนิยาม คำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” โดยเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ ผู้ร้องเห็นว่าไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันดังเหตุผลและข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามข้อ ๓

๓. มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า มีข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า

๓.๑ การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดา ซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ไม่มีความตอนใดจากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด ไม่ปรากฏวิกฤติทางเศรษฐกิจ หรือมีแนวโน้มว่าจะเกิดสภาพการณ์เช่นนั้น ดังนั้นแม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด

๓.๒ แม้รายได้รัฐจะเพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดดังกล่าว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าหากไม่เพิ่มขึ้นแล้วจะทำให้เศรษฐกิจของชาติล่มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นต้องตราพระราชกำหนดออกมาอย่างฉุกเฉิน รัฐบาลก็ได้ย้ำถึงความมั่นคงทางด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอด และจัดเก็บภาษีได้เกินเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการในตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณีกิจการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน การให้สัมภาษณ์ของบุคคลภายในรัฐบาลทั้ง พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และนาวาอากาศตรี ศิธา ทิวารี โฆษกรัฐบาลต่างได้ยืนยันในต่างกรรมต่างวาระกันว่ากรณีกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวเสมือนกับเป็นการจ่ายเท่าเดิมแต่แบ่งจ่าย ๒ ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิตและส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ

เป็นคู่สัญญาสัมปทาน จะเห็นได้ว่าคำอธิบายเหตุผลและข้อชี้แจงดังกล่าวนั้นไม่มีผลในทางด้านที่ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของรายได้ซึ่งกิจการโทรคมนาคมจะต้องส่งรัฐตามสัญญาที่ได้ทำไว้กับรัฐ ซึ่งหากจะอ้างการเปิดเสรีโทรคมนาคมก็ยังมีเงื่อนเวลาอีกหลายปีจึงมีผลบังคับใช้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาดูแล้วจึงไม่สามารถอ้างเหตุผลการตราพระราชกำหนดว่าเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขั้นที่จะเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

๓.๓ กรณีกิจการตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ไม่มีลักษณะของสินค้าที่สามารถกักตุนเพื่อเก็งกำไร จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราโดยอ้างเหตุความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

การดำเนินการตราพระราชกำหนดในกรณีนี้ของคณะรัฐมนตรี นอกจากจะเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังขัดต่อหลักการพื้นฐานในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้ร้องจึงมีความเห็นพ้องต้องกันว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และมีผลให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเช่นเดียวกัน สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยชี้ขาดให้พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีผลบังคับมาตั้งแต่ต้น

คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงตามลำดับเรียงข้อตามคำร้องของผู้ร้องดังนี้

คำร้องข้อ ๑ คณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วยกับหลักการที่ระบุมาในหนังสือคำร้องข้อ ๑

คำร้องข้อ ๒ (๒.๑) และ (๒.๒) ตามคำร้องที่ระบุว่า ในเรื่องของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรงหรืออาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่ คณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับหลักการที่ปรากฏในคำร้อง แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วว่า การออกพระราชกำหนดครั้งนี้เป็นไปตามหลักดังกล่าวข้างต้นทุกประการตามข้อมูลที่รัฐบาลได้รับรายงานมา กล่าวคือรัฐบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งควรจัดเก็บได้มากขึ้นกว่าที่ผ่านมา เช่น จัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสถานอาบอบนวด กิจการโทรคมนาคมสัมปทาน ไนท์คลับ สนามกอล์ฟ ดังที่เมื่อออกพระราชกำหนดแล้ว รัฐสามารถจัดเก็บได้ทันที ตั้งแต่วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ ๓๑ มกราคม เวลาเพียง ๔ วัน รัฐเก็บภาษี

จากสถานอาบอบนวดเฉพาะในกรุงเทพมหานครได้ ๖๕๘,๕๑๐ บาท จากไนท์คลับได้ ๖๘,๒๓๒ บาท และจากกิจการโทรคมนาคมสัมปทานได้ ๔๕ ล้านบาทเศษ ซึ่งภาษีเหล่านี้ไม่เคยเก็บเป็นรายได้ของรัฐมาก่อน

คำร้องข้อ ๓ (๓.๑) และ (๓.๒) ตามคำร้องที่ว่ากิจการที่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนั้น “แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น” คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน กำกับดูแลกระทรวงการคลังได้รับทราบข้อมูลในทางตรงกันข้ามกับคำร้องว่า หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการเพื่อตราพระราชกำหนดก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมหาศาลจากกิจการสถานอาบอบนวด และไนท์คลับ ซึ่งถือว่าเป็นบริการบันเทิงที่ฟุ่มเฟือย กิจการสนามกอล์ฟ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมดจะไม่เป็นของรัฐส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอีกต่อไป ในภาวะเศรษฐกิจขณะนี้ รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้เข้ารัฐจากทุกทางเพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายอุดรูรั่วของการจัดหารายได้เข้ารัฐ สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร และมีตัวเลขพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนรองรับการลงทุนจากต่างชาติที่จะเข้ามาจัดตั้งสถานบริการบันเทิง สถานธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟ และการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ทศท และบริษัท กสท ในประเทศไทยอันจะเป็นการระดมทุนเข้าประเทศ ส่งเสริมการลงทุน และการท่องเที่ยว ก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศ จากการเก็บภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อมแก่รัฐอีกเป็นจำนวนมาก ในการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไปตระเวนเชิญชวนชาวต่างชาติให้มาลงทุนในประเทศไทยเมื่อปลายเดือนมกราคมก็ได้มีการนำพระราชกำหนดนี้ไปชี้แจงต่อชาวต่างประเทศดังกล่าวด้วย จนได้รับความสนใจเป็นอันมากโดยถือว่าชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม คณะรัฐมนตรีจึงถือว่า การออกพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลสร้างรายได้แก่รัฐ และความเชื่อมั่นในการลงทุน นับว่าเป็นการสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นไปเพื่อรักษาระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศ เพราะหากปล่อยให้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่ทำให้การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการหรือกิจการต่างๆ สับสน หรือไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้อันพึงได้ ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบภาษีของประเทศ รายได้ที่รัฐได้มาจากพระราชกำหนดนี้ถือว่ามีจำนวนมาก เฉพาะภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมสัมปทานเพียงอย่างเดียวในช่วงเวลา ๔ วัน มีจำนวนถึง ๔๕ ล้านบาทเศษ หากคิดจากจำนวนเวลาทั้งเดือน ซึ่งรัฐจะมีรายได้ประเภทนี้อย่างสม่ำเสมอเป็นรายเดือนทุกเดือน และหากคิดจากเวลาทั้งปีแล้วจะเห็นได้ว่ามีจำนวนมาก

พอที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศและอุดหนุนงบประมาณของประเทศได้อย่างดี การที่ผู้ร้องวิจารณ์ว่าการออกพระราชกำหนดไม่ก่อให้เกิดผลในด้านบวกจึงเป็นการกล่าวโดยไม่ทราบข้อเท็จจริง ส่วนที่กล่าวในคำร้องหน้า ๖ นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับความฉุกเฉินเร่งด่วนซึ่งมีการนำคำให้สัมภาษณ์ของบุคคลในรัฐบาลที่กล่าวเป็นส่วนตัวและตัดทอนหรือเลือกเอาแต่เฉพาะข้อความที่ได้ประโยชน์มาอ้างอิง คณะรัฐมนตรีเห็นว่าประเด็นนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ผู้ร้องจึงไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

(๓.๓) การตราพระราชกำหนดในเรื่องนี้มิใช่การบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ให้ไว้ทุกประการ การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องป้องกันการกักตุนสินค้าดังที่ผู้ร้องอ้าง ตรงกันข้ามการกักตุนสินค้าในบางกรณีอาจใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วจัดการได้ โดยไม่ต้องมีกฎหมายใหม่ ดังนั้นการจะพิจารณาว่าเรื่องใดเกี่ยวด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่ จึงควรพิจารณาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการไม่มีกฎหมายมาควบคุมหรือมีแต่ล่าช้า การที่กฎหมายไม่ครอบคลุมเพียงพอ หรือเกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ หรือหากปล่อยทิ้งไว้จะทำให้ระบบภาษีของประเทศไม่ได้รับความเชื่อถือ เพราะมีช่องว่างจนอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดฉบับที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับฉบับแรก จึงจำเป็นต้องมีเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตามนัยที่กำหนดไว้ในฉบับแรก ส่วนพระราชกำหนดฉบับแรกได้ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีเร่งด่วน จึงได้ดำเนินการเพื่อตราขึ้นตามมาตรา ๒๑๘

คณะรัฐมนตรีตระหนักในอำนาจด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา และระมัดระวังอยู่เสมอที่จะไม่กระทบหรือล่วงล้ำอำนาจดังกล่าว แต่ในกรณีนี้เป็นความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงเสียได้ การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นเรื่องจำเป็นและไม่มีสิ่งใดที่รัฐบาลควรหลบเลี่ยงหรือเกรงกลัวว่าไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่สำคัญคือเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เห็นประจักษ์ หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องเร่งตราขึ้นเป็นกฎหมายเพื่อรองรับการลงทุนต่าง ๆ ที่กำลังเข้ามาโดยไม่อาจรอการตราพระราชบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ หรือแม้แต่จะรอเพื่อให้เข้าสู่การเปิดสมัยประชุมในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แล้วตราเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ ได้ เพราะหากทำเช่นนั้นก็อาจช้าไปและไม่สมควร คณะรัฐมนตรีจึงเห็นชอบให้ดำเนินการตราพระราชกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘

รายละเอียดคำร้องของผู้ร้อง คำชี้แจงและคำชี้แจงเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี ปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ

“มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ฯลฯ”

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

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

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

“มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในตอนที่ ๕ สถานบริการ ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชกำหนดนี้แทน”

พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต

| ประเภทที่ | รายการ | อัตราภาษี | | |
|---|---|---|---|---|
| | | ตามมูลค่า ร้อยละ | ตามปริมาณ | |
| | | | หน่วย | หน่วยละ-บาท |
| | “ตอนที่ ๕<br>กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ<br>ลักษณะบริการ<br>“กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ” หมายความว่า การประกอบกิจการในด้านบันเทิงหรือหย่อนใจต่าง ๆ ในสถานบริการเพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สถานมหรสพ สถานที่ฉายภาพยนตร์ ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค เป็นต้น | | | |
| ๐๕.๐๑ | ไนท์คลับ และดิสโกเธค | ๒๐ | - | - |
| ๐๕.๐๒ | สถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด | ๒๐ | - | - |
| ๐๕.๕๐ | อื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา | ๒๐ | - | - |
| | ตอนที่ ๑๐<br>กิจการเสี่ยงโชค<br>ลักษณะบริการ<br>“กิจการเสี่ยงโชค” หมายความว่า การประกอบกิจการในด้านการจัดให้มีการเสี่ยงโชคโดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ได้รับเงินรางวัล หรือประโยชน์อย่างอื่น เช่น สนามแข่งม้า การออกสลากกินแบ่ง เป็นต้น | | | |
| ๑๐.๐๑ | สนามแข่งม้า | ๒๐ | - | - |
| ๑๐.๐๒ | การออกสลากกินแบ่ง | ๒๐ | - | - |
| ๑๐.๕๐ | อื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา | ๒๐ | - | - |

| ประเภทที่ | รายการ | อัตราภาษี | | |
|---|---|---|---|---|
| | | ตามมูลค่าร้อยละ | ตามปริมาณ | |
| | | | หน่วย | หน่วยละ-บาท |
| | ตอนที่ ๑๑<br>กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม<br>ลักษณะบริการ<br>“กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า การประกอบกิจการที่มีผลกระทบต่อดุลยภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สนามกอล์ฟ เป็นต้น | | | |
| ๑๑.๐๑ | สนามกอล์ฟ | ๒๐ | - | - |
| ๑๑.๕๐ | อื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา | ๒๐ | - | - |
| | ตอนที่ ๑๒<br>กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ<br>ลักษณะบริการ<br>“กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ” หมายความว่า การประกอบกิจการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปโดยได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐให้ดำเนินกิจการได้ | | | |
| ๑๒.๐๑ | กิจการโทรคมนาคม | ๕๐ | - | - |
| ๑๒.๕๐ | อื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา | ๕๐ | - | - |

| ประเภทที่ | รายการ | อัตราภาษี | | |
|---|---|---|---|---|
| | | ตามมูลค่า ร้อยละ | ตามปริมาณ | |
| | | | หน่วย | หน่วยละ-บาท |
| ๑๓.๕๐ | ตอนที่ ๑๓<br>บริการอื่นๆ<br>บริการอื่นๆ นอกจากตอนที่ ๕ ถึงตอนที่ ๑๒ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา | ๕๐ | - | -” |

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖

“มาตรา ๓ ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “บริการ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

““บริการ” หมายความว่า การให้บริการในทางธุรกิจในสถานบริการ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต””

“มาตรา ๔ ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “สถานบริการ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

““สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการ และให้ความหมายถึงสำนักงานใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นในการประกอบกิจการ ในกรณีที่ไม่อาจกำหนดสถานที่ให้บริการได้แน่นอน””

พิเคราะห์แล้วคงมีประเด็นต้องพิจารณาเพียงว่าการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงลงไป คือ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ นักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์มหภาคจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้ให้ความเห็นในทางวิชาการถึงความหมายของคำว่า “ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” ตามลำดับดังนี้

รศ. ดร.ปราณี ทินกร จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้ความเห็นเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ ความตอนหนึ่งว่า “ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเชิญมาให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องประเด็นความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เวลาที่เราพูดถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเราก็มักจะมองถึงการเติบโตของประเทศ มองถึงศักยภาพในอนาคตของประเทศและมองถึงรายได้ของรัฐบาล ถามว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทำให้รัฐบาลมีความมั่นคง หรือเศรษฐกิจมีความมั่นคงมากขึ้นไหม คำตอบที่ดิฉันคิดว่ามองเห็นก็คือไม่ได้มีส่วนเลย เนื่องจากว่าภาษีสรรพสามิตตรงนี้เป็นส่วนที่ดึงมาจากส่วนแบ่งรายได้อยู่แล้ว เพราะฉะนั้น ก็จะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบเพราะว่ารัฐบาลจะได้ส่วนนี้อยู่แล้ว ส่วนรายละเอียดไม่ว่ารายละเอียดทางด้านภาพรวมของเศรษฐกิจ การเจริญเติบโตของการส่งออก การบริโภค รายได้รัฐ ดิฉันคิดว่าข้อมูลที่ทางสภาพัฒน์ ฯ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) กับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้แถลงไปเมื่อวานนี้ค่อนข้างชัดเจนว่า เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตที่ค่อนข้างดีและโดยทั่วไป รายได้จากภาษีของรัฐนี้ก็จะเพิ่มตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น ถ้ามองถึงว่ารัฐมีความจำเป็นอะไรที่จะต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น เราก็มองไม่เห็นว่ามีความจำเป็นอะไรมากมายที่จะต้องมาจัดเก็บ ในเมื่อเศรษฐกิจขยายตัว รายได้ของรัฐก็จะเพิ่มขึ้นอยู่แล้ว ฯลฯ” และให้ความเห็นต่อไปว่า “ถ้าถามว่าเราจะดูตัวเลขการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศจากที่ไหน และเราจะเชื่อถือได้ไหมว่า เศรษฐกิจของไทยมีความมั่นคงดีขึ้น ได้ปรับตัวดีขึ้นหลังจากที่เกิดวิกฤติแล้วคำตอบดิฉันคิดว่า สภาพัฒน์ ฯ เป็นหน่วยงานเดียวที่เป็นคนจัดเก็บสถิติทางด้านผลิตภัณฑ์มวลรวมและการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค การลงทุนอะไรต่าง ๆ เพราะฉะนั้นเราก็คงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลจากสภาพัฒน์ ฯ และข้อมูลจากสภาพัฒน์ ฯ ก็ออกมาชัดเจนแล้ว ในขณะเดียวกันกระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังก็ได้ออกมาแถลงข่าวเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคมนี้ว่า นอกจากการเติบโตของปี ๒๕๔๕ จะดีกว่าที่คาดแล้วยังคาดการณ์ว่า การเติบโตในปี ๒๕๔๖ ก็จะดีขึ้นด้วย เพราะฉะนั้น เมื่อระบบเศรษฐกิจเริ่มฟื้นและเริ่มที่จะทำงานได้โดยกลไกต่าง ๆ เริ่มปรับตัวเข้าสู่ภาวะปกตินี้ แน่นอนรายได้จากภาษีจะเพิ่มขึ้นและตัวเลขค่อนข้างชัดเจน ตัวเลขการจัดเก็บภาษีซึ่งได้มาจากข้อมูลของรัฐเองเราจะพบว่า รายได้จากภาษีรวมของรัฐในปี ๒๕๔๔ รวมแล้ว ๖๕๔,๔๖๒ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๕ ได้เพิ่มขึ้นเป็น ๗๘๕,๕๗๔ ล้านบาท อันนี้คือภาษีรวม และถ้าเรามาดูว่าภาษีสรรพสามิตน้อยลงไปถึงขั้นจะต้องทำให้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นหรือไม่ ถ้าดูองค์ประกอบของภาษีสรรพสามิตที่อยู่ในสัดส่วนของภาษีรวมนี้ ภาษีสรรพสามิตจะคิดเป็นประมาณร้อยละ ๒๗ ของภาษีรายได้จากภาษีรวม และในทำนองเดียวกันรายได้จากภาษีสรรพสามิตก็เพิ่มขึ้นจาก ๑๘๗,๗๒๒ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๔ มาเป็น ๒๑๕,๔๒๖ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๕ เพราะฉะนั้น

การที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมอย่างเร่งด่วน เมื่อต้นปี ๒๕๔๖ จึงไม่มีเหตุอันจำเป็นเร่งด่วนอะไรเกี่ยวกับรายได้จากภาษีที่จะต้องนำมาใช้เพื่อที่จะได้จัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เพราะว่าถ้าดูตัวเลขการเก็บภาษีรายได้ของรัฐไม่ว่าจะเป็นภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีนิติบุคคล ล้วนเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจ ในฐานะนักวิชาการซึ่งไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียจากกิจการโทรคมนาคม และได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่าจะเกิดผลเสียในอนาคตจึงจำเป็นต้องแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้เท่านั้นเอง”

ผศ. ดร.ปราการ อาภาศิลป์ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้การในวันเดียวกันว่า “ฯลฯ ในเรื่องภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจก็เป็นอย่างที่สภาพัฒน์ ฯ ประกาศวานนี้ เกี่ยวกับตัวเลขในไตรมาสที่ ๔ ของปี ๒๕๔๕ ที่ขยายตัวประมาณร้อยละ ๖.๑ ซึ่งขยายตัวสูงกว่าที่คาดการณ์ไว้ ในขณะเดียวกันเมื่อเศรษฐกิจขยายตัวดี ก็หมายความว่าประชาชนและบริษัทต่าง ๆ มีรายได้มากขึ้น ประชาชนมีการจับจ่ายใช้สอยมากขึ้นทำให้รายได้จากการเก็บภาษีสูงขึ้น รายได้จากการเก็บภาษีในไตรมาสแรกของงบประมาณปี ๒๕๔๖ ซึ่งเริ่มตั้งแต่พฤศจิกายน - มกราคม รายได้ภาษีที่เก็บขยายตัวเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ ๑๐ ซึ่งเมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว คือตั้งแต่พฤศจิกายน ธันวาคมปี ๒๕๔๕ และมกราคม ๒๕๔๖ เทียบกับช่วงเดียวกันของปีงบประมาณปี ๒๕๔๕ เพิ่มขึ้นมาประมาณร้อยละ ๑๘ เกือบร้อยละ ๒๐ ซึ่งค่อนข้างสูงมากและก็แสดงถึงการขยายตัวของเศรษฐกิจที่อยู่ในภาวะค่อนข้างดี และตัวเลขต่าง ๆ ของดัชนีที่สำคัญทางเศรษฐกิจก็แสดงว่าเศรษฐกิจขยายตัวค่อนข้างดี ประชาชนในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมมีรายได้มากขึ้นส่วนหนึ่งเนื่องจากว่าราคาสินค้าเกษตรสูงเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะราคาสินค้าเกษตรหลัก เช่น ยางพารา ข้าว ทำให้เกษตรกรมีรายได้มากขึ้น เมื่อมาพิจารณาความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็จะพบว่าสถานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นและรัฐจัดเก็บรายได้มากขึ้น เพราะฉะนั้น คาดว่าการขาดดุลงบประมาณที่รัฐบาลตั้งไว้ในปีงบประมาณ ๒๕๔๖ จำนวน ๑๗๔,๐๐๐ ล้านบาท ก็คงจะขาดดุลน้อยกว่านั้น เพราะฉะนั้น ผมคิดโดยสรุปก็คือว่าความมั่นคงในเศรษฐกิจตอนนี้ค่อนข้างดี และความเร่งด่วนของการที่จะจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม ผมคิดว่าไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน และถ้ามาดูในภาพรวมก็จะพบว่าการจัดเก็บโดยแปรสัญญา ฯ เป็นในรูปแบบภาษีสรรพสามิตนี้คิดว่ารายได้ที่บริษัทเอกชนให้กับรัฐก็คงไม่มากกว่าเมื่อเทียบกับสัญญาเดิมผมขอชี้แจงเพียงเท่านี้ครับ”

รศ. ดร.ชวนชัย อัชนันท์ จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้ความเห็นว่า “ฯลฯ นักเศรษฐศาสตร์ถ้าจะให้ความหมายของความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็คงจะหมายความว่า

๑. มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ

๒. อัตราเงินเฟ้อไม่ควรจะเกินร้อยละ ๑๐

๓. อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในความเป็นจริงแล้วจะต้องเกินกว่าร้อยละ ๔.๕ ขึ้นไป มีการหักเงินเฟ้อให้เป็นอัตราการเติบโตที่แท้จริง

๔. เรื่องการขาดดุลการค้าปัจจุบันไม่สำคัญแต่การขาดดุลชำระเงินจะต้องไม่เกินร้อยละ ๕ สำหรับการขาดดุลชำระเงินควรจะเฉลี่ยเท่ากับอัตราการขาดดุลทางด้านการคลัง

๕. สภาพหนี้ของรัฐนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕ ขึ้นไป คือ หมายความว่าต้องไม่เป็นหนี้ใครเกินร้อยละ ๓๕ ทำให้เกิดมีภาระจะต้องไปชดใช้หนี้

๖. หนี้เปรียบเทียบกับการส่งออกต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕”

และได้ให้ความเห็นถึงการตราพระราชกำหนดฉบับที่เป็นปัญหาว่าไม่เข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ เพราะไม่อยู่ในสถานการณ์ที่ว่าถ้าไม่เก็บภาษีนี้แล้วจะทำให้ประเทศชาติเสียหายหนัก

ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย จากมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ให้ความเห็นว่า “ฯลฯ ถ้าเทียบเคียงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจก็น่าจะตีความได้ว่านี้คือ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ถ้าจะพูดถึงนิยามหรือความหมายว่า ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจคืออะไร ขออนุญาตสรุปประเด็นต่างๆ ในเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ๔ ประเด็นคือว่า

๑) การที่เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจคือเงินเฟ้อไม่สูงมากนัก

๒) มีโอกาสในการหารายได้เงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศ

๓) ไม่มีเหตุผลหรือไม่มีปัจจัยที่ทำให้เราสูญเสียเงินตราต่างประเทศออกไปนอกประเทศอย่างรวดเร็ว

๔) การที่เศรษฐกิจไทยมีการเจริญเติบโต มีการจ้างงานอย่างต่อเนื่องนั่นคือกรอบที่ในทัศนะส่วนตัวเห็นว่า นี้คือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ถ้าถามว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นอย่างไร เศรษฐกิจมีความมั่นคงหรือยัง ผมคิดว่าประเด็นนี้เวลาเรามองประเด็นเศรษฐกิจ กรอบที่มองว่าเศรษฐกิจนั้นฟื้นตัวหรือยัง เศรษฐกิจอยู่ในลักษณะที่กลับตัวมาดีขึ้นแล้วหรือยัง ก็ต้องบอกว่าดีขึ้นแล้ว ตามข้อมูลของสภาพัฒน์ ฯ ซึ่งเป็นเอกสารเผยแพร่ทั่วไปของทางการ ฯลฯ”

จากข้อเท็จจริงที่ได้ความจากนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคทั้งสี่ดังกล่าวรับฟังได้ว่าในช่วงก่อนหน้าและช่วงที่ตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะที่กระเตื้องดีขึ้นโดยลำดับ และไม่มีพฤติการณ์อย่างใดส่อแสดงว่าเศรษฐกิจของประเทศจะถดถอยลงหรือเกิดความไม่มั่นคงต่อเศรษฐกิจของประเทศอันจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดดังกล่าวมาแก้ไขเยียวยาเศรษฐกิจของชาติแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการในตอนที่ ๑๒ ที่ได้รับสัมปทานจากรัฐในกรณีกิจการโทรคมนาคม

ซึ่งเป็นส่วนสาระสำคัญยิ่งของพระราชกำหนด ก็ได้รับการยืนยันจากการให้สัมภาษณ์ของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น และนายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ว่ากิจการโทรคมนาคมดังกล่าวเป็นการจ่ายเท่าเดิมเป็นแต่แบ่งจ่ายเป็นสองส่วน คือส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิต และอีกส่วนเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัญญาสัมปทาน ไม่มีผลทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของรายได้ที่กิจการโทรคมนาคมจะต้องส่งแก่รัฐ ทำให้เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดในส่วนนี้ซึ่งเป็นส่วนสาระสำคัญยิ่งของพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด ที่คณะรัฐมนตรีอ้างมาในคำชี้แจงว่า เนื่องจากการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เป็นผลให้รัฐจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นจำนวนหนึ่งนั้น เห็นว่าภาษีที่จัดเก็บได้ตามที่กล่าวอ้างเมื่อเทียบสัดส่วนกับเงินงบประมาณทั้งประเทศแล้วนับว่าเป็นจำนวนเล็กน้อยมาก ทั้งส่วนภาษีจากกิจการโทรคมนาคม ก็หาใช่ว่าเป็นส่วนที่ได้เพิ่มขึ้นไม่ แต่เป็นเพียงแปลงมาจากค่าสัมปทานเท่านั้น ซึ่งผู้รับสัมปทานต้องเสียอยู่แล้วไม่อาจนำมาเป็นข้ออ้างว่าได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้

อนึ่ง ปรากฏตามการคาดการณ์ตามรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง สรุปได้ว่า ในปี ๒๕๔๕ เศรษฐกิจของประเทศไทยได้เข้าสู่วัฏจักรของการฟื้นตัวมีความเข้มแข็งมากขึ้นโดยตลอดท่ามกลางภาวะเศรษฐกิจโลกที่ยังฟื้นตัวไม่เต็มที่ และสถานการณ์การเมืองต่างประเทศที่มีความไม่แน่นอนสูง เศรษฐกิจในปี ๒๕๔๖ มีการขยายตัวโดยการบริโภคภาคเอกชนและการลงทุนภาคเอกชนปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดัชนีความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและภาคธุรกิจปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง การขยายตัวของสินเชื่อเพิ่มขึ้นและอัตราดอกเบี้ยยังทรงตัวในระดับต่ำ รายได้ของประชาชนในระดับรากฐานมีแนวโน้มดีขึ้นตามราคาสินค้าเกษตรที่ปรับตัวดีขึ้น และการกระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐในระดับฐานราก สถานการณ์ด้านการจ้างงานดีขึ้น โดยจำนวนคนว่างงานลดลงจาก ๑.๑ ล้านคน หรือร้อยละ ๓.๒ ของผู้อยู่ในกำลังแรงงาน ในปี ๒๕๔๔ มาอยู่ที่ ๐.๙๙ ล้านคน หรือร้อยละ ๒.๙ ในปี ๒๕๔๕ ปริมาณสินค้าส่งออกและบริการยังคงขยายตัวในระดับสูง โดยคาดว่าปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการในปี ๒๕๔๖ จะขยายตัวในอัตราร้อยละ ๙.๔ นอกจากนี้ เสถียรภาพภายนอกประเทศและภายในประเทศอยู่ในระดับที่มั่นคง กล่าวคือ ดุลบัญชีเดินสะพัด ในปี ๒๕๔๖ มีแนวโน้มเกินดุลอยู่ที่ ๖.๓ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณร้อยละ ๔.๘ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในขณะที่ดุลการค้าในปี ๒๕๔๖ ยังเกินดุลอยู่ประมาณ ๐.๑ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ แม้ว่าจะมีการชำระหนี้เงินกู้ให้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศก่อนกำหนดในปี ๒๕๔๖ แต่คาดว่าทุนสำรองระหว่างประเทศ

ณ สิ้นปี ๒๕๔๖ อยู่ในระดับมั่นคงที่ประมาณร้อยละ ๓๕.๕ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็น ๖.๔ เท่าของมูลค่าการนำเข้า อัตราเงินเฟ้อในปี ๒๕๔๖ อยู่ที่ร้อยละ ๒.๓ ต่อปี ยิ่งแสดงให้เห็นชัดว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจแก่คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ ซึ่งต้องถือว่าเป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจอย่างยิ่ง ได้เคยเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแปรสัญญาโทรคมนาคม เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ และได้ประชุมเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๖ กับมีมติให้เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง รายละเอียดปรากฏตามหนังสือสำนักงานสภาที่ปรึกษา ฯ ที่ นร ๑๑๑๗/๕๔๖ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ และเอกสารท้ายหนังสือดังกล่าวรวม ๖ หน้า ซึ่งได้แจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญตามที่ขอทราบข้อมูลไป สรุปว่าได้ติติงข้อไม่สมควรและไม่ถูกต้องในการตราพระราชกำหนดที่เป็นปัญหาประกอบด้วยเหตุผลที่มีน้ำหนักยิ่งหลายประการ แต่ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้นำพาข้อติติงของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวแต่ประการใด

อาศัยเหตุดังได้พิจารณามา จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคสาม

นายจิระ บุญพจนสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๔/๒๕๔๖** **วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง**

เนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ รัฐบาลได้ประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖

ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๓ คน ได้ทำความเห็นเป็นหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ส่งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๕** ความว่า

**“๑. ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาล และอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ นั้น ย่อมต้องถือว่าองค์กรที่มีความชอบธรรมสูงที่สุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจตรากฎหมาย ซึ่งหมายถึงการตัดสินใจว่าจะกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับในรัฐหรือไม่ และกฎเกณฑ์ดังกล่าวควรจะมีเนื้อหาอย่างไร จึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา หลักการที่ว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากที่สุดในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในกรอบของรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๙๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาในการยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นด้วยให้มีผลเป็นกฎหมายได้ด้วยเหตุนี้โดยหลักทั่วไปแล้ว รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการ**

ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น และเพื่อไม่ให้องค์กรฝ่ายบริหารดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับโดยไม่เคารพหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับว่าจะกระทำได้ก็เฉพาะแต่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้คือ

ก. เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ

ข. เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

ค. เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

ง. เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

ทั้งนี้โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรผู้ถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว มีปัญหาต้องพิเคราะห์ว่า

๒.๑ ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่กล่าวมาหรือไม่ หากพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อ

สิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และโดยเหตุที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า "ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ" ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อันเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบและเป็นเหตุที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นกล่าวอ้างนั้น มีความหมายอย่างไร ในการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (indefinite legal concept) นั้น นอกจากจะพิเคราะห์ความหมายสามัญของถ้อยคำดังกล่าวแล้ว จะต้องพิเคราะห์วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ (ratio legis) บริบทแวดล้อม (context) ถ้อยคำ ตลอดจนผลที่จะตามมาจากการตีความถ้อยคำดังกล่าวด้วย การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัตินั้น เห็นได้ว่าจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือภยันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองนั้นปรากฏอยู่เบื้องหน้าจนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความ "วิกฤติ" ของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด สภาพแห่งความวิกฤติของปัญหาอาจจะเป็นเรื่องของความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่าเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก จนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงิน การคลังอย่างรุนแรง หรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่

ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใด ๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ "เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ" ยังไม่ได้ เพราะหาก

ตีความคำว่า “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใด ๆ ของรัฐบาลในงานทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด และให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้ก่อนโดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมากจนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันไร้ความหมายลง และจะเป็นการถางทางให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จด้วยในที่สุด

๒.๒ ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่กล่าวมาหรือไม่ หากพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าจากการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งพวกข้าพเจ้ามีความเห็นว่าเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ดังจะได้แสดงเหตุผลประกอบข้อเท็จจริงต่อไปในข้อ ๓ ดังนั้นเมื่อพระราชกำหนดฉบับนั้นเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจึงเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

๓. มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นดำรงอยู่หรือไม่ ข้าพเจ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรายชื่อท้ายนี้ได้พิเคราะห์เนื้อหาของพระราชกำหนดดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ โดยละเอียดแล้ว เห็นว่า

๓.๑ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนด ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนดไม่มีอยู่ การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดา ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ที่ว่าการดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดานั้น จะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดนั้นเองที่กล่าวว่าการกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หาได้มีความในตอนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจกล่าวคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจ หรือแม้แต่แนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่ปรากฏอยู่เลย การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าก่อนที่จะได้ดำเนินการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้มีบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ออกมาคัดค้านการดำเนินการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม ก็ย่อมจะเห็นได้ว่าหากคณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ กรณีนี้ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่า และยังจะเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย เพราะหากคณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายดังกล่าวในรูปของร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ประเด็นต่าง ๆ ในกฎหมายจะกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่บุคคลหลายฝ่ายทั้งในรัฐสภา และนอกรัฐสภาจะได้แสดงความเห็น อภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ ก่อนที่รัฐสภาจะได้ตัดสินใจตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับต่อไป

๓.๒ หากมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงกิจการด้านบริการ

โดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราสรรพสามิตเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐรวมถึงบริการอื่น ๆ ที่ตราไว้แล้วนั้นจะเห็นได้ว่า ข้อพิจารณาก็คือ การรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องมีผลใน ๒ ด้าน ในด้านหนึ่ง การกำหนดจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะมีผลในทางด้านบวกก็คือทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือในทางด้านลบก็คือถ้าหากไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อพิจารณาดูเหตุผลในการตราประกอบข้อกฎหมายทั้งหมดแล้วจะเห็นว่าไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ กล่าวคือ แม้รายได้รัฐจะเพิ่มขึ้นจากพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว แต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่าหากไม่เพิ่มแล้วก็จะทำให้เศรษฐกิจของชาติเกิดสูญเสียล่มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกมาอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน แม้กระทั่งในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวออกมาก็จะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางด้านเศรษฐกิจได้ กล่าวคือในแง่ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นก็เป็นกิจการซึ่งจะต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้รัฐอยู่แล้ว การกำหนดจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นดังกล่าวก็เป็นเรื่องซึ่งทำให้กิจการดังกล่าวจำเป็นจะต้องจ่ายภาษีเพิ่มตามที่พระราชกำหนดมีผลบังคับใช้ แต่ถึงไม่มีการจ่ายกิจการดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจจนถึงขั้นที่อาจทำให้สูญเสียความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ ประการสำคัญโดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองก็เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้นการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งในกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด และรัฐบาลเองก็มีการย้ำถึงความมั่นคงทางด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอด แม้แต่กระทั่งการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดด้วยซ้ำไป

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการในตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณีกิจการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน การให้สัมภาษณ์ของบุคคลภายในรัฐบาลทั้งพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และนาวาอากาศตรีศิธา ทิวารี โฆษกรัฐบาลก็ต่างได้ยืนยันในต่างกรรมต่างวาระกันว่ากรณีกิจการโทรคมนาคมดังกล่าว

เสมือนกับเป็นการจ่ายเท่าเดิมแต่แบ่งจ่าย ๒ ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิตและส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัญญาสัมปทาน จะเห็นได้ว่าคำอธิบายเหตุผลและข้อชี้แจงดังกล่าวนั้นไม่มีผลในทางด้านที่ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของรายได้ซึ่งกิจการโทรคมนาคมจะต้องส่งรัฐตามสัญญาที่ได้ทำไว้กับรัฐ ซึ่งหากจะอ้างการเปิดเสรีโทรคมนาคมก็ยังมีเงื่อนเวลาอีกหลายปีจึงมีผลบังคับใช้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาดูแล้วจึงไม่สามารถอ้างเหตุผลการตราพระราชกำหนดว่าเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขั้นที่จะเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

ในอดีตการแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยการตราเป็นพระราชกำหนด แม้จะเคยมีการดำเนินการ ๓ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๙ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ ก็มีเหตุผลและความจำเป็นที่แตกต่างจากการตราเป็นพระราชกำหนดในครั้งนี้อย่างมาก กล่าวคือทั้ง ๓ กรณีเป็นเรื่องของการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตก๊าซธรรมชาติสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิง และก๊าซธรรมชาติเหลว ซึ่งเป็นสินค้าใหม่ในขณะนั้น ซึ่งโดยลักษณะสินค้ามีความจำเป็นต้องกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตโดยทันที ฉบับหนึ่งเป็นเรื่องของภาษีน้ำมัน ซึ่งจำเป็นจะต้องปรับปรุงอัตราภาษีให้สอดคล้องกับการดำเนินการลอยตัวราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันโดยทันที ฉบับหนึ่ง และเป็นเรื่องการป้องกันการนำน้ำมันไปใช้ผิดประเภทอีกฉบับหนึ่ง จึงต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพื่อให้โครงสร้างการใช้พลังงานเป็นไปอย่างถูกต้อง ส่วนการแก้ไขอีก ๒ ครั้ง คือ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการแก้ไขโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ดูเหตุผลและสาระในการแก้ไขแล้ว ฉบับหนึ่งเป็นการแก้ไขชื่อเรียกหน่วยการจัดเก็บภาษีก๊าซปิโตรเลียม (แอล.พี.จี.) และก๊าซที่คล้ายกันจาก “ลิตร” เป็น “กิโลกรัม” และมีการปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ดูการดำเนินการที่ผ่านมาจะมีเหตุผลความจำเป็นในการตราเป็นพระราชกำหนดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจชัดเจนมากกว่าการตราเป็นพระราชกำหนด ๒ ฉบับ ดังที่กล่าวมาแล้วอย่างชัดเจน

๓.๓ หากจะอ้างอิงการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตจำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดเพราะหากไม่มีการประกาศโดยทันทีทันใดแล้ว เมื่อทอดระยะเวลาประกาศออกไปอาจทำให้มีการกักตุนสินค้าเกิดการเก็งกำไร จนกระทั่งอาจจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังเช่นกรณีเชื้อเพลิงก๊าซ น้ำมัน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ในกรณีของพระราชกำหนดฉบับ

**ดังกล่าวนั้นมิได้มีลักษณะของสินค้าที่สามารถที่จะกักตุนได้หากไม่มีการตราเป็นพระราชกำหนดโดยทันที ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็คือสนามกอล์ฟ กิจการโทรคมนาคม กิจการที่ได้รับอนุญาตสัมปทานจากรัฐ ดังนั้นเมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราโดยอ้างเหตุความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้เลย เพราะถึงไม่ตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวสินค้าดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้อยู่เลย หากจะตราในรูปของกฎหมายในลักษณะอื่น เช่น พระราชบัญญัติแม้จะมีการทอดระยะเวลาออกไปสินค้าหรือบริการดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้โดยลักษณะของสินค้านั้นเอง**

**การดำเนินการตราพระราชกำหนดในกรณีนี้ของคณะรัฐมนตรี นอกจากจะเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังขัดต่อหลักการพื้นฐานในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวเป็นหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรที่จะต้องธำรงรักษาไว้ด้วย ด้วยเหตุผลที่ได้กราบเรียนมาทั้งหมด ข้าพเจ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีรายชื่อท้ายนี้ จึงมีความเห็นพ้องต้องกันว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และมีผลให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเช่นเดียวกัน สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยชี้ขาดให้พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ต้นต่อไป ดังนั้น อาศัยความตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๔ ข้าพเจ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีรายชื่อข้างท้ายนี้ จึงกราบเรียนเสนอความเห็นดังกล่าวมาเพื่อท่านประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ โดยส่งความเห็นนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไปด้วย”**

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวตามคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ มายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** ตามความเห็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกันเสนอหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ และลงมติในประเด็นว่าจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๕** หรือไม่ ปรากฏผลการลงมติ ดังนี้

- รับไว้พิจารณาวินิจฉัย ๑๒ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฏัน นายศักดิ์ เตชาชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

- งดออกเสียง ๑ คน คือ นายอมร รักษาสัตย์

และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่ง ดังนี้

๑) แจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ หากประสงค์จะเสนอความเห็นเพิ่มเติมให้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก่อนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

๒) แจ้งคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลในการเสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และหากประสงค์จะชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือก็ให้กระทำได้โดยยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยเร็ว

๓) แจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ทราบ และหากประสงค์จะชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือก็ให้กระทำได้โดยยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยเร็ว

นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้ส่ง **"บันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรี เรื่อง พระราชกำหนดสองฉบับเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต"** มายังศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๒๓๑๓ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ มีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

**๑. ความเป็นมา.....**

**.....**

**๑.๖ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ อีกครั้งหนึ่งแล้วจึงนำขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานกลับคืนมาเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๖ และได้นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ สำหรับเหตุผลตามที่ปรากฏท้ายพระราชกำหนดทั้งสองฉบับในราชกิจจานุเบกษา มีดังนี้**

ฉบับแรก (พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปการกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพรวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

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

๑.๗ พระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ต่อมาในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ กระทรวงการคลังได้เสนอร่างประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่..) เพื่อกำหนดอัตราให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่งในช่วงเวลานี้ภายใต้กรอบพิกัดที่กำหนดในพระราชกำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไปตามที่เสนอ

๒. การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

การออกพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ อยู่ภายใต้เงื่อนไขสองประการ คือ

ประการแรก ต้องตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา... ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ... และ

ประการที่สอง ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

สำหรับการที่จะพิจารณาว่าพระราชกำหนดที่ตราขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่นั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่าความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจัง และเสมอภาค ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม ในยามที่รัฐจำเป็นต้องจัดหารายได้เพิ่มเติมประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดรายจ่าย ในยามที่รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงและไม่จำเป็นประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ชาวต่างชาติ นักลงทุนและเจ้าหนี้ประการหนึ่ง หรือช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวจนถึงขั้นวิกฤติอีกประการหนึ่ง

.....

คณะรัฐมนตรีได้อภิปรายเรื่องนี้ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ และวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ เมื่อพิจารณาร่างพระราชกำหนดในเรื่องนี้ว่า ร่างพระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใด โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่แสดงว่าจะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทานและคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนารมณ์ใดๆ ที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีตระหนักดีว่าการดำเนินการเช่นว่านั้นในขณะที่ยังไม่มีคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) อาจขัดต่อมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในครั้งนี้เป็นเรื่องของ “พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต” เท่านั้น ไม่มีทางที่จะบิดเบือนหลบเลี่ยงให้กลายเป็นการแปรสัญญาสัมปทานไปได้เป็นอันขาด

การออกพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลกระทบในแง่ของเศรษฐกิจในข้อที่ว่า ปัจจุบันมีเอกชนหลายรายได้รับสัญญาสัมปทานให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์มือถือจากรัฐวิสาหกิจสองแห่ง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๗ และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าสัมปทานแก่รัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งหรือทั้งสองแห่งเป็นค่าตอบแทนรายปี (ขึ้นอยู่กับประเภทของการประกอบกิจการว่าเป็นโทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์มือถือ) อย่างไรก็ตามใน พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองแห่งนี้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาล

รัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยดำเนินการจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัท ทศท จำกัด และบริษัท กสท จำกัด ขณะนี้อยู่ระหว่างการจำหน่ายหุ้นในบริษัททั้งสองรัฐบาลทราบดีว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน การจะจำหน่ายหุ้นจำนวนมากในบริษัททั้งสองซึ่งขณะนี้ยังคงดำรงความเป็นรัฐวิสาหกิจเพราะรัฐถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ ให้แก่ผู้สนใจชาวไทยย่อมเป็นไปได้ยาก จึงมีโอกาสสูงที่นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการเชิญชวนให้ซื้อหุ้น ดังที่เมื่อประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เดินทางไปบอกกล่าวเชิญชวนเรื่องนี้แก่นักลงทุนในต่างประเทศ (**roadshow**) โดยแจ้งเงื่อนไขเรื่องสิทธิประโยชน์และการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตให้ผู้สนใจทราบล่วงหน้าเพื่อความโปร่งใส

กระทรวงการคลังในฐานะผู้ดูแลเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศมีความวิตกว่าโดยที่ในปัจจุบัน ค่าสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมเป็นรายได้ที่บริษัทคู่สัญญาได้ชำระแก่รัฐวิสาหกิจซึ่งในที่สุดย่อมเป็นของรัฐทั้งหมด แต่เมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทและมีการจำหน่ายหุ้นแก่นักลงทุนต่างชาติแล้ว ต่อไปค่าสัมปทานนี้ก็จะตกเป็นรายได้ของบริษัทซึ่งอาจมีเอกชนต่างชาติถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบทำให้พ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่ว่าจะถือหุ้นเท่าใดรายได้นี้ก็จะมิได้เป็นของรัฐทั้งหมดอีกต่อไป หากแต่ต้องจัดสรรเป็นกำไรของบริษัท เป็นโบนัสของพนักงานและเป็นเงินปันผลของผู้ถือหุ้น วิธีที่จะทำให้ “ค่าสัมปทาน” แต่เดิมนี้ยังคงเป็นของรัฐเป็นส่วนใหญ่ก็คือการแปลงค่าสัมปทาน (ไม่ใช่แปรสัญญาสัมปทาน) บางส่วนให้เป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะทำให้รัฐเรียกเก็บได้เพราะต้องส่งให้แก่รัฐโดยตรง ที่เหลือจะจ่ายเป็นส่วนแบ่งแก่บริษัท พนักงานและผู้ถือหุ้น

ผลจากพระราชกำหนดนี้คือ ในแง่ของบริษัทคู่สัญญาสัมปทานมิได้มีเหตุที่จะต้องชำระเงินแก่รัฐน้อยลง หรือมีภาระเพิ่มขึ้นเพราะยังคงต้องชำระเท่าเดิม ในแง่ของผู้ถือหุ้นเมื่อทราบล่วงหน้าแล้วว่า รายได้นี้ส่วนหนึ่งจะต้องชำระเป็นภาษีสรรพสามิตแก่รัฐก็มิได้ถือว่าเสียเปรียบ ในแง่ของประชาชนโดยเฉพาะผู้บริโภคก็มิได้มีเหตุที่จะต้องเสียค่าบริการเพิ่มขึ้น บริษัทสัมปทานก็มิได้มีภาระใดเพิ่มขึ้นจนต้องอ้างว่า โดยที่มีการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต จึงมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจนต้องผลักภาระไปสู่ผู้บริโภคเพราะภาษีสรรพสามิตเป็นเรื่องที่แบ่งเอาไปจากส่วนหนึ่งของค่าสัมปทานที่จะต้องชำระแก่รัฐ มิใช่เก็บซ้อนบนฐานเดิมคือ ค่าสัมปทานอีกทอดหนึ่ง

.....

การเก็บภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐมีรายได้เข้าคลังเร็วขึ้นและมากขึ้นกว่าเดิมข้อนี้คือสิ่งที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง ถ้าไม่เร่งตรากฎหมายกำหนดเรื่องพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตของกิจการโทรคมนาคมประเภทสัญญาสัมปทานแล้วรัฐจะขาดรายได้ประจำแต่ละเดือนเป็นอันมาก (นอกจากโทรศัพท์พื้นฐานตามตัวอย่างข้างต้นแล้ว ยังมีโทรศัพท์

มือถือ และอื่นๆ จากหลายบริษัทอีกด้วย) และหากออกกฎหมายในเรื่องนี้ช้าไป จน ทศท. ขายหุ้นแก่นักลงทุนไปแล้ว รัฐก็จะถูกตำหนิจนหมดความเชื่อถือได้ว่า ปิดบังข้อเท็จจริงปล่อยให้คนซื้อหุ้นแล้วออกกฎหมายมาทำให้ผู้ถือหุ้นเสียประโยชน์

๓. กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ดังกล่าวแล้วว่า เงื่อนไขในการออกพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ มีสองประการ คือ

ประการแรก เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา....ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ...และ

ประการที่สอง เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

.....

๔. คำชี้แจงคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่าพระราชกำหนดสองฉบับตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง รวมสามข้อ ซึ่งคณะรัฐมนตรีขอชี้แจง ดังนี้

คำร้องข้อ ๑ คณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วยกับหลักการที่ระบุมาในหนังสือคำร้องข้อ ๑

คำร้องข้อ ๒ (๒.๑) หนังสือคำร้องหน้า ๓ ระบุว่า ในเรื่องของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรงหรืออาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่ คณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับหลักการนี้ปรากฏในคำร้องข้อนี้ แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วว่า การออกพระราชกำหนดครั้งนี้เป็นไปตามหลักดังกล่าวข้างต้นทุกประการตามข้อมูลที่รัฐบาลได้รับรายงานมา กล่าวคือรัฐบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งควรจัดเก็บได้มากขึ้นกว่าที่ผ่านมา เช่น จัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสถานอาบอบนวด กิจการโทรคมนาคมสัมปทาน ไนท์คลับ สนามกอล์ฟ ดังที่เมื่อออกพระราชกำหนดแล้ว รัฐสามารถจัดเก็บได้ทันที ตั้งแต่วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ ๒๘ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม จากเวลาเพียง ๔ วัน รัฐเก็บภาษีจากสถานอาบอบนวดเฉพาะในกรุงเทพมหานครได้ ๖๕๘,๘๑๐ บาท จากไนท์คลับได้ ๖๘,๒๓๒ บาท และจากกิจการโทรคมนาคมสัมปทานได้ ๔๕ ล้านบาทเศษ ซึ่งภาษีเหล่านี้ไม่เคยจัดเก็บเป็นรายได้ของรัฐมาก่อน

(๒.๒) ได้อธิบายแล้วในข้อ ๒.๑

**คำร้องข้อ ๓ (๓.๑) ผู้ร้องกล่าวในหน้า ๔ ว่ากิจการที่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนั้น "แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น"**

**คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินกำกับดูแลกระทรวงการคลังได้รับทราบข้อมูลในทางตรงกันข้ามกับคำร้องว่า หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการเพื่อตราพระราชกำหนดก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมหาศาลจากกิจการสถานอาบอบนวด และไนท์คลับ ซึ่งถือว่าเป็นบริการบันเทิงที่ฟุ่มเฟือย กิจการสนามกอล์ฟ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการโทรคมนาคมซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมดจะไม่เป็นของรัฐส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอีกต่อไป ในภาวะเศรษฐกิจขณะนี้ รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้เข้ารัฐจากทุกทางเพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายอุดรูรั่วของการจัดหารายได้เข้ารัฐ สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร และมีตัวเลขพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนรองรับการลงทุนจากต่างชาติที่จะเข้ามาจัดตั้งสถานบริการบันเทิง สถานธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟและการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ทศท และบริษัท กสท ในประเทศไทยอันจะเป็นการระดมทุน และการท่องเที่ยวก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศ จากการเก็บภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อมแก่รัฐอีกเป็นจำนวนมาก ในการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไปตระเวนเชิญชวนชาวต่างชาติให้มาลงทุนในประเทศเมื่อปลายเดือนมกราคม ก็ได้มีการนำพระราชกำหนดนี้ไปชี้แจงต่อชาวต่างประเทศดังกล่าวด้วย จนได้รับความสนใจเป็นอันมากโดยถือว่าชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม คณะรัฐมนตรีจึงถือว่าการออกพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลสร้างรายได้แก่รัฐ และความเชื่อมั่นในการลงทุน นับว่าเป็นการสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ**

**(๓.๒) ได้อธิบายชี้แจงแล้วในข้อ ๓.๑**

**คณะรัฐมนตรีขอชี้แจงเพิ่มเติมด้วยว่า การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้เป็นไปเพื่อรักษาระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศ เพราะหากปล่อยให้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการหรือกิจการต่าง ๆ สับสน หรือไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้อันพึงได้ ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบภาษีของประเทศ รายได้ที่รัฐได้มาจากพระราชกำหนดนี้ถือว่ามีจำนวนมากเฉพาะภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมสัมปทานเพียงอย่างเดียวในช่วงเวลา ๔ วัน มีจำนวนถึง ๔๕ ล้านบาทเศษ หากคิดจากจำนวนเวลาทั้งเดือน ซึ่งรัฐจะมีรายได้**

ประเภทนี้อย่างสม่ำเสมอเป็นรายเดือนทุกเดือน และหากคิดจากเวลาทั้งปีแล้วจะเห็นได้ว่ามีจำนวนมากพอที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศและอุดหนุนงบประมาณของประเทศได้อย่างดี การที่ผู้ร้องวิจารณ์ว่าการออกพระราชกำหนดไม่ก่อให้เกิดผลในด้านบวกจึงเป็นการกล่าวโดยไม่ทราบข้อเท็จจริง ส่วนที่กล่าวในคำร้องหน้า ๖ นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับความฉุกเฉินเร่งด่วนซึ่งมีการนำคำให้สัมภาษณ์ของบุคคลในรัฐบาลที่กล่าวเป็นส่วนตัวและตัดทอนหรือเลือกเอาแต่เฉพาะข้อความที่ได้ประโยชน์มาอ้างอิง คณะรัฐมนตรีเห็นว่าประเด็นนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ผู้ร้องจึงไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

(๓.๓) การตราพระราชกำหนดในเรื่องนี้มิใช่การบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ให้ไว้ทุกประการ การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องป้องกันการกักตุนสินค้าดังที่ผู้ร้องอ้างตรงกันข้าม การกักตุนสินค้าในบางกรณีอาจใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วจัดการได้ โดยไม่ต้องมีกฎหมายใหม่ ดังนั้น การจะพิจารณาว่าเรื่องใดเกี่ยวด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่ จึงควรพิจารณาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการไม่มีกฎหมายมาควบคุมหรือมีแต่ล่าช้า การที่กฎหมายไม่ครอบคลุมเพียงพอ หรือเกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ หรือหากปล่อยทิ้งไว้จะทำให้ระบบภาษีของประเทศไม่ได้รับความเชื่อถือ เพราะมีช่องว่างจนอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชกำหนดฉบับที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับฉบับแรก จึงจำเป็นต้องมีเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตามนัยที่กำหนดไว้ในฉบับแรก ส่วนพระราชกำหนดฉบับแรกได้ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีเร่งด่วน จึงได้ดำเนินการเพื่อตราขึ้นตามมาตรา ๒๑๘

อนึ่ง คณะรัฐมนตรีขอเรียนด้วยว่า คณะรัฐมนตรีตระหนักในอำนาจด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา และระมัดระวังอยู่เสมอที่จะไม่กระทบหรือล่วงล้ำต่ออำนาจดังกล่าว แต่ในกรณีนี้เป็นความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงเสียได้ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น ในชั้นพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มีผู้ยกประเด็นขึ้นว่าโดยที่กรณีนี้เกี่ยวด้วยภาษีอากรซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงควรตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ ไม่ใช่มาตรา ๒๑๘ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะไม่อาจมีผู้ใดส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๙ ได้ แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นเรื่องจำเป็นและปกติไม่มีสิ่งใดที่ควรหลบเลี่ยงหรือเกรงกลัวว่าไม่ถูกต้องไม่เป็นธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่สำคัญคือเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เห็นประจักษ์ หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิด

**ความเสียหายแก่ประเทศชาติ อีกทั้งจำเป็นต้องเร่งตราขึ้นเป็นกฎหมายเพื่อรองรับการลงทุนต่าง ๆ ที่กำลังเข้ามาโดยไม่อาจรอการออกพระราชบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ หรือแม้แต่จะรอเพื่อให้เข้าสู่การเปิดสมัยประชุมในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แล้วตราเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ ได้ เพราะหากทำเช่นนั้นก็อาจช้าไปและไม่สมควร จึงเห็นชอบให้ดำเนินการตราพระราชกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘**

ศาลรัฐธรรมนูญประชุมปรึกษาแล้ว ได้กำหนดประเด็น**วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

ผลการลงมติปรากฏว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ลงคะแนนเสียงวินิจฉัยว่า **พระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ๖ เสียง** จึงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการทั้งหมด (น้อยกว่า ๑๐ เสียง) ดังมีรายชื่อต่อไปนี้

| | |
|---|---|
| นายจิระ บุญพจนสุนทร | นายมงคล สระฏัน |
| นายสุจิต บุญบงการ | นายสุวิทย์ ธีระพงษ์ |
| นางเสาวนีย์ อัศวโรจน์ | นายอมร รักษาสัตย์ |

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ลงคะแนนเสียง**วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ๘ เสียง** ดังมีรายชื่อต่อไปนี้

| | |
|---|---|
| นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ | นายผัน จันทรปาน |
| นายมานิต วิทยาเต็ม | นายศักดิ์ เตชาชาญ |
| นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ | พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช |
| นายอุระ หวังอ้อมกลาง | นายกระมล ทองธรรมชาติ |

**ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ลงคะแนนเสียงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้**

**พิจารณาแล้ว** ตามคำร้องเสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร สรุปสาระสำคัญได้ ๖ ประการ คือ

(๑) ตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา การตรากฎหมายเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา องค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติยกเว้นให้อำนาจไว้โดยเฉพาะดังปรากฏตาม**มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐** ที่บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐบาลในการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเหมือนเป็นกฎหมาย โดยให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของรัฐบาลดังกล่าวสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๙**

(๒) **มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** เป็นวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติตาม

(๓) การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมือง หรือภยันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่บ้านเมืองนั้นปรากฏอยู่เบื้องหน้าจนคณะรัฐมนตรีไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับอันตรายดังกล่าวได้ หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะไม่มั่นคงอย่างมาก

ในกรณีของภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรง หรือก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้อง หรือมีความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์ หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า

(๔) การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับของคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีความจำเป็นเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

(๕) ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่มีอยู่

(๖) การดำเนินการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับของคณะรัฐมนตรี เป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และขัดต่อหลักการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

**ตามคำร้องเสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรข้อ (๑) ที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๔ ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า** บทบัญญัติ**มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๔** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน) เป็นมาตราเดียวกับมาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ถูกนำมาบัญญัติเป็น มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ก็ได้นำมาตราทั้งสองมาบัญญัติไว้เป็น**มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๔** ดังปรากฏบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ ดังต่อไปนี้

| รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ |
|---|---|
| **มาตรา ๑๗๒** ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้<br>การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้<br>ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น | **มาตรา ๑๗๕** ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้<br>การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้<br>ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น |

| รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ |
|---|---|
| หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล | หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล |
| ถ้าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป | ถ้าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป |
| การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา | การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา |
| การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎรในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ | การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎรในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ |

| **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔** | **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘** |
|---|---|
| **มาตรา ๑๗๓** ก่อนที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยัง**คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ**เพื่อวินิจฉัย เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา<br>เมื่อประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง<br>ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น<br>คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมด | **มาตรา ๑๗๖** ก่อนที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๑๗๕ วรรคสาม สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยัง**คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ**เพื่อวินิจฉัย เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา<br>เมื่อประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง<br>ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น<br>คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมด |

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน)**

**มาตรา ๒๑๘** ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน)**

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดจะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ

**มาตรา ๒๑๕** ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยัง**ศาลรัฐธรรมนูญ**เพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน)**

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

จึงเห็นได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน) **มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙** ได้ใช้ถ้อยคำลอกเลียนกันมาโดยมีมาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นต้นแบบ มีข้อแตกต่างกันเพียงว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสองฉบับแรกได้บัญญัติให้**คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ**เป็นผู้วินิจฉัย ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้**ศาลรัฐธรรมนูญ**เป็นผู้วินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด เริ่มมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (ฉบับถาวร) และรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในภายหลังต่อ ๆ มาอีกหลายฉบับ จนถึงธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งใช้บังคับก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ล้วนแต่มีบทบัญญัติในสาระสำคัญว่า เมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงตราพระราชกำหนดใช้บังคับในกรณีฉุกเฉินดังเช่นพระราชบัญญัติแล้ว ก็ให้นำเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ โดยไม่มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ และ**มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน) ที่บัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามที่บัญญัติไว้

**ผู้ทำคำวินิจฉัยได้พิจารณารายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ รายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและรายงานการพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ**เกี่ยวกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน) **มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๕** แล้ว ปรากฏข้อความในรายงานดังต่อไปนี้

**มาตรา ๒๑๘**

**๑. การพิจารณาของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ**

เลขานุการ ฯ ได้เสนอร่างของคณะทำงานดังนี้

**มาตรา ๗/๑๗** ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

(เอกสารการทำงานของคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๐)

**๒. การพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ**

ร่าง ฯ ที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณา

**มาตรา ๒๑๗** ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อน การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

**มติ คณะกรรมาธิการพิจารณาแล้ว มีการปรับปรุงถ้อยคำโดยสลับที่กันระหว่างคำว่าสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา เท่านั้น**

(บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.... ครั้งที่ ๒๒ วันเสาร์ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๐)

**๓. การพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ**

ร่าง ฯ ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณา

**มาตรา ๒๑๗** ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

**มติ สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นชอบตามร่างโดยไม่มีการแก้ไข**

(รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๔ (เป็นกรณีพิเศษ) วันอังคารที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐)

**มาตรา ๒๑๙**

**๑. การพิจารณาของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ**

เลขานุการ ฯ ได้เสนอร่างของคณะทำงานดังนี้

**มาตรา ๗/๑๘** ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๗/๑๗ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๗/๑๗ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๗/๑๗ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๗/๑๗ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

(เอกสารการทำงานของคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๐)

**๒. การพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ**

ร่าง ฯ ที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณา

**มาตรา ๒๑๘** ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๗ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๗ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๗ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๗ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

**มติ คณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วได้ปรับปรุงถ้อยคำเล็กน้อย**

(บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ครั้งที่ ๒๒ วันเสาร์ที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๐)

**๓. การพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ**

ร่าง ฯ ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณา

**มาตรา ๒๑๘** ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตาม**มาตรา ๒๑๗** วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๗ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๗ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๗ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

**มติ สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นชอบตามร่างโดยไม่มีการแก้ไข**

(รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๔ (เป็นกรณีพิเศษ) วันอังคารที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐)

แสดงว่าในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน) **มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙** คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ได้ลอกเลียนถ้อยคำแบบคำต่อคำตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และมาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาทั้งหมดเพียงแต่แก้ไขถ้อยคำเพียงเล็กน้อยและเปลี่ยนบทบัญญัติให้**ศาลรัฐธรรมนูญ**ซึ่งเป็นองค์กรใหม่ที่ตั้งโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยแทนที่เป็นอำนาจของ**คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ**ตามรัฐธรรมนูญสองฉบับแรก **โดยคณะผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยอมรับหลักการที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๑๙** อันเป็นการ**ให้อำนาจแก่องค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์กรศาลผู้ใช้อำนาจตุลาการ**เข้ามาวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีและอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา อันถือว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าหลักการเช่นนี้ไม่น่าจะมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS)

หลักการตามบทบัญญัติแห่ง**มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙** ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน) เป็นหลักการเดียวกับมาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และมาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ เพราะใช้ถ้อยคำลอกเลียนตามกันมา โดยรัฐธรรมนูญสองฉบับแรกบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญปี ๒๔๘๙ ให้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และต่อมาภายหลังตามรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและบัญญัติอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นอีกหลายประการ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราขึ้นใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่มาตรา ๑๗๒ หรือมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับบัญญัติไว้หรือไม่ **โดยองค์กรคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมิใช่องค์กรศาลผู้ใช้อำนาจตุลาการเหมือนดังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็พอมองเห็นเจตนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับว่า ต้องการขยายขอบเขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้มากขึ้นโดยมิใช่เป็นการให้องค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการเข้ามาก้าวก่ายแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เท่านั้น**

แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นโดยบัญญัติไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยศาล ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ การที่บัญญัติให้องค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีและอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา เช่น กรณีตาม**มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙** เช่นนี้ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (สสร.) ก็มิได้อภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นให้เหตุผลไว้แต่ประการใด ดังเอกสารที่อ้างถึงข้างต้น จึงเป็นเรื่องแปลกประหลาดอย่างยิ่งในการยกร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่สุดของบ้านเมือง

ในระหว่างที่ประเทศไทย ใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ในปี ๒๕๓๕ มีคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่า **พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓** รวม ๓ ครั้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับมาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ รวม ๓ คำวินิจฉัย ได้แก่คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๓๕ (วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๓๕) คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๓๕ (วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๓๕) และคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๓๕ (วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๕) ดังนี้

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๓๕ วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๓ มิได้ให้สิทธิผู้เสนอความเห็นที่จะเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวนั้นไม่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๓๕ วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิด เนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

ต่อมาเมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอพระราชกำหนดดังกล่าวไปยังรัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยตั้งปัญหาให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยรวม ๕ ข้อ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๓๕ วินิจฉัยปัญหาที่คณะรัฐมนตรีขอให้วินิจฉัยตีความโดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ข้อความที่ว่า “กิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างใช้พระราชกำหนดนั้น” มีความหมายว่ากิจการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นผลอันเกิดขึ้นจากบทบัญญัติของพระราชกำหนด หรือการกระทำ ผลของการกระทำ ประโยชน์หรือสิ่งอื่นใดที่ได้เกิดขึ้นได้มีขึ้นหรือได้รับไปแล้วอันเนื่องจากการปฏิบัติการตามบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนั้นนับตั้งแต่วันที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดมีผล กิจการดังกล่าวนั้นย่อมเป็นกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น และโดยที่มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ บัญญัติว่า .....ดังนั้นกิจการนั้นจึงไม่ถูกกระทบกระเทือนแม้ว่าพระราชกำหนดนั้นจะตกไป และที่มาตรา ๓ ของพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งสิ้นของบุคคลที่เกี่ยวเนื่องกับการชุมนุมกันระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้กระทำในระหว่างวันดังกล่าว ไม่ว่าได้กระทำในฐานะเป็นตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมายก็ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิด และความรับผิดโดยสิ้นเชิง ฉะนั้นข้อความที่ว่า “กิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น” จึงมีผลว่า นับตั้งแต่วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นวันที่พระราชกำหนดฉบับนี้มีผลใช้บังคับ การกระทำทั้งหลายทั้งสิ้นของบุคคลที่เกี่ยวเนื่องกับการชุมนุมกันระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้กระทำในระหว่างวันดังกล่าว ถ้าการกระทำนั้นผิดกฎหมายผู้กระทำย่อมพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิงไปทันที และการพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิงนี้ย่อมมีอยู่ตลอดไปโดยไม่ถูกกระทบกระเทือนจากการที่พระราชกำหนดฉบับนี้ตกไปเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติเพราะพระราชกำหนดก็มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ..... กิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดก็คือการพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิงนั่นเอง .....ดังนั้นการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาหรือสั่งให้ยุติการดำเนินคดี เพราะเหตุที่มีพระราชกำหนดออกมายกเลิกความผิดก็ถือว่าคดีเป็นอันยุติและรื้อฟื้นขึ้นมาอีกไม่ได้.....

สำหรับรายละเอียดในคำวินิจฉัยขอให้ผู้สนใจหาอ่านได้จากหนังสือ **“สรุปประเด็น ความเห็นและความเห็นแย้งในการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ฝ่ายงานตุลาการรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร”**

ส่วนในขณะที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน) ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับ**มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙** หนึ่งเรื่องคือคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ (วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑) ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๓๓ ก วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ แล้ว

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้กล่าวมาแต่ต้นแล้วว่า มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ และ**มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน) ได้ใช้ถ้อยคำลอกเลียนกันมา โดยมีมาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ เป็นต้นแบบ คงมีข้อแตกต่างกันแต่เพียงว่า มาตรา ๑๗๓ และมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสองฉบับแรกบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย ส่วน**มาตรา ๒๑๙** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย

โดยที่การตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ของฝ่ายบริหารเป็น “ข้อยกเว้น” ของการตรากฎหมายตามปกติ (พระราชบัญญัติ) ที่จะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก่อนจึงจะใช้บังคับได้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐** ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดไว้ ๒ ประเภท คือ พระราชกำหนดตาม**มาตรา ๒๑๘** และพระราชกำหนดตาม**มาตรา ๒๒๐** พระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ มีลักษณะเป็นพระราชกำหนดทั่วไปที่ตราขึ้นใช้บังคับในระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภาเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ **(มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง วรรคสอง)** โดยมีบทบัญญัติ**มาตรา ๒๑๙** บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ส่วนพระราชกำหนดอีกประเภทหนึ่งคือพระราชกำหนดตาม**มาตรา ๒๒๐** เป็นพระราชกำหนดที่ตราขึ้นในระหว่างสมัยประชุม และต้องเป็นพระราชกำหนดที่เกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยให้นำมาตรา ๒๑๘ เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติของรัฐสภามาใช้โดยอนุโลม พระราชกำหนดตามมาตรานี้เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วต้องรีบนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติทันทีภายใน ๓ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา **โดยไม่มีบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัย**

จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๘** และ**มาตรา ๒๒๐** ได้บัญญัติ**จำกัด**อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดออกใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติได้เฉพาะ ๒ กรณีตามที่บัญญัติไว้เท่านั้น คือ พระราชกำหนดตาม**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** และพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา**ตามมาตรา ๒๒๐** ส่วนในกรณีอื่นๆ ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตราพระราชกำหนดใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ แม้จะเป็นในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เพียงใดก็ตาม ดังนั้นการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารจึงถูกจำกัดอำนาจโดยรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว การที่มีผู้แสดงความคิดเห็นว่าการออกพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่เป็นประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ฝ่ายบริหารจะออกพระราชกำหนดได้ต้องเป็นเรื่องที่เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจขึ้นในบ้านเมือง หรือมีภยันตรายต่อเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้าจนไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติได้ จึงเป็นความคิดเห็นที่พยายามเพิ่มเติมข้อจำกัดอำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารซ้อนข้อจำกัดอำนาจโดยรัฐธรรมนูญอยู่แล้วตามอำเภอใจ และเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

การตราพระราชกำหนดตาม**มาตรา ๒๑๘** มี **"หลักการ"** ๒ ประการ คือ

ประการแรก เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็น "ข้อยกเว้น" ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนด "เงื่อนไข" อันเป็นกรอบของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไว้ เป็นกรณีทั่วไปมี ๒ ประการ คือ

(๑) ต้องเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างมากเช่น ความปลอดภัยของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ **(มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง)**

(๒) ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ถ้ารอไว้จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ **(มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง)**

ประการที่สอง กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐบาล การตรา "กฎหมาย" จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในทางนโยบายและเป็นความรับผิดชอบขององค์กรทางการเมือง (คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา) หรือพูดอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นเรื่องการเมืองที่องค์กรอิสระไม่อยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบได้ องค์กรอิสระหรือศาลรัฐธรรมนูญ จะเข้ามามีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ และเท่าที่ปรากฏ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ใช้บังคับแต่ก่อนๆ ก็ได้บัญญัติให้รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมและตรวจสอบ "การตรากฎหมายในกรณีฉุกเฉิน (พระราชกำหนด)" ของฝ่ายบริหารตลอดมา รัฐธรรมนูญฉบับแรกคือ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว (ฉบับที่ ๑)

พ.ศ. ๒๔๗๕ (มาตรา ๒๕) และรัฐธรรมนูญฉบับถาวร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๗๕ (มาตรา ๕๒) ก็ได้บัญญัติรับรองอำนาจการตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ของฝ่ายบริหารในกรณีมีเหตุฉุกเฉินที่จะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันท่วงทีมิได้ และบัญญัติให้รีบนำเสนอต่อสภาเพื่อรับรองหรืออนุมัติโดยเร็ว และต่อมารัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๗๒) ก็ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนด “เงื่อนไข” ที่เป็นกรอบของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไว้ โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารออกพระราชกำหนดได้ก็ต่อเมื่อเป็นเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันจะต้องรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น ซึ่งต่อมาเงื่อนไขเหล่านี้ก็ได้ยึดถือและบัญญัติต่อเนื่องกันมาจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๗ ที่ประกาศใช้และมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ ก็บัญญัติว่า

มาตรา ๑๕๗ ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

ถ้าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎรในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก็ไม่มีบทบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเข้ามาใช้อำนาจวินิจฉัยกรณีการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๑๕๗ ดังกล่าว

กล่าวโดยทั่วไปก็คือ การควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการตรา “กฎหมายในกรณีฉุกเฉิน (พระราชกำหนด)” ก็จะได้แก่รัฐสภา (องค์กรการเมือง) ตลอดมา คือ รัฐสภาจะต้อง

“รับรอง” หรือ “อนุมัติ” พระราชกำหนดที่รัฐบาลได้ตราขึ้น แม้แต่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๔๘๙) เมื่อเริ่มมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก จนถึงก่อนรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ รัฐธรรมนูญไม่เคยบัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ (องค์กรที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ) เข้ามาตรวจสอบเงื่อนไขการใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด การบัญญัติให้อำนาจแก่ตุลาการรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบเงื่อนไขการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารเพิ่งปรากฏเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน) ก็บัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบเงื่อนไขการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารไว้ใน**มาตรา ๒๑๙** ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยได้กล่าวไว้ในตอนที่แล้วว่า ผลของ**มาตรา ๒๑๙** ก็คือ เป็นการบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายตุลาการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์การฝ่ายการเมือง (ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ) ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) โดยไม่มีผู้ใดคิดถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน) ศาลรัฐธรรมนูญได้มีโอกาสใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขอให้วินิจฉัยพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศ ๔ ฉบับ ที่รัฐบาลในขณะนั้นได้ตราขึ้นใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติเกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศตาม**มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙** ตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ (วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑) โดยในคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็นอ้างว่าพระราชกำหนดมิใช่ “กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน” อันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดตาม**มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง** แต่ตาม**มาตรา ๒๑๙** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะกรณีการตราพระราชกำหนดมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขใน**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง**เท่านั้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็รับไว้พิจารณาและวินิจฉัยให้โดยมีความตอนหนึ่งแสดงเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยว่า “.....การเสนอความเห็นดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนี้ แม้จะมีความไม่ชัดเจนในประเด็นที่เสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่เมื่อเป็นการส่งมาโดยอาศัยอำนาจตามความใน**มาตรา ๒๑๙** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า ความเห็นดังกล่าวควรที่จะได้รับการพิจารณาต่อไป

.....

โดยเหตุผลที่ได้กล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง** ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม โดยที่ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็น ที่เห็นว่าการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับนี้ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นกรณีตาม**มาตรา ๒๑๕** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยมิได้ระบุว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๘** ในวรรคใดและโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตาม**มาตรา ๒๑๕** ที่จะพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นสมควรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ให้เสร็จสิ้นไปเสียในคราวเดียวกัน”

ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยกรณีการตราพระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับตามเงื่อนไขใน**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** โดยยกเหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแต่ละฉบับที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ขึ้นอ้างและสรุปในตอนท้ายของคำวินิจฉัยว่า “เหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าว สรุปได้ว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง รัฐต้องกำหนดมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าว เช่น การรับพันธกรณีที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนด การระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เป็นจำนวนมากกว่าสองในสามของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการอยู่ การตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปสถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหาสถาบันการเงิน การให้ความช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อให้กองทุนนี้สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องกับสถาบันการเงิน การจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน เพื่อจัดการทรัพย์สินด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินการ ฯ

ข้อเท็จจริงที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นที่ประจักษ์แก่บุคคลทั่วไปและเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการแก้ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น โดยพระราชกำหนด ๒ ฉบับแรกนั้นเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากต่างประเทศและในประเทศเพื่อใช้จ่ายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ เสริมสร้างสภาพคล่องทางเศรษฐกิจที่มีปัญหา การปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนสำหรับฉบับที่ ๓ เป็นการคุ้มครองและให้หลักประกันแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ส่วนฉบับที่ ๔ เป็นการเพิ่มทุนและให้อำนาจในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ ซึ่งการดำเนินการด้วยมาตรการทั้งหลายดังกล่าวมานี้ ถือได้ว่าเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอันเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยเหตุผลดังที่ได้กล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยมติเป็นเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้นเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๘** แล้ว”

สำหรับคำวินิจฉัยส่วนตนในคดีดังกล่าวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิบสามคนปรากฏว่าตุลาการมีความคิดเห็นในการทำคำวินิจฉัยแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๓ คน มีความเห็นว่า คำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับมิใช่ “กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน” ซึ่งเห็นได้ชัดว่า หมายถึงพระราชกำหนดนั้นมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขใน**มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง** แต่ตาม**มาตรา ๒๑๙** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิที่จะยื่นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเฉพาะกรณีตาม**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง**เท่านั้น ดังนั้นคำร้องจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องในเงื่อนไขดังกล่าว วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

กลุ่มที่สอง มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๖ คน วินิจฉัยทั้งปัญหา**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง** โดยเห็นว่า พระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับเป็นไปตาม**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว อันเป็นการนอกเหนือไปจากคำร้องขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นคำร้อง

กลุ่มที่สาม มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๔ คน ซึ่งมีแนวทางคำวินิจฉัยของแต่ละคนแตกต่างกันและไม่ใช่แนวทางเดียวกับคำวินิจฉัยของตุลาการในกลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มที่สอง

**(ผู้สนใจหาอ่านรายละเอียดได้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๓๓ ก วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ และคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการคนอื่น ๆ)**

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตาม**มาตรา ๒๑๙** แล้ว สมาชิกของทั้งสองสภาก็ย่อมมีโอกาสใช้สิทธิของตนได้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ไม่มีเหตุผลอย่างใดที่จะปิดกั้นหรือตำหนิการใช้สิทธิดังกล่าวได้ ปัญหาคงมีแต่เพียงว่าศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการควรจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของตนอย่างไร จึงจะสอดคล้อง

กับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เพราะการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้แทนกฎหมายชั่วคราวนั้น**มีทั้งส่วนที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาและส่วนที่เป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี** ซึ่งตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ**มาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒** คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ดังนั้น**ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรจำกัดอำนาจในการวินิจฉัย กรณีพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนของกฎหมายในรัฐธรรมนูญโดยเคร่งครัด ไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีอันอาจเป็นการก้าวก่ายแทรกแซงการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และอำนาจตรวจสอบนโยบายของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ** ทั้งนี้เพราะองค์กรอิสระที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลการใช้บังคับของกฎหมายที่กระทบต่อความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือการป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ การตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะหรือไม่ กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือเป็นการป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ เป็นดุลพินิจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่งก็คือเป็นนโยบายทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว หากคณะรัฐมนตรีมีความเห็นผิดพลาดในการตราพระราชกำหนดและรัฐสภาไม่เห็นด้วย รัฐสภาก็จะไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว คณะรัฐมนตรีก็ต้องมีความรับผิดชอบตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เช่น ถูกตั้งกระทู้ถาม ถูกอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจหรือเสียความนิยมทางการเมืองโดยสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจะไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศอีก แต่องค์กรอิสระ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบต่อกรณีดังกล่าวได้ และถ้ามองในแง่การใช้ดุลพินิจของบุคคลก็ไม่แน่นอนว่าศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียง ๑๕ คน จะมีดุลพินิจดีกว่าดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ถ้าการวินิจฉัยของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผิดพลาดอันจะเกิดผลเสียแก่ประเทศชาติโดยรวม ตุลาการก็อาจจะอ้างความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยคดีตามรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นโล่ป้องกันตัวเองให้พ้นจากความรับผิดชอบดังกล่าวได้ สรุปแล้วผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญจะไม่มีบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีอำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสามในเวลาต่อมา พระราชกำหนดนั้นก็ต้องตกไปอยู่ดี

**ตามคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรข้อ (๒) ถึงข้อ (๖)** มีปัญหาจะต้องพิจารณาก่อนว่าจะแยกเรื่องนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี อันเป็นเรื่องการเมืองออกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** ในคดีนี้ก็คือการตราพระราชกำหนดต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างไร

ตามคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ที่ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่ในข้อ ๓.๑ ว่า.....

**๓.๑ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนดไม่มีอยู่ การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดา ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ที่ว่าการดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดานั้น จะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดนั้นเองที่กล่าวว่าการกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หาได้มีความในตอนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจกล่าวคือสภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจ หรือแม้แต่แนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่ปรากฏอยู่เลย การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ.....”**

อันเป็นการกล่าวอ้างที่แสดงว่า

(๑) การใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี เป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นความจริงตามธรรมดา และ

(๒) ประเทศชาติไม่อยู่ในสภาพที่เกิดวิกฤติในทางเศรษฐกิจแต่ประการใด

เห็นว่า ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๒** บัญญัติว่า รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตาม**มาตรา ๒๑๑** และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำได้โดยการตั้งกระทู้ถามตาม**มาตรา ๑๘๓ มาตรา ๑๘๔** และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตาม**มาตรา ๑๘๕ มาตรา ๑๘๖** โดยไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ **ดังนั้นถ้าถือว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นความจริง ดังคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้** เพราะนโยบายของรัฐบาลคือหลักและทางปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี อันถือว่าเป็นเรื่องการเมืองมิใช่บทบัญญัติในกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** ที่บัญญัติว่าการตราพระราชกำหนดต้องเป็นในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด

การพิจารณาว่าการตราพระราชกำหนดรัฐบาลมีนโยบายอย่างไร อาจพิจารณาจากลักษณะของเรื่องเป็นเรื่อง ๆ ไปโดยดูจากกิจกรรมหรือพฤติกรรมที่รัฐบาลทำไปตามที่ได้แถลงไว้เป็นนโยบายต่อรัฐสภาว่ามีลักษณะอย่างไร ซึ่งจะได้วินิจฉัยต่อไป

**ปัญหาต่อไปมีว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ อันเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัย**

พิจารณาแล้ว ถ้อยคำในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่าการตราพระราชกำหนดต้องเป็นไปเพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศมีความหมายเพียงใดนั้น เห็นว่า ถ้อยคำดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญของพระราชกำหนดที่ตราขึ้นในกรณีฉุกเฉิน และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรมีความชัดเจนไม่มีข้อสงสัย การใช้บทบัญญัตินี้จึงต้องถือความหมายตามถ้อยคำในตัวบทไม่อาจตีความเป็นอย่างอื่นได้

ตามข้อ ๓.๑ ในหนังสือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวข้างต้นระบุว่า รัฐบาลได้บิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตใช้บังคับ โดยที่ประเทศชาติไม่อยู่ในสภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจ หรือแม้แต่แนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นก็ไม่ปรากฏอยู่เลย

**เห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มิได้บัญญัติไว้เลยว่า รัฐบาลจะใช้อำนาจตราพระราชกำหนดออกใช้บังคับเกี่ยวกับการเก็บภาษีสรรพสามิตได้ต่อเมื่อประเทศชาติอยู่ในสภาพวิกฤติทางเศรษฐกิจ หรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ เพราะบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวบัญญัติไว้แต่เพียงว่าเพื่อประโยชน์แก่ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจเท่านั้น จึงไม่อาจตีความประโยคดังกล่าวให้มีความหมายดังข้อกล่าวอ้างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ร้องได้ เพราะเป็นการเพิ่มเติมข้อความในตัวบทรัฐธรรมนูญ**

นับแต่วันที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวรวม ๓ ครั้ง และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง

การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามครั้ง มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดตามลำดับดังนี้

**ครั้งที่ ๑**

- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๗

**เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้** คือ เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการผลิตและจำหน่ายสินค้าใหม่อีก ๒ ประเภท คือ ก๊าซธรรมชาติ สำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิง และก๊าซธรรมชาติเหลว แต่สินค้าดังกล่าวยังมิได้กำหนดให้เรียกเก็บภาษีสรรพสามิต สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ ๓ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้เรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าดังกล่าวได้ด้วย และ**โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ** จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

**ครั้งที่ ๒**

- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๙

**เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้** คือ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจะปล่อยให้ราคาขายปลีกของน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันลอยตัวตามสภาวะของตลาด และเพื่อให้ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันมีอัตราที่แน่นอน โดยไม่ส่งผลกระทบราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันที่ลอยตัว จึงสมควรกำหนดและปรับปรุงอัตราภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ทั้งตามมูลค่าและตามปริมาณเสียใหม่ให้เหมาะสม และ**โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ** จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

**ครั้งที่ ๓**

- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๓

**เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้** คือ เนื่องจากได้มีการนำน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบินไอพ่น และก๊าซธรรมชาติเหลว (เอ็น.จี.แอล.) และก๊าซเหลวที่คล้ายกันไปใช้อย่างไม่เหมาะสม โดยได้มีการนำน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบินไอพ่นไปใช้ในกิจการอุตสาหกรรมบางประเภทแทนการใช้น้ำมันก๊าด และมีการนำก๊าซธรรมชาติเหลวไปผลิตเป็นตัวละลาย (SOLVENT) แทนการนำไปผสมกับผลิตภัณฑ์น้ำมันที่ได้จากการกลั่นให้เป็นน้ำมันเบนซินซึ่งมีมูลค่าสูงกว่า อันเป็นการใช้ทรัพยากรไปในทางที่ไม่คุ้มค่าแก่เศรษฐกิจ และมีผลให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตเป็นจำนวนมาก เพื่อให้โครงสร้างการใช้พลังงานเป็นไปอย่างถูกต้องและป้องกันการใช้น้ำมันผิดประเภท และเพื่อให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น และ**โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ** จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ส่วนการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง ไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงเพราะไม่เกี่ยวกับการวินิจฉัยในส่วนนี้

เมื่อพิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ทั้งสามฉบับก่อนการตราพระราชกำหนดฉบับปัจจุบันก็ไม่ปรากฏว่าประเทศชาติอยู่ในสภาพวิกฤติเศรษฐกิจ หรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นได้แต่ประการใด แม้แต่ในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๔ (พระราชกำหนดฉบับปัจจุบัน) ก็ไม่ปรากฏว่าประเทศชาติอยู่ในสภาพวิกฤติเศรษฐกิจหรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติแต่ประการใด เช่นเดียวกัน

ส่วนพระราชกำหนด ๔ ฉบับที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑ (วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑) ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับในสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ได้แก่

๑. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑

๒. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและการจัดการเงินกู้ เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑

๓. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑

๔. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับแล้วเห็นว่า “ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง รัฐต้องกำหนดมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าว เช่น การรับพันธกรณีที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนด การระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เป็นจำนวนมากกว่าสองในสามของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการอยู่ การตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปสถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหาสถาบันการเงิน การให้ความช่วยเหลือกองทุนเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อให้กองทุนนี้สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องกับสถาบันการเงิน การจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินเพื่อจัดการทรัพย์สินด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินการ ฯ” ซึ่งเป็นการวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งแล้ว เพราะเหตุประเทศชาติกำลังประสบปัญหาวิกฤติทางการเงินการคลังอย่างรุนแรง จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการแก้ไขให้ทันท่วงทีโดยการตราพระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับขึ้นใช้บังคับเพื่อแก้ไขภาวะการเงินการคลังของประเทศในขณะที่ประเทศกำลังประสบสภาพวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง

แต่การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าหรือบริการเป็นเรื่องที่รัฐเห็นว่ามีสินค้าหรือบริการบางประเภทที่นอกจากจะกำหนดให้เก็บภาษีทั่วไป เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วควรจะเก็บภาษีเป็นการเฉพาะเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งได้แก่สินค้าและบริการที่มีลักษณะเป็นการฟุ่มเฟือยไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชน รัฐจึงเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อเพิ่มต้นทุนในราคาสินค้าและบริการให้สูงขึ้นอันอาจจะเป็นการจูงใจให้ประชาชนหันมา**ลด**การบริโภคสินค้าหรือบริการที่ฟุ่มเฟือยที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวันลง เช่น สุรา บุหรี่ สินค้าบางชนิด เช่น ไพ่ หรือสินค้าจากต่างประเทศบางชนิด ฯลฯ หรือบริการบางประเภทตามที่รัฐเห็นสมควรกำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อให้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต การออกพระราชกำหนดเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าหรือบริการประเภทนี้ จึงไม่จำต้องกระทำในขณะที่ประเทศชาติกำลังประสบสภาพวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง หรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติ การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเพื่อขยายหรือเพิ่มเติมประเภทสินค้าหรือบริการหรือปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตสินค้าและบริการเสียใหม่ให้เหมาะสมก็อาจกระทำได้ เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศดังเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสามฉบับดังกล่าว

ดังนั้นเหตุผลการประกาศใช้พระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตในคดีนี้ได้เพราะเป็นคนละเหตุการณ์คนละกรณีกัน ดังนั้นข้ออ้างที่ว่ารัฐบาลได้ฉวยโอกาสบิดเบือนรัฐธรรมนูญโดยใช้อำนาจตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญในยามที่ประเทศชาติไม่อยู่ในสภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่แนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นก็ไม่มีอยู่เลย จึงรับฟังไม่ได้

**ต่อไปจะได้วินิจฉัยถ้อยคำว่า**

**“เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ว่ามีความหมายเพียงไร**

เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ดังนั้นในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรที่จะต้องรับผิดชอบในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาโดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว

กล่าวโดยเฉพาะรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ **การวินิจฉัยปัญหานี้จึงต้องฟังคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีและความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรรวมทั้งความเห็นของทั้งสองฝ่ายที่มาแถลงด้วยวาจาต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นประการสำคัญ**

ปรากฏตาม **“บันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรี เรื่องพระราชกำหนดสองฉบับเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต”** คณะรัฐมนตรีชี้แจงสรุปสาระสำคัญได้ว่า

**(๑) คณะรัฐมนตรีเห็นว่าความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม ในยามที่รัฐจำเป็นต้องจัดหารายได้เพิ่มเติมประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดรายจ่ายในยามที่รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงและไม่จำเป็นประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่น**

แก่ชาวต่างชาติ นักลงทุนและเจ้าหนี้ประการหนึ่งหรือช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวจนถึงขั้นวิกฤติอีกประการหนึ่ง

(๒) คำนิยามบางคำและความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมยังไม่ชัดเจนพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด เช่น ข้อความในตอนที่ ๕ ที่ว่าให้จัดเก็บจาก “สถานบริการ” มีผู้เห็นว่าย่อมหมายความถึงอาคารสถานที่เท่านั้น รัฐจึงไม่สามารถเรียกเก็บจากการประกอบกิจการได้ นอกจากนั้นเดิมทียังให้จัดเก็บจาก “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” ซึ่งมีผู้เห็นว่ามีความหมายเพียงอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ว่าจะประกอบกิจการสถานอาบน้ำก็ดี นวดก็ดี หรืออบตัวก็ดี ต้องชำระภาษีสรรพสามิตทั้งสิ้น ซึ่งไม่ตรงกับความประสงค์ของทางราชการและไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมกิจการสปา การนวดแบบไทยแผนโบราณตลอดจนการนวดฝ่าเท้าอันเป็นธุรกิจเพื่อสุขภาพ และชาวต่างประเทศนิยมเข้ามาใช้บริการในประเทศไทย ทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นอันมาก กิจการสปา (Spa) กิจการนวดแผนโบราณ และกิจการนวดฝ่าเท้า (reflexology) เป็นเรื่องของการนวดตัว หรืออวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง โดยไม่มีการให้บริการอาบน้ำหรืออบตัว แต่เมื่อถ้อยคำในกฎหมายที่ใช้อยู่แต่เดิมบัญญัติว่า “สถานอาบน้ำ นวดหรืออบตัว” เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจ ไม่กล้ากำหนดพิกัด ในเวลาที่ผ่านมา จึงไม่เคยเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทนี้เลยก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ

(๓) กิจการบางอย่างไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทยแต่ในปัจจุบันมีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังก็กำลังพิจารณาจะอนุญาตให้ดำเนินการได้เพื่อให้ทันกับความต้องการและความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศและเพื่อประโยชน์แก่การท่องเที่ยวได้แก่กิจการเสี่ยงโชคประเภทการออกสลากกินแบ่งซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาดำเนินการดังที่เรียกว่าหวยออนไลน์บ้าง ล็อตโต้ (Lotto) บ้าง กิจการเหล่านี้เดิมทีไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตจึงจำเป็นต้องเร่งสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นรองรับ เพื่อเป็นการเตรียมการและให้ผู้ลงทุนได้ทราบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อประกอบการพิจารณายื่นคำขอในการลงทุน

(๔) สินค้าหรือบริการบางอย่างที่แม้จะมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอยู่แล้ว แต่ก็ได้จัดประเภทไว้อย่างไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เป็นปัญหาในการกำหนดพิกัด เช่น สนามกอล์ฟ เดิมจัดอยู่ในประเภทที่ ๐๕.๘๐ (อื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา) ซึ่งทำให้

เกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน เพราะไม่มีผู้ใดทราบว่า ประเภทที่ ๐๕.๕๐ ได้แก่อะไรบ้าง ผู้ประกอบการสนามกอล์ฟบางแห่งจึงไม่ยอมชำระภาษี และมีคดีฟ้องร้องอยู่ในศาลปกครองในขณะนี้ โดยสมาคมกอล์ฟได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิตว่าเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสนามกอล์ฟไม่ถูกต้องขัดต่อกฎหมายเพราะบทบัญญัติตอนที่ ๕ ของพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตให้เก็บได้จากสถานบริการเท่านั้น และข้อความตอนที่ ๕ เดิมได้นิยามว่า หมายถึงสถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการบันเทิงหรือหย่อนใจต่าง ๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจและตัวอย่างที่กฎหมายให้ไว้ก็มิได้ครอบคลุมถึงสนามกอล์ฟ ดังนั้น สมาคมกอล์ฟเห็นว่า สนามกอล์ฟเป็นสนามกีฬามิใช่สถานบริการบันเทิงหรือหย่อนใจ รัฐจึงไม่มีอำนาจเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต ในการออกพระราชกำหนดครั้งนี้จึงได้ระบุถึงสนามกอล์ฟให้ชัดเจน แม้แต่ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค ในกฎหมายเดิมก็กล่าวถึงโดยไม่ปรากฏว่า มีพิกัดอัตราภาษีเท่าใดจึงไม่เคยมีการจัดเก็บภาษี ทำให้กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ด้านภาษีอากรในครั้งนี้ก็ได้จัดประเภทใหม่และระบุให้ชัดเจนว่า สนามกอล์ฟจัดอยู่ในประเภทกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค จัดอยู่ในประเภทกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ การออกสลากกินแบ่ง จัดอยู่ในประเภทกิจการเสี่ยงโชค และกิจการแต่ละอย่างดังกล่าวมีพิกัดเท่าใด

(๕) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม คณะรัฐมนตรีได้อภิปรายเรื่องนี้ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ และวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ เมื่อพิจารณาร่างพระราชกำหนดในเรื่องนี้ว่า ร่างพระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใดโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่แสดงว่าจะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทาน และคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนารมณ์ใด ๆ ที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีตระหนักดีว่าการดำเนินการเช่นว่านั้นในขณะที่ยังไม่มีคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) อาจขัดต่อมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในครั้งนี้เป็นเรื่องของ “พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต” เท่านั้น ไม่มีทางที่จะบิดเบือนหลบเลี่ยงให้กลายเป็นการแปรสัญญาสัมปทานไปได้เป็นอันขาด

การออกพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลกระทบในแง่ของเศรษฐกิจในข้อที่ว่า ปัจจุบันมีเอกชนหลายรายได้รับสัมปทานสัญญาให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์มือถือจากรัฐวิสาหกิจสองแห่ง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๗ และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าสัมปทานแก่

**รัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งหรือทั้งสองแห่งเป็นค่าตอบแทนรายปี (ขึ้นอยู่กับประเภทของการประกอบกิจการว่าเป็นโทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์มือถือ) อย่างไรก็ตามใน พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองแห่งนี้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยดำเนินการจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัท ทศท จำกัด และบริษัท กสท จำกัด ขณะนี้อยู่ระหว่างการจำหน่ายหุ้นในบริษัททั้งสอง รัฐบาลทราบดีว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน การจะจำหน่ายหุ้นจำนวนมากในบริษัททั้งสองซึ่งขณะนี้ยังคงดำรงความเป็นรัฐวิสาหกิจเฉพาะรัฐถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ ให้แก่ผู้สนใจชาวไทยย่อมเป็นไปได้ยาก จึงมีโอกาสสูงที่นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการเชิญชวนให้ซื้อหุ้น ดังที่เมื่อประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เดินทางไปบอกกล่าวเชิญชวนเรื่องนี้แก่นักลงทุนในต่างประเทศ (roadshow) โดยแจ้งเงื่อนไขเรื่องสิทธิประโยชน์และการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตให้ผู้สนใจทราบล่วงหน้าเพื่อความโปร่งใส**

**(๖) กระทรวงการคลังในฐานะผู้ดูแลเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศมีความวิตกว่าโดยที่ในปัจจุบัน ค่าสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมเป็นรายได้ที่บริษัทคู่สัญญาได้ชำระแก่รัฐวิสาหกิจซึ่งในที่สุดย่อมเป็นของรัฐทั้งหมด แต่เมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทและมีการจำหน่ายหุ้นแก่นักลงทุนต่างชาติแล้ว ต่อไปค่าสัมปทานนี้ก็จะตกเป็นรายได้ของบริษัทซึ่งอาจมีเอกชนต่างชาติถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบทำให้พ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่ว่าจะถือหุ้นเท่าใดรายได้นี้ก็จะมิได้เป็นของรัฐทั้งหมดอีกต่อไป หากแต่ต้องจัดสรรเป็นกำไรของบริษัท เป็นโบนัสของพนักงานและเป็นเงินปันผลของผู้ถือหุ้น วิธีที่จะทำให้ “ค่าสัมปทาน” แต่เดิมนี้ยังคงเป็นของรัฐเป็นส่วนใหญ่ก็คือการแปลงค่าสัมปทาน (ไม่ใช่แปรสัญญาสัมปทาน) บางส่วนให้เป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะทำให้รัฐเรียกเก็บได้ เพราะต้องส่งให้แก่รัฐโดยตรง ที่เหลือจะจ่ายเป็นส่วนแบ่งแก่บริษัท พนักงานและผู้ถือหุ้น**

**ดังนั้น ผลจากพระราชกำหนดนี้คือ ในแง่ของบริษัทคู่สัญญาสัมปทานก็มิได้เป็นเหตุที่จะต้องชำระเงินแก่รัฐน้อยลง หรือมีภาระเพิ่มขึ้นเพราะยังคงต้องชำระเท่าเดิมในแง่ของผู้ถือหุ้นเมื่อทราบล่วงหน้าแล้วว่า รายได้นี้ส่วนหนึ่งจะต้องชำระเป็นภาษีสรรพสามิตแก่รัฐก็มิได้ถือว่าเสียเปรียบในแง่ของประชาชนโดยเฉพาะผู้บริโภคก็มิได้มีเหตุที่จะต้องเสียค่าบริการเพิ่มขึ้น เพราะบริษัทสัมปทานมิได้มีภาระใดเพิ่มขึ้นจนต้องอ้างว่า โดยที่มีการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต จึงมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจนต้องผลักภาระไปสู่ผู้บริโภคเพราะภาษีสรรพสามิตเป็นเรื่องที่แบ่งเอาไปจากส่วนหนึ่งของค่าสัมปทานซึ่งจะต้องชำระแก่รัฐ มิใช่เก็บซ้อนบนฐานเดิมคือ ค่าสัมปทานอีกทอดหนึ่ง**

(๗) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐมีรายได้เข้าคลังเร็วขึ้นมากขึ้นกว่าเดิมและยาวนานกว่าค่าสัมปทาน ข้อนี้คือสิ่งที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง ถ้าไม่เร่งตรากฎหมายกำหนดเรื่องพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตของกิจการโทรคมนาคมประเภทสัญญาสัมปทานแล้วรัฐจะขาดรายได้ประจำแต่ละเดือนเป็นอันมาก (นอกจากโทรศัพท์พื้นฐานตามตัวอย่างข้างต้นแล้วยังมีโทรศัพท์มือถือและอื่น ๆ จากหลายบริษัทอีกด้วย) และหากออกกฎหมายในเรื่องนี้ช้าไป จน ทศท. ขายหุ้นแก่นักลงทุนไปแล้ว รัฐก็จะถูกตำหนิจนหมดความเชื่อถือได้ว่า ปิดบังข้อเท็จจริงปล่อยให้คนซื้อหุ้นแล้วออกกฎหมายมาทำให้ผู้ถือหุ้นเสียประโยชน์

กรณีดังกล่าวนี้เองที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ก่อนที่รัฐจะขาดรายได้จำนวนมากโดยผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนดโดยเร่งด่วน

ความเห็นของคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับ “ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) การตราพระราชกำหนดจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมือง หรือมีภยันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้าจนคณะรัฐมนตรีไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด สภาพแห่งความวิกฤติของปัญหาอาจจะเป็นเรื่องของความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมากจนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรง หรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรับรองเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า

(๒) การที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใด ๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการ

กระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ให้ขยายวงกว้างออกไปถึงการกระทำใด ๆ ของรัฐบาลในงานนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตามกฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด และให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้ก่อน โดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา

(๓) ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น หากพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้วจะพบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าจากการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเห็นว่าเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติ ปกติเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดนั้นเองที่กล่าวว่าการกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หาได้มีความในตอนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องใช้พระราช

กำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจออกพระราชกำหนด กล่าวคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่แนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่ปรากฏอยู่เลยการที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาจากหากคณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติย่อมจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่า เพราะหากคณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายดังกล่าวในรูปของร่างพระราชบัญญัติประเด็นต่าง ๆ ในกฎหมายจะกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่บุคคลหลายฝ่ายทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภาจะได้แสดงความเห็นก่อนที่รัฐสภาจะได้ตัดสินใจตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับต่อไป

(๔) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงกิจการด้านบริการ ข้อพิจารณาก็คือการรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจจะต้องมีผลใน ๒ ด้าน ในด้านหนึ่งการกำหนดจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะมีผลในทางด้านบวกคือทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือในทางด้านลบคือ ถ้าหากไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อพิจารณาดูเหตุผลในการตราประกอบข้อกฎหมายทั้งหมดแล้ว เห็นว่า ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว กล่าวคือ แม้รายได้ของรัฐจะเพิ่มขึ้นจากพระราชกำหนดแต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่าหากไม่เพิ่มขึ้นแล้ว จะทำให้เศรษฐกิจของชาติเกิดล่มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกมาอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน ในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวออกมาก็จะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางด้านเศรษฐกิจได้กล่าวคือในแง่ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นก็เป็นกิจการซึ่งต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้รัฐอยู่แล้ว การกำหนดจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเป็นเรื่องที่ทำให้กิจการดังกล่าวจำเป็นจะต้องจ่ายภาษีเพิ่มตามที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับ แต่ถึงไม่มีการจ่ายก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจจนถึงขั้นที่อาจทำให้สูญเสียความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ประการสำคัญ โดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองก็เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้นการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง แต่ในกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด และรัฐบาลเองก็มีการย้ำถึงความมั่นคงด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอด แม้แต่กระทั่งการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดด้วยซ้ำไป

(๕) โดยเฉพาะกิจการในตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณีกิจการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน การให้สัมภาษณ์ของบุคคลภายในรัฐบาลทั้งพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี และนาวาอากาศตรี ศิธา ทิวารี โฆษกรัฐบาลก็ต่างได้ยืนยันในต่างกรรมต่างวาระกันว่า กรณีกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวเสมือนกับเป็นการจ่ายเท่าเดิมแต่แบ่งจ่าย ๒ ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิตและส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัญญาสัมปทาน จะเห็นได้ว่าคำอธิบายเหตุผลและข้อชี้แจงดังกล่าวนั้นไม่มีเหตุผลในทางด้านที่ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของรายได้ ซึ่งหากจะอ้างการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมก็ยังมีเงื่อนไขเวลาอีกหลายปีจึงมีผลบังคับใช้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาดูแล้วจึงไม่สามารถอ้างเหตุผลการตราพระราชกำหนดว่าเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขั้นจะเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

ต่อมาวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ผู้แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายผู้ร้อง มาชี้แจงด้วยวาจาต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ว่า

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้ร้องเห็นว่า เงื่อนไขสำคัญที่สุดที่เป็นเหตุผลที่รัฐบาลได้อ้างในการตราพระราชกำหนด นั้น คือ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยหลักแล้วการตรากฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นกระบวนการในการตรากฎหมายได้ยืนยันการเป็นองค์กรหลักของรัฐสภาในกระบวนการของการตรากฎหมาย ฉะนั้น การที่จะใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายต้องถือเป็นข้อยกเว้นไม่ได้เป็นอำนาจหลักและต้องมีเหตุผลความจำเป็นซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากพระราชบัญญัตินั้นต้องผ่านการพิจารณาของสองสภาซึ่งก็มักจะใช้เวลาหลายเดือน และอาจจะเป็นการเกี่ยวข้องกับความลับที่จะไม่ให้กระบวนการของการพิจารณากฎหมายนั้นล่วงรู้ไปถึงฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วสามารถส่งผลหรือสร้างความเสียหายได้ การจะตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศก็ย่อมต้องหมายความว่า มาตรการที่จะดำเนินการตามกฎหมายนั้นจะต้องเป็นเรื่องซึ่งทำโดยมิอาจให้กระบวนการนิติบัญญัติตามปกติดำเนินไปได้ เพราะจะกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจซึ่งหมายความว่า การจะตรากฎหมายทั้งสองฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติจะส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงจะเป็นการดำเนินการตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพราะคำว่า เพื่อรักษาความ

มั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนี้ไม่อาจไปตีความว่า เป็นเรื่องของมาตรการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหรือแม้กระทั่งเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจในบางเรื่อง เช่น ภาษีอากรเป็นการทั่วไปได้ มิฉะนั้นแล้วถ้าขอบเขตของคำว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นเช่นนั้นก็หมายความว่า การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทั้งหมดก็จะกลายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารไปก็จะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กรณีของพระราชกำหนดสองฉบับที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นพระราชกำหนดที่ตราขึ้นในเรื่องของภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นมีผลในการไปแก้ไขเพิ่มเติมตัวกฎหมาย พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ล้วนอยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ดังนั้น สิ่งที่ปรากฏชัดก็คือว่าการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตนั้นมิได้มีความจำเป็นที่จะต้องทำในรูปแบบของพระราชกำหนด การจะอ้างอิงถึงเงื่อนไขของความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น เท่าที่รวบรวมเหตุผลความเป็นไปได้นั้นก็คงจะมีอยู่เพียงไม่กี่ประการ

ประการแรก ในเรื่องของภาษีอากรที่อาจไปกระทบกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้นก็คงจะเป็นเรื่องของฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ กรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายภาษีอากรเพื่อแก้ไขสถานการณ์ทางการเมืองการคลังของประเทศ ย่อมอาจจะถือได้ว่าเป็นเรื่องของการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่กรณีของพระราชกำหนดสองฉบับนี้ไม่น่าจะเข้าข่ายของเงื่อนไขตรงนี้แต่ประการใด ด้วยเหตุที่ว่า ด้านหนึ่ง ปัจจุบันฐานะการคลังของประเทศไม่ได้อยู่ในภาวะวิกฤติในทางตรงกันข้ามรัฐบาลได้แถลงหลายครั้งว่า มีแผนการในการที่จะดำเนินการจัดงบประมาณเพื่อเข้าสู่ภาวะของความสมดุลได้ภายในระยะเวลาอันสั้นโดยมิต้องคำนึงถึงการจัดเก็บรายได้ที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องสองฉบับนี้ ดังนั้น หากจะกล่าวอ้างว่าการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจจำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดนี้โดยอ้างอิงถึงเงื่อนไขเหตุผลในเรื่องของการจัดเก็บรายได้แล้วก็ไม่น่าจะถูกต้องสอดคล้องกับความเป็นจริง

ประการที่สอง ที่อาจเป็นไปได้ว่าการจัดเก็บภาษีจำเป็นต้องตราในลักษณะของพระราชกำหนดเพื่อที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็คือ หากดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติไปตามปกติแล้วอาจจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือความไม่มีเสถียรภาพในกิจการของสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้อง กรณีเช่นนี้เป็นที่เข้าใจได้ว่า การตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอาจจะต้องใช้กระบวนการพิเศษเพื่อหลีกเลี่ยงหรือไม่ใช้กระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ แต่กรณีกฎหมายทั้งสองฉบับนี้เห็นได้ชัดเจนว่าสินค้าหรือบริการที่มีการกำหนดเพิ่มเติมหรือเรียกเก็บอัตราภาษีสรรพสามิตนั้นโดยธรรมชาติของมันเป็นเรื่องของการบริการหลายอย่างซึ่งมีการประกอบการตามปกติอยู่แล้ว และการจะจัดเก็บหรือ

เปลี่ยนแปลงอัตราภาษีของการบริการเหล่านี้ก็ไม่สามารถที่จะส่งผลในเรื่องของการให้บริการอันจะนำไปสู่การกักตุน ความได้เปรียบเสียเปรียบ หรือเรื่องของความปั่นป่วนที่จะเกิดขึ้นในการประกอบกิจการซึ่งเป็นความสำคัญในแง่ของความมั่นคงในเศรษฐกิจแต่ประการใด

ประการที่สาม เนื้อหาของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ ทั้งสองฉบับนี้มีเรื่องของกิจการโทรคมนาคมซึ่งเป็นประเด็นหลักที่ดูจะเป็นมาตรการสำคัญที่เกิดขึ้นตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ กิจการโทรคมนาคมรัฐบาลอาจจะอ้างว่า มีความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน เนื่องจากรัฐบาลไทยรับพันธะขององค์การการค้าโลก (WTO) ในอันที่จะเปิดเสรีกิจการด้านนี้ แต่เงื่อนไขของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมนั้นรัฐบาลไทยจะต้องปฏิบัติภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นเวลาถึงกว่า ๓ ปี นับจากวันที่มีการตรากฎหมายทั้งสองฉบับนี้ขึ้น หมายความว่าการตราในรูปแบบของพระราชบัญญัติไม่น่าจะเป็นอุปสรรคแต่ประการใด สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเพื่อที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมนี้ถ้าหากดูตามข้อเท็จจริงแล้วจะพบว่า แม้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสัญญาไม่มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีในเรื่องของกิจการโทรคมนาคมรัฐบาลไทยก็ไม่ได้ละเมิดเงื่อนไขของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมใน พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่ประการใด เนื่องจากเงื่อนไขของสัญญาหลายสัญญาที่มักจะมีความเข้าใจว่ายังมีสิทธิในเรื่องของการผูกขาดอยู่นั้นก็ได้มีการแก้ไขไปแล้ว น่าสนใจไปกว่านั้นก็คือ กรณีของกิจการโทรคมนาคมรัฐบาลเองตั้งแต่ท่านนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ยืนยันว่า การจัดเก็บภาษีครั้งนี้ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องภาระของเอกชนที่มีต่อภาครัฐ กล่าวคือภาคเอกชนซึ่งเคยมีพันธะต่อภาครัฐในการจ่ายเงินค่าตอบแทนอยู่อย่างไรเมื่อมีการดำเนินการตรากฎหมายทั้งสองฉบับและมีการจัดเก็บภาษีนั้นเอกชนก็จะมีภาระเหมือนเดิมทุกประการ เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการจ่ายเงินโดยแบ่งเป็นภาษีส่วนหนึ่งและแบ่งเป็นค่าสัมปทานซึ่งอาจจะหักลบภาษีตามที่ได้มีการจัดเก็บอีกส่วนหนึ่ง และรัฐบาลยังได้มีการยืนยันหลายครั้งด้วยว่าเมื่อรายได้ขององค์กรของรัฐที่เคยได้รับค่าสัมปทานลดลงไป รัฐก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องไปอุดหนุนแก้ไขฐานะขององค์กรเหล่านั้น ก็หมายความเป็นการยืนยันว่า กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ไม่ได้มีผลต่อรายได้ของรัฐเป็นเพียงแต่เปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการเท่านั้น

ฉะนั้นด้วยเหตุผลเหล่านี้ทำให้ผู้ร้องมีความเห็นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับนั้นไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจแต่ประการใด ถือเป็นเพียงเรื่องของนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลตามปกติ ซึ่งสามารถที่จะดำเนินการโดยอาศัยกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติได้

เนื้อหาของพระราชกำหนดฉบับนี้ถ้ามองดูแล้วก็เห็นชัดเจนว่า เป็นเรื่องของการเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับรัฐทั้งสิ้น เหตุผลที่ออกมาเป็นพระราชกำหนดโดยใช้เหตุผลว่า เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั่นก็จะน่าหมายความง่าย ๆ ว่า ถ้าไม่ได้ออกมาเป็นพระราชกำหนดฉบับนี้รายได้จะไม่มีเพิ่มขึ้นและความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ไม่สามารถรักษาไว้ได้ รายได้ที่กระทรวงการคลังได้ประมาณการไว้ในแต่ละปี ๆ โดยไม่ได้รวมรายได้ที่อาจจะเกิดขึ้นจากพระราชกำหนดฉบับนี้ก็ยังไม่มีผลกระทบใด ๆ ทั้งสิ้นต่อสถานะทางการคลังของประเทศ เพราะฉะนั้นไม่ว่าพระราชกำหนดฉบับนี้จะออกมาหรือไม่ ถ้าจะมองกันเป็นรูปธรรมในเรื่องของตัวเลขแล้วก็จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ไม่ได้จำเป็นต้องออกมาเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด

รัฐบาลไม่สามารถอธิบายกับประชาชนทั้งหมดว่า การออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอย่างไร เมื่อดูในเนื้อหาของกฎหมายทั้งสองฉบับสินค้าที่รัฐบาลประกาศในการที่จะออกพระราชกำหนดเพื่อเก็บภาษีสรรพสามิตกลายเป็นสินค้าประเภทบริการทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาในรายการสินค้าทุกตัวแล้ว รัฐบาลออกกฎหมายฉบับดังกล่าวช้าหรือเร็วไม่ส่งผลให้เกิดการกักตุนสินค้าตัวนั้นได้เลย ประเด็นที่สอง ความสงสัยของประชาชนพุ่งเป้าไปว่ารัฐบาลกำลังมุ่งที่จะออกพระราชกำหนดในส่วนของโทรคมนาคมเป็นหลัก ซึ่งได้รับคำอธิบายจากรัฐบาลในทางสาธารณะทั้งหมด โดยรัฐบาลเน้นไปว่าการออกพระราชกำหนดนี้จะไม่กระทบกระเทือนผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมอ้างถึงการที่จะไม่มีการเก็บเพิ่มเติมในส่วนนี้ ซึ่งคิดว่าองค์กรเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคได้โต้แย้งเกี่ยวกับประเด็นนี้กับรัฐบาล แต่การอธิบายทั้งหมดของรัฐบาลไม่ได้อธิบายถึงการเก็บภาษีสรรพสามิตและเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างไร รวมตลอดระยะเวลาในการวิพากษ์วิจารณ์กฎหมายสู่สาธารณะทั้งหมดไม่มีคำอธิบายจากรัฐบาลที่ชัดเจนว่าการออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับได้เสริมสร้างความมั่นคงประการใด ถ้าไม่ออกจะเกิดความเสียหายอย่างไร

วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ ผู้แทนคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง นายธีระพงศ์ สุทธินนท์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และนายอัชพร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาชี้แจงด้วยวาจาต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ว่า

ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าและบริการ โดยอาศัยหลักการจัดเก็บภาษี ๒ ส่วนคือ จัดเก็บจากสินค้าและบริการเป็นการทั่วไปในฐานะเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม และจัดเก็บจาก

สินค้าและบริการเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้สินค้าและบริการใด ๆ ในหลักการจัดเก็บภาษีในรูปภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่แล้ว แต่ถ้าหากว่ามีสินค้าและบริการใดที่รัฐต้องการเก็บเป็นการเฉพาะเพิ่มเติมจากที่ได้จัดเก็บเป็นการทั่วไปก็จะมาจัดเก็บในรูปภาษีสรรพสามิตอีก

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในรูปของสินค้าและบริการเดิมจึงได้แบ่งตอนของสินค้าออกเป็น ๘ ตอน และตอนที่ว่าด้วยสถานบริการอีก ๑ ตอนเป็นตอนที่ ๙ สำหรับสินค้านั้นนอกจากจะมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตอยู่ ๘ ตอนแล้วยังมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยพระราชบัญญัติอื่นอีก ๓ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสุรา ฯ พระราชบัญญัติว่าด้วยยาสูบ ฯ และพระราชบัญญัติว่าด้วยไพ่ ฯ ซึ่งพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับนั้น คือ สุรา ยาสูบ และไพ่เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตแต่ดั้งเดิมอันเป็นการจัดเก็บภาษีเกี่ยวกับอบายมุขตามพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ ส่วนการจัดเก็บภาษีสินค้าและบริการอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้เกี่ยวกับอบายมุขนั้นมาบัญญัติในพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ สำหรับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตนั้นเป็นการบัญญัติในหลักการทั่วไปของความรับผิดในการจัดเก็บค่าภาษี วิธีการจัดเก็บภาษีและสภาพบังคับในการจัดเก็บภาษีคือถ้าไม่ชำระภาษีหรือหลีกเลี่ยงการชำระภาษีจะได้รับการลงโทษในทางแพ่งหรือมีความผิดในทางอาญาอย่างไร ส่วนพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตนั้นจะเป็นพระราชบัญญัติที่มีการกำหนดว่าสินค้าและบริการใดบ้างที่จะต้องเสียภาษีและจะมีอัตราในการชำระภาษีเป็นเท่าใด ด้วยเหตุนี้ภาษีสรรพสามิตดั้งเดิมคือการจัดเก็บที่เกี่ยวข้องกับอบายมุข แต่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ รวมทั้งพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้กำหนดสินค้าและบริการที่จะต้องเสียภาษีสรรพสามิตไว้ ๙ ตอน ดังนี้

ตอนที่ ๑ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน
ตอนที่ ๒ เครื่องดื่ม
ตอนที่ ๓ เครื่องไฟฟ้า
ตอนที่ ๔ แก้วและเครื่องแก้ว
ตอนที่ ๕ รถยนต์
ตอนที่ ๖ เรือ
ตอนที่ ๗ ผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง
ตอนที่ ๘ สินค้าอื่น ๆ
ตอนที่ ๙ สถานบริการ

ทั้ง ๕ ตอนนี้มิได้มีตอนใดที่เกี่ยวข้องกับอบายมุขแม้แต่น้อย เพราะฉะนั้นความเข้าใจที่ว่าภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่จัดเก็บเฉพาะอบายมุขเป็นเรื่องเดิม แต่ว่าในเรื่องของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสมัยใหม่เป็นเรื่องของการจัดเก็บจากสินค้าและบริการที่รัฐต้องการเก็บเป็นการเฉพาะเพิ่มเติมจากภาษีสินค้าและบริการซึ่งจัดเก็บเป็นการทั่วไป คือภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องนี้มีดังต่อไปนี้

ประการที่ ๑ ในตอนที่ว่าด้วยบริการนั้นอยู่ในตอนที่ ๕ ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ตอนที่ ๕ ว่าเป็น “สถานบริการ” ทั้งๆ ที่โดยเนื้อแท้ของการจัดเก็บภาษีแล้วก็คือจัดเก็บจาก “บริการ” มิได้จัดเก็บจากสถานบริการ

ประการที่ ๒ ความหมายของคำว่า “สถานบริการ” ได้ให้ความหมายว่า เป็นสถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สถานมหรสพที่ฉายภาพยนตร์ สนามแข่งม้า ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค สถานอาบน้ำนวดหรืออบตัว เป็นต้น การกำหนดไว้ดังกล่าวนอกจากทำให้ไม่ชัดเจนว่าสิ่งที่จะจัดเก็บนั้นเป็นสถานที่หรือเป็นตัวบริการกันแน่ ยังมีปัญหาว่าการจัดเก็บบางอย่างมีความหมายที่กำหนดไว้ในสถานบริการที่กำหนดว่าเป็นสถานที่สำหรับประกอบกิจการด้านบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ หรือธุรกิจนั้นอาจจะไม่ครอบคลุมถึง ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับบริการนี้ใหม่ เช่นเดียวกับที่จัดโครงสร้างภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับสินค้าซึ่งแบ่งออกเป็น ๘ ตอน

ประการที่ ๓ คำนิยามที่ได้กำหนดไว้อาจจะคลุมเครือนั้น ขณะนี้การจัดเก็บภาษีบางอย่างก็ได้มีข้อพิพาทขึ้นไปยังศาลปกครอง เช่น การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องกับสนามกอล์ฟซึ่งโดยที่คำนิยามของสถานบริการได้กำหนดไว้ว่าเป็นด้านบริการ หรือบันเทิง หรือหย่อนใจต่างๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ ความหมายเช่นว่านี้เมื่อมาใช้กับสนามกอล์ฟก็มีปัญหาไปสู่ศาลปกครองว่าจะจัดเก็บได้หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บของกรมสรรพสามิตว่า ถ้าหากศาลปกครองได้มีมติเป็นอย่างอื่นคือ ไม่เห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟโดยอาศัยข้อความของสถานบริการแล้วก็จะทำให้ภาษีที่เคยได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากส่วนนี้ต้องหายไปในส่วนของการบริการอื่นๆ ที่รัฐมีนโยบายที่จะดำเนินการอยู่โดยเร็วในขณะนี้ถ้าหากมิได้มีการจัดโครงสร้างของภาษีบริการถูกต้องครบถ้วนตรงกับความหมายที่แท้จริงแล้วก็คงยากที่จะไปจัดเก็บได้ ดังเช่นภาษีที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องหรือที่เรียกว่าล็อตโต้ซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาลได้มีนโยบายและวิธีการทำงานที่ชัดเจนแล้วว่าจะมีการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องหรือล็อตโต้ในเร็วๆ นี้ ซึ่งในส่วนนี้เป็นส่วนที่กระทรวงการคลังเห็นว่าเป็นกิจการบริการ

ที่ควรมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตด้วยเช่นเดียวกัน แต่ในกฎหมายเดิมนั้นไม่คลุมไปถึงการจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องหรือล็อตโต้นี้ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขโครงสร้างภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องกับบริการในเรื่องนี้ขึ้นมาด้วยอีกส่วนหนึ่ง

นอกจากนี้ในเรื่องของกิจการที่เกี่ยวข้องกับบริการโทรคมนาคม ซึ่งในขณะนี้เป็นกิจการที่ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ ๒ องค์กร คือ องค์การโทรศัพท์ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งกำลังจะเปลี่ยนเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) องค์การทั้ง ๒ ของรัฐได้รับมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินการในเรื่องของกิจการโทรคมนาคมเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการ โดยให้สัมปทานแก่เอกชนดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน การจึงกลายเป็นว่า องค์การโทรศัพท์ซึ่งปัจจุบันเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) กับการสื่อสารแห่งประเทศไทยดำเนินการอยู่ใน ๒ ฐานะ คือ ในฐานะผู้กำกับดูแลหรือ **Regulator** กับในฐานะของผู้ปฏิบัติการหรือ **Operator** แต่การดำเนินการในฐานะผู้กำกับดูแลคงไม่สามารถที่จะดำรงคงอยู่ต่อไปได้ เนื่องจากเหตุผลที่จะต้องมีองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ว เพียงแต่ว่ายังขาดคณะบุคคลที่จะเข้ามาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น จึงมีความจำเป็นโดยเร็วที่จะต้องนำบทบาทเกี่ยวกับการกำกับดูแลนี้ออกไปจากองค์การโทรศัพท์หรือบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ส่วนหนึ่งของการมีอำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลก็คือการได้รับส่วนแบ่งรายได้จากผู้ประกอบการเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากหน่วยงานทั้งสอง เมื่อหน่วยงานทั้งสองไม่สามารถที่จะทำตนเป็นผู้กำกับดูแลและไม่สามารถที่จะรับส่วนแบ่งรายได้จากผู้ประกอบการนั้นแล้ว ส่วนแบ่งรายได้ดังกล่าวนั้นจึงต้องมีที่ไป ซึ่งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีความเห็นว่าที่ ๆ ควรจะไปนั้นก็คือกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังได้มาคิดดูว่าจะรับส่วนแบ่งรายได้ที่เดิมผู้ประกอบการเคยมอบให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยและองค์การโทรศัพท์ หรือบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) นั้น ควรจะเป็นไปในรูปใด โดยได้เห็นชอบว่าควรที่จะจัดเก็บในรูปของภาษีสรรพสามิต เหตุที่เป็นรูปของภาษีนั้นก็เพราะว่า

<u>ประการที่หนึ่ง</u> ภาษีนั้นได้กำหนดขึ้นมาหรือบัญญัติขึ้นมาโดยต้องผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่มีการตรวจสอบได้ตามขั้นตอนของกฎหมายตั้งแต่การตรวจสอบในเรื่องของฝ่ายบริหาร ในเรื่องของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้กระทั่งเมื่อมีปัญหาแล้วมีการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญได้

<u>ประการที่สอง</u> ภาษีนั้นจะมีสภาพบังคับที่ชัดเจนและใช้บังคับโดยเท่าเทียมกันกับทุกฝ่าย ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่ารายได้ที่จะเข้าสู่กระทรวงการคลังนั้นควรจะเป็นรายได้ในรูปของภาษี เมื่อเป็น

**รายได้ในรูปภาษีแล้วควรจะเป็นภาษีใด โดยทั่วไปภาษีก็จะมีภาษีที่เกี่ยวข้องกับเงินได้ ซึ่งในกรณีนี้ไม่เกี่ยวข้อง ก็จะยังเหลือภาษีทางอ้อม ภาษีทางอ้อมมีอยู่ ๓ อย่าง หนึ่ง คือภาษีทางอ้อมระหว่างประเทศ หรือภาษีศุลกากร ซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องนี้ ก็เหลือภาษีทางอ้อมอีก ๒ อย่าง ซึ่งเป็นภาษีทางอ้อมในประเทศก็คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นเป็นภาษีสินค้าและบริการทั่วไป ภาษีสรรพสามิตนั้นเป็นภาษีสินค้าและบริการเฉพาะ เรื่องนี้เป็นเรื่องเฉพาะที่รัฐต้องการจะโอนรายได้เดิมที่เคยมีจากองค์การของรัฐ ๒ องค์การ มาเป็นรายได้ในรูปภาษี เพราะฉะนั้น เมื่อเป็นบริการเฉพาะภาษีที่ควรจะเป็นก็คือ ภาษีสรรพสามิต ด้วยเหตุนี้ในเรื่องของบริการโทรคมนาคมจึงกลายมาเป็นภาษีสรรพสามิต**

**อีกประการหนึ่งคือ การที่องค์การทั้งสองคือ องค์การโทรศัพท์กลายเป็น บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ส่วนการสื่อสารแห่งประเทศไทยกำลังจะกลายเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งในขั้นตอนนี้คือขั้นตอนเปลี่ยนแปลงเป็นบริษัท ขั้นตอนต่อไปก็คือขั้นตอนของการแปรรูปโดยมีเอกชนเข้ามาถือหุ้น ถ้าหากไม่ดำเนินการแปลงรายได้ส่วนที่องค์การทั้งสองได้มาให้เป็นของกระทรวงการคลังในรูปของภาษีสรรพสามิตเสียแต่บัดนี้แล้วก็จะทำให้รายได้ที่จะต้องจ่ายให้องค์การทั้งสอง ถ้าหากแปรรูปเป็นส่วนหนึ่งของเอกชนแล้ว เอกชนก็จะมีรายได้ตามสัดส่วนของหุ้นที่ตนเองถือจากรายได้ส่วนที่ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมชำระให้กับองค์การทั้งสอง ด้วยเหตุนี้เมื่อได้แปลงมาเป็นภาษีสรรพสามิตเสียแล้วรายได้ส่วนนั้นถึงแม้องค์การจะแปรรูปไปเป็นของเอกชนต่อไปก็จะไม่ตกไปเป็นของเอกชนตามอัตราส่วนที่จะมาถือหุ้น แต่ประการใด จากเหตุผลที่ได้กล่าวข้างต้นในเรื่องสภาพของปัญหาจึงนำไปสู่เหตุผลของการที่จะต้องตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ขึ้นมา**

**แท้ที่จริงแล้วพระราชกำหนดฉบับหลักที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็คือพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่จะต้องจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับบริการเสียใหม่ เนื่องจากแต่เดิมได้จัดเก็บในฐานะเป็นสถานบริการ คำนิยามที่เกี่ยวข้องกันในพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งคือพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตจึงจำเป็นจะต้องแก้ไขไปด้วย ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการเสนอแก้ไขพระราชกำหนด ๒ ฉบับ พร้อมกัน เพราะคำนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” จำเป็นจะต้องแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างภาษีบริการใหม่ในพระราชกำหนดฉบับแรกคือพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ในส่วนของพระราชกำหนดหลักที่ได้ดำเนินการแก้ไขมีเหตุผลในการแก้ไขดังต่อไปนี้**

ประการที่หนึ่ง เป็นการจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตว่าด้วยบริการให้มีความชัดเจนอันเป็นพื้นฐานในการที่จะไปจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้โดยครอบคลุมและมีความสอดคล้องกันเป็นหมวดเป็นตอนเช่นเดียวกับที่ได้กำหนดไว้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าด้วยสินค้า ในกรณีนี้จึงได้แบ่งตอนของการจัดเก็บภาษีบริการเดิมซึ่งแต่เดิมอยู่ในตอนเดียวคือ ว่าด้วยสถานบริการ เป็นดังนี้ เพิ่มเป็นตอนกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ๑ ตอน ตอนที่ว่าด้วยกิจการเสี่ยงโชคอีก ๑ ตอน ตอนที่ว่าด้วยกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีก ๑ ตอน ตอนที่ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐอีก ๑ ตอน ตอนที่ว่าด้วยบริการอื่นๆ อีก ๑ ตอน สำหรับตอนที่ว่าด้วยกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจนั้นได้กำหนดพิกัดที่จะต้องจัดเก็บภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ ไนท์คลับและดิสโกเธค และสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด สำหรับกิจการเสี่ยงโชคนั้นได้กำหนดไว้ในส่วนที่ว่าด้วยสนามแข่งม้าและการออกสลากกินแบ่ง สำหรับกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นได้กำหนดประเภทพิกัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสนามกอล์ฟไว้ ซึ่งแต่เดิมอยู่ในคำนิยามคำว่า “สถานบริการ” ซึ่งกำลังมีปัญหาอยู่ที่ศาลปกครอง การที่มาจัดไว้ในกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นเนื่องจากว่า การบริการสนามกอล์ฟนั้นมีการใช้น้ำ ใช้ปุ๋ย ใช้ยาฆ่าแมลง ซึ่งเป็นส่วนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับตอนที่ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้นได้มีการกำหนดพิกัดในการจัดเก็บภาษีในส่วนที่เกี่ยวกับโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่ สำหรับตอนที่ว่าด้วยบริการอื่นๆ ยังไม่ได้มีการกำหนดพิกัดแต่อย่างใด การแบ่งโครงสร้างภาษีสรรพสามิตออกมาเช่นนี้ทำให้เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการที่จะทำให้รายได้ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิต เกี่ยวกับบริการมีความชัดเจนและเป็นพื้นฐานในการที่จะนำไปสู่การจัดเก็บรายได้ของรัฐซึ่งเป็นพื้นฐานของความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวกับการบันเทิงหรือหย่อนใจนั้นแต่เดิมไม่ได้มีการจัดเก็บในขณะนี้เมื่อได้มีการจัดเก็บแล้วก็คาดว่าจะมีรายได้ทั้งในส่วนของไนท์คลับ ดิสโกเธค และในส่วนของสถานอาบน้ำหรืออบตัวและนวดนั้นประมาณ ๑,๑๐๐ ล้านบาท สำหรับกิจการเสี่ยงโชคซึ่งแต่เดิมได้จัดเก็บอยู่แล้วก็จะได้จัดเก็บต่อไปโดยที่ไม่ต้องเสี่ยงกับการที่จะต้องถูกท้าทายว่าสนามแข่งม้านั้นเป็นกิจการที่อยู่ในความหมายของสถานบริการซึ่งมีคำนิยามว่าเป็นการประกอบกิจการในด้านบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ หรือไม่ ดังที่มีปัญหาเรื่องของสนามกอล์ฟเป็นตัวอย่างแล้ว เพราะฉะนั้นในเรื่องของสนามม้านั้นถ้าหากมิได้มีการแก้ไขกฎหมายกันโดยเร่งด่วนแล้วก็อาจจะกระทบกระเทือนต่อรายได้ซึ่งเป็นความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจของรัฐในส่วนนี้ได้ด้วย นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการเสี่ยงโชคนั้นเมื่อกิจการที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องหรือล็อตโต้ได้ดำเนินการในเร็ววันนี้แล้วก็จะเกี่ยวข้องกับรายได้ของภาษีสรรพสามิตอยู่ประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญของความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจด้วยเช่นเดียวกัน สำหรับกิจการที่มีผลกระทบต่อ

สิ่งแวดล้อม ก็คือสนามกอล์ฟซึ่งในปัจจุบันกำลังมีปัญหาว่าจะจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้หรือไม่ เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของสถานบริการขณะนี้จัดเก็บภาษีได้ประมาณปีละ ๓๐๐ ล้านบาท เมื่อได้มีการจัดโครงสร้างของภาษีบริการสนามกอล์ฟออกมาชัดเจนเช่นนี้แล้วก็จะทำให้ความเสี่ยงในเรื่องของรายได้ ๓๐๐ ล้านบาท อันเป็นความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจอีกประการหนึ่งนั้นได้รับความมั่นคงมากยิ่งขึ้นโดยไม่ต้องมีปัญหาในเรื่องของการจัดเก็บที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย สำหรับกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้นถ้าหากว่าคิดจากฐานของการคำนวณในปี ๒๕๔๕ ตามข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานทั้ง ๒ หน่วยงาน คือ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งกำลังจะเปลี่ยนเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ขณะนี้ถ้าจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราที่ได้กำหนดคือร้อยละสิบ สำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่และร้อยละสอง สำหรับโทรศัพท์พื้นฐานนั้น ก็จะจัดเก็บภาษีมีรายได้ประมาณปีละ ๕,๐๐๐ ล้านบาท แต่ถ้าจัดเก็บในอัตราที่คำนวณโดยคาดหมายของความเติบโตในปี ๒๕๔๖ แล้วอาจจะเป็นไปได้ว่าจะมีรายได้ถึง ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท เพราะฉะนั้นในส่วนนี้ก็เกี่ยวข้องกับวงเงิน ๕,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท

จึงจะเห็นได้ว่า การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในครั้งนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากเกี่ยวกับรายได้ในทางภาษีซึ่งจะจัดเก็บได้เป็นจำนวนมาก และในอดีตก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสรรพสามิตในรูปของพระราชกำหนดมาแล้วเช่นเดียวกัน เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๙ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นต้น นอกจากนั้นการดำเนินการในเรื่องนี้ยังเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน เพราะว่าการที่ไม่มีโครงสร้างภาษีบริการที่มีความชัดเจนนั้นก็อาจจะทำให้ฐานในการที่จะไปจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับบริการนั้นมีความยุ่งยากแก่การที่จะไปดำเนินการ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตนั้นจะบรรลุผลตามเป้าหมายซึ่งในขณะนี้ก็มีเรื่องอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลปกครองและมีเรื่องเร่งด่วนเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีล็อตโต้ซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งมีนโยบายที่จัดทำเร็ว ๆ นี้ ถ้าหากว่าไม่รีบมีกฎหมายก็ไม่อาจจะจัดเก็บภาษีเหล่านั้นได้ในเรื่องโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกันได้แปลงสภาพเป็นบริษัทไปองค์กรหนึ่ง แล้วกำลังจะแปลงสภาพเป็นบริษัทอีกองค์กรหนึ่งและกำลังจะแปรรูปไปเป็นของเอกชน บทบาทในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลกำลังจะสูญหายไปจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องโอนส่วนแบ่ง

**รายได้ที่เก็บในฐานะผู้กำกับดูแลนี้มาเป็นของกระทรวงการคลังในรูปภาษีสรรพสามิตโดยด่วน ด้วยเหตุทั้งในเรื่องความเร่งด่วนและในเรื่องของความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นมาและเพื่อที่จะให้สอดคล้องกันก็จำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมในรูปของพระราชกำหนดของพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งก็คือพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตด้วยเช่นเดียวกัน**

**ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขอให้มอบหมายนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในเรื่อง "ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ" ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** ปรากฏว่ามีผู้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ๔ คน คือ

๑. รศ. ดร.ปราณี ทินกร และ ผศ. ดร.ปราการ อาภาศิลป์ แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒. รศ. ดร.ชวนชัย อัชนันท์ แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๓. นายธนวรรธน์ พลวิชัย แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

ส่วนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตอบขัดข้อง

ดังสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

**รศ. ดร.ปราณี ทินกร อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชี้แจงสรุปว่า**

**จากการวิเคราะห์การออกพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตสำหรับกิจการโทรคมนาคมไม่ได้เป็นการไปล้มล้างสัญญาสัมปทาน การเก็บภาษีสรรพสามิตรัฐไม่ได้อะไรเพิ่มขึ้น เพราะรายได้ส่วนนี้ได้รับตามสัญญาสัมปทานอยู่แล้ว แต่ในอนาคตมีโอกาสที่รัฐจะเสียประโยชน์เพราะถ้ารัฐบาลต้องการยกเลิกภาษีสรรพสามิต รายได้ส่วนนี้จะหายไป รวมถึงโครงข่ายต่าง ๆ ที่บริษัทเอกชนลงทุนไว้และต้องตกเป็นของรัฐเมื่อหมดอายุสัมปทาน ถ้ามีการล้มหรือปรับเปลี่ยนตรงนี้ไปก็จะทำให้รัฐเสียประโยชน์**

**สำหรับกรณีของบริษัทเอกชนคิดว่าไม่ได้เสียหายอะไรและมีโอกาสที่จะได้ เนื่องจากมีภาระที่ต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาให้แก่รัฐอยู่แล้ว เมื่อต้องปรับส่วนหนึ่งของส่วนแบ่งรายได้มาจ่ายเป็นภาษีสรรพสามิตบริษัทก็ยังจ่ายเท่าเดิม ซึ่งหากพิจารณาเพียงเท่านี้เขาไม่ได้**

มีส่วนได้ส่วนเสียแต่จริง ๆ แล้วจะได้ประโยชน์จากภาษี เพราะโดยหลักของภาษีเมื่อเก็บแล้วจะมีหลักของความเสมอภาคคือจะต้องเก็บทุกรายรวมถึงรายใหม่ด้วย ทำให้บริษัทรายใหม่มีต้นทุนสูงไม่สามารถเข้ามาแข่งขันกับบริษัทที่มีอยู่แล้วได้ นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐบาลในอนาคตอ้างว่าเมื่อมีการเก็บภาษีสรรพสามิตแล้วก็ควรจะล้มเลิกสัญญาสัมปทานไปจะทำให้บริษัทเอกชนยิ่งได้ประโยชน์มากยิ่งขึ้น เพราะว่าไม่ต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้

ในด้านของประชาชน รัฐบาลพยายามจะชี้แจงว่าต้องการจะแปรสัญญาเพื่อให้กิจการโทรคมนาคมมีการแข่งขันเพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ถ้าหากว่า การเก็บภาษีสรรพสามิตมีส่วนทำให้บริษัทรายใหม่ไม่สามารถเข้ามาแข่งได้ ในขณะที่บริษัทรายเก่าได้เปรียบเนื่องจากมีฐานลูกค้าอยู่จำนวนมากก็จะทำให้มีข้อได้เปรียบกับเหนือคู่แข่งรายใหม่ เพราะฉะนั้นถ้าไปให้ข้อได้เปรียบกับบริษัทรายเก่าด้วยการยกเลิกส่วนแบ่งรายได้อีกก็ยิ่งได้เปรียบมากขึ้น โอกาสที่ตลาดกิจการโทรคมนาคมจะมีคู่แข่งรายใหม่ก็คงเป็นไปได้ยาก ผลสุดท้าย ตลาดนี้จะถูกครอบงำโดยผู้ผลิตเพียงไม่กี่ราย และการสื่อสารกับองค์การโทรศัพท์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องแปรรูปนี้ก็มีโอกาสที่จะถูกครอบงำได้ เพราะฉะนั้นในระยะยาวประชาชนจะเสียประโยชน์

การพิจารณาถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น จะพิจารณาถึงการเติบโตของประเทศ ศักยภาพในอนาคตของประเทศและรายได้ของรัฐบาล อย่างไรก็ดีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตไม่ได้มีส่วนทำให้รัฐบาลมีความมั่นคง หรือเศรษฐกิจมีความมั่นคงมากขึ้น เนื่องจากภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมนี้เป็นส่วนที่ดึงมาจากส่วนแบ่งรายได้ที่ได้รับอยู่แล้วจึงไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบ ทางด้านภาพรวมของเศรษฐกิจ การเติบโตของการส่งออก การบริโภค รายได้รัฐ เป็นไปตามข้อมูลที่ทางสภาพัฒนาเศรษฐกิจ ฯ กับทางสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้แถลงไว้ ซึ่งค่อนข้างชัดเจนว่า เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตที่ค่อนข้างดีและรายได้จากภาษีของรัฐเพิ่มตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นไม่พบว่ารัฐมีความจำเป็นที่จะต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น

การแปรสัญญาโทรคมนาคมที่ยังไม่สามารถตกลงเกี่ยวกับข้อเสนอหรือเงื่อนไขให้สามารถยุติลงไปได้ในทางใดทางหนึ่ง แต่รัฐจำเป็นต้องแปรสัญญาเพื่อจะเข้าสู่ระบบการเปิดเสรีในปี ๒๕๔๙ ตามข้อตกลงของ WTO

องค์การการค้าโลกหรือ WTO ทำให้ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงเปิดเสรีกิจการบริการหลาย ๆ อย่าง ซึ่งกิจการโทรคมนาคมก็เป็นส่วนหนึ่ง แต่ไม่ได้หมายความว่าเราจะต้องเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานที่เคยมีอยู่แล้ว สำหรับสาเหตุที่พยายามผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ เปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม

เนื่องจากก่อนที่จะมีข้อตกลงนี้ หลายประเทศในโลกรวมทั้งประเทศไทย กิจการโทรคมนาคมไม่ใช่กิจการที่มีการแข่งขันเสรีเป็นกิจการที่มีการผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐ ในกรณีของประเทศไทยก็คือ องค์การโทรศัพท์กับการสื่อสารแห่งประเทศไทย แต่หน่วยงานของรัฐ ๒ หน่วยงานนี้ไม่สามารถขยายบริการให้ทันกับความต้องการของประชาชน จึงได้ให้สัมปทานแก่เอกชนในการที่จะเข้ามาช่วยผลิตบริการสื่อสารโทรคมนาคมบริษัทเหล่านี้จะได้สิทธิผูกขาด ซึ่งเดิม กสท. กับ ทศท. มีอยู่ไป เพราะฉะนั้น บริษัทต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้บางส่วนให้กับรัฐเกิดเป็นสัญญาร่วมการงาน ซึ่งเรามักจะเรียกสั้น ๆ ว่า สัญญาสัมปทาน

นอกจากนี้ เห็นว่าไม่จำเป็นต้องแปรสัญญาเพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทรายใหม่เข้ามาแข่งขันเพิ่มขึ้น เพียงแต่เมื่อมีรายใหม่เข้ามาขอเปิดกิจการโทรคมนาคม รัฐบาลต้องให้เปิดโดยไม่มีสิทธิผูกพันอะไรอีกต่อไป ขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐคือ การสื่อสารกับองค์การโทรศัพท์ต้องแปรรูปไปเป็นบริษัทเอกชนเพื่อที่จะได้เข้าไปแข่งขันกับบริษัทเอกชนที่มีอยู่แล้ว ตามจุดประสงค์ของ WTO สำหรับเงื่อนไขหลายอย่างในสัญญาสัมปทานซึ่งบริษัทเอกชนนี้ได้ทำข้อผูกพันไว้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้โครงข่ายต่าง ๆ ของรัฐ การใช้สถานที่ของรัฐ และการได้สิทธิผูกขาด ถ้าเห็นว่าบริษัทที่มีอยู่นี้เพียงพอแล้วไม่จำเป็นต้องเปิดให้รายใหม่เข้ามาเราก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมาแปรสัญญาสัมปทานปล่อยให้เป็นไปตามเดิมและบริษัทเหล่านี้ก็จ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้กับรัฐตามสัญญาที่ทำไว้จนหมดอายุสัญญา สำหรับความต้องการให้มีบริษัทรายใหม่เข้ามาแข่งขัน และให้องค์การโทรศัพท์กับการสื่อสารแข่งขันกับบริษัทเอกชน ๓ - ๔ แห่งที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้ตลาดมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

สัญญาสัมปทานที่บริษัทเอกชนทำไว้กับองค์การโทรศัพท์และการสื่อสารเป็นสัญญาที่ทำกับรัฐผ่านหน่วยงานของรัฐ เพราะฉะนั้นถ้าบริษัททั้งสองแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน สัญญานั้นก็ยังผูกพันกับรัฐ ถ้ารัฐกับบริษัทเอกชนทั้งสองฝ่ายไม่ได้ยินยอม สัญญานั้นก็ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าทั้งคู่สัญญาต้องการเปลี่ยนแปลงสัญญาก็ทำได้ อย่างไรก็ตามเกรงว่ารัฐบาลอาจจะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญาบางอย่างที่ทำให้บริษัทเอกชนในปัจจุบันได้ประโยชน์ในตลาดเพราะมีฐานลูกค้าอยู่ในตลาดจำนวนมาก กล่าวคือ เมื่อการแปรสัญญาทำให้บริษัทเอกชนไม่ต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้และไม่ต้องโอนค่าเชื่อมโยงโครงข่ายต่าง ๆ ที่ได้ลงทุนไปแล้วให้กับรัฐ บริษัทเอกชนย่อมอยู่ในสถานะได้เปรียบอย่างมาก เพราะฉะนั้น บริษัทใหม่ ๆ ก็จะไม่เกิดไม่สามารถเข้ามาในตลาดได้ หรือเข้ามาได้ยากเพราะต้นทุนสูงจากการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต ในขณะเดียวกันการสื่อสารกับองค์การโทรศัพท์ก็จะแข่งไม่ได้ มีโอกาสที่จะถูกครอบงำกิจการได้ง่าย ผลสุดท้ายกิจการตรงนี้ก็จะมีบริษัทเพียงไม่กี่รายที่เป็นบริษัทที่ครองตลาดและจะเกิดผลเสียแก่ประชาชนเพราะกิจการที่มีผู้ผลิตเพียงไม่กี่รายย่อมจะตั้งราคาที่ไม่เป็นธรรมและคุณภาพอาจจะด้อยลง

ในอนาคตถ้าองค์การโทรศัพท์หรือการสื่อสารแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน ไม่เป็นความจริงที่ผู้ถือหุ้นจะได้ประโยชน์ในลักษณะไม่ควรจะได้ เนื่องจากองค์การโทรศัพท์กับการสื่อสารทำสัญญาร่วมการงานในนามที่เป็นหน่วยงานของรัฐ เพราะฉะนั้นถ้าหากเราไม่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตและให้สองหน่วยงานนี้แปรรูปรัฐสามารถดึงสัญญานั้นมาเป็นคู่สัญญากับกระทรวงการคลังหรือจะเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ก็ได้ เสร็จแล้วจึงให้องค์การโทรศัพท์กับการสื่อสารแปรรูปไปเป็นบริษัทเอกชน

เงื่อนไขความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยรวมก็คือ ต้องพิจารณาการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นของนักธุรกิจ การขยายตัวของการส่งออก ภาวะเงินเฟ้อ เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ การขาดดุลการค้า หรือดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน รวมถึงการจ้างงานด้วย ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้แถลงว่ารัฐบาลแก้ไขเศรษฐกิจได้ดีแล้ว และในอนาคตเศรษฐกิจจะต้องโตมากกว่าร้อยละ ๖ ถ้าหน่วยงานของรัฐประเมินว่าในอนาคตยังมีปัญหา รัฐบาลควรจะต้องชี้แจงความจริงกับประชาชน แต่ในความเห็นส่วนตัวคิดว่ายังมีปัญหา เพราะว่ารัฐบาลได้ซ่อนการใช้จ่ายหลายอย่างไว้ในเงินนอกงบประมาณ อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมไม่ได้ไปช่วยตรงนั้น เพราะภาษีสรรพสามิตที่เก็บได้มาจากส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐจะต้องได้รับอยู่แล้วตามสัญญาสัมปทาน

รศ.ดร. ชวนชัย อัชนันท์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ชี้แจงสรุปว่า

ในเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ศึกษาพระราชกำหนดทั้งหมดตั้งแต่ ตอนที่ ๕ ถึง ตอนที่ ๑๒ คงจะไม่มีตอนใดเข้าข่ายในเรื่องว่าจะทำให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพราะประเทศไม่อยู่ในภาวะของสงครามหรือในสถานการณ์ที่ว่าถ้าไม่กระทำการตามพระราชกำหนดแล้วจะทำให้เกิดภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ เกิดการขาดแคลนหรือเกิดผลเสียต่อประชาชน การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ควรนำมาใช้เฉพาะกรณีที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติม ทั้งนี้

ตอนที่ ๕ ไนท์คลับ และดิสโกเธคนั้น การเก็บภาษีร้อยละ ๒๐ คงจะไม่กระทบยอดภาษีมากนัก ส่วนสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวดนั้น อาจกระทบอยู่บ้าง โดยเฉพาะนวดแผนโบราณ เนื่องจากมีการเก็บค่าบริการค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับนวดอย่างอื่น อาจจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี

**ตอนที่ ๑๐ การที่รัฐบาลกำลังดำเนินการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่อง (ล็อตโต้) โดยเก็บภาษีร้อยละ ๒๐ จะทำให้เจ้ามือหวยเถื่อนได้เปรียบ อาจจะไม่มีคนมาซื้อหวยรัฐบาล การเก็บภาษีอาจจะเก็บไม่ได้สำหรับสนามแข่งม้าในปัจจุบันไม่ใช่กิจการที่รุ่งเรืองเหมือนสมัยก่อนปัจจุบันมีคนจำนวนน้อยมาพนันม้า การเก็บภาษีจะทำให้สนามม้าขาดทุนมากขึ้น**

**ตอนที่ ๑๑ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สนามกอล์ฟประมาณครึ่งหนึ่งอยู่ในสภาพที่ขาดทุนและเป็นหนี้เงินธนาคาร ถ้าไปเก็บภาษีสรรพสามิตสนามกอล์ฟอาจจะเกิดความเสียหายทางด้านการเงินมากขึ้น**

**ตอนที่ ๑๒ กิจการโทรคมนาคม รัฐบาลควรจะอธิบายให้ประชาชนทราบว่า ตามพันธกรณีที่ทำไว้กับองค์การการค้าโลก ข้อสัญญาสัมปทานที่มีอยู่กับเอกชนจะปิดกั้นการแข่งขันจากภายนอก ซึ่งในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีจึงต้องมีการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ แต่ไม่ได้หมายความว่าสัญญาที่รัฐทำไว้กับเอกชนจะต้องยกเลิกไปโดยการนำภาษีสรรพสามิตร้อยละ ๕๐ เข้ามาแทนที่ ทางออกของรัฐบาลที่กำลังคิดอยู่คือ ควรจะมีการเก็บภาษีจากการใช้บริการของประชาชนโดยตรง ประเด็นที่จำเป็นจะต้องศึกษาโดยต้องคำนึงถึงผู้บริโภคคือ ในการแก้ไขสัญญาเดิมเป็นสัญญาใหม่โดยที่รัฐไม่เสียผลประโยชน์หรือรัฐเสียผลประโยชน์น้อยที่สุด ประชาชนได้รับผลประโยชน์เพิ่มเติมหรือไม่ ในอดีตเคยมีการแก้ไขสัญญาสัมปทานบางสัญญา อย่างไรก็ตามสัญญาสัมปทานทั้งหลาย เมื่อถึงปี ค.ศ. ๒๐๐๔ จะหมดอายุเนื่องจากพันธกรณีที่ไปทำไว้กับองค์การการค้าโลกที่จะต้องทำการเปิดเสรี**

**ประเด็น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในความหมายของนักเศรษฐศาสตร์ คงจะหมายความว่า**

**๑. มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ**

**๒. อัตราเงินเฟ้อไม่ควรจะเกินร้อยละ ๑๐**

**๓. อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในความเป็นจริงแล้วจะต้องเกินกว่าร้อยละ ๔.๕ ขึ้นไป โดยหักเงินเฟ้อเพื่อให้เป็นอัตราการเติบโตที่แท้จริง**

**๔. การขาดดุลชำระเงินจะต้องไม่เกินร้อยละ ๕**

**๕. สภาพหนี้ของรัฐนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕**

**๖. หนี้เปรียบเทียบกับการส่งออกต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕**

**ดังนั้น จึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องออกพระราชกำหนดควรออกเป็นพระราชบัญญัติจะดีกว่า เพื่อให้มีการตรวจสอบและประชาพิจารณ์อันจะเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือแก่รัฐบาลมากขึ้น**

นายธนวรรธน์ พลวิชัย อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจ และธุรกิจของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ด้วย ชี้แจงสรุปได้ว่า

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบเป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปจะมี ๔ กรอบที่ผู้ดำเนินนโยบายจะพึงกระทำ คือ

เป้าหมายที่ ๑ เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้เศรษฐกิจโตประมาณ ๕% ขึ้นไป

เป้าหมายที่ ๒ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนทุกกลุ่มในประเทศ ให้ผู้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ด้วยความเป็นธรรม

เป้าหมายที่ ๓ เพื่อให้เกิดเสรีในทางเศรษฐกิจคือทำให้เกิดมีการแข่งขันกันได้อย่างเสรี สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารกฎระเบียบต่าง ๆ ได้อย่างเสรีโดยไม่มีข้อจำกัดมากมาย

เป้าหมายที่ ๔ เพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ คือ เศรษฐกิจไม่ปรับตัวเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงมากนักใน ๒ ประเด็นหลัก คือ เสถียรภาพภายในประเทศและเสถียรภาพภายนอกประเทศ

เสถียรภาพภายในประเทศ คือ เสถียรภาพด้านราคา สินค้าโดยทั่วไปไม่ให้มีการปรับเปลี่ยนมากนักหรือไม่ให้เกิดเงินเฟ้อ ไม่ต้องการให้ราคาสินค้าและบริการปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วประเทศกำลังพัฒนาเงินเฟ้อไม่ควรจะเกิน ๕% ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดกรอบเงินเฟ้อคือดัชนีราคาผู้บริโภคไม่เกิน ๐ - ๓.๕%

ดุลบัญชีเดินสะพัด หมายถึงรายได้จากการขายสินค้าและบริการที่ประเทศไทยขายไปยังต่างประเทศหักลบด้วยการนำเข้าสินค้าและบริการ ซึ่งโดยปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้บัญชีเดินสะพัดเกินดุลเป็นบวก ถ้าขาดดุลให้ขาดดุลได้ไม่เกิน ๕% ของจีดีพี ในอดีตที่ผ่านมาตลอดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยตั้งแต่แผนที่ ๑ ปี ๒๕๐๔ ถึงปัจจุบันก่อนที่จะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศไทยขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมาโดยตลอดไม่มากไม่เกิน ๕% ของจีดีพี ช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจในปี ๒๕๓๘ ปี ๒๕๓๙ บัญชีเดินสะพัดของเราเกินดุลประมาณเกือบ ๘% ของจีดีพี หลังจากที่เราลอยตัวค่าเงินบาทในปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยเกินดุลมาโดยตลอด หมายความว่าค่าเงินที่อ่อนลงช่วยให้เราสามารถส่งออกสินค้าได้มากกว่าการนำเข้าสินค้า นั่นก็คือเสถียรภาพภายนอกประเทศซึ่งดูจากบัญชีเดินสะพัด หลายคนมองถึงเสถียรภาพภายนอกประเทศจะมองถึงดุลการชำระเงินหมายถึงการเอาดุลบัญชีเดินสะพัดบวกด้วย

เงินกู้ยืมเงินจากต่างประเทศและเงินที่ต่างประเทศเข้ามาลงทุน ที่ผ่านมาประเทศไทยมีดุลการชำระเงินเป็นบวก นี้เป็นตัววัดได้อีกตัวหนึ่งถึงเสถียรภาพภายนอกประเทศ การชี้วัดที่ดีที่สุดถึงความมั่งคั่งทางเงินตราต่างประเทศคือการดูเงินสำรองระหว่างประเทศ ตอนนี้เรามีอยู่ประมาณ ๓๕,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เรามีมากจนรัฐบาลเอาไปใช้หนี้ IMF ก่อนกำหนดนั่นคือจุดสำคัญ คือ มาตรวัดที่ดูว่าเรามีความมั่นคงทางการเงินระหว่างประเทศหรือไม่ คือเอาเงินทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศหักลบด้วยการนำเข้าเฉลี่ยแต่ละเดือน ตอนนี้ของไทยอยู่ที่ประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เอาไปหารทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศจะได้ประมาณ ๗.๘ - ๗.๕ เดือน หมายถึง ถ้าเราไม่มีเงินต่างประเทศเข้ามาภายในประเทศเราสามารถใช้เงินทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศที่มีอยู่นำเข้าสินค้าได้ ๗ เดือนกว่าๆ นั่นคือความมั่นคงในเชิงของการนำเข้าสินค้าต่างประเทศที่เป็นยุทธปัจจัยหรือสินค้าจำเป็น

กรอบเสถียรภาพทางเศรษฐกิจหมายถึงการที่ปัจจัยสำคัญในทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไม่มากนักการที่เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจคือเงินเฟ้อไม่สูงมากนัก และมีโอกาสในการหารายได้เงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศ ไม่มีเหตุหรือปัจจัยที่จะทำให้เราสูญเสียเงินตราต่างประเทศออกไปนอกประเทศอย่างรวดเร็วพร้อมๆ กับเศรษฐกิจไทยมีการเจริญเติบโต มีการจ้างงานอย่างต่อเนื่องนี้คือความมั่นคงทางเศรษฐกิจถามว่าเศรษฐกิจฟื้นตัวหรือยัง เศรษฐกิจอยู่ในลักษณะที่กลับตัวมาดีขึ้นแล้วหรือยัง ก็ต้องบอกว่าดีขึ้นแล้ว เอกสารของสภาพัฒน์ฯ ระบุชัดเจนภายหลังจากปี ๒๕๔๐ ที่เราเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีการชะลอทางเศรษฐกิจอย่างมาก เศรษฐกิจถดถอยติดลบถึง ๑๕% ในปี ๒๕๔๑ หลังจากปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ รัฐบาลชุดที่แล้วได้เข้ามาดำเนินการฟื้นฟูเศรษฐกิจและใช้นโยบายมิยาซาวาเข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจไทยก็ฟื้นตัวได้ประมาณ ๔.๔% โดยเฉลี่ยในปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ ถือว่าเศรษฐกิจเริ่มฟื้นขึ้น แต่ปัญหาภายในระบบเศรษฐกิจยังจะมีอยู่มากคือการขาดความมั่นใจของนักลงทุนต่างประเทศ การขาดความมั่นใจของผู้บริโภคในการที่จะจับจ่ายใช้สอยและปัญหาในภาคสถาบันการเงิน

.....

ปัจจุบันภาพที่เกิดขึ้นคือว่าเศรษฐกิจฟื้นแล้ว แต่เป็นการฟื้นอยู่ที่ฝั่งเดียวคือฟื้นโดยที่รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจ ฟื้นโดยต้องใช้อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ถามว่าเศรษฐกิจไทยมีความมั่นคงของการฟื้นตัวหรือยังขอเรียนว่ายัง เพราะว่ารัฐบาลเองยังจะต้องใช้นโยบายขาดดุลงบประมาณเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป สำนักงานเศรษฐกิจการคลังรายงานว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านของรัฐบาลไม่ได้สร้างให้เกิดการหมุนเวียนของเงินมากนักหมายความว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านรัฐ

ใช้จ่ายเงินลงไปแล้วไม่ได้ทำให้เงินนั้นหมุนหลายๆ รอบแสดงให้เห็นถึงความไม่มั่นคงทางด้านการใช้นโยบายการคลัง เพราะเมื่อรัฐบาลใช้นโยบายการคลังแทนที่จะทำให้ประชาชนเอาเงินไปสร้างงานต่อ และทำให้เกิดเงินหมุนเวียนหลายๆ รอบนั้น ทำไม่ได้ คือ เมื่อรัฐบาลกระตุ้นเศรษฐกิจในรอบแรกโดยนโยบายกองทุนหมู่บ้านหรือธนาคารประชาชนหรือหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ความสำเร็จของมาตรการนั้นเห็นไม่ชัด ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการเสริมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจต่อ โดยรัฐบาลมีแนวนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน บ้านเอื้ออาทรและการนำเงินบำเหน็จบำนาญของข้าราชการมาเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มีแนวคิดที่จะตรึงภาษีมูลค่าเพิ่ม ๗% การที่รัฐบาลต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจต่อ หากเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวอย่างยั่งยืนแล้วเชื่อว่ารัฐบาลไม่จำเป็นต้องมากระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ขณะนี้ภาคเอกชนยังไม่พร้อมจะเข้ามาลงทุน รัฐบาลจึงต้องทำหน้าที่ในการกระตุ้นเศรษฐกิจต่อ

ขอสรุปอีกครั้งหนึ่งว่าเศรษฐกิจไทยฟื้นแต่ความมั่นคงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจภายในประเทศยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจน คือภาคเอกชนยังไม่ลงทุนเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง ด้านธนาคารพาณิชย์ถ้าเศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างชัดเจนและมั่นคง ตัวที่ส่งสัญญาณเบื้องต้นคืออัตราดอกเบี้ย ธนาคารพอมีปัญหาไม่ปล่อยสินเชื่อธุรกิจจะเริ่มปิด ประกอบกิจการไม่ได้ เริ่มปลดคนงาน พอปลดคนงานคนไม่มีเงินความต้องการสินค้าเริ่มหดหายไป นี้คือกระบวนการทางเศรษฐกิจ เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวภาคการเงินจะเป็นตัวบอกว่ามันฟื้นจริงหรือไม่ ภาคการเงินจะเป็นตัวตอบว่าฟื้นแล้วอย่างยั่งยืน ปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบันข้อมูลที่เรารับรู้อย่างเดียวคือธุรกิจเริ่มขายของได้ เพราะรัฐบาลอัดเงินสู่ประชาชนๆ เริ่มซื้อของ เศรษฐกิจโต ๕.๒% ในปีที่แล้ว แต่ภาคธนาคารยังไม่ได้บอกว่าเขามั่นใจในทางเศรษฐกิจ ภาคธนาคารเหมือนผู้จัดการเงินของประเทศ เขาจะรู้ว่าอุตสาหกรรมไหนดีไม่ดีและอุตสาหกรรมนั้นฟื้นจริงหรือเปล่า จะสังเกตว่าปัจจุบันภาคธนาคารยังไม่มีความมั่นใจในการปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ สภาพคล่องล้นระบบประมาณ ๕ - ๖ แสนล้านบาท เมื่อ ๒ - ๓ ปีที่แล้ว

ธนาคารพาณิชย์ไม่ปล่อยสินเชื่อมีเหตุผล ๓ ประการ คือ

๑. ธนาคารไม่มั่นใจในการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ ไม่มั่นใจว่าเศรษฐกิจฟื้นตัวจริงหรือเปล่า จึงไม่กล้าปล่อยสินเชื่อ เพราะถ้าปล่อยสินเชื่อไปหากเศรษฐกิจไม่ดีธุรกิจนั้นกลายเป็น NPL อีกครั้งหนึ่ง ธนาคารก็ต้องสำรองเพิ่มขึ้นตามกฎเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

๒. ธนาคารเห็นว่าถ้าปล่อยสินเชื่อไปในขณะนี้ยังไม่มีธุรกิจใดที่ให้ผลตอบแทนและคืนหนี้ได้ เพราะว่าธุรกิจยังไม่มีความมั่นคงในการประกอบกิจการ ทำให้ธนาคารไม่ปล่อยสินเชื่อ

๓. ธนาคารจะกลัวปัญหา NPL ที่มีดั่งค้าง เป็นภาพที่ชี้ให้เห็นว่าธนาคารคงไม่กล้าปล่อยสินเชื่อทำให้การขยายตัวของสินเชื่อติดลบเป็นระยะเวลาประมาณ ๒ ปี ตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ จนถึงปี ๒๕๔๕ ตัวเลขนี้ยืนยันได้จากธนาคารแห่งประเทศไทย จึงเกิดสภาพคล่องล้นระบบธนาคาร ๕ - ๖ แสนล้านบาท

นั่นคือสาเหตุที่ทำให้ธนาคารไม่ต้องการเงินฝากทำให้อัตราดอกเบี้ยลดต่ำลงแสดงว่า ธนาคารมีปัญหาไม่ต้องการเงินฝากยังปล่อยกู้ไม่ได้นั่นคือสาเหตุที่สรุปว่านี้คือความไม่มั่นคงในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ เศรษฐกิจนั้นยังฟื้นตัวไม่ชัดเจนฟื้นตัวในบางพื้นที่ กระจุกตัวในบางสาขายังไม่มีฟื้นตัวทั้งระบบเศรษฐกิจในทุกภาคธุรกิจ ธุรกิจที่มีการฟื้นตัวตอนนี้คือธุรกิจที่เกี่ยวพันกับดอกเบี้ยทั้งสินบ้านดอกเบี้ยถูกคนก็มีความรู้สึกว่าอยากซื้อ รถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า หรือธุรกิจที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวการส่งออกบางประเภทซึ่งอาจได้ประโยชน์จากการที่เศรษฐกิจโลกเริ่มฟื้นตัว อย่างไรก็ดี ธนาคารพาณิชย์เริ่มปล่อยสินเชื่อเป็นบวกมากขึ้นใน ๕ เดือนที่ผ่านมาตั้งแต่เดือนตุลาคมปีที่แล้ว การปล่อยสินเชื่อเริ่มขยายตัวเป็นบวกเป็นการปล่อยสินเชื่อสำหรับธุรกิจที่ฟื้นตัวคือ ธุรกิจเกี่ยวกับการเช่าซื้อรถ ธุรกิจเกี่ยวกับการบ้าน และธุรกิจบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล

.....

สรุป คือ ภายในประเทศ รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป เอกชนยังไม่กลับเข้ามาลงทุน ธนาคารยังมีปัญหาความเสี่ยง ภายนอกประเทศ การส่งออกไม่แน่นอน ฉะนั้นจึงขอสรุปว่าเศรษฐกิจไทยนั้นฟื้นตัวแล้วแต่ยังไม่แสดงถึงความมั่นคงในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ การฟื้นตัวของเศรษฐกิจภายในประเทศโดยภาคเอกชนจะค่อย ๆ ปรับตัวดีขึ้น สัญญาณ คือ ธนาคารเริ่มปล่อยสินเชื่อ มองกันในเชิงวิชาการเศรษฐกิจไทยภายในประเทศน่าจะลดความเสี่ยงลงได้ภายในปี ๒ ปี หรือ ๓ ปี ค่อยมีความมั่นคงในการฟื้นตัว สภาพัฒน์ ฯ มองว่าเศรษฐกิจไทยน่าจะโต ๕% ขึ้นไปได้หลังจากปี ๒๕๔๗ รัฐบาลก็คงมีความมั่นใจอย่างนั้น ถ้าถามว่าตอนนี้มั่นคงหรือยังตอบว่ายัง แนวโน้มอนาคตเป็นอย่างไรจะปรับตัวไปในทางที่ดีขึ้นได้ ความเสี่ยงต่างประเทศอีกทั้งการส่งออก ทุกคนมองว่าเศรษฐกิจสหรัฐ เศรษฐกิจยุโรป เศรษฐกิจญี่ปุ่นน่าจะทยอยปรับตัวดีขึ้นปี ๒๕๔๗, ๒๕๔๘ ทุกอย่างน่าจะปรับตัวดีขึ้นและการส่งออกของไทยน่าจะได้ ๕ - ๖% ภาควิชาการภาครัฐบาล ภาคราชการยังมองว่าเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๔๗ น่าจะเริ่มปรับตัวที่ดีขึ้น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจไทยจะเริ่มดีขึ้นเป็นลำดับ เศรษฐกิจไทยตอนนี้มั่นคงหรือยัง ต้องตอบว่ายังไม่มั่นคงในการฟื้นตัว แต่เศรษฐกิจไทยเริ่มคลี่คลายปัญหาไปเรื่อย ๆ

จะเห็นได้ว่าความเห็นของนักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์มหภาค ที่กล่าวมาทั้งหมด บางส่วนเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่เป็นปัญหาในคดีนี้ ที่ผู้ชี้แจงไม่เห็นด้วยกับนโยบายในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว โดยอ้างเหตุความไม่เหมาะสมต่างๆ และคาดการณ์ผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัย บางส่วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมทั้งหมด ซึ่งเป็นเรื่องกว้างขวางใหญ่โตเกินกว่าที่จะนำมาวินิจฉัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” ของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับในด้านที่เกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศ

**ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปจึงมีว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่**

**ผู้ทำคำวินิจฉัยได้พิจารณาความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายผู้ร้อง ความเห็นของคณะรัฐมนตรี คำชี้แจงด้วยวาจาของผู้แทนทั้งสองฝ่าย ตลอดจนความเห็นของนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยมีชื่อทุกคนแล้ว เห็นว่า**

ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ฯลฯ ขึ้นใช้บังคับเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ถ้าหากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอันรีบด่วนคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติได้ โดยกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจดังกล่าวว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยของสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่งบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๑๘ นั้น เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่ ดังนั้นตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๑๙ ศาลรัฐธรรมนูญคงมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยปัญหาข้อเดียวว่าพระราชกำหนดที่ตราขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้นเป็นไปเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ คำวินิจฉัยในส่วนนี้จึงจะไม่ขอกล่าวถึงข้อดีข้อเสียของนโยบายในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นใช้บังคับคงจะกล่าวแต่เฉพาะว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่เท่านั้น

ปัญหาจึงมีต่อไปว่า

๑. การปรับโครงสร้างภาษี (ในที่นี้จะกล่าวแต่เฉพาะภาษีสรรพสามิต) เป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่

เดิมกฎหมายที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยตรงนั้นจะมีอยู่ ๕ ฉบับด้วยกันคือ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติไพ่ พุทธศักราช ๒๔๘๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ กับพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยจะกล่าวถึงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสามฉบับแรกโดยสังเขปดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ เป็นกฎหมายที่ใช้สำหรับการจัดเก็บภาษีสินค้าสุรา ซึ่งได้กำหนดความหมายของสุราไว้ตามนิยามในมาตรา ๔ ว่า

“สุรา” หมายความรวมถึงวัตถุทั้งหลายหรือของผสมที่มีแอลกอฮอล์ ซึ่งสามารถดื่มกินได้เช่นเดียวกับน้ำสุรา หรือซึ่งดื่มกินไม่ได้แต่เมื่อได้ผสมกับน้ำหรือของเหลวอย่างอื่นแล้วสามารถดื่มกินได้เช่นเดียวกับน้ำสุรา

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ความรับผิดในอันจะต้องเสียภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ การควบคุมการจัดเก็บภาษี การยกเว้นไม่เรียกเก็บภาษี การลดหย่อนภาษี

๒. พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕

พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับการจัดเก็บภาษี สินค้ายาเส้นและยาสูบ ซึ่งได้กำหนดนิยามของ “ยาเส้น” และ “ยาสูบ” ไว้ตามมาตรา ๔ ดังนี้

“ยาเส้น” หมายความว่า ใบยาหรือยาอัด ซึ่งได้หั่นเป็นเส้นและแห้งแล้ว

“ยาสูบ” หมายความว่า บุหรี่ซิกาแรต บุหรี่ซิการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้นปรุง และให้รวมตลอดถึงยาเคี้ยวด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มุ่งหมายเฉพาะเรื่องการจัดเก็บภาษีเท่านั้น แต่มุ่งที่จะควบคุมกระบวนการที่เกี่ยวกับยาเส้นหรือยาสูบทุกระดับ กล่าวคือ ควบคุมตั้งแต่การนำเมล็ดพันธุ์ยาสูบไปเพาะปลูกจนกระทั่งนำไปผลิตเป็นยาเส้นหรือยาสูบ นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ความรับผิดในอันที่จะต้องเสียภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ วิธีการเสียภาษี การควบคุมการจัดเก็บภาษี การยกเว้นภาษี

๓. พระราชบัญญัติไพ่ พุทธศักราช ๒๔๘๖

พระราชบัญญัติไพ่ พุทธศักราช ๒๔๘๖ เป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารและจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าไพ่ ซึ่งได้กำหนดนิยามไว้ตามมาตรา ๔ ดังนี้

“ไพ่” หมายความว่า ไพ่ซึ่งทำด้วยกระดาษหรือหนังหรือซึ่งทำด้วยวัตถุอื่นตามที่กำหนดในกระทรวง

หลักเกณฑ์สำหรับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติไพ่ พุทธศักราช ๒๔๘๖ คือ บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ความรับผิดในอันจะต้องเสียภาษี อัตราภาษี

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกคือพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน

นอกจากการเก็บภาษีสรรพสามิตจากสุรา ยาสูบ และไพ่ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ๓ ฉบับ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในปี ๒๕๒๗ รัฐบาลได้ปรับโครงสร้างการเก็บภาษีสรรพสามิตใหม่ตามความเจริญของบ้านเมือง โดยได้ตราพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ขึ้นใช้บังคับเพื่อเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าและบริการบางประเภท โดยให้อยู่ในอำนาจหน้าที่และการควบคุมของกรมสรรพสามิต มาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งหมดที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยยกเว้นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีสุรา ยาสูบ และไพ่ ดังกล่าวข้างต้น และตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้กำหนดความหมายของ คำว่า “สินค้า” “บริการ” และ “สถานบริการ” ไว้ดังนี้

“สินค้า” หมายความว่า สิ่งซึ่งผลิตหรือนำเข้าและระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต

“บริการ” หมายความว่า การให้บริการทางธุรกิจในสถานบริการ

“สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการตามที่ระบุในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเดิมกฎหมายที่กำหนดประเภทสินค้าและบริการ ตลอดจนอัตราภาษี คือพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และกฎหมายที่ใช้ในการบริหารและจัดเก็บภาษีสรรพสามิต คือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ การพิจารณาว่า สินค้าและการบริการ

ในสถานบริการใดที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตแต่เดิมจึงต้องพิจารณาจากพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งได้กำหนดประเภทของสินค้าและบริการไว้รวม ๙ ตอน คือ

ตอนที่ ๑ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน

ตอนที่ ๒ เครื่องดื่ม

ตอนที่ ๓ เครื่องไฟฟ้า

ตอนที่ ๔ แก้วและเครื่องแก้ว

ตอนที่ ๕ รถยนต์

ตอนที่ ๖ เรือ

ตอนที่ ๗ ผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง

ตอนที่ ๘ สินค้าอื่นๆ และ

ตอนที่ ๙ สถานบริการ

พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตทุกตอนยกเว้นตอนที่ ๘ จะกำหนดนิยามของสินค้าหรือสถานบริการไว้ ซึ่งนิยามที่กำหนดไว้จะมีความหมายค่อนข้างกว้าง เช่น ถ้าพิจารณาจากนิยาม ตอนที่ ๓ “เครื่องไฟฟ้า” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์ซึ่งใช้พลังงานไฟฟ้า และให้รวมถึงสิ่งที่ใช้ประกอบกับไฟฟ้า หรือเกี่ยวกับไฟฟ้าด้วย จึงเห็นได้ว่าจะหมายถึงเครื่องไฟฟ้าแทบทุกชนิด แต่ส่วนที่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตนั้นจะเป็นไปตามที่ระบุไว้ในพิกัดย่อยของประเภทที่ ๐๓.๐๑ คือเครื่องปรับอากาศที่ประกอบด้วยพัดลมซึ่งขับด้วยมอเตอร์และมีส่วนที่ใช้สำหรับปรับเปลี่ยนอุณหภูมิ ไม่ว่าจะมีส่วนที่ใช้ควบคุมความชื้นด้วยหรือไม่ก็ตาม และประเภทที่ ๐๓.๐๒ โคมไฟฟ้าและโคมระย้า สำหรับติดเพดานหรือผนัง แต่ไม่รวมถึงที่ใช้สำหรับให้แสงสว่างแก่ที่สาธารณะกลางแจ้งหรือถนนหลวง อย่างไรก็ตาม เมื่อภาวการณ์เปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีสำหรับเครื่องไฟฟ้าอื่นๆ นอกเหนือจากเครื่องปรับอากาศและโคมไฟฟ้าด้วยเหตุผลทางด้านรายได้หรือต้องการจำกัดการบริโภคสินค้าของประชาชน กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดสินค้าที่เป็นเครื่องไฟฟ้าเพิ่มเติมได้ในประเภทที่ ๐๓.๐๙ หรือในกรณีของตอนที่ ๙ สถานบริการก็เช่นเดียวกัน สนามแข่งม้าได้ถูกกำหนดไว้ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในประเภทที่ ๐๙.๐๑ ส่วนสถานบริการอื่นๆ ถ้าจะมีการจัดเก็บภาษีในภายหลังก็ให้กระทำได้โดยรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดไว้ในพิกัดที่ ๐๙.๙๐ เช่น กรณีของสนามกอล์ฟ เป็นต้น สำหรับสินค้าอื่นๆ นอกจากตอนที่ ๑ ถึงตอนที่ ๗ นั้น พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตกำหนดไว้ในตอนที่ ๘

ว่าให้กำหนดประเภทสินค้าขึ้นได้โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะพิจารณาว่าควรจะเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าอื่นๆ อีกหรือไม่ ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับภาวการณ์ของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป

พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๓ กำหนดว่าการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตให้เรียกเก็บตามพิกัดอัตราท้ายพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ กล่าวคือกำหนดเป็นหลักการว่าสินค้าหรือบริการที่จะเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตนั้นต้องเป็นสินค้าและบริการที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตลอดจนอัตราภาษีที่จะเรียกเก็บก็จะต้องเป็นอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามอัตราภาษีที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตนั้นเป็นอัตราขั้นสูงสุด (Ceiling Rate) ในทางปฏิบัติจะมีการลดอัตราภาษีจากขั้นสูงสุดลงมา ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗

หลังจากประกาศใช้ พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ แล้วได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับดังกล่าวดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยตราเป็นพระราชกำหนด ๔ ฉบับ และพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ คือ

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๗

๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๘

๓. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๓

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

๕. พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔

๖. พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔

โดยพระราชกำหนด ๓ ฉบับแรกใช้บังคับเพื่อแก้ไขรายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าตอนที่ ๓ (ประเภทสินค้าน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน) ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ส่วนพระราชกำหนดในอันดับที่ ๔ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะได้วินิจฉัยต่อไป

ส่วนพระราชบัญญัติอีก ๒ ฉบับได้แก้ไขหน่วยของสินค้าในการเรียกเก็บภาษีจากลิตรเป็นกิโลกรัม และแก้ไขการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม ๕ ครั้ง โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ๔ ฉบับ และตราเป็นพระราชกำหนด ๑ ฉบับ

๑. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔

๒. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓

๓. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๔

๔. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

๕. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖

เนื่องจาก**การปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีเป็นนโยบายของรัฐบาล ดังปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบการจัดเก็บภาษีมีข้อความดังต่อไปนี้**

**๑. .....**

**๒. นโยบายเศรษฐกิจ**

**๒.๑ นโยบายด้านการคลัง.....**

**(๑) .....**

**(๒) ปรับปรุงระบบภาษีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นภาคเศรษฐกิจจริง ที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มภายในประเทศ และเป็นพื้นฐานในการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต พร้อมทั้งสนับสนุนการออม การระดมทุน และการสร้างผู้ประกอบการใหม่** ทั้งนี้ จะปรับโครงสร้างภาษีอากร ทำแผนที่ภาษี และวางระบบการจัดเก็บที่ประหยัดสะดวก และโปร่งใสสำหรับผู้เสียภาษี โดยเฉพาะจะขจัดความซ้ำซ้อน ลดอำนาจผู้จัดเก็บสร้างความชัดเจน และโปร่งใสเพื่อขจัดการฉ้อราษฎร์บังหลวง

(๓) .....

(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนพิเศษ ๒๑ ง หน้า ๑ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๔)

ดังนั้นในปี ๒๕๔๖ กระทรวงการคลังได้พิจารณาเห็นว่า **เนื่องจากสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป เป็นผลให้คำนิยาม “สถานบริการ” ในตอนที่ ๕ ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่สามารถตอบสนองต่อ**

**กลไกในการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภคบริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม**

กระทรวงการคลังจึงได้มีหนังสือที่ กค ๑๖๒๓/๕๐๖ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๖ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญเพื่อกำหนดแนวทางในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม และแก้ไขคำนิยาม “สถานบริการ” ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนดเมื่อพ.ศ. ๒๕๓๔ เสียใหม่ เพราะนิยามคำว่า “สถานบริการ” เดิมที่กำหนดไว้ไม่สามารถใช้เป็นกลไกในการบริหารรายได้ภาครัฐเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังได้ เพื่อให้คำว่า “สถานบริการ” สามารถครอบคลุมสถานบริการที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพและสถานบริการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย โดยแก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “สถานบริการ” เดิมเป็นความใหม่ ดังนี้ “สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการเพื่อหารายได้เป็นธุรกิจนอกจากการผลิตสินค้า เช่น ธุรกิจด้านบริการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ ธุรกิจเกี่ยวกับการพนัน ธุรกิจที่ไม่จำเป็นต่อการครองชีพ ธุรกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น และได้เสนอปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับสถานบริการที่เกี่ยวกับสนามกอล์ฟ เกี่ยวกับสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว สถานบริการประเภทไนท์คลับ ภัตตาคาร ที่มีผู้บำเรอปรนนิบัติให้แก่ลูกค้าและดิสโกเธค กิจการโทรคมนาคม ส่วนรายการอื่นไม่มีการเปลี่ยนแปลง

คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่อง เสนอคณะรัฐมนตรีคณะที่ ๕ (ฝ่ายเศรษฐกิจ) พิจารณาแล้วเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ที่กระทรวงการคลังเสนอจึงได้ทำบันทึกที่ นร ๐๕๐๖ คกก.๕/๓๓ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ กราบเรียนนายกรัฐมนตรีขออนุมัติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป นายกรัฐมนตรีได้อนุมัติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามมติของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่อง เสนอคณะรัฐมนตรีคณะที่ ๕ (ฝ่ายเศรษฐกิจ) ตามบันทึก

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า **โดยที่กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้เพื่อปรับกลไกในการบริหารรายได้ภาครัฐเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง และสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยใช้มาตรการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภค บริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือจำเป็นต้องแปลงรูปแบบผลตอบแทนกิจการสัมปทานบางประเภทที่ชำระแก่รัฐโดยผ่านทางรัฐวิสาหกิจไปเป็น**

**การชำระตรงแก่รัฐในรูปของภาษีสรรพสามิตอันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ภาครัฐยิ่งขึ้น ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากรและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับเมื่อรับฟังคำชี้แจงของกระทรวงการคลังแล้วเห็นว่าเรื่องนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนต้องเร่งดำเนินการสร้างความชัดเจนในการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตดังกล่าวโดยทันที เนื่องจากในขณะนี้บริการบางอย่างที่ปกติแล้วควรอยู่ในข่ายการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตยังมีความไม่ชัดเจน หรือยังไม่อยู่ในข่ายของการนำพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมมาบังคับใช้ได้ อีกทั้งในเวลาที่ผ่านมาหลายครั้งเมื่อรัฐมีนโยบายจะแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้ดำเนินการโดยตราเป็นพระราชกำหนด ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้หากตราเป็นพระราชกำหนดจะเป็นการเหมาะสมกว่า และสมควรปรับปรุงแก้ไขการจัดหมวดหมู่ ตอน หรือประเภทของสินค้าหรือบริการในกฎหมายเดิมให้รัดกุมชัดเจน สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันไปพร้อมกันด้วย จึงลงมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่..) พ.ศ. .... (ปรับปรุงคำนิยามสถานบริการ) ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลังแก้ไขรูปแบบการตรากฎหมายในเรื่องนี้เป็นพระราชกำหนด โดยให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วยว่า หากจะต้องตราพระราชกำหนดในเรื่องดังกล่าวจะสมควรตราโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ หรือมาตรา ๒๒๐ แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง”** ดังปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๑๕๐๓/๖๒๗ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว ได้มีหนังสือที่ นร ๐๕๐๑/๐๐๓๘ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๖ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... ที่ตรวจพิจารณาแล้วมีใจความสำคัญในบันทึกดังกล่าวว่า

**“สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการแล้ว มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญดังนี้**

**(๑) แก้ไขการระบุประเภท “สถานบริการ” เป็นการระบุประเภท “บริการ” ให้สอดคล้องกับหลักการในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เรียกเก็บจากสินค้าและบริการ และให้เป็นไปตามความเห็นของคณะรัฐมนตรี โดยจัดประเภทบริการที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละ “ตอน” แยกจากกันพร้อมทั้งกำหนดความหมายบริการประเภทต่าง ๆ ให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น**

**(๒) ตัดร่างมาตรา ๔ ออกเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในการกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าและบริการ จึงไม่อาจกำหนดเรื่องการจ่ายส่วนแบ่งรายได้หรือรายได้อื่นใดในส่วนที่เกิดจากค่าภาษีได้**

**(๓) ตัดร่างมาตรา ๕ มาตรารักษาการออก เพราะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ โดยมิได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องปฏิบัติการอื่นใดอีก**

**(๔) โดยที่การใช้บังคับกฎหมายนี้จะเป็นไปโดยด่วนแต่ยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าจะใช้บังคับก่อนการเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา (วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖) หรือไม่ จึงได้แก้ไขรูปแบบการตรากฎหมายในเรื่องนี้เป็นพระราชกำหนดตามมติคณะรัฐมนตรี โดยยกร่างเป็น ๒ แบบ ดังนี้ แบบที่ ๑ เป็นร่างพระราชกำหนดที่ตราโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สำหรับกรณีการใช้บังคับในระหว่างการปิดสมัยประชุมรัฐสภา และแบบที่ ๒ เป็นร่างพระราชกำหนดที่ตราโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒๐ ของรัฐธรรมนูญ ฯ สำหรับกรณีการใช้บังคับเมื่อมีการเปิดสมัยประชุมแล้ว เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาใช้บังคับตามควรแก่กรณี**

**นอกจากนี้ได้แก้ไขบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชกำหนด ฯ ให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยร่างพระราชกำหนด ฯ แต่ละแบบจะมีข้อแตกต่างในการอ้างเหตุผลเกี่ยวกับความจำเป็นตามรัฐธรรมนูญ ฯ**

**อนึ่ง โดยที่การแก้ไขเพิ่มเติมตาม (๑) มีผลทำให้บทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน เนื่องจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับบริการยึดหลักการมีสถานบริการเป็นหลัก จำเป็นต้องแก้ไขบทนิยามคำว่า "บริการ" และ "สถานบริการ" เสียใหม่ จึงได้ยกร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... เพิ่มเติมโดยมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขบทนิยามคำว่า "บริการ" และ "สถานบริการ" ซึ่งการแก้ไขดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบกับบทบัญญัติอื่นของกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต และจัดทำเป็น ๒ แบบเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ข้างต้น เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาพร้อมกันด้วย"**

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๑๐๘๘ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๖ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแจ้งให้ทราบถึงผลการประชุมคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ใจความสำคัญว่า **"ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า การออกพระราชกำหนด**

**ในเรื่องนี้เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภค บริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพและบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... รวม ๒ ฉบับ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว แบบที่ ๑ โดยให้แก้ไขวันใช้บังคับของร่างพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ เป็น ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้ดำเนินการเป็นเรื่องด่วนต่อไป”**

**สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ อีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงนำขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานกลับคืนมาเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๖ และได้นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ สำหรับเหตุผลตามที่ปรากฏท้ายพระราชกำหนดทั้งสองฉบับในราชกิจจานุเบกษา มีดังนี้**

**ฉบับแรก (พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต)** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

**ฉบับที่สอง (ภาษีสรรพสามิต)** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน

แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

พระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ต่อมาในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ กระทรวงการคลังโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๖๘) ใช้อัตราภาษีสรรพสามิตในบัญชีท้ายประกาศเพื่อกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่งในช่วงเวลานี้ภายใต้กรอบพิกัดที่กำหนดในพระราชกำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไปตามที่เสนอแล้ว

ดังนั้นการที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับซึ่งตราขึ้นใช้บังคับในปี ๒๕๒๗ โดยยกเลิกและแก้ไข คำว่า “สถานบริการ” และ “บริการ” ในกฎหมาย ๒ ฉบับเดิม ซึ่งมีผู้ตีความว่าหมายถึงสถานที่อาจมีข้อขัดข้องในการเรียกเก็บภาษีโดยแก้เป็นตอนที่ ๕ “กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ” ตอนที่ ๑๐ “กิจการเสี่ยงโชค” ตอนที่ ๑๑ “กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” ตอนที่ ๑๒ “กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ” และกำหนดลักษณะบริการไว้เพื่อเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตให้ชัดเจนในแต่ละตอน เพราะกิจการบางอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประเทศไทย พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงไม่ได้กำหนดไว้ให้ต้องเสียภาษี เช่น กิจการเสี่ยงโชคที่เรียกว่า หวยออนไลน์ หรือล็อตโต้ พระราชกำหนดที่แก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงโดยบัญญัติให้เป็นลักษณะบริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตในตอนที่ ๑๐ กิจการเสี่ยงโชค

ส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องสนามกอล์ฟพระราชกำหนดใหม่ตอนที่ ๑๑ ได้กำหนดไว้ให้เป็นลักษณะบริการที่เกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ประกอบกิจการต้องเสียภาษีสรรพสามิต

ในกรณีนี้สมาคมสนามกอล์ฟไทยได้ยื่นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนด ฯ ในส่วนนี้ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยมีเหตุผลหลายประการและชี้แจงว่าสมาคมสนามกอล์ฟไทยได้ฟ้องนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อศาลปกครองโต้แย้งสรุปสาระสำคัญได้ว่า สนามกอล์ฟเป็นสถานที่สำหรับเล่นกีฬา จึงไม่ใช่ “สถานบริการ” ตามพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่จะต้องเสียภาษีสรรพสามิต

เห็นว่าตามหนังสือของสมาคมสนามกอล์ฟไทยส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญมีข้อความเพียงสนับสนุนคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้องอยู่แล้ว

นอกจากนี้ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้เพิ่มบริการบางประเภทที่รัฐบาลเห็นว่าควรจะเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มเติมจึงได้บัญญัติเป็นตอนที่ ๑๒ “กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ” ซึ่งได้แก่กิจการโทรคมนาคมอันเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดคดีนี้

**จึงเห็นว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่เป็นปัญหาในคดีนี้ตามกระบวนการปฏิบัติราชการดังกล่าวของทางราชการ โดยเริ่มตั้งแต่กระทรวงการคลังและส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ถือได้ว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายในการปรับโครงสร้างภาษีเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ในเรื่อง ปรับปรุงระบบภาษีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ**

ส่วนในด้านความคิดเห็นของนักวิชาการหรือบทความต่าง ๆ ในสื่อมวลชนนั้นผู้ทำคำวินิจฉัยขอยกตัวอย่างบทความเรื่อง **“ภาษีสรรพสามิตและการแปรสัญญาโทรคมนาคม.....คิดใหม่.....ทำใหม่” โดย ดร.ปราณี ทินกร ดร.สุเมธ วงศ์พานิชเลิศ ซึ่งลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับประจำวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ดังต่อไปนี้**

**“๑. ความเป็นมา**

.....เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายให้ ทศท. และ กสท. แปรสภาพจากหน่วยงานของรัฐเป็นบริษัทมหาชนต่อไป ทางการจึงได้ว่าจ้างให้มีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ ซึ่งก็เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่าผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และของสถาบันทรัพย์สินทางปัญญาของจุฬา ฯ มีความแตกต่างในเรื่องการโอนผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นตลอดอายุของแต่ละสัญญาให้รัฐบาลจนเกิดเป็นข้อถกเถียงและเป็นข่าวใหญ่ประมาณต้นปี ๒๕๔๕ มาแล้ว และกลับมาเป็นข่าวใหญ่อีกครั้งในช่วงนี้ เนื่องจากรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมและนักวิชาการกลุ่มหนึ่งเกรงว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตดังกล่าวจะบั่นทอนการแข่งขันซึ่งขัดกับวัตถุประสงค์ของการเปิดเสรี อีกทั้งยังอาจเป็นการปูทางไปสู่การแปรสัญญาในอนาคตที่เอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทเอกชนคู่สัญญาได้

จากการติดตามข่าว ผู้เขียนประมวลได้ว่ารัฐบาลยืนยันว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล ต่อบริษัทเอกชนและต่อประชาชนเราจึงควรนำประเด็นเหล่านี้มาวิเคราะห์ต่อสาธารณชน

**๒. รัฐบาลได้ประโยชน์จากภาษีสรรพสามิต?**

รัฐบาลและคอลัมนิสต์บางคน (ดู น.ส.พ. ผู้จัดการรายวัน วันที่ ๒๗ ม.ค. ๒๕๔๖ หน้า ๕) พยายามบอกว่า เมื่อ ทศท. และ กสท. แปรรูปเป็นบริษัทเอกชน (ปัจจุบัน ทศท. ได้แปรรูปเป็น บมจ. ทศท คอร์ปอเรชั่นแล้ว) รายได้ของรัฐที่เคยได้จากการให้สัมปทานจะหายไป ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการใหม่มารองรับ ซึ่งก็คือภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมที่รัฐบาลได้ดำเนินการออกพระราชกำหนด (พ.ร.ก.) ประกาศใช้อย่างเร่งด่วน

การสื่อสารดังกล่าวต่อสาธารณชนเป็นการให้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อน เพราะการแปรรูปของ ทศท. และ กสท. ตามหลักกฎหมายของไทยและสากลแล้วไม่ได้เป็นการทำให้ข้อผูกพันตามสัญญาที่มีต่อ ๒ หน่วยงานดังกล่าวหมดไป สัญญาเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมที่มีอยู่ยังได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายสูงสุดของชาติคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๓๕ (๒)

ข้อเท็จจริงดังกล่าวก็เป็นที่ประจักษ์อย่างชัดแจ้ง เมื่อรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังประกาศเก็บภาษีสรรพสามิตในธุรกิจโทรคมนาคมในอัตราร้อยละ ๒ สำหรับโทรศัพท์พื้นฐาน และร้อยละ ๑๐ สำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่ และให้ส่วนแบ่งรายได้ที่เหลือยังตกเป็นของหน่วยงานคู่สัญญาเช่นเดิม มาตรการใหม่นี้จึงมิได้รองรับรายได้จากสัมปทานได้ทั้งหมดดังที่กล่าวอ้าง และรายได้สัมปทานก็มิได้หายไปหลังจากที่ ทศท.ได้แปรรูปแล้ว

ดังนั้นการพูดว่าเมื่อเก็บภาษีสรรพสามิตแล้วรัฐบาลจะได้ประโยชน์จึงไม่เป็นความจริง เพราะเมื่อรัฐบาลเก็บภาษีสรรพสามิต ส่วนแบ่งรายได้ที่บริษัทคู่สัญญาต้องจ่ายก็ลดลงตามภาษีที่จัดเก็บ ซึ่งในประเด็นนี้รัฐบาลอาจแก้ไขสัญญาให้บริษัทคู่สัญญาจัดส่งผลประโยชน์ที่แน่นอนให้กระทรวงการคลังในอัตราส่วนที่เหมาะสมจำนวนหนึ่งจนสิ้นสุดอายุของสัญญาก็ย่อมได้ นอกจากรัฐบาลจะไม่ได้ประโยชน์แล้ว การเก็บภาษีสรรพสามิตยังจะส่งผลกระทบเชิงลบต่อสถานภาพทางบัญชีของ ๒ หน่วยงานนี้โดยทันที แหล่งข่าวภายใน ทศท. (ดู น.ส.พ.บางกอกโพสต์ ส่วนธุรกิจ วันที่ ๗ ก.พ. ๒๕๔๖ หน้า ๑) ประเมินไว้ว่า รายได้ตามงบดุลบัญชีจะลดลงราวร้อยละ ๓๓ จากการเก็บภาษีสรรพสามิตตามอัตราที่ประกาศ ทำให้กำไรสุทธิในปีนี้คาดว่าจะลดลงถึงราวร้อยละ ๒๗ เทียบกับปีก่อนและ Return-on-equity ลดจาก ๑๐.๘% เหลือเพียง ๗.๗% ส่วน กสท. จะได้รับผลกระทบหนักหน่วงกว่านี้ โดยผู้บริหารผู้หนึ่งได้กล่าวไว้ว่า รายได้จากสัญญาสัมปทานน่าจะหายไปราว ๓,๐๐๐ ล้านบาท จาก ๓,๕๐๐ ล้านบาท ที่ กสท. ควรจะได้รับหากไม่มีการเก็บภาษีสรรพสามิต

หากเป็นเช่นนี้แล้วราคาหุ้นของ ทศท. และ กสท. ที่จะเสนอขายต่อไปในสายตาผู้ลงทุนจะเป็นเช่นไร รัฐบาลจะได้ประโยชน์จากการขายหุ้นของสองหน่วยงานนี้เพิ่มขึ้นหรือลดลง และในท้ายที่สุดสองหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะถูกควบรวมกิจการโดยนายทุนสื่อสารได้ง่ายขึ้นหรือไม่ รัฐบาลสามารถจะสร้างความกระจ่างในคำถามเหล่านี้ได้หรือไม่?

**๓. บริษัทเอกชนได้ประโยชน์จากภาษีสรรพสามิต?**

นโยบายการเก็บภาษีครั้งนี้บริษัทเอกชนคู่สัญญาไม่เสียประโยชน์แน่นอน เพราะไม่ว่าจะเก็บในอัตราเท่าใด (ตราบใดที่ไม่เกินอัตราส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญา) ก็จะจ่ายผลประโยชน์โดยรวมเท่าเดิมแก่รัฐ นอกจากจะไม่เสียประโยชน์แล้ว บริษัทเอกชนยังจะได้ประโยชน์อย่างแน่นอน มากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาสัมปทานหรือไม่ ดังนี้

**กรณีที่หนึ่ง** ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงสัญญาและบริษัทเอกชนจ่ายบางส่วนเป็นภาษีสรรพสามิตและบางส่วนจ่ายเป็นส่วนแบ่งรายได้ให้รัฐ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วเท่ากับส่วนแบ่งรายได้ที่พึงจ่ายตามสัญญาสัมปทาน (ตามที่เป็นข่าวในหนังสือพิมพ์) ถ้าดูผิวเผินก็เหมือนกับบริษัทเอกชนมีสถานะคงเดิม แต่ถ้าพิจารณาว่าภาษีสรรพสามิตจะเรียกเก็บจากบริษัทรายใหม่ด้วยก็จะทำให้รายใหม่มีต้นทุนเพิ่ม บริษัทเอกชนในปัจจุบันจะอยู่ในสถานะได้เปรียบรายใหม่เพิ่มขึ้นทันที และบริษัทรายใหม่จะเข้ามาแข่งขันได้ยาก ยิ่งอัตราสูงยิ่งจะปิดโอกาสบริษัทรายใหม่เข้ามาแข่งขันในตลาด

**กรณีที่สอง** ถ้าหากว่าการเก็บภาษีสรรพสามิตจะเป็นการปูทางไปสู่การแปรสัญญาหรือยกเลิกสัญญาในอนาคต บริษัทเอกชนก็จะได้ประโยชน์มหาศาล เพราะนอกจากภาษีสรรพสามิตจะช่วยกีดกันรายใหม่แล้ว การเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาจะทำให้ภาระของบริษัทในปัจจุบันลดลงทันที การลงทุนใหม่ในโครงข่ายต่าง ๆ ในระหว่างอายุของสัญญาก็ไม่ต้องโอนให้รัฐ เมื่อบวกกับฐานลูกค้าจำนวนมากที่ได้สร้างขึ้นมาในช่วงที่รัฐให้สิทธิผูกขาดด้วยแล้ว บริษัทเหล่านี้จะมีอำนาจตลาดเหนือคู่แข่งรายใหม่ การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมก็จะไม่มีความหมาย เพราะจะไม่มีบริษัทรายใหม่เข้ามาแข่งขันกับบริษัทต่าง ๆ ที่ครองตลาดอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้นเมื่อรายใหม่เกิดยากบริษัทเอกชนจึงมีแนวโน้มสูงที่จะได้ประโยชน์มหาศาลจากภาษีสรรพสามิต และเราจึงไม่ควรแปลกใจที่นักธุรกิจโทรคมนาคมต่างแซ่ซ้องการเก็บภาษีสรรพสามิตทั้ง ๆ ที่โดยปกติแล้วนักธุรกิจจะไม่ชอบภาษีและมักหาทางหลบเลี่ยง

**๔. ประชาชนได้ประโยชน์จากภาษีสรรพสามิต?**

โดยหลักการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์แล้วการเก็บภาษีไม่ว่าจะเก็บจากผู้ผลิตหรือจากผู้บริโภคภาระภาษีก็จะตกอยู่กับทั้งสองฝ่าย มากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับลักษณะของอุปสงค์และอุปทานของสินค้านั้น เราจึงน่าจะอนุมานได้ว่า ไม่ว่าจะเก็บภาษีในรูปแบบใด ผู้บริโภคก็มีส่วนรับภาระทั้งนั้น

แต่ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งนักวิชาการเป็นห่วงอย่างยิ่งก็คือ ตลาดกิจการโทรคมนาคมจะมีผู้ประกอบการน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เพราะภาษีสรรพสามิตจะสร้างต้นทุนเพิ่มขึ้นให้แก่รายใหม่โดยที่รายเก่าจะอยู่ในสถานะได้เปรียบกว่า เนื่องจากได้สิทธิผูกขาดอยู่ช่วงเวลาหนึ่ง และมีโอกาสสร้างฐานลูกค้าไว้จำนวนมากแล้ว จึงมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่ามาก นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของ ทศท. และ กสท. หลังการแปรรูปบวกกับประเด็นที่ว่าในอนาคตรัฐบาล (หรือ กทช.) จะเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากทั้งสองหน่วยงานนี้เช่นเดียวกัน โดยอ้างความเสมอภาคตามหลักกฎหมายก็ทำให้สาธารณชนยิ่งไม่แน่ใจว่า สองหน่วยงานนี้จะเข้มแข็งหรือปวกเปียก จนท้ายที่สุดถูกฮุบกิจการโดยบริษัทเอกชนในอนาคต

เมื่อวิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นว่า ภาษีสรรพสามิตจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในฐานะผู้บริโภคแต่ประการใด เพราะเมื่อรายใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาด และ ทศท. และ กสท. เองก็มีสิทธิจะถูกควบรวมกิจการ การมีอำนาจเหนือตลาดอย่างสมบูรณ์ก็จะเกิดขึ้น เมื่อขาดการแข่งขัน คุณภาพบริการจะลดลง และค่าบริการก็จะเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ผู้ใช้บริการดังกล่าวจะต้องรับภาระเพิ่มขึ้นในอนาคต และเนื่องจากการสื่อสารโทรคมนาคมเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการดำเนินธุรกิจที่จะส่งผลให้ต้นทุนของการดำเนินธุรกิจเพิ่มขึ้น รัฐบาลคงต้องตอบต่อสาธารณชนว่าต้องการสถานการณ์เช่นนี้หรือไม่

**๕. การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมและการแปรสัญญา**

ในกรณีที่มีการเปิดเสรี และไม่มีการแปรสัญญาบริษัทเอกชนคู่สัญญาจะ **"เสียเปรียบ"** รายใหม่ในเรื่องการจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้รัฐต่อไปจนกระทั่งหมดอายุของสัญญา และมีข้อจำกัดในการใช้โครงข่ายที่ได้ลงทุนไป แต่บริษัทคู่สัญญาก็มีความ **"ได้เปรียบ"** รายใหม่จากสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ได้รับจากรัฐ แลกกับการจ่ายส่วนแบ่งรายได้ตลอดอายุของสัญญาที่ทำไว้ ซึ่งบริษัทรายใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดในอนาคตจะไม่มีสิทธิประโยชน์เหล่านี้ เช่น สิทธิผูกขาดในตลาดเป็นระยะเวลาหนึ่ง (ซึ่งส่งผลให้บริษัทคู่สัญญามีโครงข่ายที่สมบูรณ์ และมีฐานลูกค้าในปัจจุบันจำนวนมหาศาล) สิทธิในการใช้ทรัพยากรของรัฐโดยไม่มีค่าใช้จ่าย สิทธิในการได้เลขหมายโทรศัพท์ สิทธิในการได้คลื่นความถี่ สิทธิในการต่อเชื่อมกับโครงข่ายคู่สัญญาภาครัฐ และสิทธิประโยชน์อื่นๆ ตามเงื่อนไขในแต่ละสัญญาที่แตกต่างกัน เช่น สิทธิในวงโคจรดาวเทียม สิทธิในการใช้สถานที่ของรัฐ ฯลฯ

ดังนั้น การไม่เปลี่ยนแปลงส่วนแบ่งรายได้และภาระผูกพันตามสัญญาสัมปทานจะส่งผลให้บริษัทคู่สัญญาปัจจุบัน และบริษัทรายใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดต่างมีข้อได้เปรียบและเสียเปรียบกันและกัน การแข่งขันกันน่าจะมีความเป็นธรรมพอสมควร โอกาสที่จะเกิดคู่แข่งรายใหม่ในตลาดก็จะเพิ่มขึ้น โดยรัฐบาลควรพิจารณาว่าจะจัดการอย่างไรกับ ทศท. และ กสท. ให้เป็นคู่แข่งที่สมน้ำสมเนื้อกับบริษัท

เอกชนก็น่าจะเอื้อต่อการเปิดเสรีเพียงพอแล้ว การที่รัฐบาลเปลี่ยนส่วนแบ่งรายได้เป็นภาษีสรรพสามิตและมีแนวโน้มจะจัดเก็บทุกราย จะทำให้บริษัทปัจจุบันมีความได้เปรียบขึ้นมาอย่างมหาศาล จนบริษัทรายใหม่ไม่สามารถแจ้งเกิดได้ ตลาดกิจการโทรคมนาคมในอนาคตจะจำกัดอยู่เฉพาะบริษัทที่มีอยู่ในปัจจุบันกับ ทศท. และ กสท. เท่านั้น ซึ่งความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานภาพของ ทศท. และ กสท. ทำให้นักวิชาการเกรงว่ามีโอกาสถูกฮุบกิจการ **และผลสุดท้ายประชาชนก็จะเป็นผู้เสียประโยชน์จากการมีบริษัทไม่กี่รายที่ครอบงำกิจการนี้"**

ในบทความตั้งแต่ข้อ ๒ ถึง ข้อ ๕ ที่ผู้เขียนได้ตั้งหัวข้อในการแสดงความคิดเห็นว่า

**๒. รัฐบาลได้ประโยชน์จากภาษีสรรพสามิต?**

**๓. บริษัทเอกชนได้ประโยชน์จากภาษีสรรพสามิต?**

**๔. ประชาชนได้ประโยชน์จากภาษีสรรพสามิต?**

**๕. การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมและการแปรสัญญา**

แล้วผู้เขียนได้สรุปเป็นประโยคสุดท้ายว่า

**"ประชาชนก็จะเป็นผู้เสียประโยชน์จากการมีบริษัทไม่กี่รายที่ครอบงำกิจการนี้"** อันแสดงว่าผู้เขียนบทความไม่เห็นด้วยกับ**นโยบาย**ของรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดเพื่อเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมในกรณีนี้อย่างชัดเจนโดยไม่มีอะไรเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติใน**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ประการใด

นอกจากนี้ยังมีบทความของสื่อมวลชน อาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิชาการ นักการเมืองฝ่ายค้าน วุฒิสมาชิกบางคน ที่แสดงความคิดเห็นไม่เห็นด้วยกับ**นโยบายในการตราพระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิต**ในกรณีนี้อีกมากมายหลากหลายความคิดซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยไม่สามารถยกมากล่าวในคำวินิจฉัยนี้ได้ทั้งหมด ซึ่งล้วนแต่เป็นการ**วิพากษ์วิจารณ์นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล** ซึ่งตามรัฐธรรมนูญต้องอยู่ในความควบคุมตรวจสอบของรัฐสภาทั้งสิ้น ไม่มีอะไรที่เกี่ยวกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่ประการใดเลย ศาลรัฐธรรมนูญจึง**ไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องหรือควบคุมตรวจสอบนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี** ตามบทความหลากหลายต่าง ๆ มากมายที่มีผู้แสดงความคิดเห็นคัดค้านนโยบายการออกพระราชกำหนดตาม**มาตรา ๒๑๘** แต่อย่างใด

ส่วนความหมายของมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า **ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ**

**ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้** ซึ่งในที่นี้คือการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต ๒ ฉบับ โดยฝ่ายบริหารนั้น ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศที่รัฐธรรมนูญยินยอมให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญลงมา

ตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ แสดงว่ารัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองบุคคลให้มีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม.....และบัญญัติให้ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด..... ดังนั้นบทบัญญัติตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงเป็นมาตรการอันหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติยินยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นอันรีบด่วน โดยมีเงื่อนไขว่ากฎหมายนั้นจะต้องตราขึ้นใช้บังคับเฉพาะกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนและคุ้มครองเอกชนตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ซึ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจกระทำได้ ถึงแม้จะไม่ปรากฏว่า ขณะตรากฎหมายใช้บังคับนั้นได้เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจหรือมีแนวโน้มที่จะเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจดังได้วินิจฉัยมาข้างต้น และเป็นการห้ามมิให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจในกรณีอื่นด้วย ๆ

โดยที่พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าและบริการที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่จากความหมายคำว่า “สถานบริการ” และ “บริการ” เดิมในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และได้เพิ่มเติม “บริการ” บางประเภทที่รัฐเห็นสมควรเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มเติม คือ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยได้กำหนดลักษณะของบริการประเภทนี้ไว้ว่า “กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ” หมายความว่าการประกอบกิจการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปโดยได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐให้ดำเนินกิจการได้ เช่น กิจการโทรคมนาคม

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้พิจารณาเปรียบสินค้าและบริการที่จะต้องเสียภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติเดิม ๒ ฉบับที่ตราขึ้นใช้บังคับใน พ.ศ. ๒๕๒๗ กับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ ในพ.ศ. ๒๕๔๖ ดังกล่าวที่เป็นปัญหาในคดีนี้แล้ว เห็นว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓ ได้บัญญัติให้ยกเลิกความในตอนที่ ๕ “สถานบริการ” ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชกำหนดนี้แทน โดยกฎหมายใหม่ได้แบ่งลักษณะบริการตามกิจการที่ระบุไว้ใหม่ คือ

ตอนที่ ๙ กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ

ตอนที่ ๑๐ กิจการเสี่ยงโชค

ตอนที่ ๑๑ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ

ตอนที่ ๑๓ บริการอื่นๆ

การแก้ไขปรับปรุงตามพระราชกำหนดใหม่เป็นการจัดแบ่งลักษณะบริการตามกิจการที่กำหนดขึ้นใหม่ในตอนที่ ๙ ตอนที่ ๑๐ และตอนที่ ๑๑ โดยมิได้ถือความหมายตามคำว่า “สถานบริการ” ตามกฎหมายเดิม จึงเป็นการปรับโครงสร้างการเก็บภาษีสรรพสามิตใหม่โดยจัดแบ่งเป็นกิจการในตอนที่ ๙ ตอนที่ ๑๐ ตอนที่ ๑๑ และกำหนดลักษณะบริการในกิจการทั้งสามตอนให้ชัดเจน เพื่อความสะดวกในการเก็บภาษีสรรพสามิตโดยที่ผู้ให้บริการในตอนที่ ๙ ตอนที่ ๑๐ ตอนที่ ๑๑ จะต้องเสียภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติเดิมที่บัญญัติเป็น “สถานบริการ” อยู่แล้ว เพียงแต่พระราชกำหนดใหม่ได้ยกเลิกคำว่า “สถานบริการ” ตามกฎหมายเดิมและแบ่งเป็น “กิจการ” โดยกำหนดลักษณะบริการในแต่ละกิจการให้ชัดเจนและครอบคลุมถึงบริการที่รัฐต้องเก็บภาษีสรรพสามิตเท่านั้น รูปคดีไม่มีข้อโต้แย้งว่าการแบ่งลักษณะบริการตามกิจการในตอนที่ ๙ ตอนที่ ๑๐ ตอนที่ ๑๑ ตามพระราชกำหนดทั้งสองฉบับในคดีนี้เพื่อเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่อย่างไร ข้อวินิจฉัยในคดีนี้จึงมีเพียงปัญหาข้อเดียวว่าการตราพระราชกำหนดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมในตอนที่ ๑๒ นั้น เป็นไปตาม**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** หรือไม่

เห็นว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอดดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาต่างๆ อันเกิดขึ้นจากคำจำกัดความของคำว่า “สถานบริการ” และ “บริการ” ซึ่งเป็นคำในกฎหมายเดิมตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๗ ประกอบกับปัจจุบันสินค้าและบริการต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปมีบริการใหม่ๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งรัฐบาลควรจัดเก็บภาษีสรรพสามิต จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องและทันต่อภาวะการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและรวดเร็ว จึงเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตจำต้องมีการพัฒนาต่อไปอีก เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอันเป็นการเพิ่มพูนรายได้เข้าสู่รัฐให้มากยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้เกิดผลดีแก่ประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต วิธีการที่ดีที่สุดก็คือตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต โดยเพิ่มตอนต่างๆ ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในพระราชกำหนด**ให้สอดคล้องกับลักษณะของบริการ** เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนและความยั่งยืนในการเก็บภาษีสรรพสามิตตามโครงสร้างที่ได้แก้ไขใหม่

เหตุนี้รัฐบาลจึงมีแนวคิดในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดสองฉบับที่ตราขึ้นนี้ โดยมีหลักฐานที่สมควรกล่าวถึงคือ **รายงานประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม และรายงานผลการศึกษาของส่วนราชการและองค์การที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้**

**(๑) ในรายงานประจำปี ๒๕๔๕ ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

**.....**

**ข้อ ๖ การแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม**

**.....**

**ข้อคิดเห็นจากสภาที่ปรึกษา ฯ**

**๑. ประเทศไทยมีข้อผูกพันกับองค์การการค้าโลก (WTO) จะเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในปี ๒๕๔๕.....**

**.....**

**๒. ข้อถกเถียงเพื่อการยกเลิกส่วนแบ่งรายได้แก่รัฐ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕**

- **การให้เอกชนคู่สัญญาชำระส่วนแบ่งรายได้ตลอดอายุสัญญาจะทำให้เอกชนคู่สัญญาเสียเปรียบรายใหม่ เนื่องจากเอกชนที่ประกอบการอยู่แล้วจะมีภาระส่วนแบ่งรายได้ไม่เท่ากัน ทำให้การแข่งขันไม่เป็นเสรี และไม่เป็นธรรม จากการศึกษาพบว่าเป็นข้ออ้างไม่ถูกต้อง เพราะเอกชนคู่สัญญาหรือผู้ให้บริการรายเก่ามีฐานลูกค้าในปัจจุบันเป็นจำนวนมาก มีเครือข่ายและเครื่องอุปกรณ์เพื่อดำเนินการที่ลงทุนก่อสร้างและให้บริการอย่างสมบูรณ์เรียบร้อย ยังมีสิทธิในการได้มาซึ่งเลขหมายโทรศัพท์โดยไม่มีต้นทุน สิทธิในการได้คลื่นความถี่โดยไม่มีต้นทุน (ยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปีแก่รัฐ) สิทธิในการต่อเชื่อมโครงข่ายของคู่สัญญาภาครัฐโดยไม่เสียค่าบริการ และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ตามเงื่อนไขในแต่ละสัญญาที่แตกต่างกัน เช่นสิทธิในวงโคจรดาวเทียม หรือการใช้สถานที่รัฐในขณะที่คาดว่าบริษัทเอกชนรายใหม่จะไม่ได้รับ นอกจากนี้ที่สำคัญผู้ประกอบการรายเก่าได้สิทธิผูกขาดในช่วงหนึ่งของอายุสัญญาทำให้ได้รับ “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” หรือ “กำไรส่วนเกิน” จากการประกอบการอยู่แล้ว**

- **ข้อเสนอให้บริษัทเอกชนยุติการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ ทศท. และ กสท. หรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญาในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นต้นไปนั้น ไม่เป็นผลดีทั้งต่อประชาชนและรัฐบาล เพราะเหตุว่าผู้ให้บริการรายเก่าจะได้เปรียบคู่แข่งรายใหม่ในตลาดอย่างมหาศาลในทันที เนื่องจากข้อเสียเปรียบที่อยู่จะหมดไปเกือบทั้งสิ้น โอกาสที่ผู้ให้บริการรายใหม่จะเข้าแข่งขัน จะทำได้ยากมาก การแข่งขันในอนาคตจะขาดประสิทธิภาพ จนมีความโน้มเอียงที่จะเกิดการผูกขาดธุรกิจนี้ในที่สุดได้**
- **ส่วนแบ่งรายได้ ทศท. และ กสท. ควรตกเป็นของรัฐ ข้อเสนอให้บริษัทเอกชนยุติการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ ทศท. และ กสท. ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ อาจถือได้ว่าเป็นการไม่รักษาสัญญาที่ให้ไว้แก่ภาครัฐ และเป็นการเอาเปรียบภาครัฐ แต่การที่ให้บริษัทเอกชนจ่ายผลประโยชน์ให้ ทศท. และ กสท. ที่เป็นคู่สัญญาซึ่งกำลังจะแปรรูปเป็นบริษัทคู่แข่งกับตนต่อไปตลอดจนอายุสัญญา ก็อาจเกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับบริษัทเอกชนคู่สัญญาเช่นเดียวกัน ดังนั้นสิ่งที่ควรก็คือให้บริษัทเอกชนคู่สัญญาจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนนั้นให้แก่กระทรวงการคลังโดยตรงแทนที่จะจ่ายให้แก่ ทศท. และ กสท. ซึ่งกลายเป็นธุรกิจคู่แข่งขันของบริษัทเอกชนไปแล้ว**

(ดังนั้นในปี ๒๕๔๖ กระทรวงการคลังจึงเป็นผู้ริเริ่มตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม ดังปรากฏตามกระบวนการที่กล่าวข้างต้น จนได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่เป็นปัญหาในคดีนี้)

**(๒) เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕ นายสมหมาย ภาษี ประธานคณะทำงานพิจารณาทรัพย์สิน หนี้สินและภาระผูกพันขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย (ด้านโทรคมนาคม) ที่จะโอนไปยังบริษัทที่จะตั้งใหม่ ได้มีคำสั่งที่ ๒/๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะทำงานย่อยเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ ความเหมาะสมในการแปลงส่วนแบ่งรายได้จากสัญญาร่วมการงานให้เป็นภาษีสรรพสามิต** ดังปรากฏสรุปรายงานการนำภาษีสรรพสามิตมาใช้สำหรับบริการโทรคมนาคมเพื่อชดเชยการแบ่งรายได้จากสัญญาร่วมการงานดังต่อไปนี้

**สรุปรายงานการนำภาษีสรรพสามิตมาใช้สำหรับบริการโทรคมนาคม เพื่อชดเชยการแบ่งรายได้จากสัญญาร่วมการงาน**

**๑. แนวความคิดและหลักการในการนำภาษีสรรพสามิตมาใช้สำหรับบริการโทรคมนาคม**

**การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับบริการโทรคมนาคมเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมได้ และถือเป็นเครื่องมือหารายได้เข้ารัฐที่เป็นธรรมต่อบริษัทเอกชนผู้ให้บริการมากกว่าการที่รัฐทำสัญญากับบริษัทเอกชนผู้ให้บริการเป็นราย ๆ ไป เพราะภาษีเป็นกฎกติกาที่ปฏิบัติต่อบริษัทเอกชนแต่ละรายอย่างเสมอภาค ในกรณีนี้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อชดเชยการแบ่งรายได้จากสัญญาร่วมการงาน (๑) ไม่ควรทำให้รัฐมีรายได้ลดลงไปจากเดิมและ (๒) เป็นธรรมกับบริษัทเอกชนคู่สัญญาขณะเดียวกัน (๓) ไม่ควรเพิ่มภาระให้กับผู้บริโภค และ (๔) ต้องสอดคล้องกับระบบภาษีสรรพสามิตในปัจจุบัน**

**๒. แนวทางปฏิบัติด้านกฎหมาย**

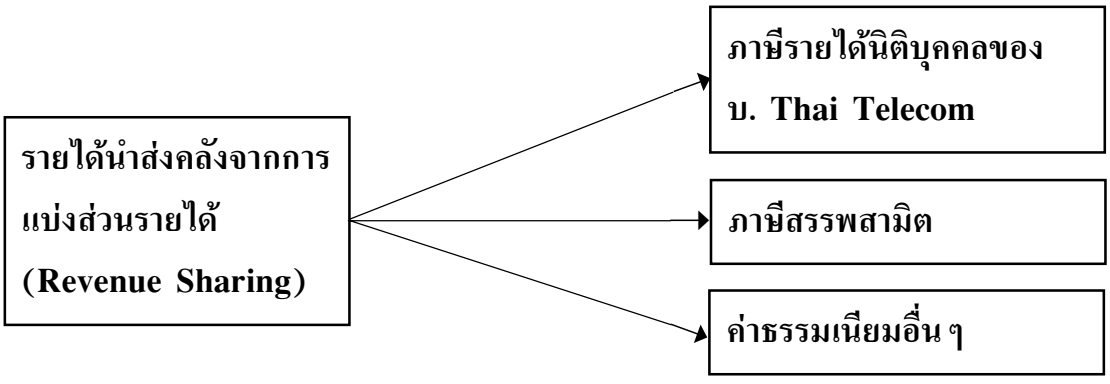
**.....**

**๓. แนวนโยบายปฏิบัติในต่างประเทศ**

**ภาษีสรรพสามิต (Excise Tax) สำหรับบริการสื่อสารและโทรคมนาคมได้มีการจัดเก็บในต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกามีการนำ Federal telephone excise tax มาใช้เป็นครั้งแรกในปี ๑๘๙๘ เพื่อนำเงินรายได้ภาษีมาใช้จ่ายในสงคราม Spanish American War โดยจัดเก็บจากผู้ใช้โทรศัพท์เท่านั้น ภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากการใช้โทรศัพท์สามารถจัดเก็บได้หลายรายการ เช่น ค่าสมาชิก ค่าบริการโทรศัพท์ภายในพื้นที่หรือต่างพื้นที่ บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และการสอบถามเลขหมาย**

**๔. แนวคิดเบื้องต้นในการคำนวณภาษีสรรพสามิต**

**การนำภาษีสรรพสามิตมาใช้กับบริการสื่อสารและโทรคมนาคมของประเทศไทยเพื่อชดเชยการแบ่งส่วนรายได้ (Revenue Sharing) และต้องเป็นธรรมกับบริษัทเอกชนคู่สัญญา และไม่เพิ่มภาระให้กับประชาชน**



**๔.๑ ฐานภาษีสรรพสามิต**

**สำหรับ Fixed Line ควรจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากค่าธรรมเนียมรายเดือน (Monthly fee) และจำนวนครั้งในการใช้บริการ (Number of Calls)**

**สำหรับ Mobile Phone ควรจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากค่าธรรมเนียมรายเดือน (Monthly fee) และเวลาในการใช้บริการ (Air Time)**

**๔.๒ อัตราภาษีสรรพสามิต**

**อัตราภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บควรเป็นอัตราต่ำสุดที่รัฐได้จัดเก็บจากบริษัทเอกชนตามสัญญาร่วมการงาน เนื่องจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตต้องจัดเก็บในอัตราเดียวกัน และไม่เพิ่มภาระให้กับบริษัทเอกชนคู่สัญญา มิฉะนั้นบริษัทเอกชนคู่สัญญาอาจยกเป็นเหตุให้บอกเลิกสัญญาหรือฟ้องร้องได้ นอกจากนั้นควรมีการทำข้อตกลงที่จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมในกรณีที่รายได้รวมจากภาษีสรรพสามิตและภาษีนิติบุคคลลดลง**

**(๓) เอกสารรายงานผลการศึกษาการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมของกรมสรรพสามิต จากเอกสารประกอบการพิจารณาพระราชกำหนดสองฉบับของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หน้า ๓๒ ถึง หน้า ๔๓**

**ได้ความว่ากรมสรรพสามิตได้แต่งตั้งคณะทำงานทำการศึกษาโดยละเอียดแล้วได้สรุปผลการศึกษาดังนี้**

**๑. ลำดับความเป็นมาและเหตุผลสำคัญในการพิจารณา**

**๑.๑ การบริการโทรคมนาคมในปัจจุบัน**

**เนื่องจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) เป็นองค์การรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการโทรคมนาคมได้ดีระดับหนึ่งในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา แต่ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากได้ จึงได้เกิดมีการให้สัมปทานกับบริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินกิจการด้านโทรคมนาคมในรูปแบบ BTO (Built Transfer Operate) และมีข้อตกลงในสัญญาร่วมการงานระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจกับภาคเอกชน ซึ่งในปัจจุบันมีความแตกต่างกันทั้งในด้านอายุของสัญญาและค่าสัมปทานของแต่ละสัญญา**

**๑.๒ กฎหมายและข้อตกลงที่ให้เปิดเสรี**

**๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๓๓๕ (๒) มีสาระสำคัญสรุปว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติและให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรและกำกับดูแลประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน เน้นการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม**

**๒) กรอบข้อตกลงขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ให้มีการเปิดตลาดเสรีกิจการโทรคมนาคมหลังปี ๒๕๔๕ (ค.ศ. ๒๐๐๖)**

**๑.๓ การดำเนินงานของรัฐบาล**

**๑) ปี ๒๕๔๐ รัฐบาลผ่านความเห็นชอบในการกำหนดนโยบายหลักและแนวทางการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมไว้ในแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม มีสาระสำคัญ คือ ยกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ให้กระทรวงการคลังและกระทรวงคมนาคมพิจารณาร่วมกันจัดตั้งและบริหารงานบริษัทร่วมทุน โดยให้รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด สำหรับขั้นตอนการเตรียมการก่อนสิ้นปี ๒๕๔๕ ให้กำหนดมาตรการที่ต้องปฏิบัติคือ การแปรสัญญาโทรคมนาคม หรือสัญญาร่วมการงาน ระหว่างกรมไปรษณีย์โทรเลข ทศท. กสท. กับบริษัทคู่สัญญา เพื่อให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมภายใต้การปฏิบัติแบบเดียวกัน**

**๒) ปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๔ รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) และคณะกรรมการกำกับการแปรสัญญาร่วมการงานด้านกิจการโทรคมนาคม (กปส.) ให้หน่วยงานวิชาการ เช่น TDRI สถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น ทำการศึกษาหาแนวทางการแปรสัญญาโทรคมนาคม ผลสรุปมีความเห็นแตกต่างกันในหลายประเด็น ทำให้การแปรสัญญา ฯ ไม่ประสบผลสำเร็จ**

**๓) ปี ๒๕๔๕ หน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และสมาคมโทรคมนาคมแห่งประเทศไทย ได้ร่วมประชุมหารือ และเห็นชอบให้มีการศึกษาแนวทางความเป็นไปได้ ในการจัดเก็บภาษีจากกิจการโทรคมนาคมโดยเน้นความเท่าเทียมกันในระบบภาษีเพื่อการแข่งขันอย่างเสรี**

**๒. แนวคิดในการจัดเก็บเป็นภาษีสรรพสามิต**

**เหตุผลที่กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีจากกิจการโทรคมนาคมเป็นภาษีสรรพสามิต เนื่องจากฐานของการจัดเก็บคือรายรับของค่าบริการก่อนหักค่าใช้จ่ายใด ๆ จากผู้ประกอบการโดยตรง ซึ่งเป็นไปตามหลักการของกฎหมายภาษีสรรพสามิต อีกทั้งภาษีเป็นเครื่องมือที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ทั้งยังเป็นกฎกติกาที่มีการปฏิบัติต่อภาคเอกชนแต่ละรายอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งสามารถหารายได้เข้ารัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย นอกจากนี้ยังใช้เป็นกลไกในการบริหารและกำหนดทิศทางของการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต**

**๓. แนวทางการดำเนินงานจัดเก็บเป็นภาษีสรรพสามิต**

**๓.๑ หลักการ**

**๑) ผู้ประกอบการทุกราย ทั้งรายเดิมและรายใหม่ที่จะเข้ามาในตลาดโทรคมนาคม ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม**

**๒) ผู้ใช้บริการโทรศัพท์ต้องไม่รับภาระเพิ่มขึ้น**

**๓) มีความสอดคล้องกับระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในปัจจุบัน ทั้งตัวกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ**

**๔) รัฐบาลได้รับผลประโยชน์จากค่าภาษีสรรพสามิต**

**๓.๒ ขอบเขตการพิจารณา**

**๑) กลุ่มเป้าหมายจำนวน ๒ กลุ่ม ที่ในปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่ใช้บริการ คือ**

**- กลุ่มโทรศัพท์พื้นฐาน ๒ ราย ได้แก่ TA และ TT&T**

**- กลุ่มโทรศัพท์เคลื่อนที่ ๔ ราย ได้แก่ AIS DTAC DPC และ TA ORANGE**

**๒) ระยะเวลาการพิจารณากำหนดอัตราภาษีถึงสิ้นปี ๒๕๔๙ และตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ ที่จะมีการเปิดเสรี ควรทำการศึกษาเพื่อกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสม**

**๓.๓ การบริหารการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต**

**๑) ในชั้นแรกจะจัดเก็บจากกิจการโทรศัพท์เท่านั้น โดยแยกเป็นโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่**

**๒) ความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียภาษี เกิดขึ้นเมื่อได้มีการชำระราคาค่าบริการโทรคมนาคม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในปัจจุบัน**

**๓) ฐานภาษีสรรพสามิต ให้คำนวณจากรายรับเฉพาะค่าบริการโทรคมนาคมก่อนหักค่าใช้จ่าย**

**๔) อัตราภาษีสรรพสามิตเป็นอัตราตามมูลค่า ได้แก่**

**- กิจการโทรศัพท์พื้นฐาน เก็บอัตราร้อยละ ๒ ของรายรับ**

**- กิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เก็บอัตราร้อยละ ๑๐ ของรายรับ**

**- กิจการโทรคมนาคมอื่น เช่น ระบบสื่อสารด้วยดาวเทียม โครงข่ายใยแก้วนำแสง เป็นต้น จะพิจารณาในโอกาสต่อไป**

จากการกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตดังกล่าว ทำให้เกิดมีส่วนต่างระหว่างรายได้ตามสัญญาเดิมกับภาษีสรรพสามิตที่ต้องชำระ เพื่อเป็นการชดเชยรายได้ส่วนที่ขาดไป จึงเห็นควรจัดเก็บเป็นค่าธรรมเนียมพิเศษ

๕) การยื่นแบบรายการเพื่อชำระภาษี โดยยื่นตามระเบียบที่ปฏิบัติในปัจจุบัน เช่น การขอขยายเวลาการชำระภาษีเป็นภายในวันที่ ๑๕ ของเดือนถัดไป เป็นต้น

๓.๔ ขั้นตอนการดำเนินการ

๑) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เช่นเพิ่มบทนิยามกำหนดหน้าที่ของผู้มีหน้าที่เสียภาษี กำหนดฐานภาษี การกำหนดค่าธรรมเนียมพิเศษ เป็นต้น

๒) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เช่น เพิ่มเติมคุณลักษณะกิจการโทรคมนาคม กำหนดเพดานอัตราภาษี เป็นต้น

๓) ออกประกาศกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อกำหนดอัตราภาษีที่จะใช้จัดเก็บภาษี

๔) ในการแก้ไขพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว จะต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือถ้าเป็นพระราชกำหนด ต้องอาศัยมาตรา ๒๑๘ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓.๕ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑) สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บนพื้นฐานของหลักการการแข่งขันโดยเสรีและอย่างเป็นธรรม ในระยะยาวจะเป็นการแข่งขันที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และระบบภาษีอัตราเดียวอย่างเท่าเทียมกัน

๒) ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากการแข่งขันโดยตรง ทั้งทางด้านการให้บริการที่มีคุณภาพ ค่าบริการก็จะถูกลง

๓) ผู้ประกอบการไม่รับภาระมากกว่าเดิม

๔) การจัดเก็บรายได้ด้วยกระบวนการที่โปร่งใส ชัดเจน สามารถตรวจสอบได้ (Good Governance)

๕) รัฐบาลจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ และค่าธรรมเนียมพิเศษ ไม่ต่ำกว่าปีละประมาณ ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท

**ข้อความดังกล่าวข้างต้นเป็นรายงานแสดงความคิดเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับผลการศึกษาของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลังและองค์การที่เกี่ยวข้องที่เห็นว่าควรแปลงค่าตอบแทนการได้สัมปทานกิจการโทรคมนาคมที่เอกชนคู่สัญญาต้องจ่ายแก่รัฐเป็นให้จ่ายแก่รัฐในรูปภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นมุมมองของทางราชการ โดยอาจกล่าวสรุปความเห็นดังกล่าวได้ ๓ กรณี ดังนี้**

**(๑) ความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

**.....ดังนั้นสิ่งที่ควรก็คือให้บริษัทเอกชนคู่สัญญาจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนนั้นให้แก่กระทรวงการคลังโดยตรงแทนที่จะจ่ายให้แก่ ทศท. และ กสท. ซึ่งกลายเป็นธุรกิจคู่แข่งขันของบริษัทเอกชนไปแล้ว**

**(๒) ความเห็นของคณะทำงานย่อยเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ ความเหมาะสมในการแปลงส่วนแบ่งรายได้จากสัญญาร่วมการงานให้เป็นภาษีสรรพสามิต**

**.....การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับบริการโทรคมนาคมเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมได้ และถือเป็นเครื่องมือหารายได้เข้ารัฐที่เป็นธรรมต่อบริษัทเอกชนผู้ให้บริการมากกว่าการที่รัฐทำสัญญากับบริษัทเอกชนผู้ให้บริการเป็นราย ๆ ไปเพราะภาษีเป็นกฎกติกาที่ปฏิบัติต่อบริษัทเอกชนแต่ละรายอย่างเสมอภาค**

**(๓) รายงานผลการศึกษาของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง**

**.....เหตุผลที่กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีจากกิจการโทรคมนาคมเป็นภาษีสรรพสามิตเนื่องจากฐานของการจัดเก็บคือรายรับของค่าบริการก่อนหักค่าใช้จ่ายใด ๆ จากผู้ประกอบการโดยตรงซึ่งเป็นไปตามหลักการของกฎหมายภาษีสรรพสามิต อีกทั้งภาษีเป็นเครื่องมือที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ทั้งยังเป็นกฎกติกาที่มีการปฏิบัติต่อภาคเอกชนแต่ละรายอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งสามารถหารายได้เข้ารัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย นอกจากนี้ยังใช้เป็นกลไกในการบริหารและกำหนดทิศทางของการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต**

**ส่วนมุมมองของนักวิชาการ บทวิจารณ์ในสื่อมวลชน (หนังสือพิมพ์) และสมาชิกวุฒิสภาบางคน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน เท่าที่ผู้ทำคำวินิจฉัยรวบรวมได้ ปรากฏตามหัวข้อข่าวดังต่อไปนี้**

**๑. ข่าวจากหนังสือพิมพ์**

- ตีความ พระราชกำหนดภาษีโทรคมนาคม ส.ว. - นักวิชาการเคลื่อนไหวฝ่ายค้าน (ทำไม) นิ่งเฉย (หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๖)

- ต้านแปรสัญญาสัมปทานเป็นภาษีผนึกกำลัง “ถวายฎีกา”
(หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๖)
- ฝ่ายค้านถล่ม พระราชกำหนดส่งท้ายตีความวันนี้ (หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖)
- บทบรรณาธิการ : ศาลรัฐธรรมนูญผู้ชี้ขาด (หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖)
- เดิมพัน “พระราชกำหนด” ขัดรัฐธรรมนูญ? “ทักษิณ” เสียหน้า - “อภิสิทธิ์” ได้แต้ม
(หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ วันที่ ๖ - ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖)
- ข้อสงสัยวุฒิ พระราชกำหนดสื่อสาร เทียบเท่ารัฐประหารรัฐธรรมนูญ
(หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖)

**๒. บทความจากหนังสือพิมพ์**

- รัฐบาลไม่มีอำนาจกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ไม่มีสิทธิเปลี่ยนค่าสัมปทานเป็นภาษี สรรพสามิต โดยสมเกียรติ อ่อนวิมล สมาชิกวุฒิสภา จังหวัดสุพรรณบุรี (หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๖)
- ข้อสังเกตต่อกรณี การออกพระราชกำหนดเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานกิจการโทรคมนาคมเป็นภาษีสรรพสามิต โดยนายคณิน บุญสุวรรณ (หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖)

**๓. บทความจาก INTERNET**

- การออกพระราชกำหนด
โดยนายชำนาญ พิเชษฐพันธ์ เนติบัณฑิตอังกฤษ (หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ : http:// 202.57.135.46/pub/viewnews.asp? news= 27.51.123.22)
- การออกพระราชกำหนด : เก็บภาษีสรรพสามิตปูทางสู่การแปรสัญญา (ยกเลิกสัญญา) โทรคมนาคม โดย รศ.ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา (http://www.parliament.go.th)

**๔. ความเห็นของคณะอาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**

- แถลงการณ์ของคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ต่อกรณีการออกพระราชกำหนดในการแปรสัญญาโทรคมนาคม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖

**ข่าวหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ และเอกสารข้างต้น เป็นการแสดงความคิดเห็นคัดค้านการออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เพื่อเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมในมุมมองต่าง ๆ กัน โดยเฉพาะบทบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ได้วิจารณ์ว่า**

**.....**

**มีเสียงวิจารณ์ว่า รัฐบาลไม่ยอมฟังเสียงนักวิชาการ ทั้งที่หลายสถาบันเคยศึกษาวิจัยเรื่องนี้ แต่ดึงดันออกพระราชกำหนดตามความเห็นสมาคมโทรคมนาคม ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการปัจจุบัน และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ผู้นำฝ่ายค้านตั้งข้อสังเกตว่า อาจจะมีวาระซ่อนเร้น และถูกมองว่าเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของนักธุรกิจ การเมือง และเป็นการทุจริตในเชิงนโยบาย**

**เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ เหตุผลของฝ่ายที่คัดค้านล้วนเป็นข้อหาที่ฉกรรจ์แทนที่รัฐบาลจะรอให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กทช. แต่กลับทำเองและเสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่าละเมิดรัฐธรรมนูญ และเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง จึงต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาด อย่าทำเป็นเล่นไป รัฐบาลในอดีตต้องลาออกมาแล้ว เมื่อสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดแต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญไม่อนุมัติจะมีผลอย่างไร**

(รายละเอียดหาอ่านได้จากข่าวในหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ตามวันที่ระบุข้างต้น เพราะผู้ทำคำวินิจฉัยไม่สามารถนำมากล่าวไว้ได้ทั้งหมดในคำวินิจฉัยนี้)

ข้อกล่าวอ้างของฝ่ายผู้ร้องคัดค้านพระราชกำหนดและข้อโต้แย้งของฝ่ายผู้มีอำนาจบังคับใช้พระราชกำหนดมีอยู่ดังกล่าวข้างต้น เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงของทั้งสองฝ่ายตามเอกสารที่กล่าวถึงข้างต้นทั้งหมดแล้ว เห็นว่าข้อกล่าวอ้างของฝ่ายผู้ร้องคัดค้านพระราชกำหนดยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตาม**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างไร ข้อกล่าวอ้างส่วนใหญ่เป็นเรื่องวิพากษ์วิจารณ์นโยบายหรือการกระทำของรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดและคาดการณ์ผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวในปัจจุบันที่จะนำไปสู่ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้เห็นได้ชัดเจน

ส่วนข้อโต้แย้งของฝ่ายผู้บังคับใช้พระราชกำหนด มีข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมแสดงถึงผลในการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐเพิ่มขึ้นโดยถือได้ว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเพื่อเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มดังกล่าวมีส่วนก่อให้เกิดผลดังกล่าวขึ้นแล้ว จึงพอถือได้ว่าการตราพระราชกำหนดสองฉบับนี้เป็นประโยชน์ในทางความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศดังต่อไปนี้

(๑) คำให้สัมภาษณ์ของนายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังตามข่าวใน น.ส.พ. มติชน วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๖ หน้า ๑๔ หัวข้อข่าวว่า "ขรก. ลุ้นขึ้นเงินเดือนหลังหน้าแห้งมา ๘ ปี" โดยมีเนื้อข่าวตามคำให้สัมภาษณ์ว่า ..... นายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เปิดเผยว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๔๖ รัฐบาลจะสามารถจัดเก็บรายได้เกินเป้าหมายที่วางไว้ โดยล่าสุดสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้ประเมินว่าจะเป็นปีแรกที่รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้สุทธิได้สูงถึง ๑ ล้านล้านบาท สูงกว่าประมาณการรายรับสุทธิที่ ๘๗๖,๐๐๐ ล้านบาท กว่า ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แม้ว่าจะหักรายได้ที่จัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วก็ตาม

"รายรับที่เพิ่มสูงขึ้น มีสาเหตุจากเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวขึ้นจากนโยบายของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยสินเชื่อเพิ่มขึ้น การบริหารการจัดเก็บภาษีที่ดีขึ้น ขณะที่งบประมาณรายจ่ายก็สามารถเร่งรัดเบิกจ่ายได้ถึง ๕๒% ซึ่งเป็นอัตราที่สูงที่สุดเท่าที่เคยมีมา แม้ว่าในช่วง ๖ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๔๖ มีการเบิกจ่ายงบ ฯ ล่าช้า เพราะเป็นช่วงรอยต่อของการปฏิรูประบบราชการ แต่คาดว่าช่วงต่อจากนี้รัฐจะเร่งรัดการเบิกจ่ายส่วนหนึ่งเพื่อชดเชยผลกระทบจากภาวะสงคราม" นายวราเทพกล่าว

(๒) คำให้สัมภาษณ์ของ ร้อยเอก สุชาติ เชาว์วิศิษฐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามข่าวใน น.ส.พ. มติชน วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๖ หน้า ๗ หัวข้อข่าวว่า "คลังร่น" งบ ฯ สมดุล "เร่งเร็วขึ้นเป็นปี ๔๘" หัวข้อข่าวรอง "เร่งปั๊มรายได้เกินเป้าแสนล้าน ๒ ปี"

ร้อยเอก สุชาติ เชาว์วิศิษฐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เปิดเผยภายหลังการหารือร่วมกับผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลังว่า หลังจากที่ได้ติดตามผลงานของทุกส่วนราชการพบว่าทั้งกรมจัดเก็บภาษีและไม่ได้จัดเก็บมีการดำเนินตามนโยบายเป็นอย่างดี โดยเฉพาะเรื่องวินัยการคลัง และจากการติดตามตัวเลขเศรษฐกิจต่าง ๆ ทำให้มั่นใจว่ารัฐบาลจะสามารถดำเนินนโยบายงบประมาณสมดุลได้ภายในปีงบประมาณ ๒๕๔๘ เร็วกว่าเป้าหมายเดิมที่ตั้งไว้ว่าจะสมดุลในปี ๒๕๔๙

ร้อยเอก สุชาติกล่าวว่า สาเหตุที่สามารถจัดงบประมาณสมดุลได้เร็วกว่าเป้าหมาย เนื่องจากรัฐบาลสามารถควบคุมรายจ่ายให้อยู่ในระดับที่ต่ำมาโดยตลอด รวมทั้งลดระดับหนี้สาธารณะจาก ๕๕% ของผลผลิตมวลรวมในประเทศ (จีดีพี) มาเป็น ๔๕% ขณะเดียวกัน สามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงขึ้นมากโดยปี ๒๕๔๖ คาดว่าจะจัดเก็บได้เกินเป้า ๑ แสนล้านบาท แบ่งเป็นการจัดเก็บภาษีเกินเป้า ๗ หมื่นล้านบาท อีก ๓ หมื่นล้าน เป็นรายได้อื่น ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ

ร้อยเอก สุชาติกล่าวว่า แนวโน้มการจัดเก็บภาษีในปีงบประมาณ ๒๕๔๗ คาดว่าจะยังคงเกินเป้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากเกินเป้า ๑ แสนล้านบาท เท่ากับปี ๒๕๔๖ ก็จะส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้ในปี ๒๕๔๘ ทั้งนี้ขึ้นกับสมมติฐานที่ว่าเศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากการหารือรายได้และการบริหารสินทรัพย์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) แถลงว่า เดือนมีนาคมที่ผ่านมา ตัวเลขเบื้องต้นการจัดเก็บรายได้รวม ๗๘,๑๗๓ ล้านบาทสูงกว่าประมาณการ ๑๐.๔% ซึ่งเป็นผลจากการเก็บภาษีจากฐานการบริโภคและฐานรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้วถึง ๑๗.๖% และ ๑๕.๗% ตามลำดับ ส่วนครึ่งปีแรกของงบประมาณ ๒๕๔๖ รัฐจัดเก็บได้รายได้ ๔๒๕,๗๖๓ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการ ๑๐.๕% และจากการประเมินพบว่า โรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง และสงคราม มีผลกระทบค่อนข้างน้อย และกระทบช่วงสั้นในด้านไตรมาส ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๔๖ เท่านั้น จึงเชื่อมั่นว่าครึ่งปีหลังของงบประมาณ ๒๕๔๖ การจัดเก็บจะเป็นไปตามเป้า

(๓) คำให้สัมภาษณ์ของนายสมชัย สัจจพงษ์ รองโฆษกกระทรวงการคลัง ตามข่าวใน น.ส.พ. มติชน วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๖ หน้า ๘ หัวข้อข่าวว่า “คลังยันซาร์สไม่กระทบจัดเก็บภาษีครึ่งปีหลังเข้าเป้าแน่”

นายสมชัย สัจจพงษ์ รองโฆษกกระทรวงการคลัง เปิดเผยว่า กระทรวงการคลังยังเชื่อมั่นว่าการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลยังคงขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าจะมีผลกระทบจากโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (ซาร์ส) ก็ตาม โดยเดือนมีนาคม ๒๕๔๖ รัฐบาลจัดเก็บรายได้รวม ๘๘,๒๕๐ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการ ๙,๘๒๒ ล้านบาท หรือ ๑๒.๕% และสูงกว่าปีที่แล้ว ๕.๗% โดยคิดเป็นรายได้สุทธิ ๘๐,๒๖๓ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการ ๙,๒๕๑ ล้านบาท หรือ ๑๓% และสูงกว่าปีที่แล้ว ๔,๐๕๒ ล้านบาท หรือ ๕.๓%

ด้านผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลเบื้องต้นในช่วง ๖ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๔๖ (ตุลาคม ๒๕๔๕ - มีนาคม ๒๕๔๖) รัฐบาลจัดเก็บรายได้รวม ๔๘๒,๗๗๕ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการ ๕๒,๕๔๖ ล้านบาท หรือ ๑๒.๒% และสูงกว่าปีที่แล้ว ๖๑,๐๗๓ ล้านบาท หรือ ๑๔.๕% โดยคิดเป็นรายได้สุทธิทั้งสิ้น ๔๓๘,๓๑๓ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการ ๕๗,๐๐๓ ล้านบาท หรือ ๑๔.๙% สูงกว่าปีที่แล้ว ๖๔,๕๙๐ ล้านบาท หรือ ๑๗.๓%

จากการประเมินผลกระทบของสถานการณ์โรคซาร์ส และสงคราม พบว่ามีผลกระทบต่อเศรษฐกิจค่อนข้างน้อย ดังนั้น เชื่อมั่นว่าในช่วง ๖ เดือนหลังจากปีงบประมาณ ๒๕๔๖ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลยังคงเกินเป้าหมายแน่นอน

**(๔) คำให้สัมภาษณ์ของนายพรชัย ฐีระเวช ผู้อำนวยการส่วนนโยบายรายได้และการบริหารทรัพย์สิน ในฐานะรองโฆษกสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) แถลงผลการจัดเก็บรายได้ของ ๓ กรม ในช่วงครึ่งปีแรกของปีงบประมาณ ๒๕๔๖ (ตุลาคม ๒๕๔๕ - มีนาคม ๒๕๔๖) ตามข่าวในหนังสือพิมพ์แนวหน้า วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๖ หัวข้อข่าวว่า "คลังสุดปลื้มรีดภาษีทะลุ ๔.๒๕ แสนล้าน เพราะมีรายได้ใหม่ทั้ง เธค - อาบอบนวด - โทร ฯ มาเสริมทัพ" ว่า การจัดเก็บรายได้ของทั้ง ๓ กรม ในช่วงครึ่งปีแรกของปีงบประมาณ ๒๕๔๖ (ตุลาคม ๒๕๔๕ - มีนาคม ๒๕๔๖) สามารถเก็บรายได้จำนวน ๔๒๕,๗๖๓ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปรับปรุง ๑๐.๕% และสูงกว่าช่วงเดียวกันของปีก่อน ๑๕.๓%**

**ทั้งนี้ กรมสรรพากรจัดเก็บรายได้รวม ๒๕๐,๓๘๐ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปรับปรุง ๑๐.๓% และสูงกว่าปีก่อน ๑๒.๕ % เป็นผลจากการจัดเก็บภาษีนิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยสูงกว่าประมาณการปรับปรุง ๑๖.๔%, ๑๓.๑% และ ๒.๘% ตามลำดับ**

**ส่วนกรมสรรพสามิตจัดเก็บรายได้รวม ๑๒๑,๐๔๑ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปรับปรุง ๑๕.๒% และสูงกว่าปีก่อน ๒๐.๒ % เป็นผลมาจากการจัดเก็บภาษีรถจักรยานยนต์ ภาษีสุรา ภาษีรถยนต์และภาษีเรือ ซึ่งจัดเก็บได้สูงกว่าประมาณการปรับปรุง ๒๕.๓%, ๒๖.๒%, ๒๐.๗% และ ๑๗.๘ % ตามลำดับ**

**นอกจากนี้ ยังรวมรายได้ภาษีจัดเก็บใหม่ได้แก่ ภาษีไนท์คลับ ภาษีดิสโก้เธค ภาษีสถานอาบน้ำอบตัวและนวด ภาษีการออกสลากกินแบ่งและภาษีโทรคมนาคม จำนวน ๑,๐๐๗ ล้านบาท ซึ่งไม่รวมอยู่ในประมาณการปรับปรุง**

**สำหรับกรมศุลกากรจัดเก็บรายได้รวม ๕๔,๓๓๘ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปรับปรุง ๔๖% และสูงกว่าช่วงเดียวกันปีก่อน ๑๖.๒% โดยอากรขาเข้าจัดเก็บได้ ๕๓,๖๒๕ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปรับปรุง ๔.๕% และสูงกว่าปีก่อน ๑๗.๓%**

**"การจัดเก็บภาษีสูงกว่าเป้าหมายถึง ๑๐.๕% และจากการประเมินผลกระทบต่าง ๆ ของกระทรวงการคลังต่อสถานการณ์โรคหวัดมรณะและสงคราม พบว่ามีผลต่อเศรษฐกิจในแง่ภาพรวมค่อนข้างน้อย ดังนั้นจึงเชื่อมั่นได้ว่าครึ่งหลังปีงบประมาณ ๒๕๔๖ การจัดเก็บรายได้ของ ๓ กรม จะเป็นไปตามเป้าหมายอย่างแน่นอน"**

เห็นว่าพระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสองฉบับในคดีนี้ มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่ต้นปี ๒๕๔๖ การที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศได้แถลงแสดงถึงความมั่นคง

ทางด้านเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศอยู่ในระดับดี **เพราะส่วนหนึ่งมีการบริหารการจัดเก็บภาษีดีขึ้น** จึงแสดงได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ได้ตราขึ้น เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว

**ส่วนข้อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายผู้ร้องโต้แย้งว่า กรณีเช่นนี้รัฐบาลควรตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภามีโอกาสตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจฝ่ายบริหารได้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น**

ผู้ทำคำวินิจฉัย เห็นว่า โดยปกติอำนาจในการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชกำหนด จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๓** ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ถ้อยคำว่า “พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี” เกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชกำหนดนั้น หมายความว่าเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หรือการตราพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชกำหนดจะสมบูรณ์เป็นกฎหมายได้จะต้องผ่านขั้นตอนพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือถือเสมือนหนึ่งว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วเท่านั้น ส่วนการมีผลหรือมีสภาพบังคับเป็นกฎหมายได้เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เป็นเรื่องของผลหรือสภาพบังคับซึ่งเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งหลังจากนั้น

ดังจะเห็นตัวอย่างของความหมายของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยเกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น ทางรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีได้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ที่บัญญัติว่า

**มาตรา ๙๓** ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่าง**พระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย** และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

**มาตรา ๙๔** ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ

ทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

การจะกล่าวว่าอำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวนั้น จึงเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน จริงอยู่แม้จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๓๑** บัญญัติไว้ว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้” อันมีความหมายว่า พระมหากษัตริย์ไม่อยู่ในฐานะจะทรงรับผิดชอบในการตรากฎหมายก็เป็นเพราะปัญหาดังกล่าวเป็นการดำเนินการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมืองหรือต้องทรงดำรงพระสถานะเป็นกลางทางการเมือง และเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๘** ที่บัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” เท่านั้น หาใช่เป็นเพราะพระมหากษัตริย์มิได้มีพระราชอำนาจเกี่ยวกับการตรากฎหมายหรือมีพระราชอำนาจในการตรากฎหมายด้อยกว่าอำนาจของรัฐสภาแต่อย่างใด เพราะอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยต่างมีสถานะที่เป็นอำนาจสูงสุดของประเทศเท่าเทียมกัน คงจะบอกว่าอำนาจใดมีสถานะสูงกว่ากันไม่ได้ถ้ามีสูงกว่ากันก็แสดงว่าอำนาจนั้นไม่ใช่อำนาจสูงสุดของประเทศ

ความแตกต่างที่อาจจะเกิดความเหลื่อมล้ำกันเป็นเพราะมีการใช้ในสถานะที่แตกต่างกัน หรือมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน หรือมีข้อจำกัดหรือขอบเขตของอำนาจที่แตกต่างกัน หรือเป็นเรื่องของขั้นตอนการใช้อำนาจที่แตกต่างกัน

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๘๔** ให้อำนาจแก่รัฐสภายืนยันร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และมีกรณีให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ก็เป็นเพราะพระราชอำนาจในกรณีดังกล่าวเป็นพระราชอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจรัฐสภาเท่านั้น พระราชอำนาจจึงทรงมีจำกัด หรือมีขอบเขตที่จำกัดมากกว่าอำนาจของรัฐสภา เฉพาะในกรณีนี้หมายความว่า ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง

แต่ครั้งนี้เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวันก็ถือว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์สิ้นสุดลง หรือมีขอบเขตเพียงเท่านี้ต่อไปถือว่าไม่ใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อีกต่อไป รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ต่างมีสถานะเป็นผู้ทรงใช้อำนาจ หรือผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยที่เป็นอำนาจสูงสุดของประเทศด้วยกัน ความแตกต่างกันจึงไม่ใช่เกี่ยวกับระดับความต่ำความสูงของอำนาจอันเป็นแนวตั้ง แต่เป็นความแตกต่างกันในประเภทหรือลักษณะของอำนาจที่มีข้อจำกัด หรือขอบเขตของอำนาจหน้าที่ ขั้นตอน หรือกระบวนการใช้อำนาจที่แตกต่างกัน หรือเรียกได้ว่าเป็นความแตกต่างกันในแนวนอน ที่ทำให้ดูประหนึ่งว่ามีอำนาจสูงต่ำกว่ากันเท่านั้น

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตรากฎหมายจะต้องมีเสมอถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ขาดเสียมิได้ มิฉะนั้นจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับเป็นกฎหมายมิได้ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้เป็นข้อปิดกั้นการตรากฎหมายที่ไม่ผ่านการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อีกมาตราหนึ่งคือ **มาตรา ๒๓๒** ที่บัญญัติว่า “บทกฎหมายที่ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว หรือถือเสมือนหนึ่งว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยพลัน” หากไม่ผ่านมาตรานี้ก็ไม่ถือเป็นกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่ประชาชนได้

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตรากฎหมายจึงเป็นพระราชอำนาจซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยอย่างหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้ หรือมีผลต่อความสมบูรณ์ของการตรากฎหมายนั้นๆ ตามรัฐธรรมนูญ แต่อาจจะมีลักษณะ ขั้นตอน ขอบเขต หรือข้อจำกัดที่แตกต่างกันไปตามประเภทของกฎหมายเท่านั้น

ตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นเรื่องของการตรากฎหมายประเภทพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นส่วนใหญ่ เพื่อจะแสดงให้เห็นอำนาจในการตรากฎหมายมิใช่เป็นอำนาจของรัฐสภาเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่มีพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์รวมอยู่ด้วยเสมอ รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดที่บัญญัติว่าอำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของรัฐสภาแต่เพียงฝ่ายเดียว หรือไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตราใดที่บัญญัติว่า รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายได้แต่เพียงฝ่ายเดียว เว้นแต่จะมีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นแต่อย่างใด

**กรณีกลับกันมีแต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่แสดงว่ารัฐสภามีอำนาจในการตรากฎหมายเฉพาะกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ใช่กฎหมาย**

**ทั่วไป**ทุกประเภทหรือกฎหมายโดยส่วนใหญ่ และอำนาจของรัฐสภาที่ยังจำกัดเพียง**แนะนำและยินยอม**เท่านั้น อันเป็นไปตาม**มาตรา ๘๒** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” บทบัญญัติมาตราดังกล่าวนี้เองที่เรียกว่า **เป็นอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา** แสดงให้เห็นอำนาจดังกล่าวมีข้อจำกัด หรือขอบเขต พร้อมด้วยประเภทของกฎหมายสองประเภทเท่านั้น และลักษณะแห่งอำนาจก็เป็นเพียงอำนาจที่เกี่ยวกับการแนะนำและยินยอมเท่านั้น รวมทั้งต้องมีลำดับหลายขั้นตอนเป็นลักษณะขบวนการหรือที่เรียกว่ากระบวนการตรากฎหมาย หรือกระบวนการนิติบัญญัติทำนองเดียวกับกระบวนการยุติธรรมที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจของหลายองค์กรร่วมกัน ซึ่งมีที่มาและวิวัฒนาการจากประเทศอังกฤษ บ่งบอกลักษณะแห่งอำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดีว่าต้องมีขอบเขต หรือมีข้อจำกัด และต้องมีลักษณะหรือขั้นตอนการใช้อำนาจร่วมกัน หรือการตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจให้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยกันโดยต้องไม่ถึงขนาดทำลายความเป็นอิสระขององค์กรหนึ่ง หรือไม่เป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง

กรณีที่อาจถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการตรากฎหมายที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นกระบวนการหรือมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเพียงฝ่ายเดียว ดังเช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๒ วรรคสอง** ที่บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อมีพระราชดำริประการใด ให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎมณเฑียรบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลเดิมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัย เมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจตรากฎหมายโดยเฉพาะขึ้นได้ ไม่มีระบบการใช้อำนาจร่วมกับรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล หรือไม่มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจในกรณีนี้ มีลักษณะเป็นพระราชอำนาจเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นไปตามลักษณะปกติของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาด หรือไม่มีขั้นตอนให้องค์กรอื่นเข้ามาก้าวก่ายแทรกแซงกดดัน หรือตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจ เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เพราะเป็นเรื่องที่อาจกระทบต่อการที่จะทรงใช้พระราชอำนาจโดยอิสระได้โดยง่ายถือว่าองค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ กรณีข้างต้นยังเป็นพระราชประเพณีที่ถือว่าเป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์จะมีพระบรมราชวินิจฉัยเช่นใดก็ได้ และยังเป็นกรณีที่ถือว่าเป็นการภายในสถาบันไม่แตกต่างกับอำนาจในการตรา

ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๑๕๑** ที่ไม่มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจจากองค์กรแห่งอำนาจอธิปไตยองค์กรอื่น เพราะเป็นเรื่องภายในองค์กรและไม่ได้ใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไป

อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ ซึ่งมีสถานะเท่ากับพระราชบัญญัติ หรืออาจสูงกว่า แต่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ ไม่ได้เกี่ยวกับรัฐสภาเลย จึงเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า อำนาจในการตรากฎหมายในแง่ประเภทของกฎหมายก็มิใช่อำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะเท่านั้น จึงจะกล่าวไม่ได้ว่าการตรากฎหมายเป็นอำนาจเฉพาะของรัฐสภา หรือรัฐสภาผูกขาดอำนาจในการตรากฎหมายแต่ฝ่ายเดียว เช่นเดียวกันจะกล่าวไม่ได้ว่ากรณีใดกรณีหนึ่งจะต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้รัฐสภาใช้อำนาจแนะนำและยินยอมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๙๒** ได้อย่างเต็มที่ และไม่อาจใช้กระบวนการตรากฎหมายด้วยวิธีการอื่นแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติเปิดช่องให้กระทำได้ก็ตาม

คำกล่าวเช่นนี้ก็เท่ากับเป็นการกล่าวเกินเลยกว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นการผิดหลักการปกครองในระบบนิติรัฐ หรือนิติธรรม แล้วยังเป็นการกล่าวในทำนองว่า อำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หรืออำนาจเฉพาะ หรืออำนาจผูกขาดของรัฐสภา หรือรัฐสภาเป็นเจ้าของอำนาจในการตรากฎหมาย หรือเป็นเจ้าของอำนาจนิติบัญญัติ หรือเป็นผู้ทรงสิทธิ์ในการตรากฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียว และเป็นการผิดหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

ดังได้กล่าวมาข้างต้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจเกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายบางประเภท เช่น ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นหลักเท่านั้น ในกรณีอื่นรัฐธรรมนูญอาจจะบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายประเภทอื่น เช่น กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระราชกำหนด เป็นต้น โดยรัฐสภาไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวข้องเพียงบางส่วน เช่นนี้ พระมหากษัตริย์ หรือคณะรัฐมนตรี จึงมีพระราชอำนาจ หรืออำนาจทำได้ตามรัฐธรรมนูญ และถือว่าเป็นอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจโดยอิสระเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตไว้ การจะกล่าวว่าเป็นการเลือกใช้ดุลพินิจโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม หรือไม่สมควร ย่อมกล่าวอ้างเช่นนั้นมิได้

การตรากฎหมายเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยร่วมกันหลายองค์กร มีขั้นตอนหรือเป็นกระบวนการ มีลักษณะแห่งการใช้อำนาจ และข้อจำกัดหรือขอบเขตที่อาจแตกต่างกันไป ในการตราพระราชกำหนดก็เช่นกัน เป็นกระบวนการใช้อำนาจร่วมกันของคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ และพระมหากษัตริย์ เช่นเดียวกับการตราพระราชบัญญัติ จะแตกต่างกันก็ด้วยลักษณะข้างต้นเท่านั้น โดยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอาจแบ่งกระบวนการตราพระราชกำหนดออกได้เป็น ๒ แบบ ได้แก่

**แบบที่หนึ่ง** การตราพระราชกำหนดในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ตาม **มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙**

**แบบที่สอง** การตราพระราชกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน ตาม**มาตรา ๒๒๐**

ความแตกต่างในการตราพระราชกำหนดทั้งสองแบบ ในประการสำคัญประการหนึ่งก็คือ แบบที่สองไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้นำ**มาตรา ๒๑๙** มาใช้ หรือไม่ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๒๐ หรือไม่ เท่ากับตัดอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญออกไป แตกต่างกับแบบที่หนึ่งที่เปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตาม**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** หรือไม่

คณะรัฐมนตรีได้มีคำชี้แจงมาด้วยว่า กรณีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ที่เป็นปัญหานี้ คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีอาจเลือกตราเป็นแบบที่สองก็ได้ แต่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีเลือกใช้แบบที่หนึ่งเพื่อเปิดช่องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา และประธานแห่งสภาใดสภาหนึ่งส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตาม**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** หรือไม่ แสดงให้เห็นเจตนาที่ดีและความเปิดเผยของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีเป็นแบบอย่างที่ดีอันควรยึดถือไว้

กระบวนตราพระราชกำหนดกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับรัฐสภาในแบบที่หนึ่งมีความแตกต่างที่สำคัญก็คือ ตัด**อำนาจให้คำแนะนำของรัฐสภา**ออกไปโดยให้มี**อำนาจเพียงแต่ให้ความยินยอม**ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๕๒** เท่านั้น ซึ่งอำนาจให้ความยินยอมของรัฐสภาเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดก็คือ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ **มาตรา ๒๑๘ วรรคสามถึงวรรคเจ็ด** นั่นเอง

อย่างไรก็ดี ในการตราพระราชกำหนดแบบที่หนึ่งแม้จะตัดอำนาจให้คำแนะนำของรัฐสภาออกไป แต่ก็เพิ่มเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดตาม**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** ให้คณะรัฐมนตรีต้องยึดถือปฏิบัติแตกต่างกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรีที่ไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการเสนอ ก็คือต้องเป็นกรณีเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) รักษาความปลอดภัยของประเทศ

(๒) รักษาความปลอดภัยสาธารณะ

(๓) รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

(๔) ป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

และตาม**มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง** จะทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

รัฐธรรมนูญยังเพิ่มพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงตราพระราชกำหนดให้มากกว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชบัญญัติ ในการตราพระราชกำหนดไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจในการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์เสมือน**มาตรา ๙๔** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันหมายความว่า หากพระราชกำหนดใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังคณะรัฐมนตรี หรือมิได้พระราชทานคืนมาเมื่อพ้นระยะเวลาพอสมควร ร่างพระราชกำหนดดังกล่าวย่อมไม่อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับเป็นกฎหมายตาม**มาตรา ๒๓๒** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตกไปในทันที

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดจึงมีมากกว่าและเด็ดขาดกว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ ทั้งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดในแง่การตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจแล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจที่จะมีพระบรมราชวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขแห่ง**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ กว้างขวางกว่าอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๕** ที่ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตาม**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** เสียอีก

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดจึงเป็นอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้และเป็นพระราชอำนาจที่สำคัญในการตราพระราชกำหนด ไม่ใช่รัฐสภาหรืออาจกล่าวได้ว่าในการตราพระราชกำหนดนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทสำคัญที่สุดที่จะใช้อำนาจร่วมกับคณะรัฐมนตรี หาใช่รัฐสภา หรือในการตราพระราชกำหนดนั้นแม้เป็นการลดบทบาทและความสำคัญของรัฐสภาลงไปบ้าง แต่ก็ให้พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทและความสำคัญเพิ่มขึ้น จึงไม่บังควรกล่าวตำหนิในรูปแบบ หรือกระบวนตราพระราชกำหนดในทำนองว่า การตราเป็นพระราชบัญญัติเป็นสิ่งที่ดีงามถูกต้อง การตราเป็นพระราชกำหนดเป็นสิ่งที่ไม่ดีไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจถูกครหาว่าเป็นการไม่รักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยทุกประการแล้ว ยังอาจกระทบกระเทือนไปถึงพระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์อีกด้วยก็ได้

นอกจากมีการเพิ่มเงื่อนไข หรือจำกัดขอบเขตในการตราพระราชกำหนด และเพิ่มบทบาทและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดแล้ว การตราพระราชกำหนดใน**แบบที่หนึ่ง**ยังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๕** ที่ให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อแสดงความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตาม**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดได้วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตาม**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** พระราชกำหนดนั้นก็จะไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

เนื่องจากกระบวนตราพระราชกำหนดมีการให้บทบาท และให้น้ำหนักแก่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างมาก พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีสถานะที่น่าจะมากกว่าอำนาจของรัฐสภาเสียอีกการเข้าไปตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตาม**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** มีข้อจำกัดหรือขอบเขตน้อยกว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ การเข้าไปตรวจสอบกรณีดังกล่าวยังเป็นการซ้ำซ้อนกับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ หรือเท่ากับต้องก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยในเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยไปแล้ว การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้จึงต้องใช้ด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง กรณีจะต้องมีความชัดเจนอย่างมาก หรือเห็นได้ชัดว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ใช่เป็นเพียงความเห็นที่เพิ่งเปิดเผยในภายหลังจากพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว และต้องไม่เป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทด้วย ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง** จึงบัญญัติให้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด หรือต้องได้คะแนนเสียงสิบเสียง**ขึ้นไปไม่ว่าจะมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในขณะนั้นเป็นจำนวนเท่าใดก็ตาม** แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้ตระหนักถึงปัญหานี้ไม่มากก็น้อย

ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะตัดการใช้**อำนาจแนะนำของรัฐสภา**ออกไป หรือลดบทบาทของรัฐสภาเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดลงไปบ้าง แต่รัฐธรรมนูญได้เพิ่มเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการตราพระราชกำหนด เพิ่มบทบาทและความสำคัญของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และให้มีการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญได้ว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง**หรือไม่ อำนาจของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดถูกเข้มงวดกับมีข้อจำกัดและอุปสรรคมากกว่าการตราพระราชบัญญัติ รวมทั้งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เด็ดขาดมากกว่าการตราพระราชบัญญัติและต้องระมัดระวังมิให้เป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท การตัดอำนาจ**แนะนำ**ของรัฐสภาออกไปก็มิใช่ว่ารัฐธรรมนูญจะปล่อยให้การตราพระราชกำหนดออกมาได้โดยง่ายกลับตรงกันข้ามมีการเพิ่มขั้นตอน กระบวนการ และสร้างข้อจำกัดแก่การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีอย่างมาก จนอาจกล่าวได้ว่าการตราเป็นพระราชกำหนดมีความเสี่ยงมากกว่าการตราเป็น

พระราชบัญญัติ หากไม่ใช่กรณีที่มีความจำเป็นและเห็นได้อย่างชัดเจนว่ากรณีเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง** อย่างแท้จริง มิฉะนั้นไม่น่ามีฝ่ายบริหารใดกล้าหรือเสี่ยงที่จะให้ตราเป็นพระราชกำหนดเป็นแน่

ด้วยมาตรการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และมีการตรวจสอบกับสร้างขั้นตอนในการตราพระราชกำหนดทั้งหมด จึงแสดงให้เห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดต้องเป็น**ข้อเท็จจริง**มิใช่เป็นเพียงความเห็นหรือการคาดเดา หรือการคาดคะเนว่าอาจจะเกิดปัญหาขึ้นในอนาคตซึ่งอาจจะเกิดหรือไม่เกิดขึ้นก็ได้ และต้องมีพยานหลักฐานสนับสนุนข้อเท็จจริงนั้นให้พอรับฟังได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** ปัญหาดังกล่าวต้องผ่านกระบวนพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความถูกต้องนั้น จึงมิใช่เป็นปัญหาทางการเมือง หรือแสดงความคิดเห็นแล้วแต่จะว่ากันไป

เมื่อกล่าวมาถึงตอนนี้ก็คงสรุปได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญจะตัดอำนาจในการแนะนำของรัฐสภาออกหรือลดบทบาทเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดของรัฐสภาลงเหลือเพียงอำนาจในการ**ยินยอม**ของรัฐสภาเท่านั้นก็ตามแต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติขั้นตอน หรือกระบวนการตราพระราชกำหนด และลักษณะแห่งการใช้อำนาจเป็นมาตรการเพิ่มขึ้นอีกหลายขั้นตอน และมีความเคร่งครัดมากกว่าการตราพระราชบัญญัติเสียอีก หากมีการเปรียบเทียบเช่นนี้จะกล่าวว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติมีส่วนดีมากกว่ากระบวนการตราพระราชกำหนดย่อมไม่ใช่เป็นเรื่องถูกต้องนัก และตามความเห็นของผู้ทำคำวินิจฉัยแล้วเห็นว่า ไม่ควรนำมาเปรียบเทียบกัน เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติช่องทางให้มีการตรากฎหมายได้หลายช่องทางตามความจำเป็นของสถานการณ์และผลประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่า ไม่มีกระบวนการใดดีกว่ากัน แต่เป็นเรื่องที่ควรต้องใช้ตามความเหมาะสมเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ และประชาชน จึงไม่น่านำเรื่องการออกเป็นพระราชบัญญัติมากกว่าพระราชกำหนดมาเป็นเกณฑ์ตัดสินหรือดัชนีชี้วัดความถูกผิดของการตราพระราชกำหนดในคดีนี้

**สำหรับกรณีที่สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ส่งความเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้เคยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีมายังศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือ ที่ นร ๑๑๑๗/๕๔๖ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ โดยเสนอแนะว่า ให้รัฐบาลทบทวนการออกพระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมซึ่งได้ออกและประกาศใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติไปแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** คณะรัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจทบทวนการออกพระราชกำหนดได้อีก และเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม** ที่คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้าเท่านั้น

ความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงไม่ใช่สิ่งที่จะพึงปฏิบัติได้ในขณะนี้ และไม่ใช่เกี่ยวกับประเด็น หรือปัญหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** จึงไม่มีประโยชน์อันใดที่ศาลรัฐธรรมนูญจะยกขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัย และความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวยังเป็นเรื่องที่ทำขึ้นเพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีตามอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า "...ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม..." มิใช่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งมิใช่ความเห็นที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือเชิญจากศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่เป็นสาระที่จะต้องพิจารณาในคำวินิจฉัยนี้

**นอกจากนี้ยังมีเหตุผลสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งคือ พระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานคืนมายังรัฐบาล เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๖ และได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ แล้วจึงมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ก็จะทำให้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่มีผลบังคับมาตั้งแต่ต้นอันอาจจะกระทบกระเทือนต่อพระบรมราชวินิจฉัยในการที่ทรงลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ในพระราชกำหนดทั้งสองฉบับอันเป็นการใช้พระราชอำนาจของพระองค์ท่านอีกด้วย**

**อนึ่งจะเห็นได้ว่าการวินิจฉัยปัญหาในคดีนี้ เป็นการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยแท้ โดยมิได้นำปัญหาเกี่ยวกับดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า** "การตราพระราชกำหนดให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้" **มาวินิจฉัยเพราะมิใช่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และมิได้นำปัญหาการเมืองหรือปัญหาเรื่องนโยบายและปัญหาอื่นๆ ที่ฝ่ายผู้คัดค้านยกขึ้นกล่าวอ้างนานัปการเข้ามาเกี่ยวข้อง และมิได้มีเจตนาที่จะทำให้คำวินิจฉัยนี้เป็นปัญหาทางการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล แต่ประสงค์จะให้ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดความกระจ่างและยุติลงด้วยผลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น**

การที่รัฐบาลชุดปัจจุบันได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับ โดยพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ใช้บังคับได้ดังกฎหมายแล้ว โดยรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลซึ่งเป็นองค์กรหลักในรัฐธรรมนูญต่างมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจของตนและมีการถ่วงดุลและคานการใช้อำนาจซึ่งกันและกันตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจสอดแทรกเข้าไปก้าวก่ายการใช้อำนาจขององค์กรทั้งสามโดยไม่มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้กระทำได้ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลจึงมีอำนาจตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้อย่างเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญและต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องหรือขัดขวางการกำหนดและการปฏิบัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด

พระราชกำหนดทั้งสองฉบับได้ตราขึ้นใช้บังคับเพื่อปรับโครงสร้างการเก็บภาษีสรรพสามิตและเพิ่มบริการบางประเภทที่รัฐบาลเห็นสมควรเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มเติม จึงเป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีในด้านเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศ โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนอยู่แล้ว เพราะในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในเรื่องนโยบายต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากการปฏิบัติตามพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามความประสงค์หรือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนก็เป็นเรื่องที่รัฐสภาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะประท้วงคัดค้านการบังคับใช้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ถ้าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวก่ายขัดขวางมิให้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับมีผลใช้บังคับได้ดังพระราชบัญญัติต่อไป การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีย่อมไม่อยู่ในความควบคุมของศาลรัฐธรรมนูญ แต่กลับเป็นเสรีภาพของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่จะควบคุมรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนตนคดีนี้จึงมิใช่บทสรุปว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นนโยบายที่ผิดหรือถูกอย่างไรเป็นเพียงการวินิจฉัยว่าตามรัฐธรรมนูญคณะรัฐมนตรีสามารถกระทำได้ แต่ผู้จะวินิจฉัยว่านโยบายในการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมโดยตราเป็นพระราชกำหนดจะถูกหรือผิดอย่างไร เป็นอำนาจของประชาชนที่ยังมีสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ตามกลไกของรัฐธรรมนูญที่จะแสดงออก การที่มีผู้ออกมาแสดงความคิดเห็นว่าการตราพระราช

กำหนดเพื่อเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมไม่ถูกต้องด้วยเหตุผลต่าง ๆ มากมายหลายประการนั้น ความคิดเห็นดังกล่าวเป็นการมองการกระทำหรือเจตนารมณ์ของการออกพระราชกำหนดมิใช่มองที่ตัวพระราชกำหนดและเป็นการมองโดยคาดการณ์ในอนาคตในแง่ร้าย ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะคิดหรือแสดงความคิดเห็นได้ การบริหารการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดจะมีผลดีหรือไม่ดีอย่างไร เป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาลในอนาคตที่จะต้องอยู่ในความควบคุมของรัฐสภาและประชาชนตามกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อยู่แล้ว โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซง เพราะคณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในนโยบายต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงลงมติว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง**

อนึ่ง การลงมติวินิจฉัยในกรณีพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ วรรคสี่ บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า**พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด คือต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๑๐ เสียง **พระราชกำหนดจึงไม่เป็นไป**ตามรัฐธรรมนูญหรือ**ขัดรัฐธรรมนูญ** บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นข้อยกเว้นของ**มาตรา ๒๖๗** ที่บัญญัติว่า.....คำวินิจฉัยของ**ศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้** ดังนั้นเมื่อมีเสียงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๖ เสียง (น้อยกว่า ๑๐ เสียง) วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** (ขัดรัฐธรรมนูญ) การลงมติดังกล่าวจึงเป็นไปตามข้อยกเว้นของ**มาตรา ๒๖๗** ผลจึงเป็นว่า**พระราชกำหนดทั้งสองฉบับคงเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง** (ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ) โดยไม่ต้องใช้เสียงข้างมาก ๘ เสียงแต่ประการใด และพระราชกำหนดทั้งสองฉบับคงใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติต่อไป การลงมติวินิจฉัยพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญจึงไม่ต้องใช้เสียงข้างมากข้างน้อยตาม**มาตรา ๒๖๗** แต่ประการใด ขั้นตอนต่อไปตามรัฐธรรมนูญก็คือคณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติโดยไม่ชักช้าตาม**มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม**ต่อไป

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๔/๒๕๔๖** **วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่**

**ข้อเท็จจริง**

คำร้องของผู้ร้อง

ด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งประกาศใช้แล้ว ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงส่งความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสนอความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ต่อไป โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาล และอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ นั้น ย่อมต้องถือว่าองค์กรที่มีความชอบธรรมสูงที่สุดด้านการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจตรากฎหมาย ซึ่งหมายถึง การตัดสินใจว่าจะกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับในรัฐหรือไม่ และกฎเกณฑ์ดังกล่าวควรจะมีเนื้อหาอย่างไร จึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา หลักการที่ว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากที่สุดในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในกรอบของรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๙๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาในการยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นด้วยให้มีผลเป็นกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้โดยหลักทั่วไปแล้ว รัฐบาล

ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาหรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น และเพื่อไม่ให้องค์กรฝ่ายบริหารดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับโดยไม่เคารพหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙

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

ก. เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ

ข. เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

ค. เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

ง. เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

ทั้งนี้ โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรผู้ถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว มีปัญหาต้องพิเคราะห์ว่า

๒.๑ ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่กล่าวมาหรือไม่ หากพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และโดยเหตุที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน

อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่รักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบและเป็นเหตุที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นกล่าวอ้างนั้น มีความหมายอย่างไร ในการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (indefinite legal concept) นั้น นอกจากจะพิเคราะห์ความหมายสามัญของถ้อยคำดังกล่าวแล้ว จะต้องพิเคราะห์วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ (ratio legis) บริบทแวดล้อม (context) ถ้อยคำ ตลอดจนผลที่จะตามมาจากการตีความถ้อยคำดังกล่าวด้วย การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัตินั้น เห็นได้ว่าจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือภยันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองนั้นปรากฏอยู่เบื้องหน้า จนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภยันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดสภาพแห่งความวิกฤติของปัญหาอาจจะเป็นเรื่องของความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก จนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรงหรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่

ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใดๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติจะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ยังไม่ได้ เพราะหากตีความคำว่า “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในงานทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด และให้กฎหมายดังกล่าว

ใช้บังคับไปได้ก่อนโดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมากจนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันไร้ความหมายลง และจะเป็นการถางทางให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จด้วยในที่สุด

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

๓. มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นดำรงอยู่หรือไม่ เมื่อได้พิเคราะห์เนื้อหาของพระราชกำหนดดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ โดยละเอียดแล้วเห็นว่า

๓.๑ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไข

แห่งการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนดไม่มีอยู่ การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดาซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ที่ว่าการดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดานั้น จะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดนั้นเองที่กล่าวว่า การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพหาได้มีความในตอนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจ กล่าวคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจ หรือแม้แต่แนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่ปรากฏอยู่เลย การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าก่อนที่จะได้ดำเนินการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้มีบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ออกมาคัดค้านการดำเนินการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม ก็ย่อมจะเห็นได้ว่า หากคณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ กรณีนี้ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่า และยังจะเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย เพราะหากคณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายดังกล่าวในรูปของร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ประเด็นต่าง ๆ ในกฎหมายจะกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่บุคคลหลายฝ่ายทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภาจะได้แสดงความเห็นอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ ก่อนที่รัฐสภาจะได้ตัดสินใจตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับต่อไป

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

ในทางด้านบวก คือ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือในทางด้านลบ คือ ถ้าหากไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการตราประกอบข้อกฎหมายทั้งหมดแล้วจะเห็นว่าไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ กล่าวคือ แม้รายได้รัฐจะเพิ่มขึ้นจากพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวแต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่า หากไม่เพิ่มขึ้นแล้วก็จะทำให้เศรษฐกิจของชาติเกิดสูญเสียล่มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกมาอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน แม้กระทั่งในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวก็จะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางด้านเศรษฐกิจได้ กล่าวคือในแง่ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นก็เป็นกิจการซึ่งจะต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้รัฐอยู่แล้ว การกำหนดจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นก็เป็นเรื่องที่ทำให้กิจการดังกล่าวจำเป็นจะต้องจ่ายภาษีเพิ่มตามพระราชกำหนดมีผลบังคับใช้ แต่ถึงไม่มีการจ่ายกิจการดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจจนถึงขั้นที่อาจทำให้สูญเสียความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ ประการสำคัญโดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองก็เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้นการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งในกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด และรัฐบาลเองมีการย้ำถึงความมั่นคงทางด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอด แม้แต่กระทั่งการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินเป้าหมายที่กำหนดด้วย

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

**ซึ่งหากจะอ้างการเปิดเสรีโทรคมนาคมก็ยังมีเงื่อนไขเวลาอีกหลายปีจึงมีผลใช้บังคับ ดังนั้นเมื่อพิจารณาแล้วจึงไม่สามารถอ้างเหตุผลการตราพระราชกำหนดว่าเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขั้นที่จะเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ**

ในอดีตการแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยการตราเป็นพระราชกำหนด แม้จะเคยมีการดำเนินการ ๓ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๙ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ ก็มีเหตุผลและความจำเป็นที่แตกต่างจากการตราเป็นพระราชกำหนดในครั้งนี้อย่างมาก กล่าวคือ ทั้งสามกรณีเป็นเรื่องของการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ก๊าซธรรมชาติสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิง และก๊าซธรรมชาติเหลว ซึ่งเป็นสินค้าใหม่ในขณะนั้น ซึ่งโดยลักษณะสินค้ามีความจำเป็นต้องกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตโดยทันทีฉบับหนึ่ง เป็นเรื่องของภาษีน้ำมัน ซึ่งจำเป็นจะต้องปรับปรุงอัตราภาษีให้สอดคล้องกับการดำเนินการลอยตัวราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันโดยทันทีฉบับหนึ่ง และเป็นเรื่องการป้องกันการนำน้ำมันไปใช้ผิดประเภทอีกฉบับหนึ่ง จึงต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพื่อให้โครงสร้างการใช้พลังงานเป็นไปอย่างถูกต้อง ส่วนการแก้ไขอีกสองครั้ง คือ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๓) และ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการแก้ไขโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ถึงเหตุผลและสาระในการแก้ไขแล้ว ฉบับหนึ่งเป็นการแก้ไขชื่อเรียกหน่วยการจัดเก็บภาษีก๊าซปิโตรเลียม (แอล.พี.จี.) และก๊าซที่คล้ายกันจาก “ลิตร” เป็น “กิโลกรัม” และอีกฉบับหนึ่งเป็นการปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่แก้ไขใน พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อพิเคราะห์การดำเนินการที่ผ่านมาจะมีเหตุผลความจำเป็นในการตราเป็นพระราชกำหนดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจชัดเจนมากกว่าการตราเป็นพระราชกำหนดสองฉบับนี้ ดังที่กล่าวมาแล้วอย่างชัดเจน

๓.๓ หากจะอ้างอิงการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตจำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดเพราะหากไม่มีการประกาศโดยทันทีทันใดแล้ว เมื่อทอดระยะเวลาประกาศออกไปอาจทำให้มีการกักตุนสินค้าเกิดการเก็งกำไร จนกระทั่งอาจเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังเช่น กรณีเชื้อเพลิง ก๊าซ น้ำมัน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ในกรณีของพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวนั้นมิได้มีลักษณะของสินค้าที่สามารถที่จะกักตุนได้หากไม่มีการตราเป็นพระราชกำหนดโดยทันที ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมคือสนามกอล์ฟ กิจการโทรคมนาคม กิจการที่ได้รับอนุญาตสัมปทานจากรัฐ ดังนั้นเมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้ จึงไม่มี

เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราโดยอ้างเหตุความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้เลย เพราะถึงไม่ตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวสินค้าดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้อยู่แล้ว หากจะตราในรูปของกฎหมายในลักษณะอื่น เช่น พระราชบัญญัติแม้จะมีการทอดระยะเวลาออกไปสินค้าหรือบริการดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้โดยลักษณะของสินค้านั้นเอง

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

**ประเด็นเบื้องต้น**

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า จะรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ หรือไม่

ตามคำร้องเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (๕๐๐ คน) เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นนั้นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ ประกอบกับคำร้องมีข้อความครบถ้วนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๕ จึงรับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔

ศาลรัฐธรรมนูญให้โอกาสสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวยื่นคำร้องเพิ่มเติมและให้โอกาสคณะรัฐมนตรีจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลในการเสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับและชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีหนังสือส่งบันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรี เรื่อง พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต พร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

**๑. ความเป็นมา**

๑.๑ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๖ กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นเรื่องด่วนมาก

๑.๒ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีคณะที่ ๕ (ฝ่ายเศรษฐกิจ) ซึ่งมีนายพรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน เป็นผู้พิจารณากลั่นกรองเพื่อความรอบคอบตามขั้นตอนปกติ คณะกรรมการกลั่นกรอง ฯ ได้พิจารณาเรื่องนี้เป็นการฉุกเฉินเร่งด่วนในวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๖ และมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำและหลักการบางเรื่อง โดยเห็นว่า เรื่องนี้มีความสำคัญเพราะกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐจึงให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งปกติแล้ว เรื่องที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรอง ฯ จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบเท่านั้น

๑.๓ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนี้ในวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ แล้ว มีมติรับหลักการแต่จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ (อธิบดีกรมสรรพสามิตและคณะ) ที่มาชี้แจงต่อที่ประชุม คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเรื่องนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงสมควรตราเป็นพระราชกำหนดมากกว่าตราเป็นพระราชบัญญัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอมาในครั้งแรก ขณะเดียวกันก็มีผู้เสนอว่า แม้จะควรตราเป็นพระราชกำหนด แต่ก็ควรตราโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒๐ มากกว่ามาตรา ๒๑๘ จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปปรับปรุงถ้อยคำและแก้ไขลักษณะวิธีการยกร่างในบางประเด็นเสียใหม่แล้วเสนอกลับมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่งภายในหนึ่งสัปดาห์โดยให้เสนอความเห็นด้วยว่าหากจะต้องตราเป็นพระราชกำหนด จะควรอาศัยอำนาจตามมาตราใด

๑.๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเสนอความเห็นกลับมายังคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๖ สรุปความได้ว่า

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

(๒) คณะรัฐมนตรีเคยตั้งข้อสังเกตเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ ว่าการแบ่งหมวดหมู่ในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตแต่เดิมมาก่อให้เกิดความเคลือบคลุมในการบังคับใช้ เพราะแบ่งประเภทสิ่งที่จะใช้เป็นฐานเรียกเก็บภาษีเป็นตอน ๆ ลักลั่นกันและไม่ตรงต่อความเป็นจริง กล่าวคือ

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

อันเห็นได้ว่าแต่ละตอนจะกล่าวถึงสินค้า (product) บริการ (service) หรือกิจการ (activity) แต่ตอนสุดท้าย (ตอนที่ ๙) กลับว่าด้วยสถานบริการซึ่งเป็นเรื่องของสถานที่ (place) ทำให้เห็นได้ว่าไม่เข้าชุดกัน (incompatible) การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสถานบริการจึงมักเกิดปัญหาโต้แย้งคัดค้านอยู่เสมอในข้อกฎหมาย โดยเฉพาะในแง่ความสมเหตุสมผลในการจัดเก็บในครั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นควรแก้ไขจากที่เคยระบุประเภทว่า “สถานบริการ” เป็นการระบุประเภทของ “บริการ”

(๓) ปรับปรุงแก้ไขเรื่องอื่นๆ เช่น บทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการ นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังได้เสนอร่างพระราชกำหนดมาสองแบบเพื่อให้คณะรัฐมนตรีเลือกว่าจะตราโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ หรือมาตรา ๒๒๐ ความแตกต่างระหว่างมาตราทั้งสองอยู่ที่ว่า ถ้าใช้มาตรา ๒๑๘ จะต้องปรากฏว่าเป็นเรื่องฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และมีความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้จะตราขึ้นในหรือนอกสมัยประชุมก็ได้ และไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องลับ ขณะเดียวกันต้องอยู่ภายใต้มาตรา ๒๑๕ ที่อาจมีผู้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ส่วนการใช้มาตรา ๒๒๐ นั้น ต้องเป็นการตราในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น และต้องเป็นเรื่องเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราอันจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วน และลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้ไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความจำเป็นในการตราเป็นพระราชกำหนดได้

๑.๕ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ แล้ว เห็นว่า การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคมและการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภค บริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพและบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... รวมสองฉบับตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว โดยให้แก้ไขวันใช้บังคับของร่างพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ เป็น “ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” เพื่อให้ตรงกับความเร่งด่วนของปัญหาและให้ดำเนินการเป็นเรื่องด่วนต่อไป

๑.๖ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ อีกครั้งหนึ่งแล้วจึงนำขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานกลับคืนมาเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๖ และได้นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ สำหรับเหตุผลตามที่ปรากฏท้ายพระราชกำหนดทั้งสองฉบับในราชกิจจานุเบกษา มีดังนี้

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

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

๑.๗ พระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ต่อมาในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ กระทรวงการคลังได้เสนอร่างประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) เพื่อกำหนดอัตราให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่งในช่วงเวลานี้ภายใต้กรอบพิกัดที่กำหนดในพระราชกำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไปตามที่เสนอ

**๒. การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ**

การตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ อยู่ภายใต้เงื่อนไขสองประการ คือ

ประการแรก ต้องตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา ... ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ... และ

ประการที่สอง ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

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

ในเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลนี้และรัฐบาลก่อนๆ เคยประสบกับภาวะที่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามมาตรา ๒๑๘ เพราะเหตุใดเหตุหนึ่งดังกล่าวข้างต้นมาแล้วหลายครั้ง ในครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเหตุผล ดังนี้

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

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

๒.๒ กิจการบางอย่างไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทยแต่ในปัจจุบันมีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังกำลังพิจารณาจะอนุญาตให้ดำเนินการได้เพื่อให้ทันกับความต้องการและความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศและเพื่อประโยชน์แก่การท่องเที่ยว ได้แก่กิจการเสี่ยงโชคประเภทการออกสลากกินแบ่งซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาดำเนินการดังที่เรียกว่า หวยออนไลน์บ้าง ล็อตโต้ (Lotto) บ้าง กิจการเหล่านี้เดิมทีไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตจึงจำเป็นต้องเร่งสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นรองรับ เพื่อเป็นการเตรียมการและให้ผู้ลงทุนได้ทราบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อประกอบการพิจารณายื่นคำขอในการลงทุน

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

ให้ชัดเจน แม้แต่ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค ในกฎหมายเดิมก็กล่าวถึงโดยไม่ปรากฏว่า มีพิกัดอัตราภาษีเท่าใดจึงไม่เคยมีการจัดเก็บภาษี ทำให้กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศด้านภาษีอากร ในครั้งนี้ได้จัดประเภทใหม่และระบุให้ชัดเจนว่า สนามกอล์ฟจัดอยู่ในประเภทกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค จัดอยู่ในประเภทกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ การออกสลากกินแบ่งจัดอยู่ในประเภทการเสี่ยงโชค และกิจการแต่ละอย่างดังกล่าวมีพิกัดเท่าใด

๒.๔ เรื่องที่มีผู้วิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดคือการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม

คณะรัฐมนตรีได้อภิปรายเรื่องนี้ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ และวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ เมื่อพิจารณาร่างพระราชกำหนดในเรื่องนี้ว่า ร่างพระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใด โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่แสดงว่าจะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทานและคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนาใดๆ ที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้เพราะคณะรัฐมนตรีตระหนักดีว่าการดำเนินการเช่นว่านั้นในขณะที่ยังไม่มีคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) อาจขัดต่อมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ในครั้งนี้เป็นเรื่องของ “พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต” เท่านั้น ไม่มีทางที่จะบิดเบือนหลบเลี่ยงให้กลายเป็นการแปรสัญญาสัมปทานไปได้เป็นอันขาด

การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลกระทบในแง่ของเศรษฐกิจในข้อที่ว่า ปัจจุบันมีเอกชนหลายรายได้รับสัญญาสัมปทานให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่จากรัฐวิสาหกิจสองแห่ง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๗ และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๕ บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าสัมปทานแก่รัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งหรือทั้งสองแห่งเป็นค่าตอบแทนรายปี (ขึ้นอยู่กับประเภทของการประกอบกิจการว่าเป็นโทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์เคลื่อนที่) อย่างไรก็ตาม ใน พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองแห่งนี้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยดำเนินการจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ขณะนี้อยู่ระหว่างการจำหน่ายหุ้นในบริษัททั้งสอง รัฐบาลทราบดีว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน การจะจำหน่ายหุ้นจำนวนมากในบริษัททั้งสอง ซึ่งขณะนี้ยังคงดำรงความเป็นรัฐวิสาหกิจเพราะรัฐถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ ให้แก่

ผู้สนใจชาวไทยย่อมเป็นไปได้ยาก จึงมีโอกาสสูงที่นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการเชิญชวนให้ซื้อหุ้น ดังที่เมื่อประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เดินทางไปบอกกล่าวเชิญชวนเรื่องนี้แก่นักลงทุนในต่างประเทศ (roadshow) โดยแจ้งเงื่อนไขเรื่องสิทธิประโยชน์และการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตให้ผู้สนใจทราบล่วงหน้าเพื่อความโปร่งใส

กระทรวงการคลังในฐานะผู้ดูแลเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศมีความวิตกว่า โดยที่ในปัจจุบัน ค่าสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมเป็นรายได้ที่บริษัทคู่สัญญาได้ชำระแก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งในที่สุดย่อมเป็นของรัฐทั้งหมด แต่เมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทและมีการจำหน่ายหุ้นแก่นักลงทุนต่างชาติแล้ว ต่อไปค่าสัมปทานนี้ก็จะตกเป็นรายได้ของบริษัทซึ่งอาจมีเอกชนต่างชาติถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบทำให้พ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่ว่าจะถือหุ้นเท่าใดรายได้นี้ก็จะมิได้เป็นของรัฐทั้งหมดอีกต่อไป หากแต่ต้องจัดสรรเป็นกำไรของบริษัท เป็นโบนัสของพนักงานและเป็นเงินปันผลของผู้ถือหุ้น วิธีที่จะทำให้ “ค่าสัมปทาน” แต่เดิมนี้ยังคงเป็นของรัฐเป็นส่วนใหญ่ก็คือการแปลงค่าสัมปทาน (ไม่ใช่แปรสัญญาสัมปทาน) บางส่วนให้เป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะทำให้รัฐเรียกเก็บได้ เพราะต้องส่งให้แก่รัฐโดยตรงที่เหลือจะจ่ายเป็นส่วนแบ่งแก่บริษัท พนักงานและผู้ถือหุ้น

ดังนั้น ผลจากพระราชกำหนดนี้คือ ในแง่ของบริษัทคู่สัญญาสัมปทานก็มิได้มีเหตุที่จะต้องชำระเงินแก่รัฐน้อยลงหรือมีภาระเพิ่มขึ้น เพราะยังคงต้องชำระเท่าเดิม ในแง่ของผู้ถือหุ้นเมื่อทราบล่วงหน้าแล้วว่า รายได้นี้ส่วนหนึ่งจะต้องชำระเป็นภาษีสรรพสามิตแก่รัฐก็มิได้ถือว่าเสียเปรียบ ในแง่ของประชาชนโดยเฉพาะผู้บริโภคก็มิได้มีเหตุที่จะต้องเสียค่าบริการเพิ่มขึ้น เพราะบริษัทสัมปทานมิได้มีภาระใดเพิ่มขึ้นจนต้องอ้างว่า โดยที่มีการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต จึงมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจนต้องผลักภาระไปสู่ผู้บริโภคเพราะภาษีสรรพสามิตเป็นเรื่องที่แบ่งเอาไปจากส่วนหนึ่งของค่าสัมปทานที่จะต้องชำระแก่รัฐ มิใช่เก็บซ้อนบนฐานเดิม คือ ค่าสัมปทานอีกทอดหนึ่ง

พิจารณาจากตัวอย่างจริงเปรียบเทียบกันต่อไปนี้ (ตัวอย่างนี้มีการแสดงในคณะรัฐมนตรี) ก่อนตราพระราชกำหนด

บริษัทสัมปทานมีรายรับจากโทรศัพท์พื้นฐานก่อนมีการตราพระราชกำหนด ดังนี้

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

ตามสัญญาสัมปทาน จะมีฐานแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่ร้อยละ ๑๖ และร้อยละ ๔๓ (สองบริษัท)

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

หลังตราพระราชกำหนด

- ส่วนแบ่งยังอยู่ที่ ๗,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีเช่นเดิม
- ยอดขายยังอยู่ที่ ๒๕,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีเช่นเดิม
- ฐานแบ่งผลประโยชน์ยังอยู่ที่ ร้อยละ ๑๖ และร้อยละ ๔๓ เช่นเดิม (สองบริษัท)

สิ่งที่เพิ่มมาคือ มีการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนด และประกาศกระทรวงการคลังออกตามพระราชกำหนด ในปัจจุบันมีอัตราจริงอยู่ที่ร้อยละ ๒

ขั้นแรก รัฐได้ภาษีสรรพสามิต ร้อยละ ๒ จากเงิน ๒๕,๐๐๐ ล้านบาท เท่ากับ ๕๘๐ ล้านบาทต่อปีไปก่อน (เงินจำนวนนี้รัฐไม่เคยได้รับในรูปของภาษีสรรพสามิต แต่เมื่อเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต เงินจำนวนนี้จำต้องชำระแก่กระทรวงการคลังโดยตรงในรูปของภาษีสรรพสามิต) ส่วน ทศท. ซึ่งเคยได้ ๗,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ต่อไปนี้จะได้เพียง (๗,๐๐๐ - ๕๘๐ = ๖,๔๒๐) ๖,๔๒๐ ล้านบาทต่อปี บริษัทสัมปทานได้ ๒๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีเช่นเดิม ซึ่งต้องเสียภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่มและอื่นๆ อีก

จะเห็นได้ว่า ส่วนที่ถูกกระทบคือรายได้ของ ทศท. เท่านั้น เพราะแทนที่จะได้ ๗,๐๐๐ ล้านบาท กลับต้องส่งให้รัฐก่อน ๕๘๐ ล้าน หรือเป็นรายได้ของบริษัท ทศท. ๖,๔๒๐ ล้านบาท เงินจำนวนนี้ต้องหักเป็นค่าอุปกรณ์ต่างๆ อื่น เป็นต้นทุนของ ทศท. อีกหลายพันล้านบาท คงเหลือเป็นเงินกำไรจะจัดสรรตอบแทนพนักงานและผู้ถือหุ้น (ซึ่งอาจเป็นชาวต่างประเทศ) ไม่กี่ร้อยล้านบาท

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

กิจการโทรคมนาคมประเภทสัญญาสัมปทานแล้วรัฐจะขาดรายได้ประจำแต่ละเดือนเป็นอันมาก (นอกจากโทรศัพท์พื้นฐานตามตัวอย่างข้างต้นแล้ว ยังมีโทรศัพท์มือถือ และอื่นๆ จากหลายบริษัทอีกด้วย) และหากตรากฎหมายในเรื่องนี้ช้าไปจน ทศท. ขายหุ้นแก่นักลงทุนไปแล้ว รัฐก็จะถูกตำหนิจนหมดความเชื่อถือได้ว่า ปิดบังข้อเท็จจริงปล่อยให้คนซื้อหุ้นแล้วตรากฎหมายมาทำให้ผู้ถือหุ้นเสียประโยชน์

กรณีดังกล่าวนี้เองที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ก่อนที่รัฐจะขาดรายได้จำนวนมากโดยผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนดโดยเร่งด่วน

อนึ่ง เมื่อพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ แล้ว บริษัทสัมปทานโทรคมนาคมได้นำเงินภาษีสรรพสามิตของวันที่ ๒๘ - วันที่ ๓๑ มกราคม รวม ๔ วัน ส่งให้กรมสรรพสามิต เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ เป็นเงิน ๔๕,๑๖๖,๖๗๗ บาท (ภาษีจาก ๔ วัน เท่านั้น)

**๓. กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้**

ดังกล่าวแล้วว่า เงื่อนไขในการออกพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ มีสองประการ คือ

ประการแรก เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา ... ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ... และ

ประการที่สอง เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

มาตรา ๒๑๙ อนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เฉพาะกรณีว่า “พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น” ซึ่งก็คือเฉพาะกรณีประการแรกนั่นเอง ส่วนกรณีประการสองนั้น มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นอำนาจการใช้ดุลพินิจในฝ่ายบริหารโดยแท้ (Discretitionary Power of the Executive) มาตรา ๒๑๙ จึงมิได้อนุญาตให้มีการส่งประเด็นนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

คณะรัฐมนตรีชี้แจงด้วยว่าเหตุใดคณะรัฐมนตรีจึง “เห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” ดังนี้

๓.๑ ในอดีต นับแต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นต้นมา ได้เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวมาแล้วหลายครั้ง แต่ครั้งที่นับว่าสำคัญ คือ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๙ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว

ทั้งสามครั้งได้กระทำโดยตราเป็นพระราชกำหนด อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยอ้างกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ข้อความในมาตรา ๑๕๗ เป็นเงื่อนไขอย่างเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั่นเอง

๓.๒ ขณะที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาการตราพระราชกำหนดนี้ (ระหว่างวันที่ ๑๔ - ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖) เป็นเวลาที่อยู่นอกสมัยประชุม การจะตราพระราชบัญญัติในขณะนั้นจึงไม่อาจกระทำได้ และแม้ว่ารัฐสภากำลังจะเปิดประชุมสมัยสามัญประจำปี ตั้งแต่วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เป็นต้นไป มีกำหนดเวลา ๑๒๐ วัน แต่การที่จะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาตามขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติต้องใช้เวลายาวนาน สภาผู้แทนราษฎรเองก็มีร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภา ฯ ได้สั่งบรรจุระเบียบวาระไว้แล้วค้างอยู่เมื่อก่อนปิดสมัยประชุมก่อนเป็นอันมาก อีกทั้งยังมีร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว อันจำต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของสภา ฯ มากหลายฉบับ จากการประสานกับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมีเหตุอันควรเชื่อว่า ถ้าเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตไปยังสภาผู้แทนราษฎรตามปกติจะต้องใช้เวลา ๑ - ๓ เดือน จึงจะผ่านขั้นตอนเฉพาะในชั้นสภาผู้แทนราษฎร และยังจะต้องเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป ซึ่งจะต้องใช้เวลาอีกไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน อันหมายความว่า ขณะนั้นรัฐสภาปิดสมัยประชุมแล้ว (วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๖) จึงไม่อาจตราพระราชบัญญัติดังกล่าวในสมัยประชุมที่เริ่มในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ได้ทัน ผลก็คือจะเป็นความเสียหายต่อระบบภาษีสรรพสามิต เนื่องจากบทบัญญัติที่มีอยู่เดิมเปิดช่องว่างให้มีการโต้แย้งคัดค้านได้ว่าสินค้าหรือบริการใดเข้าข่ายหรือไม่ และต้องจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยใช้พิกัดใด เช่น สนามกอล์ฟ ขณะเดียวกันสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ไนท์คลับ ดิสโกเธค การออกสลากกินแบ่งโดยใช้เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ดังที่เรียกในต่างประเทศว่า Lotto และกระทรวงการคลังอยู่ระหว่างพิจารณาว่าจะควรอนุญาตให้มีการดำเนินการได้หรือไม่ รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมก็เป็นเรื่องใหม่ยังไม่เคยมีพิกัดทำให้ไม่อาจจัดเก็บได้ จึงสมควรระบุให้ชัดเจนและกำหนดพิกัดอัตราภาษีขึ้นเพื่อเรียกเก็บเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศโดยเร่งด่วน ความจำเป็นเหล่านี้เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วด้วยความรอบคอบหลายครั้งทั้งในชั้นคณะกรรมการกลั่นกรอง และในชั้นคณะรัฐมนตรีเองถึงสองครั้งจึงได้มีมติว่าเรื่องนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หากล่าช้าออกไปแม้เพียงวันเดียว รัฐจะขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากรายการใหม่

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

**๔. คำชี้แจงคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่าพระราชกำหนดสองฉบับตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง รวมสามข้อ ซึ่งคณะรัฐมนตรีขอชี้แจง ดังนี้

คำร้องข้อ ๑ คณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วยกับหลักการที่ระบุมาในหนังสือคำร้องที่ ๑

คำร้องข้อ ๒ (๒.๑) หนังสือคำร้องหน้า ๓ ระบุว่า ในเรื่องของภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรงหรืออาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่ คณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับหลักการนี้ แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วว่า การตราพระราชกำหนดครั้งนี้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวข้างต้นทุกประการตามข้อมูลที่รัฐบาลได้รับรายงานมา กล่าวคือรัฐบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งควรจัดเก็บได้มากขึ้นกว่าที่ผ่านมา เช่น จัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด กิจการโทรคมนาคม สัมปทาน ไนท์คลับ สนามกอล์ฟ ดังที่เมื่อตราพระราชกำหนดแล้วรัฐสามารถจัดเก็บได้ทันที ตั้งแต่วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ ๒๘ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม จากเวลาเพียง ๔ วัน รัฐเก็บภาษีจากสถานอาบอบนวดเฉพาะในกรุงเทพมหานครได้ ๖๕๘,๘๑๐ บาท จากไนท์คลับได้ ๖๘,๒๓๒ บาท และจากกิจการโทรคมนาคมสัมปทานได้ ๔๕ ล้านบาทเศษ ซึ่งภาษีเหล่านี้ไม่เคยจัดเก็บเป็นรายได้ของรัฐมาก่อน

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

คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินกำกับดูแลกระทรวงการคลังได้รับทราบข้อมูลในทางตรงกันข้ามกับคำร้องว่า หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการเพื่อตราพระราชกำหนดก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมหาศาลจากกิจการสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวดไนท์คลับ ซึ่งถือว่าเป็นบริการบันเทิงที่ฟุ่มเฟือย กิจการสนามกอล์ฟ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการโทรคมนาคมซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมดจะไม่เป็นของรัฐส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอีกต่อไปในภาวะเศรษฐกิจขณะนี้ รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้เข้ารัฐจากทุกทางเพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายอุดรูรั่วของการจัดหารายได้เข้ารัฐ สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร และมีตัวเลขพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนรองรับการลงทุนจากต่างชาติที่จะเข้ามาจัดตั้งสถานบริการบันเทิง สถานธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟและการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ทศท และบริษัท กสท ในประเทศไทยอันจะเป็นการระดมทุนเข้าประเทศ ส่งเสริมการลงทุน และการท่องเที่ยว ก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศ จากการเก็บภาษีทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐอีกเป็นจำนวนมาก ในการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไปเชิญชวนชาวต่างชาติให้มาลงทุนในประเทศไทยเมื่อปลายเดือนมกราคม ก็ได้มีการนำพระราชกำหนดนี้ไปชี้แจงต่อชาวต่างประเทศดังกล่าวด้วย จนได้รับความสนใจเป็นอันมาก โดยถือว่าชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม คณะรัฐมนตรีจึงถือว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลสร้างรายได้แก่รัฐ และความเชื่อมั่นในการลงทุน นับว่าเป็นการสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

คณะรัฐมนตรีชี้แจงเพิ่มเติมด้วยว่า การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้เป็นไปเพื่อรักษาระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศ เพราะหากปล่อยให้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการหรือกิจการต่าง ๆ สับสนหรือไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้อันพึงได้ ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบภาษีของประเทศ รายได้ที่รัฐได้มาจากพระราชกำหนดนี้ถือว่ามีจำนวนมาก เฉพาะภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมสัมปทานเพียงอย่างเดียวในช่วงเวลา ๔ วัน มีจำนวนถึง ๔๕ ล้านบาทเศษ หากคิดจากจำนวนเวลาทั้งเดือนซึ่งรัฐจะมีรายได้ประเภทนี้

อย่างสม่ำเสมอเป็นรายเดือนทุกเดือน และหากคิดจากเวลาทั้งปีแล้วจะเห็นได้ว่ามีจำนวนมากพอที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศและอุดหนุนงบประมาณของประเทศได้อย่างดี การที่ผู้ร้องวิจารณ์ว่าการตราพระราชกำหนดไม่ก่อให้เกิดผลในด้านบวกจึงเป็นการกล่าวโดยไม่ทราบข้อเท็จจริง ส่วนที่กล่าวในคำร้องหน้า ๖ นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับความฉุกเฉินเร่งด่วนซึ่งมีการนำคำให้สัมภาษณ์ของบุคคลในรัฐบาลที่กล่าวเป็นส่วนตัวและตัดทอนหรือเลือกเอาแต่เฉพาะข้อความที่ได้ประโยชน์มาอ้างอิง คณะรัฐมนตรีเห็นว่าประเด็นนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ผู้ร้องจึงไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

(๓.๒) การตราพระราชกำหนดในเรื่องนี้มิใช่การบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ให้ไว้ทุกประการ การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องป้องกันการกักตุนสินค้าดังที่ผู้ร้องอ้างตรงกันข้าม การกักตุนสินค้าในบางกรณีอาจใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วจัดการได้ โดยไม่ต้องมีกฎหมายใหม่ ดังนั้น การจะพิจารณาว่าเรื่องใดเกี่ยวด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่ จึงควรพิจารณาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการไม่มีกฎหมายมาควบคุมหรือมีแต่ล่าช้า การที่กฎหมายไม่ครอบคลุมเพียงพอ หรือเกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ หรือหากปล่อยทิ้งไว้จะทำให้ระบบภาษีของประเทศไม่ได้รับความเชื่อถือ เพราะมีช่องว่างจนอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดฉบับที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับฉบับแรก จึงจำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตามนัยที่กำหนดไว้ในฉบับแรก ส่วนพระราชกำหนดฉบับแรกได้ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นกรณีเร่งด่วน จึงได้ดำเนินการตราขึ้นตามมาตรา ๒๑๘

คณะรัฐมนตรีตระหนักในอำนาจด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา และระมัดระวังอยู่เสมอที่จะไม่กระทบกระเทือนหรือล่วงล้ำอำนาจดังกล่าว แต่ในกรณีนี้เป็นความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น ในชั้นพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มีผู้ยกประเด็นขึ้นว่าโดยที่กรณีนี้เกี่ยวด้วยภาษีอากรซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงควรตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ ไม่ใช่มาตรา ๒๑๘ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะไม่อาจมีผู้ใดส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๙ ได้ แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าการตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นเรื่องจำเป็นและปกติธรรมดา ไม่มีสิ่งใดที่รัฐบาลควรหลบเลี่ยงหรือเกรงกลัวว่าไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่สำคัญคือเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ที่เห็นประจักษ์ หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องเร่งตราขึ้นเป็นกฎหมายเพื่อรองรับการลงทุนต่างๆ ที่กำลังเข้ามาโดยไม่อาจรอการตราพระราชบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ หรือแม้แต่จะรอเพื่อให้เข้าสู่การเปิดสมัยประชุมในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แล้วตราเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ ได้ เพราะหากทำเช่นนั้นก็อาจช้าไปและไม่สมควร คณะรัฐมนตรีจึงเห็นชอบให้ดำเนินการตราพระราชกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวส่งผู้แทนมาชี้แจงเพิ่มเติมประกอบคำร้องรวมทั้งให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้เสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาส่งผู้แทนมาชี้แจงประกอบบันทึกคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีต่อศาลรัฐธรรมนูญ รายละเอียดปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญได้เชิญผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งสถาบันดังกล่าวได้ส่งผู้มาชี้แจง ดังนี้

๑. รศ. ดร.ปราณี ทินกร อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒. รศ. ดร.ชวนชัย อัชนันท์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๓. ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

สรุปคำชี้แจงได้ดังนี้

**สรุปคำชี้แจงของนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**

รศ. ดร.ปราณี ทินกร อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชี้แจงสรุปว่า

การพิจารณาถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น จะพิจารณาถึงการเติบโตของประเทศ ศักยภาพในอนาคตของประเทศ และรายได้ของรัฐบาล อย่างไรก็ดีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตไม่ได้มีส่วนให้รัฐบาลมีความมั่นคง หรือเศรษฐกิจมีความมั่นคงมากขึ้น เนื่องจากภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมนี้เป็นส่วนที่ดึงมาจากส่วนแบ่งรายได้ที่ได้รับอยู่แล้วจากค่าสัมปทาน จึงไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบ ทางด้านภาพรวมของเศรษฐกิจ การเติบโตของการส่งออก การบริโภค รายได้รัฐ เป็นไปตามข้อมูลที่ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้แถลงไว้ซึ่งค่อนข้างชัดเจนว่า เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตที่ค่อนข้างดีและรายได้จากภาษีของรัฐเพิ่มตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น

ไม่พบว่ารัฐมีความจำเป็นที่จะต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น การเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมมีส่วนทำให้บริษัทรายใหม่ไม่สามารถเข้ามาแข่งได้ เพราะที่บริษัทรายเก่าได้เปรียบเนื่องจากมีฐานลูกค้าอยู่จำนวนมาก ก็จะทำให้มีข้อได้เปรียบเหนือคู่แข่งรายใหม่ ตลาดนี้จะถูกครอบงำโดยผู้ผลิตเพียงไม่กี่ราย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องแปรรูปนี้ก็มีโอกาสที่จะถูกครอบงำได้ เพราะฉะนั้น ในระยะยาวประชาชนจะเสียประโยชน์

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

**สรุปคำชี้แจงของนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

รศ. ดร.ชวนชัย อัชนันท์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ชี้แจงสรุปว่า

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

ประเด็นความมั่นคงในทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในความหมายของนักเศรษฐศาสตร์ คงจะหมายความว่า

๑. มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ

๒. อัตราเงินเฟ้อไม่ควรจะเกินร้อยละ ๑๐

๓. อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในความเป็นจริงแล้วจะต้องเกินกว่าร้อยละ ๔.๕ โดยหักเงินเฟ้อเพื่อให้เป็นอัตราการเติบโตที่แท้จริง

๔. การขาดดุลชำระเงินจะต้องไม่เกินร้อยละ ๕

๕. หนี้ของรัฐนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕

๖. หนี้เปรียบเทียบกับการส่งออกต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕

จึงเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนด ควรตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้มีการตรวจสอบและประชาพิจารณ์อันจะเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือแก่รัฐบาลมากขึ้น

**สรุปคำชี้แจงของนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย**

ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ชี้แจงสรุปได้ว่า

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบเป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปจะมี ๔ กรอบที่ผู้ดำเนินนโยบายจะพึงกระทำ คือ

เป้าหมายที่ ๑ เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้เศรษฐกิจโตประมาณร้อยละ ๕ ขึ้นไป

เป้าหมายที่ ๒ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนทุกกลุ่มในประเทศ ให้ผู้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ด้วยความเป็นธรรม

เป้าหมายที่ ๓ เพื่อให้เกิดเสรีในทางเศรษฐกิจ คือ ทำให้เกิดมีการแข่งขันกันได้อย่างเสรี สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กฎ ระเบียบต่างๆ ได้อย่างเสรีโดยไม่มีข้อจำกัดมากนัก

เป้าหมายที่ ๔ เพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ คือ เศรษฐกิจไม่ปรับตัวเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลงมากนักใน ๒ ประเด็นหลัก คือ เสถียรภาพภายในประเทศและเสถียรภาพภายนอกประเทศ

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

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

เศรษฐกิจไทยยังไม่มีความมั่นคงในการฟื้นตัว เศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัวทั้งระบบเศรษฐกิจในทุกภาคธุรกิจมีการฟื้นตัวเพียงบางส่วนของภาคธุรกิจ เศรษฐกิจโลกยังไม่ฟื้นตัวอย่างชัดเจน โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น ความเสี่ยงของเศรษฐกิจไทยทั้งภายในและภายนอกประเทศยังมีอยู่

ภายในประเทศ รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป เอกชนยังไม่กลับเข้ามาลงทุน ธนาคารยังมีปัญหาความเสี่ยงภายนอกประเทศ การส่งออกไม่แน่นอน ฉะนั้น โดยสรุปเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้วแต่ยังไม่แสดงถึงความมั่นคงในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ การฟื้นตัวของเศรษฐกิจภายในประเทศสังเกตได้จากภาคเอกชนจะค่อยๆ ปรับตัวดีขึ้น สัญญาณที่เห็นได้ คือ ธนาคารเริ่มปล่อยสินเชื่อ ในเชิงวิชาการเศรษฐกิจไทยภายในประเทศน่าจะลดความเสี่ยงลงได้ภายใน ๒ ปี หรือ ๓ ปี ค่อยๆ มีความมั่นคงในการฟื้นตัว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดว่าเศรษฐกิจไทยน่าจะโต ร้อยละ ๕ ขึ้นไปหลังจากปี ๒๕๔๗ รัฐบาลก็คงมีความมั่นใจอย่างนั้น ตอนนี้ประเทศไทยยังไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แนวโน้มอนาคตจะปรับตัวไปในทิศทางที่ดีขึ้น ความเสี่ยงต่างประเทศคือการส่งออก หลายฝ่ายเห็นว่าเศรษฐกิจสหรัฐ เศรษฐกิจยุโรป เศรษฐกิจญี่ปุ่น น่าจะทยอยปรับตัวดีขึ้นปี ๒๕๔๗ - ๒๕๔๘ ทุกอย่างน่าจะปรับตัวดีขึ้นและการส่งออกของไทยน่าจะขยายตัวได้ ร้อยละ ๕ - ๖ ภาควิชาการ ภาครัฐบาล ภาคราชการ คาดว่าเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๔๗ น่าจะเริ่มปรับตัวที่ดีขึ้น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจไทยจะเริ่มดีขึ้นเป็นลำดับ เศรษฐกิจไทยตอนนี้ยังไม่มั่นคงในการฟื้นตัว แต่เศรษฐกิจไทยเริ่มคลี่คลายปัญหาไปเรื่อยๆ

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

**ข้อกฎหมาย**

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๑๘ “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

.....”

มาตรา ๒๑๙ “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

มาตรา ๒๒๐ “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

**ประเด็นการวินิจฉัย**

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

**ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย**

จากประเด็นการวินิจฉัยในเรื่องนี้ เพื่อความชัดเจน สมควรแยกการพิจารณาเป็น ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก การตราพระราชกำหนด ๒ ฉบับข้างต้น เป็นความชอบธรรมของคณะรัฐมนตรีหรือไม่

ประเด็นที่สอง การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว สอดคล้องกับความหมาย “ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” หรือไม่

ประเด็นที่สาม การดำเนินการของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับสอดคล้องกับบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้ หรือไม่

ประเด็นแรก

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติในมาตรานี้ จึงเป็นที่ยอมรับโดยไม่มีข้อสงสัยว่า รัฐสภา มีอำนาจและมีหน้าที่พิจารณาและตรากฎหมาย โดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และถือเป็นหลักสากล แต่หลักการทุกหลักอาจมีข้อยกเว้น เพราะตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติถึงการตราพระราชกำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๒๐ ใน “หมวด ๗ คณะรัฐมนตรี” ที่จะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้กำหนดเงื่อนไขไว้

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

และการที่ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่ไม่ได้พิจารณามาตรา ๒๑๘ วรรคสองและวรรคสาม ด้วยเหตุผล ๒ ประการ ประการแรก เนื่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร ขอให้พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ประการที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ว่า

“ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง จะเห็นได้ว่ากรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นกรณีที่พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจึงจะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกและประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

โดยเหตุผลที่ได้กล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น”

จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการดำเนินการในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี จะเหมาะสมหรือไม่เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีขอบเขตจำกัด เฉพาะส่วนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น

จึงเห็นได้ว่า การที่คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนด ทั้ง ๒ ฉบับ เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นความชอบธรรม เพราะคณะรัฐมนตรีชุดต่างๆ ที่ผ่านมาก็ได้เคยใช้อำนาจนี้มาแล้ว

ประเด็นที่สอง

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

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

คำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นมีเหตุผลหลายประการ เช่น ตามที่กล่าวว่า

“ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใดๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นที่คาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่และยังไม่ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ยังไม่ได้ เพราะหากตีความคำว่า “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในงานทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้วย่อมทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง”

เป็นแนวการดำเนินการเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในมุมที่แคบ ไม่ใช่มองอย่างกว้าง

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

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

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

ประเด็นที่สาม

บรรทัดฐานการพิจารณาพระราชกำหนดสอดคล้องกับการดำเนินการในอดีตหรือไม่

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

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

นายผัน จันทรปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๔/๒๕๔๖** **วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

**เรื่อง พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๓ คน ซึ่งได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามความเห็นลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย โดยความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสรุปได้ดังนี้

๑. ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชน และพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาล และอำนาจตุลาการทางศาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ นั้น ถือว่าองค์กรที่มีความชอบธรรมสูงที่สุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจตรากฎหมาย หมายถึงการตัดสินใจว่าจะกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับในรัฐหรือไม่ และกฎเกณฑ์ดังกล่าวควรจะมีเนื้อหาอย่างไร จึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะซึ่งได้แก่กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น และเพื่อไม่ให้องค์กรฝ่ายบริหารดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับโดยไม่เคารพหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙

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

ก. ความปลอดภัยของประเทศ

ข. ความปลอดภัยสาธารณะ

ค. ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

ง. ป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

(๑) การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่กล่าวมาหรือไม่ หากพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และโดยเหตุที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อันเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบและเป็นเหตุที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นกล่าวอ้างนั้นมีความหมายอย่างไร ในการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงนั้น นอกจากจะพิเคราะห์ความหมายสามัญของถ้อยคำดังกล่าวแล้วจะต้องพิเคราะห์วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ บริบทแวดล้อม ถ้อยคำ ตลอดจนผลที่จะตามมาจากการตีความถ้อยคำดังกล่าวด้วย การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัตินั้น เห็นได้ว่าจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือมีภยันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้า จนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความวิกฤติของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจ

ตราพระราชกำหนด สภาพแห่งความวิกฤติของปัญหาอาจจะเป็นเรื่องของความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่าเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมากจนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบกระเทือนต่อภาวะการเงิน การคลังอย่างรุนแรง หรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่

ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใดๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” ไม่ได้ หากให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในงานนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนดและให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้ก่อน โดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมาก จนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันไร้ความหมายลง และจะเป็นการถางทางให้รัฐบาล มีอำนาจเบ็ดเสร็จในที่สุด

(๒) การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับ คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่กล่าวมาหรือไม่ หากพิเคราะห์เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นว่า จากการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะ

รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเห็นว่าเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ดังจะได้แสดงเหตุผลประกอบข้อเท็จจริงในข้อต่อไป ดังนั้น เมื่อพระราชกำหนดฉบับนั้นเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจึงเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

๓. มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นมีอยู่หรือไม่ พิเคราะห์เนื้อหาของพระราชกำหนดดังกล่าวประกอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้ว เห็นว่า

(๑) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนดไม่มีอยู่ การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดา ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ที่ว่าการดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดานั้นจะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดนั้นเองที่กล่าวว่าการกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หาได้มีความในตอนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจกล่าวคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่แนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่ปรากฏอยู่เลย การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าก่อนที่จะได้ดำเนินการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้มีบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ออกมาคัดค้านการดำเนินการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม ย่อมจะเห็นได้ว่า หากคณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ กรณีนี้ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่า และยังจะเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย เพราะหากคณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายดังกล่าวในรูปของร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ประเด็นต่างๆ ในกฎหมายจะกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่บุคคลหลายฝ่ายทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภาจะได้แสดงความเห็นอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์ ก่อนที่รัฐสภาจะได้ตัดสินใจตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับต่อไป

(๒) หากมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงกิจการด้านบริการ โดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราสรรพสามิตเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐรวมถึงบริการอื่นๆ ที่ตราไว้แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าข้อพิจารณาคือ การรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องมีผลใน ๒ ด้าน ในด้านหนึ่งการกำหนดจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะมีผลในทางด้านบวกคือทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือในทางด้านลบ คือ ถ้าหากไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อพิจารณาดูเหตุผลในการตราประกอบข้อกฎหมายทั้งหมดแล้วเห็นว่า ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว แต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่าหากไม่เพิ่มขึ้นแล้ว จะทำให้เศรษฐกิจของชาติเกิดล่มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกมาอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน แม้ในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวออกมาก็จะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางด้านเศรษฐกิจได้ กล่าวคือ ในแง่ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นก็เป็นกิจการซึ่งจะต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้รัฐอยู่แล้ว การกำหนดจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นดังกล่าวก็เป็นเรื่องที่ทำให้กิจการดังกล่าวจำเป็นจะต้องจ่ายภาษีเพิ่มตามที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับ แต่ถึงไม่มีการจ่ายกิจการดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจจนถึงขั้นที่อาจทำให้สูญเสียความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ ประการสำคัญโดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองก็เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้นการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งในกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด และรัฐบาลเองก็มีการย้ำถึงความมั่นคงด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอด แม้แต่กระทั่งการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดด้วยซ้ำไป

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการในตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณีกิจการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน ข้ออ้างของรัฐบาลว่า กรณีกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวเสมือนกับเป็นการจ่ายเท่าเดิมแต่แบ่งจ่าย ๒ ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิตและส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัญญาสัมปทาน จะเห็นได้ว่าคำอธิบายเหตุผลและข้อชี้แจงดังกล่าวนั้นไม่มีเหตุผลในทางด้านที่ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของรายได้ซึ่งกิจการโทรคมนาคมก็ยังมีเงื่อนไขเวลาอีกหลายปีจึงมีผลบังคับใช้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาดูแล้วจึงไม่สามารถอ้างเหตุผลการตราพระราชกำหนดว่าเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขั้นจะเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

๔. ในอดีตการแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยการตราเป็นพระราชกำหนด แม้จะเคยมีการดำเนินการ ๓ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๙ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ ก็มีเหตุผลและความจำเป็นที่แตกต่างจากการตราเป็นพระราชกำหนดในครั้งนี้อย่างมาก กล่าวคือ ทั้ง ๓ กรณีเป็นเรื่องของกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตก๊าซธรรมชาติสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิงและก๊าซธรรมชาติเหลว ซึ่งเป็นสินค้าใหม่ในขณะนั้น ซึ่งโดยลักษณะสินค้ามีความจำเป็นต้องกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตโดยทันทีฉบับหนึ่งเป็นเรื่องของภาษีน้ำมัน ซึ่งจำเป็นจะต้องปรับปรุงอัตราภาษีให้สอดคล้องกับการดำเนินการลอยตัวราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันโดยทันทีฉบับหนึ่ง และเป็นเรื่องการป้องกันและการนำน้ำมันไปใช้ผิดประเภทอีกฉบับหนึ่ง จึงต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพื่อให้โครงสร้างการใช้พลังงานเป็นไปอย่างถูกต้อง ส่วนการแก้ไขอีก ๒ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๕๓๓ (ฉบับที่ ๒) และ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการแก้ไขโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ดูเหตุผลและสาระในการแก้ไขแล้ว ฉบับหนึ่งเป็นการแก้ไขชื่อเรียกหน่วยการจัดเก็บภาษีก๊าซปิโตรเลียม (แอล.พี.จี.) และก๊าซที่คล้ายกัน จาก “ลิตร” เป็น “กิโลกรัม” และมีการปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ดูการดำเนินการที่ผ่านมาจะมีเหตุผลความจำเป็นในการตราเป็นพระราชกำหนดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจชัดเจนมากกว่าการตราเป็นพระราชกำหนด ๒ ฉบับ ดังที่กล่าวมาแล้วอย่างชัดเจน

๕. หากจะอ้างอิงการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตจำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดเพราะหากไม่มีการประกาศโดยทันทีทันใดแล้ว เมื่อทอดระยะเวลาประกาศออกไปอาจทำให้มีการกักตุนสินค้าเกิดการเก็งกำไร จนกระทั่งอาจจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังเช่นกรณีเชื้อเพลิงก๊าซ น้ำมัน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ในกรณีของพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวนั้นมิได้มีลักษณะของสินค้าที่สามารถจะกักตุนได้หากไม่มีการตราเป็นพระราชกำหนดโดยทันที ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิง

หรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมคือ สนามกอล์ฟ กิจการโทรคมนาคม กิจการที่ได้รับอนุญาตสัมปทานจากรัฐ ดังนั้น เมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราโดยอ้างเหตุความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้เลย เพราะถึงไม่ตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวสินค้าดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้อยู่แล้ว หากจะตราในรูปของกฎหมายในลักษณะอื่น เช่น พระราชบัญญัติแม้จะมีการทอดระยะเวลาออกไป สินค้าหรือบริการดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้โดยลักษณะของสินค้านั้นเอง

๖. การดำเนินการตราพระราชกำหนดในกรณีนี้ของคณะรัฐมนตรี นอกจากจะเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังขัดต่อหลักการพื้นฐานในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวเป็นหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรที่จะต้องธำรงรักษาไว้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๓ คน มีความเห็นพ้องต้องกันว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และมีผลให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกัน สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยชี้ขาดให้พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น

คณะรัฐมนตรีส่งบันทึกคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญสรุปว่า

เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๖ กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นเรื่องด่วนมาก คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ มีมติรับหลักการ และเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ สมควรตราเป็นพระราชกำหนด จึงให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก่อน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเสนอความเห็นควรออกเป็นพระราชกำหนดสองฉบับ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ แล้ว เห็นว่าการออกพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคมและการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภคบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพและบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานกลับคืนมา เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๖ และได้พิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ สำหรับเหตุผลตามที่ปรากฏท้ายพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมีดังนี้

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดคือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลง การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดคือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

การที่จะพิจารณาว่าพระราชกำหนดที่ตราขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่นั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

และมีการบังคับการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมในยามที่รัฐจำเป็นต้องจัดหารายได้เพิ่มเติมประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดรายจ่าย ในยามที่รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงและไม่จำเป็นประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ชาวต่างชาติ นักลงทุนและเจ้าหนี้ประการหนึ่งหรือช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวถึงขั้นวิกฤติอีกประการหนึ่ง

ในเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลนี้และรัฐบาลก่อน ๆ เคยประสบกับภาวะที่มีความจำเป็นต้องออกพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ หลายครั้ง ในครั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนด ด้วยเหตุผลดังนี้

๑. คำนิยามและความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมยังไม่ชัดเจนพอ ก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด เช่น ข้อความในตอนที่ ๕ ที่ว่าให้จัดเก็บจาก “สถานบริการ” มีผู้เห็นว่าย่อมหมายความถึงอาคารสถานที่เท่านั้น รัฐจึงสามารถเรียกเก็บจากการประกอบกิจการได้นอกจากนั้นเดิมที่ให้จัดเก็บจากสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัวซึ่งมีผู้เห็นว่ากิจการสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัวก็ดี ต้องชำระภาษีสรรพสามิตทั้งสิ้น ซึ่งไม่ตรงกับประสงค์ของทางราชการ และนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมกิจการสปา การนวดแบบไทยแผนโบราณตลอดจนการนวดฝ่าเท้าอันเป็นธุรกิจเพื่อสุขภาพและชาวต่างชาตินิยมเข้ามาใช้บริการในประเทศไทยทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นอันมาก กิจการเหล่านี้ไม่มีการให้บริการอาบน้ำหรืออบตัว แต่ถ้อยคำในกฎหมายเดิมบัญญัติว่า “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจไม่กล้ากำหนดพิกัด ในเวลาที่ผ่านมาจึงไม่เคยเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทนี้เลย ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ จึงสมควรกำหนดคำนิยามและพิกัดเสียใหม่โดยเร่งด่วนให้ชัดเจน

๒. กิจการบางอย่างไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทยแต่ในปัจจุบันมีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังกำลังพิจารณาจะอนุญาตให้ดำเนินการได้เพื่อให้ทันกับความต้องการและความจำเป็นทางเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศ และเพื่อประโยชน์แก่การท่องเที่ยว ได้แก่กิจการเสี่ยงโชคประเภทการออกสลากกินแบ่งซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เรียกว่า หวยออนไลน์ ล็อตโต้ กิจการเหล่านี้เดิมทีไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต จึงจำเป็นต้องเร่งสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นรองรับ เพื่อเป็นการเตรียมการและให้ผู้ลงทุนได้ทราบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน

๓. สินค้าหรือบริการบางอย่างที่แม้จะมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต แต่ก็ได้จัดประเภทไว้อย่างไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เป็นปัญหาในการกำหนดพิกัด เช่น สนามกอล์ฟ เดิมจัดอยู่ในประเภทที่ ๐๕.๘๐ ซึ่งเกิดความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน เพราะไม่มีผู้ใดทราบว่า ประเภทที่ ๐๕.๘๐ ได้แก่อะไรบ้าง ผู้ประกอบการสนามกอล์ฟบางแห่งไม่ยอมชำระภาษี และมีคดีฟ้องร้องอยู่ในศาลปกครองในขณะนี้โดยสมาคมกอล์ฟได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิตว่า เรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสนามกอล์ฟไม่ถูกต้อง ขัดกฎหมาย เพราะบทบัญญัติตอนที่ ๕ ของพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ให้เก็บได้จากสถานบริการเท่านั้น ข้อความตอนที่ ๕ เดิมได้นิยามว่า หมายถึง สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ สมาคมกอล์ฟเห็นว่า สนามกอล์ฟเป็นสนามกีฬา มิใช่สถานบริการบันเทิงหรือหย่อนใจ รัฐจึงไม่อาจเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตได้ ในการออกพระราชกำหนดครั้งนี้จึงได้ระบุถึงสนามกอล์ฟให้ชัดเจน ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค ในกฎหมายเดิมไม่ปรากฏว่า มีพิกัดอัตราภาษีเท่าใด จึงไม่เคยมีการจัดเก็บภาษีทำให้กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศด้านภาษีอากร ในครั้งนี้ได้จัดประเภทใหม่และระบุให้ชัดเจนว่า สนามกอล์ฟจัดอยู่ในประเภทกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค จัดอยู่ในประเภทกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ การออกสลากกินแบ่งจัดอยู่ในประเภทกิจการเสี่ยงโชค และกิจการแต่ละอย่างมีพิกัดเท่าใด

๔. การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใด โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่แสดงว่าจะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทาน และคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนาใดๆ ที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีตระหนักดีว่าการดำเนินการเช่นว่านั้นในขณะที่ยังไม่มีคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) อาจขัดต่อมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในครั้งนี้เป็นเรื่องของ “พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต” เท่านั้น ไม่มีทางที่จะบิดเบือนหลบเลี่ยงให้กลายเป็นการแปรสัญญาสัมปทานไปได้เป็นอันขาด

การออกพระราชกำหนดมีผลกระทบในแง่ของเศรษฐกิจในข้อที่ว่า ปัจจุบันมีเอกชนหลายรายได้รับสัญญาสัมปทานให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์มือถือจากรัฐวิสาหกิจสองแห่ง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าสัมปทานแก่รัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือทั้งสองแห่งเป็นค่าตอบแทนรายปี ในพ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองแห่งนี้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยดำเนินการจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัท ทศท จำกัด และบริษัท กสท จำกัด ขณะนี้อยู่ระหว่างการจำหน่ายหุ้นในบริษัท

ทั้งสอง ในสถานการณ์ปัจจุบัน การจะจำหน่ายหุ้นจำนวนมากให้แก่ผู้สนใจชาวไทยย่อมเป็นไปได้ยาก จึงมีโอกาสสูงที่นักลงทุนชาวต่างชาติจะเข้ามาถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว กระทรวงการคลัง มีความวิตกว่า โดยที่ในปัจจุบัน ค่าสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมเป็นรายได้ที่บริษัทคู่สัญญาชำระแก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งในที่สุดย่อมเป็นของรัฐทั้งหมด แต่เมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทและมีการจำหน่ายหุ้นแก่นักลงทุนต่างชาติ ต่อไปค่าสัมปทานนี้ก็จะตกเป็นรายได้ของบริษัทซึ่งอาจมีเอกชนต่างชาติถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบทำให้พ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่ว่าจะถือหุ้นเท่าใดรายได้ส่วนนี้จะมิได้เป็นของรัฐทั้งหมดอีกต่อไป แต่ต้องจัดสรรเป็นกำไรของบริษัท เป็นโบนัสของพนักงาน และเป็นเงินปันผลของผู้ถือหุ้น วิธีที่จะทำให้ “ค่าสัมปทาน” ยังคงเป็นของรัฐเป็นส่วนใหญ่ก็คือการแปลงค่าสัมปทาน (ไม่ใช่แปรสัญญาสัมปทาน) บางส่วนให้เป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะทำให้รัฐเรียกเก็บได้ เพราะต้องส่งให้แก่รัฐโดยตรง ที่เหลือจะจ่ายเป็นส่วนแบ่งแก่บริษัท พนักงาน และผู้ถือหุ้น

ผลจากพระราชกำหนดนี้ ในแง่ของบริษัทคู่สัญญาสัมปทานมิได้มีเหตุที่จะต้องชำระเงินแก่รัฐน้อยลง หรือมีภาระเพิ่มขึ้น เพราะยังต้องชำระเท่าเดิม ในแง่ของผู้ถือหุ้นเมื่อทราบล่วงหน้าแล้วว่ารายได้นี้ส่วนหนึ่งจะต้องชำระเป็นภาษีสรรพสามิตแก่รัฐก็มิได้ถือว่าเสียเปรียบ ในแง่ของประชาชนโดยเฉพาะผู้บริโภคก็มิได้มีเหตุที่จะต้องเสียค่าบริการเพิ่มขึ้น เพราะบริษัทผู้รับสัมปทานมิได้มีภาระใดเพิ่มขึ้นจนต้องอ้างว่า การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจนต้องผลักภาระไปสู่ผู้บริโภคเพราะภาษีสรรพสามิตเป็นเรื่องที่แบ่งเอาจากส่วนหนึ่งของค่าสัมปทานที่จะต้องชำระแก่รัฐ มิใช่เก็บบนฐานเดิมคือ ค่าสัมปทาน

ไม่ว่ากรณีก่อนหรือหลังการออกพระราชกำหนด บริษัทสัมปทานยังคงมีรายได้เท่าเดิม (๒๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีก่อนหักภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และอื่นๆ) ส่วนรัฐก็ยังคงได้รวมแล้ว ๗,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีเท่าเดิม ไม่ได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด ถ้าไม่มีการออกพระราชกำหนด บริษัท ทศท จะเป็นฝ่ายได้ ๗,๐๐๐ ล้านบาท เดิมรายได้ส่วนนี้ตกได้แก่ บริษัท ทศท ก็ไม่มีปัญหาเพราะ บริษัท ทศท คือรัฐ แต่นับจากนี้ไปไม่มีความแน่นอนว่า บริษัท ทศท จะเป็นของรัฐทั้งหมดหรือไม่ เพราะบริษัท ทศท ประกอบด้วยรัฐ ผู้ถือหุ้นชาวไทย และนักลงทุนจากต่างชาติ ดังนั้น การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐ (กระทรวงการคลัง) มีรายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นทันที และสามารถจัดเก็บได้ต่อเนื่องทุกเดือน และภาษีสรรพสามิตนั้น รัฐสามารถเรียกเก็บได้ตลอดไปแม้หมดอายุสัญญาสัมปทานแล้ว แต่ค่าสัมปทานนั้นจะมีการชำระเพียงเท่าอายุสัมปทานเท่านั้น การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐมีรายได้เข้าคลังเร็วขึ้นมากขึ้นกว่าเดิม และยาวนานกว่าค่าสัมปทานข้อนี้คือ สิ่งที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง ถ้าไม่เร่งตรากฎหมายกำหนดเรื่องพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตของกิจการโทรคมนาคมประเภทสัญญาสัมปทานแล้วรัฐจะขาดรายได้ประจำแต่ละเดือนเป็นอันมาก และหาก

ออกกฎหมายในเรื่องนี้ช้าไป จนบริษัท ทศท ขายหุ้นแก่นักลงทุนไปแล้ว รัฐก็จะถูกตำหนิจนหมดความเชื่อถือได้ว่าปิดบังข้อเท็จจริง ปล่อยให้คนซื้อหุ้นแล้วออกกฎหมายมาทำให้ผู้ถือหุ้นเสียประโยชน์

กรณีดังกล่าวนี้เองที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ก่อนที่รัฐจะขาดรายได้จำนวนมากโดยผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนดโดยเร่งด่วน

อนึ่ง เมื่อพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ แล้ว บริษัทสัมปทานโทรคมนาคมได้นำเงินภาษีสรรพสามิตของวันที่ ๒๘ - ๓๑ มกราคม ๒๕๔๖ รวม ๔ วัน ส่งให้กรมสรรพสามิตเป็นเงิน ๔๕,๑๖๖,๖๗๗ บาท

สำหรับคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเห็นว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีขอชี้แจงดังนี้

คณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วยกับหลักการที่ว่า “ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจรัฐเป็นของประชาชนและพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาล และอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ นั้น ย่อมต้องถือว่า องค์กรที่มีความชอบธรรมสูงสุดในการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือการออกกฎหมายได้แก่รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง”

ตามที่ระบุว่า ในเรื่องของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรง หรืออาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้อง หรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่ คณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับหลักการนี้ แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วว่า การออกพระราชกำหนดครั้งนี้เป็นไปตามหลักดังกล่าวทุกประการตามข้อมูลที่รัฐบาลได้รับรายงานมา กล่าวคือ รัฐบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งควรจัดเก็บได้มากขึ้นกว่าที่ผ่านมา

คำร้องของผู้ร้องที่กล่าวว่า กิจการที่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น

คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน กำกับดูแลกระทรวงการคลังได้รับทราบข้อมูลในทางตรงกันข้ามกับคำร้องว่า หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการเพื่อตราพระราชกำหนดก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษี

สรรพสามิตจำนวนมหาศาลจากกิจการสถานอาบอบนวด และไนท์คลับ ซึ่งถือว่าเป็นบริการบันเทิงที่ฟุ่มเฟือย กิจการสนามกอล์ฟ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการโทรคมนาคมซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมด จะไม่เป็นของรัฐส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอีกต่อไป ในภาวะเศรษฐกิจขณะนี้รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้เข้ารัฐ สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร และมีตัวเลขพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจน รองรับการลงทุนจากต่างชาติที่จะเข้ามาจัดตั้งสถานบริการบันเทิง สถานธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟ และการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ทศท และบริษัท กสท อันจะเป็นการระดมทุนเข้าประเทศ ส่งเสริมการลงทุน และการท่องเที่ยว ก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศ จากการเก็บภาษีทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐอีกเป็นจำนวนมาก ในการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไปตระเวนเชิญชวนชาวต่างชาติให้มาลงทุนในประเทศไทยเมื่อปลายเดือนมกราคม ก็ได้มีการนำพระราชกำหนดนี้ไปชี้แจงต่อชาวต่างประเทศด้วย จนได้รับความสนใจเป็นอันมากโดยถือว่าชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม คณะรัฐมนตรีจึงถือว่า การออกพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลสร้างรายได้แก่รัฐ และความเชื่อมั่นในการลงทุนนับว่าเป็นการสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้เป็นไปเพื่อรักษาระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศเพราะหากปล่อยให้ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ทำให้การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการ หรือกิจการต่างๆ สับสน หรือไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้อันพึงได้ ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบภาษีของประเทศ รายได้ที่รัฐได้มาจากพระราชกำหนดนี้ถือว่ามีจำนวนมาก เฉพาะภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมสัมปทานเพียงอย่างเดียวในช่วงเวลา ๔ วัน มีจำนวนถึง ๔๕ ล้านบาท ซึ่งรัฐจะมีรายได้ประเภทนี้อย่างสม่ำเสมอเป็นรายได้ทุกเดือน หากคิดทั้งปีจะมีจำนวนมาก พอที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศและอุดหนุนงบประมาณของประเทศได้อย่างดี การที่ผู้ร้องวิจารณ์ว่าการออกพระราชกำหนดไม่ก่อให้เกิดผลในด้านบวก จึงเป็นการกล่าวโดยไม่ทราบข้อเท็จจริง ส่วนเรื่องเกี่ยวกับความฉุกเฉินเร่งด่วน ซึ่งมีการนำคำให้สัมภาษณ์ของบุคคลในรัฐบาลที่กล่าวเป็นส่วนตัว และตัดทอน หรือเลือกเอาแต่เฉพาะข้อความที่ได้ประโยชน์มาอ้างอิง คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ประเด็นนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ผู้ร้องจึงไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

การตราพระราชกำหนดในเรื่องนี้มิใช่การบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ให้ไว้ทุกประการ การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องป้องกันการกักตุนสินค้า การจะพิจารณาว่าเรื่องใดเกี่ยวด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่ จึงควรพิจารณาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการไม่มีกฎหมายมาควบคุม หรือมีแต่ล่าช้า การที่กฎหมายไม่ครอบคลุมเพียงพอ หรือเกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน

ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ หรือหากปล่อยทิ้งไว้จะทำให้ระบบภาษีของประเทศไม่ได้รับความเชื่อถือ เพราะมีช่องว่างจนอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดฉบับที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับฉบับแรก จึงจำเป็นต้องมีเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตามนัยที่กำหนดไว้ในฉบับแรก ส่วนพระราชกำหนดฉบับแรกได้ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีเร่งด่วน จึงได้ดำเนินการเพื่อตราขึ้นตามมาตรา ๒๑๘

คณะรัฐมนตรีขอเรียนว่า คณะรัฐมนตรีตระหนักในอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาและระมัดระวังอยู่เสมอที่จะไม่กระทบหรือล่วงล้ำอำนาจดังกล่าว แต่ในกรณีนี้เป็นความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ ในชั้นพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มีผู้ยกประเด็นว่า กรณีนี้เกี่ยวด้วยภาษีอากรซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงควรตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ ไม่ใช่มาตรา ๒๑๘ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะไม่อาจมีผู้ใดส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๙ ได้ แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นเรื่องจำเป็นและปกติธรรมดา ไม่มีสิ่งใดที่รัฐบาลควรหลบเลี่ยง หรือเกรงกลัวว่า ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่สำคัญคือความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เห็นประจักษ์ หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องเร่งตราขึ้นเป็นกฎหมาย เพื่อรองรับการลงทุนต่างๆ ที่กำลังเข้ามาโดยไม่อาจรอการออกพระราชบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ หรือแม้แต่จะรอการเปิดสมัยประชุมในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แล้วตราเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ ได้ แต่หากทำเช่นนั้นก็อาจช้าไปและไม่สมควร คณะรัฐมนตรีจึงเห็นชอบให้ดำเนินการตราพระราชกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘

ศาลรัฐธรรมนูญได้ฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ผู้แทนผู้ร้องคือ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงการคลัง นายสถิตย์ ลิ่มพงษ์พันธ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และนายธีระพงศ์ สุทธินนท์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายอัชพร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำ และได้เชิญนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคเข้าชี้แจง ได้แก่ รศ. ดร.ปราณี ทินกร และผศ. ดร.ปราการ อาภาศิลป์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รศ. ดร.ชวนชัย อัชนันท์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย ผู้อำนวยการศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ส่วนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ส่งความเห็นและข้อเสนอแนะให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบการพิจารณาวินิจฉัย

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ

มาตรา ๒๑๙ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่ เห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน มีความเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพราะมิใช่กฎหมายเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอันสมควรตราเป็นพระราชกำหนด หรือพระราชกำหนดดังกล่าวได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย สภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๕๐๐ คน ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งได้แก่อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาล และในบางกรณีมีการคานถ่วงดุล

ระหว่างกันมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ และรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารในการออกพระราชกำหนดได้ เพราะรัฐสภาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ออกกฎหมายได้แก่ พระราชบัญญัติ ส่วนพระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่คณะรัฐมนตรี ตามหลักตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรีสามารถออกพระราชกำหนดในกรณีต่าง ๆ ได้คือ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และรัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไว้ เพื่อมิให้การใช้อำนาจตราพระราชกำหนดมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยอาจแยกกลไกในการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารออกเป็น ๒ กรณี คือ

๑. การตรวจสอบก่อนมีการอนุมัติพระราชกำหนดโดยรัฐสภา เพราะอำนาจในการออกกฎหมายที่แท้จริงเป็นของรัฐสภาในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ดังนั้น แม้ฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติ แต่เมื่อตราพระราชกำหนดแล้วก็ต้องนำเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาอีกครั้ง โดยการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐสภานี้เป็นการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดทั้งฉบับ รัฐสภาไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนั้นเหมือนดังอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป

๒. การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เนื่องจากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอาจมีเสียงข้างมากในสภาเผด็จการในสภาจึงเกิดขึ้นได้ สภาจึงอาจไม่สามารถควบคุมการตราพระราชกำหนดได้เสมอไปและการที่รัฐบาลคุมเสียงข้างมากในสภา ไม่ใช่สิ่งที่ผิดแต่อย่างใด แต่เป็นปกติในวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญจึงหาทางออกให้มีการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดอีกกระบวนการหนึ่งคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่กำหนดสามารถเข้าชื่อต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้กำหนดเงื่อนไขให้คณะรัฐมนตรีสามารถออกพระราชกำหนดได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

เนื่องจากพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายเกี่ยวกับพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตซึ่งภาษีสรรพสามิตเป็นส่วนหนึ่งของภาษีอากรของประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดรูปแบบการปกครองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาได้ถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษที่ถือว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่

ราษฎรทั้งหลายและราษฎรใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภาอันเป็นสถานที่แห่งการแสดงเจตจำนงของประชาชน มีตำนานหรือประวัติศาสตร์เรื่องหลักการขอความยินยอมในการเรียกเก็บภาษีจากประชาชนตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๓ สมัยพระเจ้าจอห์นประกาศใช้มหากฎบัตร หรือ Magna Carta เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ค.ศ. ๑๒๑๕ ในบทที่ ๑๒ ของมหากฎบัตรได้ระบุไว้ชัดเจนว่า พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกเก็บภาษีจากประชาชนได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้เสียภาษี ทำให้เกิดหลักการสำคัญคือ ไม่มีการเก็บภาษีถ้าไม่มีผู้แทนประชาชน หรือ No Taxation without Representation เพื่อป้องกันมิให้มีการเก็บภาษีจากประชาชนเพิ่มมากขึ้นจนเกินไป หลักการนี้ได้นำมาใช้ในการยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกพระราชกำหนดเป็นกฎหมายในกรณีพิเศษได้ โดยรัฐธรรมนูญฉบับแรกคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “ในเหตุฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันท่วงทีมิได้ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ท่านให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาอนุมัติแล้ว พระราชกำหนดนั้นก็เป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภาไม่อนุมัติไซร้ พระราชกำหนดนั้นก็เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “คำอนุมัติและไม่อนุมัติของสภาที่กล่าวนี้ ท่านว่าให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ” หลักการนี้ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญทุกฉบับตลอดมา จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้เพิ่มหลักการอีกอย่างหนึ่งตามมาตรา ๑๗๓ ที่บัญญัติให้อำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และหลักการนี้ปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๗๖ และสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เพราะการตราพระราชกำหนดแตกต่างจากการตราพระราชบัญญัติมาก การตราพระราชบัญญัติตามปกติในแต่ละสภาจะทำเป็นสามวาระ กล่าวคือ การพิจารณาวาระที่หนึ่งเป็นขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ วาระที่สองเป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติในขั้นกรรมาธิการ และของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาในวาระที่สามเป็นการพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่าจะเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นหรือไม่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาก็มีลักษณะทำนองเดียวกันโดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติได้ ส่วนการตราพระราชกำหนดจึงเป็นการตรากฎหมายที่ทำได้เฉพาะเมื่อมีความจำเป็นที่ต้องมีการประกาศใช้กฎหมายโดยฝ่ายบริหารไปก่อน แล้วจึงขอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในภายหลัง และรัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลง

ข้อความในพระราชกำหนดได้ การตราพระราชกำหนดจึงมีเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นพิเศษคือ การตราพระราชกำหนดทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ จะกระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ส่วนการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ จะต้องกระทำในระหว่างสมัยประชุมสภาเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน

ดังนั้น การตีความว่า การตราพระราชกำหนดสองฉบับซึ่งเป็นคำร้องมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยนี้เป็นไปเพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ จึงต้องตีความอย่างเคร่งครัดและเป็นข้อยกเว้นว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ตามหลักการที่จะนำไปสู่การตรวจสอบการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เพราะมิฉะนั้นฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ได้โดยง่าย ๆ เพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ฝ่ายตนเองได้โดยไม่มีขอบเขต ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและประเทศชาติได้

คำว่า “ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” ไม่มีคำแปลที่ชัดเจนและไม่เป็นคำเฉพาะที่เป็นคำนิยาม หากแปลตามตัวอักษรทั่วไป คำว่า มั่นคง หมายถึง แน่นและทนทานไม่กลับกลายเป็นอย่างอื่น ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจจึงมีความหมายว่า เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นจนถึงระดับที่เรียกว่ามีความมั่นคงซึ่งเป็นผลดีในหลาย ๆ ด้านต่อประเทศ คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมีผลสร้างรายได้แก่รัฐและเพิ่มความเชื่อมั่นในการลงทุน จึงถือว่าเป็นการสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และคณะรัฐมนตรีรับว่า การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้เป็นไปเพื่อรักษาระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศ เพราะรายได้ที่รัฐจะได้จากพระราชกำหนดนี้สำหรับภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมมีจำนวนมาก เนื่องจากเป็นการตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคมและการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภคบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพและบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น สนามกอล์ฟ ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค และการออกสลากกินแบ่ง จึงมีข้อพิจารณาว่าข้ออ้างและเหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศรับฟังได้หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

และมีบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๓๕ บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ฯลฯ

(๒) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๐ มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัตการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ กฎหมายที่จะตราขึ้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ซึ่งมีผลสมบูรณ์อยู่ในขณะที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น จะสิ้นผล

ฯลฯ”

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๓๓๕ แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วิทยุโทรคมนาคมเป็นประโยชน์ของประชาชน ต้องมีการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรมและก่อนมีกฎหมายเกี่ยวกับโทรคมนาคมดังกล่าวจะกระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทานหรือสัญญาดังกล่าวไม่ได้ แสดงว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การกำกับดูแลธุรกิจโทรคมนาคมจะไม่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารอีกต่อไป แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายที่บัญญัติขึ้นปรากฏว่าพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้ประกาศใช้กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอนุญาต และกำกับดูแล ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการอนุญาต ค่าตอบแทน หรือค่าธรรมเนียม รวมทั้งค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมทั้งหมด เพื่อให้การดำเนินการในกิจการโทรคมนาคมปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง แม้ในปัจจุบันคณะกรรมการ กทช. ยังไม่ได้ตั้งขึ้น และยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ การที่ฝ่ายบริหารได้รีบด่วนตราพระราชกำหนดเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม และให้เป็นอำนาจของรัฐบาลในการกำหนดและลดหย่อนอัตราภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคม จึงเป็นการลิดรอนอำนาจของคณะกรรมการ กทช. และกระทบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๐ ทำให้มีข้อพิจารณาหลายประการคือ

๑. ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับออกมาใช้บังคับทั้งๆ มีรัฐสภาอยู่และก่อนเปิดประชุมสภา ๑ สัปดาห์ เนื่องจากรัฐบาลมีภาระต้องปฏิบัติในการเปิดเสรีด้านโทรคมนาคมในพ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นพันธกรณีที่ทำไว้กับองค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งในพ.ศ. ๒๕๔๕ กิจการโทรคมนาคมที่มีบริษัทต่าง ๆ เป็นผู้รับสัมปทานโดยมีการจ่ายเงินค่าสัมปทานแบ่งรายได้และค่าเชื่อมโยงเครือข่ายให้แก่รัฐตลอดอายุสัญญา เนื่องจากหลายบริษัทต้องจ่ายค่าสัมปทานให้แก่รัฐในจำนวนไม่เท่ากันและระยะเวลาสัมปทานแตกต่างกันตามที่ระบุในสัญญาสัมปทาน บริษัทต่างๆ ที่ได้รับสัมปทานจึงสามารถอ้างได้ว่าสัญญาสัมปทานที่ทำไว้กับรัฐได้สิ้นสุดหลัง พ.ศ. ๒๕๔๕ เพราะบริษัทใหม่สามารถเข้ามาทำกิจการโทรคมนาคมแข่งขันได้โดยเสรีและเสียภาษีสรรพสามิตเหมือนกัน แต่ค่าบริการของผู้ประกอบกิจการใหม่มีพื้นฐานจากค่าสัมปทานของผู้รับสัมปทานเดิมซึ่งมีอัตราสูงจากการที่ผู้รับสัมปทานเดิมว่าจะสามารถประกอบกิจการได้และมีผลกำไรด้วย ดังนั้นค่าบริการของผู้ประกอบกิจการทั้งใหม่และเก่าจึงมีอัตราสูง และไม่สามารถลดค่าบริการให้ถูกได้ เป็นการขัดแย้งกับนโยบายการค้าเสรีขององค์การการค้าโลกที่ต้องการให้ค่าบริการลดลงเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ และเป็นพันธกรณีที่ผูกมัดให้รัฐบาลต้องปฏิบัติโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

๒. ตามสัญญาสัมปทานมีข้อสัญญาร่วมการงานให้บริษัทสัมปทานต้องจ่ายรายได้ให้แก่รัฐบาล ซึ่งเมื่อตรวจสัญญาสัมปทานร่วมการงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนโดยบริษัทต่างๆ จำนวน ๓๓ สัญญา จะพบว่าแต่ละบริษัทต้องจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินจำนวนหนึ่งตลอดจนอายุสัมปทาน และจ่ายเงินตอบแทนแต่ละปีในอัตราร้อยละที่ไม่เท่ากันและจ่ายมากน้อยตามจำนวนปีที่ประกอบกิจการในอัตราก้าวหน้า การใช้อัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่ทุกบริษัทเท่ากันหมดจึงเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทสัมปทาน เพราะบริษัทสัมปทานไม่ต้องรับผิดในค่าสัมปทานเพิ่มขึ้นจากสัญญาสัมปทาน และเป็นการผลักภาระภาษีให้ตกแก่ประชาชนผู้บริโภคในที่สุด ทั้งๆ ที่โทรศัพท์เคลื่อนที่และกิจการโทรคมนาคมอื่นๆ ไม่ใช่สินค้าประเภทฟุ่มเฟือย แต่เป็นกิจการที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ

๓. บริษัทสัมปทานมีข้อสัญญาร่วมการงานระบุว่า เมื่อสิ้นอายุสัญญาแล้ว สินทรัพย์ทั้งหมดรวมโครงข่ายโทรคมนาคม อาคาร อุปกรณ์ กิจการทั้งหมดรวมทั้งลูกค้าในขณะนั้นต้องตกเป็นของหน่วยงานของรัฐคู่สัญญา แต่การเก็บภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคมตามพระราชกำหนดทั้งสองไม่คลุมผลประโยชน์ดังกล่าวตามสัญญาสัมปทานซึ่งมีมูลค่าจำนวนมากมายมหาศาล จึงอาจมีผลกระทบต่อการสูญเสียผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก

๔. บริษัทต่าง ๆ ที่ได้รับสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมมีจำนวน ๓๓ สัญญา เมื่อตรวจดูรายชื่อบริษัทดังกล่าวแล้ว เฉพาะบริษัทใหญ่ ๆ ที่มีสัญญาสัมปทาน เช่น

| ประเภท | ผู้ได้รับสัมปทาน | เจ้าของสัมปทาน | อายุ | เปิดให้บริการ | สิ้นสุดสัญญา |
|---|---|---|---|---|---|
| ๑. โทรศัพท์พื้นฐาน | - บริษัท เทเลคอม เอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด หรือ TA | ทศท. | ๒๕ | ๒๕๓๕ | ๒๕๖๐ |
| | - บริษัท ไทยเทเลโฟน แอนด์ เทเลคอม มิวนิเคชั่น จำกัด หรือ TT&T | ทศท. | ๒๕ | ๒๕๓๗ | ๒๕๖๒ |
| ๒. โทรศัพท์เคลื่อนที่ | - บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด หรือ AIS | ทศท. | ๒๕ | ๒๕๓๓ | ๒๕๕๘ |
| | - บริษัท โทเทิล แอ๊คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด หรือ TAC | กสท. | ๒๒ | ๒๕๓๔ | ๒๕๕๖ |
| ๓. ดาวเทียมสื่อสารในประเทศ ฯลฯ | - บริษัท ชินวัตร แซทเทิลไลท์ จำกัด | กค. | ๓๐ | ๒๕๓๖ | ๒๕๖๖ |

จากรายชื่อบริษัทดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับว่าด้วยภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคม จึงเกิดปัญหาขัดกันของผลประโยชน์ในหน้าที่ (Conflict of Interest) เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลปัจจุบันจนถึงในอนาคตมีผลประโยชน์ขัดกัน หากปล่อยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ที่เป็นอิสระและปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ปัญหาดังกล่าวก็จะไม่เกิดขึ้นและการแปรสัญญาโทรคมนาคมจะมีทางออกที่เหมาะสมมากกว่า

๕. พระราชกำหนดทั้งสองฉบับมีจุดหมายหลักหรือมูลเหตุสำคัญที่จูงใจการตราพระราชกำหนดเก็บภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคม ให้มีการแบ่งรายได้ค่าสัมปทานเป็นภาษีจ่ายให้กระทรวงการคลัง เช่น รายได้ในบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ถูกเปลี่ยนเป็นภาษีเท่ากับอัตราส่วนรายได้ที่ผู้รับสัมปทานจ่ายให้ กสท. ในปัจจุบันและในอนาคต ดังนั้น ค่าภาษีที่รัฐได้รับจึงมีจำนวนไม่มากกว่าค่าสัมปทานที่รัฐจะได้จากบริษัทสัมปทาน เพราะรัฐบาลอ้างว่าค่าภาษีที่ได้เท่ากับค่าสัมปทานที่รัฐจะได้จากบริษัทสัมปทาน รัฐบาลจึงไม่สามารถอ้างว่าจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจำนวนมากจากภาษีโทรคมนาคม แต่เป็นเพียงเปลี่ยนวิธีการเก็บเงินค่าสัมปทานเป็นภาษีเท่านั้น และเงินค่าภาษีดังกล่าวไม่มีผลต่อฐานะทางการเงิน การคลัง ที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

๖. ส่วนพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในกิจการอื่นที่แก้ไขเพิ่มเติมในหลายเรื่อง เช่น

กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ การประกอบกิจการในด้านบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ ในสถานบริการเพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สถานมหรสพ สถานที่ฉายภาพยนตร์ ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค เป็นต้น ได้มีกำหนดอัตราพิกัดภาษีของไนท์คลับ และดิสโกเธค รวมทั้งสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด

กิจการเสี่ยงโชค การประกอบกิจการในด้านการจัดให้มีการเสี่ยงโชคโดยวิธีการใดๆ เพื่อให้ได้รับเงิน รางวัล หรือประโยชน์อย่างอื่น เช่น สนามแข่งม้า การออกสลากกินแบ่ง เป็นต้น ได้มีกำหนดอัตราพิกัดภาษีของสนามแข่งม้า และการออกสลากกินแบ่ง

กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การประกอบกิจการที่มีผลกระทบต่อดุลยภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สนามกอล์ฟ เป็นต้น โดยได้มีการกำหนดพิกัดอัตราภาษีของสนามกอล์ฟ

อัตราภาษีดังกล่าวถูกกำหนดไว้เป็นเพดานขั้นสูงโดยพระราชกำหนด แต่สามารถลดอัตราภาษีหรือยกเว้นได้โดยออกเป็นประกาศกระทรวงการคลัง ทำให้มีผู้เห็นว่า เท่ากับให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราได้ จึงไม่ตรงกับหลักการการตรวจสอบผลประโยชน์ของประชาชน และการตรวจสอบทำได้ยาก ทั้งกิจการบางอย่างเช่น สนามกอล์ฟได้มีการจัดเก็บภาษีอยู่เดิม จึงไม่สามารถอ้างว่า การเก็บภาษีสนามกอล์ฟเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนการเก็บภาษี

ในกิจการอื่น แม้จะเป็นการวางฐานการเก็บภาษีใหม่ สามารถทำเป็นพระราชบัญญัติได้ ข้ออ้างว่าการวางรากฐานเก็บภาษีใหม่ ซึ่งภาษีโทรคมนาคมเป็นภาษีหลักที่น่าจะเป็นมูลเหตุจูงใจให้รัฐบาลตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ส่วนภาษีอื่นเป็นภาษีส่วนประกอบ และการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาจะต้องมีมติว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเท่านั้น โดยไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้ ดังเช่นการตราพระราชบัญญัติ ประกอบกับข้ออ้างว่าการวางรากฐานภาษีในกิจการโทรคมนาคม และกิจการอื่นๆ ไม่ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นมาก จนถึงระดับที่ทำให้เศรษฐกิจมีความมั่นคง จึงไม่มีเหตุผลที่จะรับฟังได้ว่า พระราชกำหนดสองฉบับดังกล่าวเป็นไปเพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้

สรุปแล้ว พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ มิได้เป็นไปเพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

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

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๔/๒๕๔๖** **วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่**

**๑. ความเป็นมา**

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๓ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งยังไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอความเห็นแล้ว เห็นว่า ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมลงชื่อเสนอความเห็นดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง แล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ตามความเห็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกันเสนอหรือไม่ ทั้งนี้ตามข้อเท็จจริงและเหตุผลตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ดังที่ปรากฏสาระสำคัญเป็นข้อ ๆ แสดงไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

**๒. ข้อเท็จจริงและคำชี้แจง**

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนบุคคลที่มีความรู้อันอาจเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาวินิจฉัย ให้ทำคำชี้แจงทั้งที่เป็นหนังสือและด้วยวาจา ปรากฏดังที่ได้แสดงและอ้างอิงไว้แล้วในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับเหตุผลและข้อโต้แย้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็นและผู้ให้คำชี้แจง ฝ่ายที่คัดค้านการออกพระราชกำหนดดังกล่าวสรุปได้ว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ ครั้งนี้ มิได้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ด้วยเหตุผลและข้อโต้แย้งที่สำคัญ ดังนี้

(๑) มีการวิเคราะห์ว่า ความหมายของความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศคืออะไร ขณะนี้เศรษฐกิจมีความมั่นคงแล้วหรือไม่ โดยอ้างตัวเลขสถิติต่างๆ ว่า ไม่มีปัญหาหรือวิกฤติทางเศรษฐกิจ รายได้จากภาษีตามพระราชกำหนดไม่มีสาระสำคัญหรือผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือการแก้ไขปัญหาวิกฤติของเศรษฐกิจ

(๒) ไม่มีเหตุผลฉุกเฉินหรือความจำเป็นรีบด่วน ยังมีเวลาดำเนินการออกกฎหมายโดยควรตราเป็นพระราชบัญญัติ และการเก็บภาษีใหม่ๆ โดยไม่ออกกฎหมายโดยรัฐสภาเป็นการขัดหลักประชาธิปไตยสากล โดยยกหลักของประเทศที่เจริญแล้วว่า No taxation without representation

(๓) หากตีความว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ครอบคลุมความหมายถึงเรื่องของมาตรการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหรือแม้กระทั่งเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจในบางเรื่อง เช่น ภาษีอากรเป็นการทั่วไปได้ก็จะเกิดผลว่า การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทั้งหมดก็จะกลายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารไปและจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(๔) มีข้อหวาดระแวงและเหตุผลให้เชื่อว่า รัฐบาลมีวัตถุประสงค์ซ่อนเร้นที่จะให้บริษัทโทรคมนาคมที่ผู้บริหารเกี่ยวข้องมีผลประโยชน์อยู่ ได้ประโยชน์ในการแปรสัมปทานหรือแก้ไขสัญญาสัมปทานที่มีอยู่แล้ว โดยสร้างภาษีสรรพสามิตใหม่ เพื่อกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้ามาให้บริการเมื่อมีการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในปี ๒๕๔๖ ตามข้อตกลงที่ทำไว้กับองค์การการค้าโลก

**คำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี** ปรากฏในเหตุผลท้ายพระราชกำหนดและคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง ดังรายละเอียดในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญแล้ว มีสาระสำคัญว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เป็นมาตรการเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเพิ่มรายได้จากค่าภาษีและเป็นทางเพิ่มรายได้จากภาษีโทรคมนาคมทดแทนค่าสัมปทานเกี่ยวเนื่องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท ทศท จำกัด และบริษัท กสท จำกัด ตามลำดับ กรณีดังกล่าวเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ก่อนที่รัฐจะขาดรายได้จำนวนมากโดยผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงตราเป็นพระราชกำหนดซึ่งในการตราพระราชกำหนดนั้นต้องแก้ไขกฎหมายเดิมสองฉบับ คือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ

และพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ เพื่อให้คำนิยามความหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพิกัดอัตราภาษีมีความชัดเจนสอดคล้องกับประเภทบริการที่ต้องจำแนกประเภทพิกัดอัตราภาษีให้เหมาะสมแก่การจัดเก็บภาษี

นอกจากนี้ ยังมีคำชี้แจงเกี่ยวกับความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในการตราเป็นพระราชกำหนดว่า การเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติจะต้องใช้เวลาหลายเดือน ทั้งในขั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถึงแม้ว่ารัฐสภากำลังจะเปิดสมัยประชุมในเวลาอีกไม่กี่วันข้างหน้า รัฐบาลก็เห็นว่าจะไม่สามารถออกพระราชบัญญัติทันความจำเป็นในความคิดเห็นของรัฐบาลได้

**๓. หลักการและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง**

ในเบื้องต้นผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นด้วยและไม่มีข้อสงสัยใดเลยในข้อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ร้องเห็นว่า ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาลและอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ และต้องถือว่าองค์กรที่มีความชอบธรรมสูงสุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากที่สุดในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ ดังนั้นโดยหลักทั่วไปแล้วรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาหรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายตามคำแนะนำของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น

นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งต่อไปนี้จะเรียกโดยย่อว่า รัฐธรรมนูญนอกจากรัฐสภาจะมีอำนาจมากที่สุดในบทบาทการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแล้ว รัฐสภายังมีอำนาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและร่างกฎหมายอื่น เช่น พระราชกำหนดที่ออกตามมาตรา ๒๑๘ โดยอาศัยอำนาจและวิธีการตามมาตรา ๒๑๙ ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ร้องอ้างถึงในคำร้องอีกด้วย ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงอำนาจการตรวจสอบร่างกฎหมายว่า สมควรจะตราออกใช้บังคับหรือไม่ไม่ว่าจะมีประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ดี ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นในกรณีต่าง ๆ ที่อาจต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อใช้บังคับให้เหมาะสมแก่เหตุการณ์และสภาวการณ์ให้ทันท่วงที รัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีเครื่องมือพิเศษที่จะออกกฎหมายหรืออนุบัญญัติได้ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญโดยไม่ผ่านขั้นตอนกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ เครื่องมือพิเศษเหล่านี้เป็นเหตุหนึ่งที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้ ดังกรณีที่กำลังพิจารณาวินิจฉัยอยู่นี้

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาความมุ่งหมายของการจัดสรรอำนาจนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วให้ส่งข้อโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้ทำคำวินิจฉัยขอยกบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชกำหนดและการส่งร่างพระราชบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมาแสดงไว้และพิจารณา เพื่อประโยชน์ในการใช้ประกอบการวินิจฉัยคำร้อง ดังนี้

๓.๑ **กรณีการตราพระราชกำหนด** รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๒๐ ดังนี้

**"มาตรา ๒๑๘** ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดจะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

**มาตรา ๒๑๙** ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน**ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า** ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้น**ไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น**

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

**มาตรา ๒๒๐** ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างสำคัญระหว่างการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ และการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ คือ

**ประการแรก** การตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ กำหนดโดย**วัตถุประสงค์** กล่าวคือ จะต้องมี**วัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้สี่กรณี** และคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ **ทั้งนี้ ไม่มีบทนิยามว่าแต่ละกรณีมีกรอบความหมายอย่างไร** ส่วนการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ นั้น กำหนดเป็นกิจกรรม คือ การตรากฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา ส่วนวัตถุประสงค์กว้างกว่ามาก คือ **เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน** ซึ่งไม่มีบทนิยามไว้เช่นเดียวกัน

**ประการที่สอง** การตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ นั้น มีมาตรา ๒๑๕ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ในกรณีการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ นั้น ถึงแม้ว่าจะบัญญัติให้ดำเนินขั้นตอนและมีผลบังคับตามมาตรา ๒๑๘ โดยอนุโลม แต่สมาชิกสภาทั้งสองดังกล่าวไม่ว่าจำนวนเท่าใดก็ตามไม่มีสิทธิเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๕ นี้ได้

**ประการที่สาม** ผลของการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มีผลต่างจากกรณีพระราชกำหนดตกไปเพราะไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา คือ กรณีพระราชกำหนดตกไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ **"พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น"** แต่กรณีตกไปเพราะผลการพิจารณาของรัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดทำให้พระราชกำหนดนั้นตกไปแต่ **"ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น"** และหากพระราชกำหนดที่ตกไปนั้นได้แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกจะฟื้นกลับมามีผลใช้บังคับตามเดิมก็ต่อเมื่อการที่ไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผลเท่านั้น คือ เมื่อนายกรัฐมนตรีได้ประกาศการไม่อนุมัตินั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วซึ่งจะเป็นระยะเวลาภายหลังการมีมติไม่อนุมัติของสภากี่วันก็ไม่ได้กำหนดไว้ ผลก็คือ **ในกรณีหลังนี้พระราชกำหนดมีผลเป็นกฎหมายใช้บังคับได้สมบูรณ์ทุกประการจนถึงวันตกไปโดยนายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา** ต่างจากกรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยที่มีผลเสมือนว่า **ไม่เคยมีพระราชกำหนดฉบับนั้น ๆ มาก่อนเลย** ผู้มีส่วนได้เสียต้องกลับคืนสู่สภาพเดิม

**ประการที่สี่** การลงมติของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงข้างมากเป็นพิเศษ มิใช่คะแนนเสียงข้างมากธรรมดาขององค์ประชุมที่วินิจฉัยเท่านั้น กล่าวคือ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

**๓.๒ กรณีโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติ** นอกจากการเสนอพระราชกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ก็ยังมีกรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ แห่งหนึ่ง กับมาตรา ๒๖๒ อีกแห่งหนึ่ง ดังนี้

**"มาตรา ๑๘๐** ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าววุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้

(๒) ดอกเบี้ยเงินกู้

(๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

**ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้**

**ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป"**

**"มาตรา ๒๖๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่**รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๙๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๙๔

ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน **มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ**ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน **มีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน** เห็นว่า**ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว**มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๓) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๙๓ หรือมาตรา ๙๔ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

๓.๓ เมื่อเปรียบเทียบการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามข้อ ๓.๑ และข้อ ๓.๒ แล้ว จะเห็นได้ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามข้อ ๓.๒ กระทำได้ด้วยเงื่อนไขที่ง่ายกว่าการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีพระราชกำหนดมาก กล่าวคือ กรณีตามมาตรา ๑๘๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน**ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ**ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหกหรือไม่ซึ่งต่างจากจำนวนตามมาตรา ๒๑๕ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเข้าชื่อกันจำนวน**ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า**ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงจะมีสิทธิเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

กรณีตามมาตรา ๒๖๒ ก็เช่นเดียวกันใช้จำนวนขั้นต่ำในการส่งร่างพระราชบัญญัติไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้เพียงจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเท่านั้น ซึ่งยังเพิ่มทางเลือกในการนับจำนวนสมาชิกที่ร่วมกันเสนอความเห็นด้วย **คือ จะเป็นสมาชิกแต่ละสภาล้วน ๆ หรือสมาชิกสองสภาร่วมกันก็ได้ แต่ทั้งนี้จำนวนยอดรวมในการหาจำนวนหนึ่งในสิบใช้ยอดรวมจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสองสภารวมกัน หรือสมาชิกสภาใดสภาหนึ่งหรือสองสภาจำนวนเพียงยี่สิบคนขึ้นไปก็ได้กรณีหากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ**

นอกจากนี้ในกรณีมาตรา ๒๖๒ นายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวก็มีอำนาจส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ถ้าหากเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในขั้นก่อนจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยอีกจังหวะหนึ่งด้วย **ทั้ง ๆ ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาหรือรัฐสภามีมติยืนยันแล้ว**

อนึ่ง การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๘๐ และมาตรา ๒๖๒ นั้นใช้มติเสียงข้างมากธรรมดาเท่านั้น มิได้มีบทบังคับให้ใช้เสียงข้างมากสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ดังเช่นกรณีตามมาตรา ๒๑๕ แต่อย่างใด

๓.๔ **ข้อสรุป** กล่าวได้ว่าตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ เป็นอำนาจพิเศษโดยมีมาตรการตรวจสอบควบคุมเพื่อรักษาบทบัญญัติทั่วไปของรัฐธรรมนูญก็จริง การตรวจสอบควบคุมนี้ มีข้อจำกัดพิเศษถึง ๓ ข้อ คือ ข้อแรกการเสนอพระราชกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีข้อจำกัดการเสนอและการพิจารณาไว้ที่มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น สมาชิกสภาทั้งสองไม่มีอำนาจเสนอให้พิจารณาและศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่า มีเหตุฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง หรือไม่

ข้อต่อมา คือ การที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต้องมีจำนวนสมาชิกสภาใดสภาหนึ่งจำนวนถึงไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เข้าชื่อกันซึ่งเป็นอัตราส่วนจำนวนสมาชิกที่สูงกว่ากรณีพิจารณาร่างกฎหมายตามมาตรา ๑๘๐ และมาตรา ๒๖๒ มาก

ข้อสุดท้าย คือ การลงมติวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องใช้มติเสียงข้างมากที่กำหนดไว้เป็นพิเศษ คือ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

**๔. ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยและการพิจารณาวินิจฉัย**

ประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับได้ตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน คือเพื่อตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข จัดเก็บและบังคับเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต แต่เนื่องจากระบบภาษีสรรพสามิตมีเครื่องมือ คือ กฎหมายสองฉบับซึ่งใช้ประกอบกัน คือ พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ เมื่อการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข การจัดเก็บและบังคับเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตครั้งนี้ ต้องกระทำต่อพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับควบคู่กัน รัฐบาลจึงตราเป็นพระราชกำหนดสองฉบับเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวตามลำดับ การพิจารณาวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยนี้จึงขอพิจารณาวินิจฉัยพระราชกำหนดทั้งสองฉบับรวมกันไปในคราวเดียว ดังนี้

๔.๑ คำว่า “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” ไม่มีคำจำกัดความไว้อย่างชัดเจน แต่มีความหมายแตกต่างไปตามความเห็นของผู้กล่าวถึงคำนี้แล้วแต่ว่าผู้นั้นอยู่ในระบบเศรษฐกิจใดหรืออยู่ที่อนุภาคใดของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งอาจวัดได้ด้วยตัวเลขกลุ่มหนึ่งถ้าตกลงกันได้ หรืออาจวัดด้วยมาตรฐานหรือคุณภาพชีวิตส่วนรวมของคนในระบบ ดังนั้นความมั่นคงทางเศรษฐกิจจึงเป็นสภาวะสัมพัทธ์ แปรปรับได้ตามสมมติฐานและมุมมอง

อย่างไรก็ดี ผู้ทำคำวินิจฉัยมีความเห็นเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจว่า จะต้องปรากฏผลเป็นความอยู่ดีกินดีมีคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน ซึ่งจะวัดอย่างใดจึงถูกต้อง ก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่ การที่จะเกิดปรากฏการณ์เช่นนี้ ไม่จำเป็นว่าจะเกิดจากการมีรายได้ประชากรหรือรายได้ส่วนรวมของรัฐเป็นตัวเลขสูงเสมอไป ความอยู่ดีกินดีมีคุณภาพชีวิต เป็นเรื่องเกิดจากความสามารถในการจับจ่ายใช้สอย

ซึ่งต้องมีรายได้พอเพียงระดับหนึ่ง แต่ปัจจัยประกอบที่สำคัญ คือ การบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารจัดการเหล่านี้ รัฐบาลต้องมีนโยบาย แผนการและกลยุทธ์ที่ดี ซึ่งแผนการและกลยุทธ์ย่อมมีความหลากหลาย กลยุทธ์บางอย่างสร้างผลสัมฤทธิ์ในตัวเอง กลยุทธ์บางอย่างเกิดผลสำเร็จเมื่อสอดรับได้เหมาะสมกับกลยุทธ์อีกอันหนึ่ง การดำเนินการเหล่านี้รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนทั้งชาติภายใต้การตรวจสอบติดตามผลของรัฐสภาและองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือที่มีส่วนได้เสียในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของประชาชาติ หากศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบได้ถึงขนาดต้องตัดสินว่า เกิดปัญหาต้องสร้างหรือเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจแล้วหรือไม่และมาตรการที่ออกพระราชกำหนดจะสัมฤทธิผลจริงหรือไม่บรรลุเป้าหมาย ศาลรัฐธรรมนูญก็คงต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญวิชาเศรษฐศาสตร์และการบริหารจัดการ อีกทั้งมีข้อมูลครบถ้วนแม่นยำดีเยี่ยม ซึ่งก็คงมีคนคัดค้านมากมายเหมือนกับที่โต้เถียงกันอยู่ระหว่างผู้เชี่ยวชาญหลายฝ่ายในกรณีนี้

๔.๒ สำหรับเหตุผลความฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้นั้น ผู้วินิจฉัยได้กล่าวในข้อ ๓.๔ แล้วว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยเพียงว่า พระราชกำหนดเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่ เท่านั้น **ผู้ทำคำร้องไม่มีอำนาจเสนอและศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นว่ามีกรณีฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วน ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสองหรือไม่** ดังนั้นประเด็นที่มีการยกขึ้นมากล่าวอ้างเช่นนี้จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

๔.๓ ข้อโต้แย้งว่าหากตีความว่า “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” มีความหมายรวมไปถึงเรื่องมาตรการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหรือแม้กระทั่งเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจในบางเรื่อง เช่น ภาษีอากรเป็นการทั่วไปได้ก็จะเกิดผลว่า การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทั้งหมดก็จะกลายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารไปและจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการโต้แย้งที่เกินข้อเท็จจริงและปฏิเสธข้อเท็จจริง

ข้อที่ว่าเกินข้อเท็จจริง คือ เรื่องที่พิจารณานี้เป็นเรื่องแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับภาษีเท่านั้น มาตรการอื่นและนโยบายเศรษฐกิจเป็นเพียงจินตนาการและไม่ได้เป็นประเด็นในคดีนี้ ถ้าหากเกิดปัญหาขึ้นภายหน้าก็จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นเรื่องๆ ไป สำหรับกรณีการตรากฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรโดยเฉพาะนั้น รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญยิ่งแก่รัฐบาล ถึงขนาดว่าหากตราเป็นพระราชกำหนดในระหว่างสมัยประชุมตามมาตรา ๒๒๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี สมาชิกวุฒิสภาก็ดีจะไม่มีอำนาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเลย ส่วนข้อที่ว่า เป็นการปฏิเสธข้อเท็จจริงก็คือ **แม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจสูงสุดแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ แต่ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็มีบทบัญญัติให้อำนาจการตรากฎหมายบางเรื่องตามเงื่อนไขเฉพาะให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารได้**

**เพราะเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวมาแล้วในข้อ ๓ ไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเป็นรัฐบาล การให้อำนาจนี้จึงถือได้ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว**

๔.๔ ความหวาดระแวงว่า รัฐบาลมีวัตถุประสงค์ซ่อนเร้นที่จะให้บริษัทโทรคมนาคมที่ผู้บริหารเกี่ยวข้องมีผลประโยชน์อยู่ ได้ประโยชน์ในการแปรสัมปทานหรือแก้ไขสัญญาสัมปทานที่มีอยู่แล้ว และเพื่อกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้ามาให้บริการเมื่อมีการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในปี ๒๕๔๙ ตามข้อตกลงที่ทำไว้กับองค์การการค้าโลกนั้น

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า การมองโลกในแง่ร้ายและเรียกร้องป้องกันเผื่อไว้สำหรับสถานการณ์เลวร้ายที่สุดเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมนับเป็นสิ่งที่ดี แต่ความวิตกควรตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงที่เป็นจริงและเป็นไปได้ มิฉะนั้นก็จะเห็นแต่ทางตันอย่างเดียว ไม่มีทางแก้ไข ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าภาษีโทรคมนาคมที่สร้างขึ้นไว้เป็นเครื่องมือที่ดีอย่างหนึ่ง รัฐบาลจะใช้มากก็ได้ ใช้น้อยก็ได้ ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความรับผิดชอบในเวลาเกิดเหตุทั้งในปัจจุบันและในอนาคต **เมื่อถึงปี ๒๕๔๙ ประเทศไทยต้องเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมค่าสัมปทานที่ทุกบริษัทจ่ายอยู่ขณะนี้เป็นค่าตอบแทนการค้าผูกขาด เมื่อเปิดเสรีการค้าแล้วการเก็บต่อไปอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ บริษัทสัมปทานอาจไม่ต้องจ่ายอีกต่อไปเลยก็ได้หรือบริษัทอาจขายลูกค้าให้แก่บริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่ในระบบการค้าเสรีซึ่งไม่มีค่าสัมปทาน บริษัทสัมปทานก็จะมีกิจการและรายได้หดเล็กลง ค่าสัมปทานตามสัดส่วนรายได้ก็จะลดหดหายไป ถ้าไม่มีภาษีสรรพสามิตเข้ามาแทนที่ แผนการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลก็จะเสียหายอย่างรุนแรง หากเกิดเหตุเช่นนี้ภาษีโทรคมนาคมตามพระราชกำหนดที่เป็นประเด็นปัญหาวันนี้ก็น่าจะเป็นแนวทางแก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสม** ดังนั้น ความคาดหมายด้วยความวิตกนี้จึงไม่มีพื้นฐานของเหตุผลและไกลเกินกว่าเหตุและไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะฟังว่า เป็นเจตนาอำพรางของรัฐบาล

ด้วยหลักการ เหตุผล ข้อเท็จจริงและข้อพิจารณาดังกล่าวมาแล้วทั้งหมด ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔ ) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว

นายมานิต วิทยาเต็ม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๔/๒๕๔๖** **วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่**

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ข้อเท็จจริง สรุปได้ว่า ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาลและอำนาจตุลาการทางศาล การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ จึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาหรือรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ดังเช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ ที่ให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ อันมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติได้นั้น ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญ จะต้องอยู่ในเงื่อนไขสำคัญที่ว่า เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือมีภยันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมือง โดยเฉพาะหากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ต้องเป็นกรณีที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ ค่าเงินลด อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นจนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหา การจัดเก็บภาษีอากรเพื่อหารายได้หากไม่ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรง เป็นต้น

การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับ โดยคณะรัฐมนตรีเห็นว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย และลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว ทั้งเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนั้น เป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดาซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ซึ่งย่อมจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่า และยังจะเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย กรณีมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น ก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว กล่าวคือ ในแง่ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นเป็นกิจการซึ่งจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้รัฐอยู่แล้ว ไม่มีผลต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจจนถึงขั้นที่อาจทำให้สูญเสียความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ โดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่จัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลงเท่านั้น กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณีกิจการโทรคมนาคม ก็ไม่มีเหตุผลที่ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องรายได้ ซึ่งกิจการโทรคมนาคมจะต้องส่งให้รัฐตามสัญญาที่ทำไว้กับรัฐ การอ้างว่าการเปิดเสรีโทรคมนาคมยังมีเงื่อนไขเวลาอีกหลายปี ไม่เป็นเหตุผลการตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขั้นจะเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ แต่อย่างใด การตราพระราชกำหนดดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้โอกาสผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติมและให้คณะรัฐมนตรีจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลในการเสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับและชี้แจงหรือแสดงความเห็น ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ส่งบันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรี เรื่อง พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต พร้อมเอกสารประกอบ นอกจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเสนอความเห็น ส่งผู้แทนมาชี้แจงประกอบคำร้อง รวมทั้งให้คณะรัฐมนตรีส่งผู้แทนมาชี้แจงประกอบบันทึกคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี และศาลรัฐธรรมนูญได้รับฟังความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เพื่อประกอบการพิจารณา รายละเอียดปรากฏดังที่ได้แสดงไว้แล้วในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ บัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาล ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” นั้น ย่อมต้องถือว่าองค์กรที่มีอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภาซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจโดยตรง รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา หรือรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ อันมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น ดังที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” และมาตรา ๒๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตรา

พระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” การตรากฎหมายของรัฐสภาโดยปกติจะกระทำในลักษณะร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๗๐ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี” และมาตรา ๙๒ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีถึงจะนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” ส่วนการตราพระราชกำหนดเป็นการตรากฎหมายที่ทำได้เฉพาะเมื่อมีความจำเป็นที่ต้องมีการประกาศใช้กฎหมายโดยฝ่ายบริหารไปก่อน แล้วจึงขอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในภายหลัง ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม บัญญัติว่า “ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ฯ”

การตราพระราชกำหนดจึงต้องมีเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นพิเศษตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๒๐ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จะกระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินจะต้องกระทำในระหว่างสมัยประชุม

ประเด็นที่เป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ มีเพียงว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ฯ ทั้งสองฉบับ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เท่านั้น ซึ่งพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดตาม

คำแนะนำของคณะรัฐมนตรีให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ โดยกำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีไว้สองประการ กล่าวคือ ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ที่ว่าต้องกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และวรรคสอง ที่ว่าให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

แต่โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ ให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบวินิจฉัยได้เฉพาะกรณีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ซึ่งกรณีเช่นเดียวกันนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น” ตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ของศาลรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบวินิจฉัย มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาต้องดำเนินการพิจารณาพระราชกำหนดที่รอการพิจารณาไว้ตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสอง นั้นต่อไป อันเป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและหลักการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแล้ว การที่จะวินิจฉัยเรื่องนี้จึงต้องพิจารณาว่า เหตุผลสำคัญในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖

และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นไปตามเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่า ประเทศไทยได้ประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง อันเป็นผลมาจากวิกฤติการณ์ทางการเงินเมื่อปี ๒๕๔๐ เรื่อยมา แม้เศรษฐกิจ จะเริ่มฟื้นตัวบ้างแล้ว แต่ความมั่นคงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจน รัฐบาลต้องใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเพื่อประคับประคองภาวะเศรษฐกิจ ในปี ๒๕๔๕ โดยใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้เกษตรกร ธนาคารประชาชน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และให้ธนาคารของรัฐปล่อยสินเชื่อให้กับภาคธุรกิจ ใช้เงินในการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศโดยกระจายเงินไปสู่ประชาชน นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น แต่ภาคธุรกิจไม่มีการลงทุน กำลังการผลิตยังต่ำกว่าเกณฑ์ปกติ ภาคธนาคารยังไม่มั่นใจในการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจ รัฐบาลยังต้องใช้นโยบายขาดดุลงบประมาณเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป โดยกระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการแต่จากการสอบถามอธิบดีกรมสรรพสามิตและคณะที่มาชี้แจง คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ จึงเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำและแก้ไขลักษณะวิธีการยกร่างในบางประเด็น ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้ตราเป็นร่างพระราชกำหนดสองฉบับ คือร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ เพราะกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตกำหนดแต่เพียงพิกัด ส่วนข้อที่ว่าผู้ใดเป็นผู้ชำระภาษี ชำระแก่ใคร เมื่อใดไปปรากฏอยู่ในกฎหมายอีกฉบับที่ต่อเนื่องกัน ควรปรับปรุงแก้ไขควบคู่กันไปให้สอดคล้องกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นด้วย ทั้งเห็นว่า ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน กำกับดูแลกระทรวงการคลังได้รับรายงานข้อมูลมาว่า รัฐบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการตราพระราชกำหนดก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจ

ของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมากจากกิจการสถานอาบอบนวดและไนท์คลับ ซึ่งเป็นบริการบันเทิงที่ฟุ่มเฟือย กิจการสนามกอล์ฟ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการโทรคมนาคมซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมดจะไม่เป็นของรัฐ ส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอีกต่อไป ในภาวะเศรษฐกิจขณะนี้ รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้จากทุกทาง สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร และกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนเพื่อรองรับการลงทุนจากต่างชาติที่จะเข้ามาจัดตั้งสถานบันเทิง ธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟ และการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ทศท ฯ และบริษัท กสท ฯ อันจะเป็นการระดมทุนเข้าประเทศ ส่งเสริมการลงทุนและการท่องเที่ยว ก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศ การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ จึงเห็นว่า เป็นประโยชน์แก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง ถ้าไม่เร่งตรากฎหมาย กำหนดเรื่องพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตโดยเฉพาะของกิจการโทรคมนาคมประเภทสัญญาสัมปทานแล้ว รัฐจะขาดรายได้ประจำแต่ละเดือนเป็นจำนวนมาก พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ ก็มีว่า โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว

การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เพื่อปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตซึ่งรัฐบาลอ้างเหตุเดียวกันว่าจำเป็นต้องกระทำโดยรีบด่วน เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยเร็ว กล่าวคือ ภาษีของกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ สลากกินแบ่งด้วยเครื่อง (ล็อตโต้) ซึ่งมีแนวทางจะให้บริการเร็ว ๆ นี้ และความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาการโต้แย้งเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟ สนามม้า และมีความจำเป็นต้องแปลงรายได้จากกิจการโทรคมนาคมมาเป็นของรัฐในรูปภาษีสรรพสามิต เพื่อรัฐจะมีรายได้ทางภาษีที่แน่นอนและรวดเร็ว และเป็นรายได้ของรัฐทั้งจำนวนก่อนที่จะมีการแปรรูป

รัฐวิสาหกิจทางด้านโทรคมนาคมซึ่งจะทำให้รายได้ของรัฐถูกโอนไปเป็นของเอกชน ดังนั้น การตราเป็นพระราชกำหนดจึงต้องกระทำการโดยเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้นและเร็วขึ้น นำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการจัดทำงบประมาณสมดุลได้โดยเร็ว ซึ่งมีผลสำคัญต่อความยั่งยืนด้านการคลังและส่งผลให้นักลงทุนมั่นใจ มีผลทางบวกต่อเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ

เห็นว่า การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้เป็นไปเพื่อรักษาระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศ หากปล่อยให้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้การเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ สับสน หรือไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้อันพึงได้ ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบภาษีของประเทศ เนื้อหาของพระราชกำหนดเป็นเรื่องการเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การตราพระราชกำหนดในเรื่องนี้มิใช่เป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้อำนาจไว้ทุกประการ ดังนั้น คำร้องที่กล่าวว่า แม้ไม่ดำเนินการตราเป็นพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจต้องเป็นเรื่องป้องกันการกักตุนสินค้า ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ฐานะการคลังของประเทศไม่ได้อยู่ในภาวะวิกฤติ ภาษีสรรพสามิตโดยธรรมชาติไม่ใช่ภาษีที่มุ่งในการจัดเก็บรายได้ แม้ไม่มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีกิจการโทรคมนาคม รัฐบาลก็ไม่ได้ละเมิดเงื่อนไขของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมแต่ประการใด และการจะขึ้นภาษีจึงต้องตราเป็นกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ใช่ฝ่ายบริหาร นั้น จึงไม่อาจที่จะรับฟังว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้

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

นายศักดิ์ เตชาชาญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๔/๒๕๔๖** **วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่**

**ข้อเท็จจริง**

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำร้องลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ที่เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง สรุปเป็นใจความได้ดังนี้

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ย่อมต้องถือว่าความชอบธรรมสูงสุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภาซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐ ดังนั้น การตัดสินใจการตรากฎหมาย ซึ่งรวมความถึงการตัดสินใจว่าจะกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับในรัฐหรือไม่ และกฎเกณฑ์ดังกล่าวควรจะมีเนื้อหาอย่างไร จึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะอันได้แก่กรณีรัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายจึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น และเพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดขึ้นโดยไม่เคารพหลักการในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙

ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ คณะรัฐมนตรีได้ให้เหตุผล ซึ่งปรากฏอยู่ในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และเนื่องจากเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ จากเหตุผลดังกล่าวมีปัญหาต้องพิจารณาคำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มีความหมายอย่างไรในการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าว นอกจากจะพิเคราะห์ความหมายสามัญของถ้อยคำนั้นแล้ว จะต้องพิเคราะห์ถึงวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ บริบทแวดล้อมถ้อยคำ (context) ตลอดจนผลที่จะตามมาจากการตีความถ้อยคำดังกล่าว ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการตราพระราชกำหนดนั้นจะต้องเป็นกรณีเกิดภาวะวิกฤติในบ้านเมืองหรือมีภยันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้าจนคณะรัฐมนตรีไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภยันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหา จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนด หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนทางพาณิชย์ จนเครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้หรือบรรเทาปัญหาได้ เป็นต้น สำหรับกรณีของภาษีอากรกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ซึ่งหากมิได้ดำเนินการจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรง ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใดๆ ในทางนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในงานนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้วย่อมทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง สามารถออกกฎหมายในรูปของพระราชกำหนดและให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้ก่อน โดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความเช่นนี้ไม่เพียงทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก จนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐ ตาม

รัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาไร้ความหมายลง เป็นการให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จในที่สุด

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

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีอยู่ว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ดำรงอยู่หรือไม่ ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่าง ๆ ที่ระบุในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าว มีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดา ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าจากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดที่กล่าวว่า การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่อาจสนองตอบการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หาได้มีความในตอนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจจะต้องมีผลในสองด้าน ในด้านหนึ่งจะมีผลทางด้านบวก คือ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือทางด้านลบ คือ ถ้าหากไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าว ก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อพิจารณาดูเหตุผลแล้ว เห็นว่าไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับเงื่อนไข

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ คือแม้รายได้จะเพิ่มขึ้นจากพระราชกำหนดดังกล่าว แต่ก็มิได้หมายความว่าหากไม่เพิ่มขึ้นแล้ว จะทำให้เศรษฐกิจของชาติล่มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคง หากไม่มีพระราชกำหนดดังกล่าวออกมา ก็จะไม่มีผลกระทบถึงขนาดทำให้ประเทศสูญสลายทางเศรษฐกิจ โดยลักษณะสำคัญของภาษีสรรพสามิต ซึ่งจัดเก็บเพื่อให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้นการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้ จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม บุคคลในรัฐบาลทั้งพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และนาวาอากาศตรี ศิธา ทิวารี โฆษกรัฐบาล ต่างยืนยันว่ากรณีกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวเสมือนกับเป็นการจ่ายเท่าเดิม แต่แบ่งจ่าย ๒ ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิต และอีกส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐ โดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัญญาสัมปทาน ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของรายได้

ในกรณีของพระราชกำหนดดังกล่าว สินค้าที่ถูกจัดเก็บภาษีมิได้มีลักษณะจะกักตุนได้ไม่ว่ากิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการสนามกอล์ฟ กิจการโทรคมนาคม เมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้ จึงไม่มีเหตุผลที่จะต้องตราโดยอ้างความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วน ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้เลย

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

ศาลรัฐธรรมนูญ รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป และแจ้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้องและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้เสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นเพิ่มเติม รวมทั้งได้เชิญนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคมาชี้แจงหรือ

แสดงความเห็นในประเด็นของความหมาย เงื่อนไขและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนผู้ร้องประกอบด้วย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ซึ่งบุคคลทั้ง ๓ ได้ชี้แจงโดยมีเนื้อหาสาระทำนองเดียวกันกับในคำร้อง

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

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

๒. การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม มิใช่การแปรสัญญาสัมปทานและคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนาแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะขณะนี้ยังไม่มีคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) จึงอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ เหตุผลในการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมอันได้แก่ โทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน เนื่องจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีอำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลคลื่นโทรศัพท์ และเป็นผู้ทำสัญญาสัมปทานกับบริษัทเอกชนในกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน ได้มีการแปรรูปเป็นบริษัท ก็จำต้องโอนเงินค่าสัมปทานที่บริษัทเอกชนจ่ายให้รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งไปที่กระทรวงการคลังในรูปของภาษีสรรพสามิต มิฉะนั้นรายได้ส่วนนี้จะตกแก่ผู้ถือหุ้นของบริษัทที่มีการแปรรูป ซึ่งรายได้ส่วนนี้ตกปีละประมาณ ๕,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท

๓. คำนิยามบางคำและความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมยังไม่ชัดเจนพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด เช่น ข้อความในตอนที่ ๕ ที่ว่าให้จัดเก็บจาก “สถานบริการ” มีผู้เห็นว่าย่อมหมายความถึงอาคารสถานที่เท่านั้น รัฐจึงไม่สามารถเรียกเก็บจากการประกอบกิจการได้ นอกจากนั้นเดิมทียังให้จัดเก็บจาก “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” ซึ่งมีผู้เห็นว่ามีความหมายเพียงอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ว่าจะประกอบกิจการสถานอาบน้ำก็ดี นวดก็ดี หรืออบตัวก็ดี ต้องชำระภาษีสรรพสามิตทั้งสิ้น ซึ่งไม่ตรงกับความประสงค์ของทางราชการและไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ด้วยการส่งเสริมกิจการสปา การนวดแบบไทยแผนโบราณ ตลอดจนการนวดฝ่าเท้าอันเป็นธุรกิจเพื่อสุขภาพ แต่เมื่อถ้อยคำในกฎหมายที่ใช้อยู่แต่เดิมบัญญัติว่า “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจ ไม่กล้ากำหนดพิกัด ในเวลาที่ผ่านมาจึงไม่เคยเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทนี้

๔. กิจการบางอย่างไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทย แต่ในปัจจุบันมีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังกำลังพิจารณาจะอนุญาตให้ดำเนินการได้เพื่อให้ทันกับความต้องการและความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศและเพื่อประโยชน์แก่การท่องเที่ยว ได้แก่ กิจการเสี่ยงโชคประเภทการออกสลากกินแบ่ง ซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาดำเนินการ ดังที่เรียกว่า หวยออนไลน์บ้าง ล็อตโต้ (Lotto) บ้าง กิจการเหล่านี้เดิมทีไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต จึงจำเป็นต้องเร่งสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นรองรับ เพื่อเป็นการเตรียมการและให้ผู้ลงทุนได้ทราบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อประกอบการพิจารณายื่นคำขอในการลงทุน

๕. สินค้าหรือบริการบางอย่างแม้จะมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอยู่แล้ว แต่ก็ได้จัดประเภทไว้อย่างไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เป็นปัญหาในการกำหนดพิกัด เช่น สนามกอล์ฟ เดิมจัดอยู่ในประเภทที่ ๐๕.๘๐ (อื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา) ซึ่งทำให้เกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน เพราะไม่มีผู้ใดทราบว่า ประเภทที่ ๐๕.๘๐ ได้แก่อะไรบ้าง ผู้ประกอบการสนามกอล์ฟบางแห่งจึงไม่ยอมชำระภาษี และมีคดีฟ้องร้องอยู่ในศาลปกครองในขณะนี้ การตราพระราชกำหนดครั้งนี้จึงได้ระบุถึงสนามกอล์ฟให้ชัดเจน แม้แต่ ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค ในกฎหมายเดิมก็กล่าวถึงโดยไม่ปรากฏว่า มีพิกัดอัตราภาษีเท่าใด จึงไม่เคยมีการจัดเก็บภาษี ทำให้กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศด้านภาษีอากร ในครั้งนี้ก็ได้จัดประเภทใหม่และระบุให้ชัดเจนว่าสนามกอล์ฟ จัดอยู่ในประเภทกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค สถานอาบน้ำ หรืออบตัว และนวดจัดอยู่ในประเภทกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ การออกสลากกินแบ่งจัดอยู่ในประเภทกิจการเสี่ยงโชค และกิจการแต่ละอย่างดังกล่าวมีพิกัดเท่าใด

๖. พระราชกำหนดทั้งสองดังกล่าวที่ได้แก้ไขบทนิยามคำว่า สถานบริการและการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตของการประกอบกิจการในสถานบริการดังกล่าว อันได้แก่ กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ทำให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตครอบคลุมกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ อย่างทั่วถึงเป็นธรรม และมีความเสมอภาค รวมทั้งไม่ให้เกิดการโต้แย้งในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งจะทำให้รัฐมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มมากขึ้น ทั้งยังเป็นการวางระบบภาษีสรรพสามิต เพื่อให้คนต่างชาติที่เข้ามาทำธุรกิจในประเทศเข้าใจระบบการจัดเก็บภาษีของประเทศไทย

๗. รัฐบาลมีความจำเป็นต้องรีบตราพระราชกำหนด เพื่อวางระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในส่วนที่เกี่ยวกับการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ และบริการอื่นๆ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศในด้านการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐและสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนต่างประเทศว่าระบบการจัดเก็บภาษีของไทยมีมาตรฐาน หากรอการตราเป็นพระราชบัญญัติตามกระบวนการในรัฐสภาปกติจะต้องใช้ระยะเวลานานประมาณกว่า ๔ เดือน ซึ่งอาจเป็นช่วงคาบเกี่ยวกับการปิดสมัยประชุมรัฐสภา (วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๖) อันจะทำให้การตรากฎหมายทั้งสองฉบับล่าช้าออกไป และจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

๘. การดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไม่ใช่ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติเท่านั้น ในกรณีนี้เป็นกรณีที่เศรษฐกิจฟื้นตัว ซึ่งแสดงว่าจะต้องอยู่ในสภาวะที่ต้องทำให้ดีขึ้น เหมือนกับการฟื้นไข้ คือ ยังไม่ปกติ การที่เศรษฐกิจดีขึ้นมาตามลำดับไม่ได้หมายความมีความเป็นปกติในทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประเทศกลับไปสู่สภาวะปกติทางเศรษฐกิจโดยเร็ว จำเป็นต้องเร่งสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้มากขึ้นทุกๆ ด้าน และทุกๆ ทาง จึงมีแนวทางที่จะทำให้งบประมาณสมดุลให้เร็วที่สุด มีแนวทางเรื่องของการลดหนี้สาธารณะ เนื่องจากมีรายได้เพิ่มขึ้น ทำให้ความเชื่อมั่นมีมากขึ้น มีการนำเงินมาลงทุนในประเทศมากขึ้น

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองเป็นการแก้ไขเพื่อตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ นำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังและขยายฐานภาษีสรรพสามิต เพื่อควบคุมการบริโภคบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

สำหรับการชี้แจงของนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทินกร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราการ อาภาศิลป์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ชวนชัย อัชนันท์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ และ ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๖ สรุปความได้ว่า

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

นอกจากนั้นตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ขอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความเห็นเกี่ยวกับพระราชกำหนดทั้งสองดังกล่าว สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ส่งความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ฯ เรื่องการเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมที่มีถึงนายกรัฐมนตรีมาให้ศาลรัฐธรรมนูญรับทราบ โดยมีสาระสำคัญสรุปเป็นใจความส่วนหนึ่งได้ดังนี้

แม้ว่าในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ให้คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อที่รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศก็ตาม แต่การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมยังไม่ใช่ความจำเป็นเร่งด่วน และลักษณะดังกล่าวสามารถดำเนินการในรูปพระราชบัญญัติตามวิธีการปกติได้ การตราเป็นพระราชบัญญัติจะทำให้รัฐสภามีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องนี้อย่างรอบคอบ และควรให้มีการทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้างด้วย

**ข้อวินิจฉัย**

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า

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

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา”

ในการพิจารณาประเด็นดังกล่าว จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นถึงหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็นหลักการปกครองของประเทศไทย ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นนี้ถือว่า พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา รัฐสภาซึ่งได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจนิติบัญญัตินี้ ซึ่งหมายถึง อำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ริเริ่ม ไม่ว่าโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจในการอนุมัติร่างกฎหมายก็เป็นอำนาจของรัฐสภาเช่นกัน ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” ดังนั้น โดยหลักการ รัฐสภาจึงมีอำนาจโดยชอบธรรมที่จะตราหรืออนุมัติร่างกฎหมายในขณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาและอนุมัติ ไม่สามารถอนุมัติหรือตรากฎหมายได้ด้วยตัวเอง ยกเว้นในบางกรณีเป็นการเฉพาะ

การปกครองระบบรัฐสภาของไทยที่ใช้มาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น อิงหลักการมาจากระบบรัฐสภาในประเทศยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะสหราชอาณาจักร หลักการปกครอง

ในระบบรัฐสภาของสหราชอาณาจักรหรืออังกฤษนั้นให้มีการเชื่อมโยงฝ่ายนิติบัญญัติ คือรัฐสภากับฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเข้าด้วยกัน (fusion of power) ดังจะเห็นได้จากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามในกรณีของระบบรัฐสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ได้ปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารให้ผิดแผกไปจากแบบ “คลาสสิค” ของอังกฤษ คือให้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้ชัดเจน และไม่ให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเวลาเดียวกัน สำหรับนายกรัฐมนตรีแม้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีก็ต้องลาออกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการยืนยันการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ที่ให้ทั้งรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่ได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน ก็ไม่ต้องพะวงถึงบทบาทของตนในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกต่อไปและไม่ต้องคอยพะวงถึงเวลาที่จะต้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังเป็นการยืนยันความสำคัญของอำนาจและบทบาทของรัฐสภาในการตรากฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติ ความเชื่อมโยงหรือการถูกหลอมให้มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดระหว่างสถาบันทั้งสองจึงเปลี่ยนไป

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

เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งนั้น การตราพระราชกำหนดจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคง

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

สำหรับในกรณีของการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่นั้น ประเด็นที่ต้องพิจารณามีว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ เนื่องจากอำนาจในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีเป็นข้อยกเว้นไม่ให้เป็นอำนาจของรัฐสภา การให้ความหมายความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจำต้องเป็นความหมายแคบ เพื่อให้เกิดความเคร่งครัดในการใช้อำนาจในเรื่องนี้ และไม่ทำให้การใช้อำนาจนี้ของคณะรัฐมนตรีขยายกว้างออกไปจนกลายเป็นการก้าวก่ายอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือลดอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาลง

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

อย่างแคบ กล่าวคือ จะต้องเป็นกรณีของการแก้ไขสภาวะของเศรษฐกิจที่ประสบกับภาวะวิกฤติหรือปัญหายุ่งยากซับซ้อนทางเศรษฐกิจ ที่ต้องมีการเยียวยาอย่างรีบด่วน หรือเห็นได้ชัดว่า จะมีปัญหารุนแรงทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ซึ่งถ้าไม่หาทางแก้ไขโดยเร็วแล้วปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นจริงและนำความเสียหายมาสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศได้

เมื่อพิจารณาสภาพเศรษฐกิจของประเทศเมื่อต้นปี ๒๕๔๖ อันเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นมาใช้บังคับนั้น ประเทศหาได้อยู่ในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างใดไม่ ทั้งนี้จากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย จากสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และจากการชี้แจงของผู้นำรัฐบาลเอง ที่ระบุว่าอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ อาจอยู่ในอัตราร้อยละ ๕ หรือร้อยละ ๖ ดังนั้น ประเทศจึงไม่ได้ประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุนแรงถึงขนาดที่จำเป็นต้องใช้มาตรการแก้ไขโดยการตราเป็นพระราชกำหนด แม้ว่าในการชี้แจงของผู้แทนฝ่ายรัฐบาลต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้เหตุผลว่าเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในช่วงฟื้นตัว ยังไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นมานั้น ปัญหามีอยู่ว่า ความเห็นเช่นนั้นรับฟังได้หรือไม่ ปัญหานี้สามารถพิจารณาได้ว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างสมบูรณ์หรือสภาพของความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่ไม่มีปัญหาเลยนั้น เป็นสภาพที่เกือบเป็นไปไม่ได้จะเห็นได้ว่าทุกประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจยังคงต้องประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การที่อ้างว่าประเทศอยู่ในระหว่างฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจึงต้องใช้มาตรการการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นเป็นการอ้างที่อาจมีผลให้มีการขยายอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารมากเกินไป เพราะการอ้างเช่นนี้เท่ากับเป็นการชี้ให้เห็นว่าตราบใดที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจอยู่ รัฐบาลสามารถใช้เป็นเงื่อนไขเพื่อตราพระราชกำหนดได้ และเมื่อปัญหาเศรษฐกิจมักเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา มากบ้างน้อยบ้างก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลใช้เป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดได้อย่างกว้างขวางเกินไปได้

ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจรวมทั้งการหามาตรการที่จะทำให้เศรษฐกิจที่กำลังฟื้นตัวนั้น ถ้าจำเป็นต้องตรากฎหมายมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เมื่อไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้ คณะรัฐมนตรีก็สามารถตราขึ้นในรูปของพระราชบัญญัติได้ ควรจะใช้วิธีการตราเป็นพระราชบัญญัติเป็นหลัก และใช้การตราพระราชกำหนดเป็นข้อยกเว้น คือใช้ในสภาวะที่เศรษฐกิจกำลังประสบกับปัญหาที่รุนแรง หรือคาดว่าจะประสบกับปัญหาเช่นนั้น

เมื่อพิจารณาจากเหตุผลของการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวรวมทั้งเนื้อหาสาระของพระราชกำหนดทั้งสองนี้ ทำให้เห็นว่าความจำเป็นที่ต้องตราเป็นพระราชกำหนดนั้นไม่มี เนื่องจากไม่ได้ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่บั่นทอนความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันมิให้ปัญหาอันอาจบั่นทอน

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นได้ พระราชกำหนดทั้งสองตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต เพื่อกำหนดให้กิจการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต อันได้แก่ กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ อันได้แก่กิจการโทรคมนาคม คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองเป็นการแก้ไขเพื่อตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ นำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง และขยายฐานภาษีสรรพสามิต เพื่อควบคุมการบริโภคบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพและบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และได้อ้างว่าการดำเนินการดังกล่าว เป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการหารายได้เข้ารัฐ ถ้าไม่ดำเนินการเช่นนี้ รัฐจะขาดรายได้เป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้ว่า รายได้ที่รัฐได้มาจากพระราชกำหนดนี้ถือว่า มีจำนวนมาก เฉพาะภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมสัมปทานอย่างเดียวในช่วง ๔ วัน หลังจากมีการบังคับใช้พระราชกำหนดดังกล่าวมีจำนวนถึง ๔๕ ล้านบาท จะเห็นได้ว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นการหารายได้เข้ารัฐ ในประเด็นนี้ อาจพิจารณาได้ว่าการหารายได้เข้ารัฐเป็นหน้าที่ประจำหรือหน้าที่หลักของรัฐบาลอยู่แล้ว ซึ่งตามหลักการแล้วจะต้องดำเนินการในรูปของการตราเป็นพระราชบัญญัติเพราะไม่ใช่เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤติหรือปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุนแรง ส่วนข้ออ้างหรือเหตุผลของรัฐบาลที่ว่า ถ้าไม่ดำเนินการตราพระราชกำหนดทั้งสอง จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติได้ ทำให้ระบบภาษีของประเทศไม่ได้รับความเชื่อถือนั้น ปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ นอกจากนั้นความเสียหายที่รัฐบาลอ้างถึงนั้น ยังไม่มีความแน่ชัดว่ามีมากน้อยเพียงใด จะมีมากถึงขนาดต้องตราเป็นพระราชกำหนดนั้นยังเป็นที่สงสัย

นอกจากนั้นการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตดังกล่าว เป็นการจัดเก็บจากกิจการบางประการ แต่ก็มีผลกระทบต่อประชาชนอยู่ไม่มากก็น้อยตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาน่าจะต้องดำเนินการโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เพราะว่าการเก็บภาษีจากประชาชนต้องให้ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้พิจารณา โดยไม่เป็นปัญหาว่าสอดคล้องกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่ นอกจากนี้การตรากฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติจะนำไปสู่การอภิปรายอย่างกว้างขวางเกิดความรอบคอบ และเป็นธรรมกับทุกฝ่ายและสามารถแก้ไขได้โดยรัฐสภา รวมทั้งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พลเมืองหรือประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดนโยบายของรัฐ และไม่เป็นการรวบอำนาจโดยรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร และที่อ้างว่าได้มีการตราพระราชกำหนดมาก่อนหน้านี้แล้วอันได้แก่ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๘ และพ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อเก็บภาษีสรรพสามิต การอ้างเช่นนั้นย่อมไม่มีน้ำหนักที่จะรับฟังได้เพราะเกิดขึ้นในช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่ได้ประกาศใช้ และบริบท

ทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวต่างไปจากในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง เพื่อให้ระบอบการปกครองของประเทศ เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นกว่าในช่วงเวลาข้างต้นที่รัฐธรรมนูญเป็นประชาธิปไตยน้อยกว่าในปัจจุบัน

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๔/๒๕๔๖** **วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง**

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

เนื้อหาและเหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวข้างต้น ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป มีสาระสำคัญดังนี้

ฉบับแรก พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ยกเลิกความในตอนที่ ๕ สถานบริการ ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชกำหนดนี้แทน

พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตตามบัญชีท้ายพระราชกำหนด มีรายละเอียดเกี่ยวกับตอนที่ ๕ กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ตอนที่ ๑๐ กิจการเสี่ยงโชค ตอนที่ ๑๑ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ และตอนที่ ๑๓ บริการอื่น ๆ

สำหรับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสีย

ภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ฉบับที่สอง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้แก้ไขบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ใหม่ตามที่ระบุไว้ในพระราชกำหนด

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต เพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เสนอคำร้องเห็นว่า พระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเป็นอำนาจของรัฐสภา การตราพระราชกำหนดของรัฐบาลให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย เป็นข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจของรัฐบาลจึงต้องเคารพหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

๒. เหตุผลท้ายพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ระบุไว้ เห็นว่า เงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมือง หรือภยันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้า จนคณะรัฐมนตรีไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ และวิกฤติในเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หมายถึงเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมาก อัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้น

กรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ หากมิได้ดำเนินการทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงิน การคลังอย่างรุนแรง

การตีความคำว่า “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถตรากฎหมายในรูปของพระราชกำหนด และใช้บังคับโดยไม่คำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นผลสืบเนื่องจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ การตราพระราชกำหนดจึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

๓. ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ เห็นว่า การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนด ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ

การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้ จึงน่าจะเป็นกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด และรัฐบาลได้ย้ำถึงความมั่นคงทางด้านการคลังของประเทศโดยตลอด และการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนด

ประเด็นสำคัญในตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณีกิจการโทรคมนาคม การให้สัมภาษณ์ของบุคคลในรัฐบาลยืนยันว่า กิจการโทรคมนาคมเสมือนกับเป็นการจ่ายเท่าเดิม แต่แบ่งจ่าย ๒ ส่วน คือส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิต และส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัญญาสัมปทาน จึงไม่มีผลในเรื่องเปลี่ยนแปลงรายได้จากกิจการโทรคมนาคม และหากจะต้องการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม ก็ยังมีเงื่อนเวลาอีกหลายปีจึงมีผลใช้บังคับ

การแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยตราเป็นพระราชกำหนดที่เคยดำเนินการมาแล้ว ๓ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๙ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ ทั้ง ๓ กรณีเป็นเรื่องของการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตก๊าซธรรมชาติสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิงและก๊าซธรรมชาติเหลว ซึ่งเป็นสินค้าใหม่ในขณะนั้น ซึ่งมีเหตุผลความจำเป็นในการตราเป็นพระราชกำหนดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจชัดเจนมากกว่าการตราเป็นพระราชกำหนด ๒ ฉบับในครั้งนี้

การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มิได้มีลักษณะของสินค้าที่สามารถกักตุนได้ จึงไม่สามารถอ้างเหตุผล

ความจำเป็นเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะหากจะตรากฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติ ก็ไม่สามารถกักตุนได้ โดยลักษณะของสินค้านั้นเอง

โดยสรุปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน จึงมีความเห็นว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และมีผลให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกัน

คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการตราพระราชกำหนด ๒ ฉบับ สรุปได้ดังนี้

๑. การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิต เพื่อควบคุมการบริโภค บริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. เงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดรายจ่าย ช่วยให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง หรือช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจในยามเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวจนถึงขั้นวิกฤติ

สำหรับการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีเห็นว่า มีความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเหตุผลดังนี้

(๑) คำนิยามและความหมายของกิจการบางอย่างในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังไม่ชัดเจนพอเกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด จึงสมควรกำหนดนิยามและพิกัดเสียใหม่โดยเร่งด่วนให้ชัดเจน

(๒) กิจการบางอย่างไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทย มีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุน ซึ่งกระทรวงการคลังกำลังพิจารณาจะอนุญาตให้ดำเนินการ ได้แก่กิจการเสี่ยงโชค ประเภทการออกสลากกินแบ่ง ซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาดำเนินการ ต้องเร่งสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นรองรับ

(๓) สินค้าหรือบริการบางอย่าง แม้จะจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอยู่แล้ว แต่จัดประเภทไว้อย่างไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เป็นปัญหาในการกำหนดพิกัด เช่น สนามกอล์ฟ ทำให้มีคดีฟ้องร้องในศาลปกครองขณะนี้ การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้ จึงได้จัดประเภทใหม่และระบุให้ชัดเจนว่ากิจการแต่ละอย่างมีพิกัดเท่าใด

(๔) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใดโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่แสดงว่าจะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทาน และคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนารมณ์ใด ๆ ที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐมีรายได้เข้าคลังเร็วขึ้น มากขึ้นกว่าเดิม และยาวนานกว่าค่าสัมปทาน เป็นประโยชน์แก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง และหากออกกฎหมายในเรื่องนี้ช้าไป จน ทศท. ขายหุ้นแก่นักลงทุนไปแล้ว รัฐก็จะถูกตำหนิจนหมดความเชื่อถือว่าปิดบังข้อเท็จจริงปล่อยให้คนซื้อหุ้นแล้วออกกฎหมาย ทำให้ผู้ถือหุ้นเสียประโยชน์

คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงเพิ่มเติมถึงเหตุผลการตราพระราชกำหนดสองฉบับ เนื่องจากเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ คือ

(๑) ภาษีสรรพสามิตเป็นกลไกสำคัญของความมั่นคงทางเศรษฐกิจในการเสริมฐานะความยั่งยืนทางการคลัง รายได้จากการปรับปรุงโครงสร้างภาษีสรรพสามิตมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐจ การเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ คาดว่าจะมีรายได้ปีละประมาณ ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท

(๒) การเพิ่มขึ้นของรายได้จากภาษี ทำให้มีงบประมาณในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้มากขึ้นและเร็วขึ้น ส่งผลทางบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ รายได้เข้าสู่งบประมาณเพิ่มขึ้น ทำให้ลดการขาดดุลทางการคลังของรัฐ รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้เร็วขึ้น

(๓) ความจำเป็นรีบด่วนในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับภาษีของกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ภาษีสลากกินแบ่งด้วยเครื่องซึ่งจะให้บริการเร็ว ๆ นี้ การแก้ปัญหาเรื่องจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟ

รวมถึงภาษีสนามม้าแข่ง นอกจากนี้ต้องรีบแปลงรายได้จากกิจการโทรคมนาคมเป็นของรัฐในรูปภาษีสรรพสามิต ก่อนที่จะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านโทรคมนาคม ซึ่งทำให้รายได้ของรัฐต้องถูกถ่ายโอนไปเป็นของเอกชน

นอกจากความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เสนอคำร้องที่เห็นว่า พระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีถึงเหตุผลและจำเป็นรีบด่วน ในการตราพระราชกำหนด ๒ ฉบับ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ทุกประการแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการเพื่อรวบรวมข้อมูลและความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย พระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ ดังนี้

๑. รับฟังคำชี้แจงและความเห็นเพิ่มเติมประกอบคำร้องของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะผู้แทนคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ร้อง

๒. รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงการคลัง นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และนายธีระพงศ์ สุทธินนท์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายอัชพร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำ

๓. เชิญผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เพื่อแสดงความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในประเด็นของความหมาย เงื่อนไข และประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง “ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยสถาบันการศึกษาทั้ง ๓ แห่ง ได้มอบหมายให้ รองศาสตราจารย์ ดร.ชวนชัย อัชนันท์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รองศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทินกร และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราการ อาภาศิลป์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย ผู้อำนวยการศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มาให้ข้อมูลตามหัวข้อที่กำหนดแก่ศาลรัฐธรรมนูญ

๔. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ส่งความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต กิจการโทรคมนาคม เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

การวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่มีประเด็นต้องพิจารณา ๒ เรื่อง คือ เรื่องแรกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด และเรื่องที่สอง ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

เรื่องแรก การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ในหมวด ๗ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ ดังนี้

มาตรา ๒๑๘ “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ”

มาตรา ๒๒๐ “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

การตรวจสอบพระราชกำหนดให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ สามารถดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๙ คือ

“ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ คือ การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่กำหนดเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น กรณีพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ไม่ต้องเสนอให้สภา

ผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง พระราชกำหนดนั้นๆ ยังต้องผ่านการตรวจสอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาสามารถตรวจสอบว่าพระราชกำหนดเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ หรือไม่ ได้ทั้งหมด

โดยนัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อตราพระราชกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ทั้งนอกสมัยประชุม และในระหว่างสมัยประชุมตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติโดยไม่มีการแก้ไขข้อความในพระราชกำหนดแต่ประการใด แตกต่างไปจากการตราพระราชบัญญัติตามปกติ สำหรับการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ซึ่งต่างไปจากการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องอื่นๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ถือเสียงข้างมาก

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เข้าชื่อเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ที่ระบุว่า การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในประเด็นเกี่ยวกับพระราชกำหนดเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ ในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี ๔ ฉบับ คือ

(๑) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑

(๒) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑

(๓) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑

(๔) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

โดยศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า เหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ สรุปได้ว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง รัฐต้องกำหนดมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าว การดำเนินการด้วยมาตรการทั้งหลาย ถือได้ว่าเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ พระราชกำหนดเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ เท่านั้น ส่วนมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีพิจารณาว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งในประเด็นตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด รวมทั้งคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากการตราพระราชกำหนดและผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา มีผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดโดยไม่ฟังเสียงของประชาชน

สำหรับการตราพระราชกำหนดในระหว่างสมัยประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ มีข้อจำกัดการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ให้กระทำได้เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยด่วนและลับนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๒๐ แต่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนเช่นเดียวกับการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ คือ ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาอนุมัติหรือไม่ โดยไม่มีการแก้ไขเช่นเดียวกัน

<u>เรื่องที่สอง</u> ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ และรัฐบาลต้องประกาศลดค่าเงินบาทเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ทำให้เงินบาทอ่อนตัวจากอัตราแลกเปลี่ยน ๒๖ บาท ต่อ ๑ ดอลล่าร์สหรัฐ เป็น ๓๕ บาท และ ๔๐ บาท ต่อ ๑ ดอลล่าร์สหรัฐ ภายใน ๑ เดือน (ปัจจุบัน ๔๓ บาท ต่อ ๑ ดอลล่าร์สหรัฐ) ทำให้รัฐบาลต้องประกาศขอความช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มูลค่า ๑๗.๒ พันล้านดอลล่าร์สหรัฐ เป็นเวลา ๓๔ เดือน

ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศที่เกิดขึ้นตามมา คือ ภาระหนี้สินของประเทศทั้งภาคเอกชนและภาครัฐเพิ่มสูงขึ้นทันทีจากการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยน กำลังซื้อของประชาชนลดลง ส่งผลให้เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง การปิดสถาบันการเงิน ๕๘ แห่ง ทำให้เกิดการว่างงานจำนวนมาก และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินต้องปิดกิจการ และเลิกจ้างพนักงาน เป็นผลให้นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นต้องลาออกจากตำแหน่ง

รัฐบาลต่อมาได้พยายามใช้มาตรการหลายด้าน เช่น ปรับโครงสร้างสถาบันการเงินที่เหลืออยู่ให้เข้มแข็ง ใช้มาตรการเพิ่มทุนธนาคารให้สามารถปล่อยกู้ให้ภาคการผลิต และฟื้นฟูเศรษฐกิจ ปรับเป้าหมายการขาดดุลของภาครัฐให้เพิ่มขึ้น การเพิ่มมาตรการใช้จ่ายเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และใช้มาตรการตรากฎหมายเศรษฐกิจ ๑๑ ฉบับ เกี่ยวกับกฎหมายล้มละลาย กฎหมายบังคับคดี การให้ชาวต่างประเทศเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในระยะยาว ในปี ๒๕๔๓ เศรษฐกิจของไทยเริ่มส่งสัญญาณการฟื้นตัวอย่างช้าๆ หนี้ระหว่างประเทศลดลง ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ประเทศได้เปรียบดุลการค้าทุกเดือน แต่ปัญหาในระบบเศรษฐกิจยังคงมีอยู่ เพราะประชาชนขาดความมั่นใจในการใช้จ่าย ปัญหาเกี่ยวกับสถาบันการเงิน และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ยังไม่ฟื้นตัว ธนาคารยังไม่ปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ

ต้นปี ๒๕๔๔ มีการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากและรัฐสภาไว้วางใจให้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินได้เสนอมาตรการหลายด้าน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ มาตรการเร่งด่วนประกอบด้วย พักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา ๓ ปี จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ ๑ ล้านบาท วงเงินประมาณ ๘๐,๐๐๐ ล้านบาท จัดตั้งธนาคารประชาชน จัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก และจัดตั้งบรรษัทกลางในการบริหารสินทรัพย์ นอกจากนั้นยังมีมาตรการด้านภาษี โดยปรับปรุงระบบภาษีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นภาคเศรษฐกิจจริง ซึ่งต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอื่นๆ อาทิ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน การกระตุ้นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการบ้านเอื้ออาทร การเพิ่มกำลังซื้อของข้าราชการบำนาญ โดยใช้เงินบำนาญตกทอดล่วงหน้า ซึ่งมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐบาลจะเร่งดำเนินการในปี ๒๕๔๖

การใช้มาตรการต่างๆ กระตุ้นเศรษฐกิจจึงสะท้อนให้เห็นถึงเศรษฐกิจของประเทศยังไม่มีความมั่นคงเพียงพอ และรัฐบาลต้องใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากเพื่อดำเนินการตามมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ เมื่อมีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นก็จำเป็นต้องมีมาตรการด้านรายได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจใช้มาตรการด้านภาษีสรรพสามิต เพื่อให้รัฐมีรายได้ทันที

การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาให้บริหารประเทศตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเศรษฐกิจของประเทศยังไม่ฟื้นตัว เนื่องจากปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลต้องสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งรัฐบาลต้องดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ประการสำคัญต้องดำเนินการภายใต้กรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศโดยใช้มาตรการต่าง ๆ บางเรื่อง รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีดำเนินการในรูปพระราชกำหนดได้ กรณีคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ซึ่งมีขั้นตอนการเสนอให้รัฐสภาพิจารณาโดยพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับทันที แต่การดำเนินการในรูปของพระราชบัญญัติต้องใช้เวลาพอสมควรในการพิจารณา กลั่นกรองจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นเงื่อนไขสำคัญในการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ความเห็นเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจากผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจจึงเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

รองศาสตราจารย์ ดร.ชวนชัย อัชนันท์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้ความเห็นแก่ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ ในเรื่องความหมายของความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายความว่า

๑. มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ

๒. อัตราเงินเฟ้อไม่ควรจะเกินร้อยละ ๑๐

๓. อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในความเป็นจริงแล้วจะต้องเกินกว่าร้อยละ ๔.๕ ขึ้นไป มีการหักเงินเฟ้อให้เป็นอัตราการเติบโตที่แท้จริง

๔. การขาดดุลชำระเงินจะต้องไม่เกินร้อยละ ๕

๕. สภาพหนี้ของรัฐจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕

๖. หนี้เปรียบเทียบกับการส่งออกต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕

นอกจากนี้ อาจารย์ ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย จากมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้ให้ความเห็นแก่ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๖ เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่ผู้ดำเนินนโยบายจะพึงกระทำ ภายใต้เป้าหมายทางเศรษฐกิจ คือ

เป้าหมายที่ ๑ เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้เศรษฐกิจโตประมาณร้อยละ ๕ ขึ้นไป

เป้าหมายที่ ๒ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนทุกกลุ่มในประเทศให้ผู้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ด้วยความเป็นธรรม

เป้าหมายที่ ๓ เพื่อให้เกิดเสรีในทางเศรษฐกิจ คือทำให้เกิดมีการแข่งขันกันได้อย่างเสรี สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กฎ ระเบียบต่างๆ ได้อย่างเสรี โดยไม่มีข้อจำกัดมากมาย

เป้าหมายที่ ๔ เพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ คือเศรษฐกิจไม่ปรับตัวเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงมากนักใน ๒ ประเด็นหลัก คือเสถียรภาพภายในประเทศและเสถียรภาพภายนอกประเทศ

ความเห็นเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจดังกล่าว จะเห็นว่ามีองค์ประกอบหลายประการที่จะส่งผลให้เกิดความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ อาทิ รายได้ รายจ่าย อัตราเงินเฟ้อ การจ้างงาน การขาดดุลชำระเงิน หนี้สิน ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม การแข่งขันอย่างเสรี เศรษฐกิจไม่ปรับตัวเปลี่ยนแปลงมากนัก

ในส่วนความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีต้องถูกตรวจสอบการดำเนินการมากกว่าปกติ หากคณะรัฐมนตรีตัดสินใจใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนด แทนการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งนอกจากคณะรัฐมนตรีต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยศาลรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อครบวาระของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ

ข้อมูลเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นว่าพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับนี้ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือมิได้เป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะมิได้มีวิกฤติทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นหรือเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงแต่ประการใด แต่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจะต้องมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม ฯลฯ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น ทำให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง และการตราพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ มีผลต่อการเพิ่มรายได้ เพื่อความยั่งยืนทางการคลัง การขยายฐานภาษีสรรพสามิต และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ รวมทั้งความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับ

ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ พอที่จะวินิจฉัยได้ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ในประเด็นเรื่องคณะรัฐมนตรีไม่เคารพหลักการในระบอบประชาธิปไตยที่แบ่งการใช้อำนาจโดยรัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหาร และศาลใช้อำนาจตุลาการ เห็นว่า คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารใช้อำนาจตราพระราชกำหนดแทนการตราเป็นพระราชบัญญัติ เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาที่มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้ในปี ๒๔๘๙ จนถึงฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญทุกฉบับให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงตราเป็นพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังพระราชบัญญัติได้ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยมีกลไกถ่วงดุลหรือตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายต่าง ๆ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การใช้อำนาจเพื่อตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีจึงไม่ขัดหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้นยังมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยศาลรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากการตราพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

สำหรับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ มีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาหลายประการ การวินิจฉัยว่าประเทศมีความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ จึงไม่ควรพิจารณาเฉพาะองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาเศรษฐกิจของประเทศทั้งระบบการวินิจฉัยปัญหาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เห็นว่าในภาวะเศรษฐกิจของประเทศยังไม่ฟื้นตัว และรัฐบาลต้องใช้มาตรการหลายประการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับล่าง แม้ว่ายังไม่มีวิกฤติทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นเหมือนปี ๒๕๔๐ แต่สถานการณ์ปัจจุบันไม่มีผู้ใดยืนยันว่าจะไม่มีโอกาสเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น ดังนั้น การใช้มาตรการจัดหารายได้ของรัฐโดยอาศัยระบบภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนเป็นธรรมย่อมทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตามนโยบายเพื่อรักษาอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้อาจรวมถึงการดำเนินการเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

ข้อพิจารณาว่า พระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ เห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมเพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ส่งผลให้เกิดความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะว่า

๑. มาตรการด้านภาษีเป็นมาตรการสำคัญที่จะมีผลต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะภาษีเป็นรายได้หลักของรัฐบาล ทั้งนี้ ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีเฉพาะอย่างที่จะมีความสำคัญทดแทนภาษีศุลกากร ผลของพระราชกำหนด ทั้ง ๒ ฉบับ ทำให้ภาษีสรรพสามิตมีความชัดเจนเป็นธรรม และรัฐมีรายได้ทันทีอย่างสม่ำเสมอ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจควรพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากไม่มีกฎหมายควบคุม หรือกฎหมายไม่ชัดเจน ไม่สามารถใช้บังคับได้ ทำให้รัฐขาดรายได้ หรือระบบภาษีไม่ได้รับความเชื่อถือ

๒. ข้อมูลการจัดเก็บรายได้จากภาษีสรรพสามิต ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๓๑ ถึง ๒๕๔๕ รายได้จากภาษีสรรพสามิตในปี ๒๕๓๑ จำนวน ๖๓,๙๖๔.๔๔ ล้านบาท เพิ่มเป็น ๒๐๘,๑๕๒.๙๙ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๕ จะเห็นได้ว่ารายได้จากภาษีสรรพสามิตจะมีผลต่อการจัดหารายได้ของรัฐเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ หากมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ จะทำให้รัฐมีรายได้ที่แน่นอนเพิ่มขึ้นอีกจำนวนมาก

๓. การกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจน เพื่อรองรับการลงทุนในกิจการสถานบริการบันเทิง สถานธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟ และการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ทศท และบริษัท กสท เป็นการระดมทุนเข้าประเทศ ส่งเสริมการลงทุน การท่องเที่ยว ก่อให้เกิดรายได้จากภาษีทางตรงและทางอ้อมอีกเป็นจำนวนมาก

๔. เหตุผลที่คณะรัฐมนตรีชี้แจงกรณีจัดเก็บภาษีสรรพสามิต กิจการโทรคมนาคมเพราะขณะนี้ได้มีการแปรรูปองค์การโทรศัพท์ ฯ และการสื่อสาร ฯ เป็นบริษัท ทศท จำกัด และบริษัท กสท จำกัด อยู่ระหว่างจำหน่ายหุ้นในบริษัททั้งสอง เมื่อประกาศใช้พระราชกำหนด ๒ ฉบับแล้ว จึงจำเป็นต้องแจ้งเงื่อนไขเรื่องสิทธิประโยชน์ และการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตให้นักลงทุนได้ทราบเพื่อความโปร่งใส จึงเป็นเหตุผลที่รับฟังได้

๕. ภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศมีแนวโน้มเจริญเติบโตขึ้นในอัตราที่น่าพอใจแต่ยังไม่มั่นใจได้ว่าจะเกิดวิกฤติเหมือนกับที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๔๐ หรือไม่ เนื่องจากเศรษฐกิจของไทยยังต้องอาศัยภาครัฐกระตุ้นเศรษฐกิจระดับล่าง ต้องพึ่งพาการส่งออก และการลงทุนจากต่างประเทศ การท่องเที่ยว การมีรายได้เพิ่มขึ้น จึงมีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนั้นอาจมีวิกฤติในเรื่องต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนในเศรษฐกิจโลกซึ่งกระทบต่อเศรษฐกิจของไทยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

๖. การกีดกันทางการค้าและข้อตกลงเกี่ยวกับองค์การการค้าของโลก มีผลให้ประเทศต้องลดภาษีศุลกากร และเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งส่งผลให้รายได้จากภาษีศุลกากรลดลง หากไม่เตรียมการจัดหา

รายได้ชดเชย จะเกิดปัญหางบประมาณขาดดุล มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การจัดหารายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีสรรพสามิต จึงช่วยให้รัฐบาลมีงบประมาณพัฒนาประเทศได้แน่นอน

๗. ประเด็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เป็นการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจในการตราพระราชกำหนด เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไป

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศเช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เป็นมาตรการเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๔/๒๕๔๖** **วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่**

**สรุปข้อเท็จจริง**

๑. ข้อเท็จจริงและเหตุผลของผู้ร้อง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ รวมถึงเอกสารประกอบเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลในการเสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ที่เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ สรุปได้ว่า

๑.๑ ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาต้องถือว่ารัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในตนเองในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่การให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตามพระราชกำหนดให้มีผลบังคับเป็นกฎหมายจึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ จึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

๑.๒ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” จึงมีปัญหาต้องพิเคราะห์ว่า ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัด

อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่กล่าวมาหรือไม่ เพราะคำว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อันเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ และเป็นเหตุที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นกล่าวอ้างนั้นมีความหมายอย่างไร

๑.๓ ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวหรือไม่ เพราะคณะรัฐมนตรีเห็นว่าจากการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิตซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาคำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

๑.๔ ในการตีความนอกจากต้องพิเคราะห์ความหมายสามัญของถ้อยคำแล้ว จะต้องวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ บริบทแวดล้อมถ้อยคำ ตลอดจนผลที่จะตามมาจากการตีความถ้อยคำดังกล่าวด้วย

๑.๕ ในการตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้นจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมือง หรือภยันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่บ้านเมืองนั้นปรากฏอยู่เบื้องหน้า จนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่จะทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภยันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจการตราพระราชกำหนด หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่นค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมากโดยเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้หรือบรรเทาปัญหา

๑.๖ สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันที จะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรง หรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วน เสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์ หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่นมีการผลิตสินค้าใหม่ ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีต้องรีบกระทำการใดๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ยังไม่ได้ เพราะหากมีการตีความคำว่า “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในงานทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้วย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวางและเท่ากับว่า คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด

๑.๗ ในประเด็นที่ว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นมีอยู่หรือไม่ เมื่อได้พิเคราะห์เนื้อหาของพระราชกำหนดแล้วเห็นว่า

๑) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนดไม่มีอยู่ (การผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ) จะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดที่กล่าวว่า การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น หาได้มีความในตอนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจ กล่าวคือสภาวะวิกฤติในทางเศรษฐกิจ หรือแม้แต่แนวโน้มที่จะทำให้เกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่มีปรากฏอยู่เลย การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ จึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

๒) ผู้ร้องเข้าใจว่า หากมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามที่พระราชกำหนดตราขึ้นนั้น จะเห็นได้ว่าข้อพิจารณาก็คือ การรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องมีผลอยู่ ๒ ด้าน ในด้านบวก คือ การกำหนดจัดเก็บภาษีดังกล่าว ทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น ส่วนในด้านลบ คือถ้าไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อผู้ร้องพิจารณาเหตุผลในการตราประกอบข้อกฎหมายทั้งหมดแล้ว จะเห็นว่าไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ กล่าวคือ แม้รายได้รัฐจะเพิ่มขึ้นจากพระราชกำหนดดังกล่าว แต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่าหากไม่เพิ่มขึ้นแล้วจะทำให้เศรษฐกิจของชาติเกิดสูญเสียล่มสลาย หรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกมาอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน แม้กระทั่งในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวออกมา ก็จะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางด้านเศรษฐกิจได้

๓) หากจะอ้างอิงการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตจำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพราะหากไม่มีการประกาศทันทีทันใดแล้ว จะทำให้มีการกักตุนสินค้า เกิดการเก็งกำไร จนกระทั่งอาจจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ลักษณะของสินค้าตามพระราชกำหนดเป็นสินค้าที่ไม่สามารถกักตุนได้ ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการโทรคมนาคม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ดังนั้นเมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้ จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องอ้างโดยความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้เลย เพราะถึงไม่ตราพระราชกำหนดสินค้าดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้อยู่แล้ว

๒. คำชี้แจงของผู้แทนคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย ผู้แทนผู้ร้องได้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๒.๑ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ชี้แจง สรุปได้ว่า

๑) เหตุผลที่รัฐบาลอ้างในการตราพระราชกำหนดคือ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ประเด็นพื้นฐานที่สำคัญคือ การตรากฎหมายเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ถือเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ คือรัฐสภา แม้กระทั่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ ยังให้อำนาจรัฐสภาในการยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นด้วยให้มีผลทางกฎหมายได้ ฉะนั้นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายต้องถือเป็นข้อยกเว้น

การจะตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ย่อมต้องหมายความว่า มาตรการที่จะดำเนินการตามกฎหมายนั้นจะต้องเป็นเรื่องซึ่งมิอาจให้กระบวนการนิติบัญญัติตามปกติดำเนินการไปได้ เพราะจะกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

๒) คำว่าเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนี้ ไม่อาจตีความว่าเป็นเรื่องของมาตรการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ หรือแม้กระทั่งเกี่ยวข้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจในบางเรื่อง เช่น ภาษีอากรเป็นการทั่วไปได้ มิฉะนั้นขอบเขตของคำว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจจะหมายความว่า การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทั้งหมดก็จะกลายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารไป ซึ่งจะขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๓) การจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตนั้นมิได้มีความจำเป็นในตัวเองที่จะต้องทำในรูปแบบของพระราชกำหนด การจะอ้างอิงถึงเงื่อนไขของความมั่นคงทางเศรษฐกิจเท่าที่รวบรวมเหตุผลความเป็นไปได้นั้น มีอยู่เพียงไม่กี่ประการ

ประการที่หนึ่ง ในเรื่องของภาษีอากรที่อาจไปกระทบกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้นก็คงจะเป็นเรื่องของฐานะการเงินการคลังของประเทศ เช่น ในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องจัดเก็บรายได้เพิ่มเติม ก็สามารถที่จะใช้กระบวนการของการตราพระราชกำหนดให้มีการจัดเก็บรายได้เพิ่มเติม เพื่อแก้ปัญหาภาวะวิกฤติทางด้านการคลังนั้นได้ แต่กรณีของพระราชกำหนดสองฉบับนี้ไม่น่าจะเข้าข่ายของเงื่อนไขนี้ ด้วยเหตุที่ว่าด้านหนึ่ง ปัจจุบันฐานะการคลังของประเทศไม่ได้อยู่ในภาวะวิกฤติ อีกด้านหนึ่งภาษีสรรพสามิตนั้นโดยธรรมชาติและโดยหลักเกณฑ์ไม่ใช่ภาษีที่มุ่งหวังในเรื่องของการจัดเก็บรายได้แต่เป็นการไปเพิ่มต้นทุนของการบริโภคหรือการจับจ่ายใช้สอย จึงไม่ใช่ภาษีที่เป็นเครื่องมือหรือกลไกหลักในการที่จะจัดเก็บรายได้

ประการที่สอง ที่อาจเป็นไปได้ว่าการจัดเก็บภาษีจำเป็นต้องตราในลักษณะของพระราชกำหนด เพื่อที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจคือ หากดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติไปตามปกติแล้วคงจะก่อให้เกิดความปั่นป่วน หรือความไม่มีเสถียรภาพในกิจการของสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้อง เช่น ถ้าหากมีการพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติแล้ว อาจจะส่งผลให้เกิดการกักตุนสินค้า ซึ่งจะเป็นภาวะที่ทำให้มีความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ประกอบการ แต่กรณีกฎหมายทั้งสองฉบับนี้เห็นได้ชัดเจนว่า สินค้าหรือบริการที่มีการกำหนดเพิ่มเติมหรือเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตนั้น โดยธรรมชาติของมันเป็นเรื่องของการบริการหลายอย่าง ซึ่งมีการประกอบการตามปกติอยู่แล้ว และการจัดเก็บหรือเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีของบริการเหล่านี้ ก็ไม่สามารถที่จะส่งผลในเรื่องของการให้บริการ อันจะนำไปสู่การกักตุน ความได้เปรียบเสียเปรียบหรือเรื่องของความปั่นป่วนที่จะเกิดขึ้นในการประกอบกิจการซึ่งเป็นความสำคัญในแง่ของความมั่นคงในทางเศรษฐกิจแต่ประการใด

ประการที่สาม เนื้อหาของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ มีเรื่องของกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นประเด็นหลัก และเป็นมาตรการสำคัญที่จะเกิดขึ้นตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ อาจจะเป็นข้ออ้างว่ามีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน เนื่องจากรัฐบาลไทยรับพันธะขององค์การการค้าโลก (WTO) ในอันที่จะเปิดเสรีกิจการด้านนี้ แต่เงื่อนไขของกิจการโทรคมนาคมนั้น รัฐบาลไทยจะต้องปฏิบัติในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นเวลาถึงกว่าสามปี จากวันที่มีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ขึ้น หมายความว่าการตราในรูปแบบของพระราชบัญญัติไม่น่าจะเป็นอุปสรรคแต่ประการใด

๒.๒ นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ ชี้แจง สรุปได้ว่า

เนื้อหาสาระของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ เป็นเรื่องของการเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับรัฐทั้งสิ้น เหตุผลที่ตราเป็นพระราชกำหนด โดยใช้เหตุผลว่าเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น น่าจะหมายความง่าย ๆ ว่า ถ้าไม่ได้ตราเป็นพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ รายได้จะไม่เพิ่มขึ้น และความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ไม่สามารถรักษาไว้ได้

ตัวเลขที่เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังนำมาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการการคลังของสภาผู้แทนราษฎรระบุไว้ชัดเจนว่า ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ การประมาณการรายได้ มีโอกาสเป็นอย่างมากที่รายได้จะนำไปใช้เป็นรายจ่ายนั้นไม่ต่างกันมากนัก หมายความว่า รับมาเท่าไรก็มีโอกาสจ่ายเท่ากัน นั่นก็คือ รัฐบาลสามารถจะบริหารการคลังเข้าสู่สมดุลได้ เพราะฉะนั้น ไม่ว่าพระราชกำหนดฉบับนี้จะได้ตราขึ้นหรือไม่ ถ้าจะมองกันในรูปธรรมของตัวเลขแล้วก็จะเห็นได้ชัดเจนว่าไม่ได้จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่อย่างใด

๒.๓ นายวิทยา แก้วภราดัย ชี้แจง สรุปได้ว่า

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐบาลไม่สามารถอธิบายได้ว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอย่างไร เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายทั้งสองฉบับ สินค้าที่รัฐบาลประกาศในการที่จะตราพระราชกำหนดเพื่อเก็บภาษีสรรพสามิตกลายเป็นสินค้าประเภทบริการทั้งหมด

ประเด็นที่สอง สงสัยว่ารัฐบาลกำลังมุ่งที่จะตราพระราชกำหนดในส่วนของโทรคมนาคมเป็นหลัก โดยรัฐบาลเน้นไปว่า การตราพระราชกำหนดนี้จะไม่กระทบกระเทือนผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม แต่ไม่ได้อธิบายถึงการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างไร เหตุผลที่ตราพระราชกำหนดครั้งนี้ไม่ใช่เหตุผลเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจแต่เป็นเหตุผลทางการเมืองของคนในคณะรัฐบาล

๓. คำชี้แจงเป็นหนังสือของคณะรัฐมนตรี

๓.๑ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ควรจะพิจารณาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการไม่มีกฎหมายมาควบคุม หรือมีแต่ล่าช้า การที่กฎหมายไม่ครอบคลุมและไม่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้กฎหมายไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้

๓.๒ คณะรัฐมนตรี เห็นว่า การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภคบริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพและบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

๓.๓ สำหรับการที่จะพิจารณาว่า พระราชกำหนดที่ตราขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่นั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่าความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม ในยามที่รัฐจำเป็นต้องจัดหารายได้เพิ่มเติมประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดรายจ่าย ในยามที่รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงและไม่จำเป็นประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง ในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ชาวต่างชาติ นักลงทุนและเจ้าหนี้ประการหนึ่ง หรือช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวจนถึงขั้นวิกฤติ

๓.๔ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเหตุผล ดังนี้

๑) คำนิยามบางคำและความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังไม่ชัดเจนพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บ เช่น ข้อความในตอนที่ ๕ ที่ว่า ให้จัดเก็บจาก “สถานบริการ” มีผู้เห็นว่าย่อมหมายความถึงอาคารสถานที่เท่านั้น รัฐจึงไม่สามารถเรียกเก็บจากการประกอบกิจการได้ นอกจากนั้นเดิมทียังให้จัดเก็บจาก “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” ซึ่งมีผู้เห็นว่ามีความหมายเพียงอย่างใด

อย่างหนึ่งไม่ว่าจะประกอบกิจการสถานอาบน้ำก็ดี นวดก็ดี หรืออบตัวก็ดี ต้องชำระภาษีสรรพสามิตทั้งสิ้น ซึ่งไม่ตรงกับความประสงค์ของทางราชการ และไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ด้วยการส่งเสริมกิจการ สปา การนวดแบบไทยแผนโบราณ ตลอดจนการนวดฝ่าเท้าอันเป็นธุรกิจเพื่อสุขภาพและชาวต่างชาตินิยมเข้ามาใช้บริการในประเทศไทย ทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นอันมาก กิจการ สปา (Spa) กิจการนวดแผนโบราณ และกิจการนวดฝ่าเท้า (reflexology) เป็นเรื่องของการนวดตัว หรืออวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง โดยไม่มีการให้บริการอาบน้ำหรืออบตัว แต่เมื่อถ้อยคำในกฎหมายที่ใช้อยู่แต่เดิมบัญญัติว่า “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจ ไม่กล้ากำหนดพิกัด ในเวลาที่ผ่านมาจึงไม่เคยเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทนี้เลย ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ จึงสมควรกำหนดคำนิยามและพิกัดเสียใหม่โดยเร่งด่วนให้ชัดเจน

๒) กิจการบางอย่างไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทย แต่ในปัจจุบันมีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังกำลังพิจารณาจะอนุญาตให้ดำเนินการได้ เพื่อให้ทันกับความต้องการและความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศและเพื่อประโยชน์แก่การท่องเที่ยว ได้แก่ กิจการการเสี่ยงโชคประเภทการออกสลากกินแบ่งซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาดำเนินการ ดังที่เรียกว่าหวยออนไลน์บ้าง ล็อตโต้ (Lotto) บ้าง กิจการเหล่านี้ เดิมทีไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตจึงจำเป็นต้องเร่งสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นรองรับ เพื่อเป็นการเตรียมการและให้ผู้ลงทุนได้ทราบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อประกอบการพิจารณายื่นคำขอในการลงทุน

๓) สินค้าหรือบริการบางอย่างที่แม้จะมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอยู่แล้ว แต่ก็ได้จัดประเภทไว้ไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เป็นปัญหาในการกำหนดพิกัด เช่น สนามกอล์ฟ เดิมจัดอยู่ในประเภทอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ทำให้เกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน เพราะไม่มีผู้ใดทราบว่า ได้แก่อะไรบ้าง ผู้ประกอบการสนามกอล์ฟ บางแห่งจึงไม่ยอมชำระภาษี และมีคดีฟ้องร้องอยู่ในศาลปกครองในขณะนี้ โดยสมาคมกอล์ฟได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิตว่าเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสนามกอล์ฟไม่ถูกต้องขัดกฎหมาย เพราะบทบัญญัติตอนที่ ๕ ของพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ให้เก็บได้จากสถานบริการเท่านั้น

๓.๕ เรื่องที่มีผู้วิพากษ์วิจารณ์มากที่สุด คือ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม

เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใด โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่แสดงว่าจะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทาน และคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนารมณ์ใดๆ ที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทาน

โทรคมนาคมที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีตระหนักดีว่าการดำเนินการเช่นนั้นในขณะที่ยังไม่มีคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ในครั้งนี้เป็นเรื่องของ “พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต” เท่านั้น ไม่มีทางที่จะบิดเบือนหลบเลี่ยงให้กลายเป็นการแปรสัญญาสัมปทานไปได้เป็นอันขาด

๔. คำชี้แจงของผู้แทนคณะรัฐมนตรี ที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๑) นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต ชี้แจง สรุปได้ว่า

(๑) ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าและบริการ โดยอาศัยหลักการจัดเก็บสองส่วน คือ ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าและบริการเป็นการทั่วไป กับภาษีสรรพสามิตที่เป็นการจัดเก็บจากสินค้าและบริการเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้สินค้าและบริการใดๆ ในหลักการได้รับการจัดเก็บภาษีในรูปภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่แล้ว แต่หากว่ามีสินค้าและบริการใดที่รัฐต้องการเก็บเป็นการเฉพาะเพิ่มเติมอีก ก็จะมาจัดเก็บในรูปของภาษีสรรพสามิต

(๒) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต แต่เดิมมักจะนำไปอ้างอิงว่าเป็นการจัดเก็บภาษีเกี่ยวกับอบายมุข ซึ่งความจริงภาษีที่เกี่ยวกับอบายมุขเป็นภาษีที่อยู่ในพระราชบัญญัติสามฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสุรา ฯ พระราชบัญญัติว่าด้วยยาสูบ ฯ และพระราชบัญญัติว่าด้วยไพ่ ฯ ส่วนการจัดเก็บสินค้าและบริการอื่นๆ ซึ่งไม่เกี่ยวกับอบายมุขได้บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ สำหรับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ นั้น เป็นการบัญญัติในหลักการทั่วไปของการจัดเก็บภาษีว่า ความรับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีนั้นเป็นอย่างไร ในค่าภาษีเป็นอย่างไร วิธีการจัดเก็บภาษีเป็นอย่างไร สภาพบังคับในการจัดเก็บภาษีจะทำอย่างไร ถ้าไม่ชำระภาษีหรือหลีกเลี่ยงการชำระภาษีจะได้รับการลงโทษในทางแพ่ง หรือมีความผิดในทางอาญาอย่างไร ส่วนพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ นั้น จะเป็นพระราชบัญญัติที่มีการกำหนดว่า สินค้าและบริการใดบ้างที่จะต้องเสียภาษี และสินค้าเหล่านั้นเมื่อต้องเสียภาษีแล้วจะมีอัตราในการชำระเป็นเท่าใด เพราะฉะนั้น ความเข้าใจที่ว่า ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่จัดเก็บเฉพาะอบายมุข อาจจะเป็นตำราเดิมที่มีอยู่ แต่ว่าในเรื่องของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสมัยใหม่ เป็นเรื่องของการจัดเก็บสินค้าและบริการที่รัฐต้องการจัดเก็บเป็นการเฉพาะ

(๓) ความหมายของคำว่า “สถานบริการ” ที่กำหนดไว้ในตอนที่ ๕ ของพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ไม่มีความชัดเจนว่า สิ่งที่จะจัดเก็บเป็นสถานที่หรือบริการ ทำให้มีปัญหาในการจัดเก็บ เช่น เมื่อนำมาใช้กับสนามกอล์ฟ ก็มีข้อโต้แย้งไปสู่ศาลปกครองจะต้องวินิจฉัยว่าจะจัดเก็บได้หรือไม่ หากศาลปกครองไม่เห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟ ก็จะทำให้ภาษีที่เคยได้

จากการจัดเก็บในส่วนนี้หายไปด้วย ส่วนการบริการอื่นๆ ที่รัฐมีนโยบายที่จะดำเนินการโดยเร็วในขณะนี้ เช่น ภาษีที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องที่เรียกว่า ล็อตโต้ ถ้าหากมิได้มีการจัดโครงสร้างของภาษีบริการให้ถูกต้องครบถ้วนตามความหมายที่แท้จริงแล้ว ก็คงยากที่จะไปจัดเก็บได้

(๔) เรื่องของกิจการที่เกี่ยวข้องกับบริการโทรคมนาคม ซึ่งดำเนินการโดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ปัจจุบันเปลี่ยนเป็น บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งกำลังจะเปลี่ยนเป็น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในอดีตจนถึงปัจจุบันรัฐได้มอบหมายให้เป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการกิจการโทรคมนาคม ในขณะเดียวกันได้อนุญาตให้เอกชนดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน ทำให้บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) กับการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีสองสถานะ คือ ฐานะผู้กำกับดูแล หรือ Regulator กับในฐานะผู้ปฏิบัติการในเรื่องนั้น หรือ Operator ซึ่งต่อไปจะต้องมีองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายเข้ามาแทนที่ ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ว เพียงแต่ว่ายังขาดคณะบุคคลที่จะเข้ามาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น จึงมีความจำเป็นโดยเร็วที่จะต้องนำบทบาทเกี่ยวกับการกำกับดูแลนี้ออกไปจากบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง เห็นว่า ส่วนแบ่งรายได้จากผู้ประกอบการควรจัดเก็บในรูปของภาษีสรรพสามิต เพราะการกำหนดภาษีขึ้นมาจัดเก็บจะต้องผ่านกระบวนการทางกฎหมาย และมีสภาพบังคับที่ชัดเจน ใช้บังคับได้โดยเท่าเทียมกันทุกฝ่าย

(๕) เมื่อบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งกำลังจะเปลี่ยนเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จะต้องถึงขั้นตอนของการแปรรูปโดยให้เอกชนเข้ามาถือหุ้น หากไม่ดำเนินการแปลงรายได้ส่วนที่องค์กรทั้งสองได้มาให้กระทรวงการคลังในรูปของภาษีสรรพสามิตเสียแต่บัดนี้แล้ว เอกชนก็จะมีสัดส่วนรายได้ของหุ้นที่ตนถือ รายได้ส่วนที่รัฐควรจะได้ก็จะตกไปเป็นของเอกชน

(๖) การแบ่งโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตให้มีความชัดเจน จะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการที่จะทำให้รายได้ของรัฐที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ในส่วนของกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ แต่เดิมมิได้มีการจัดเก็บทั้งในส่วนของไนท์คลับ ดิสโกเธค และในส่วนของการอาบน้ำ หรืออบตัว และนวด การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในครั้งนี้ จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

๒) นายอัชพร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ชี้แจงสรุปได้ว่า

สภาพปัจจุบันกฎหมายสรรพสามิตมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติทำให้รัฐขาดรายได้อย่างมาก รวมทั้งไม่สามารถรองรับถึงการให้บริการ การบริการที่จะนำเข้ามาในประเทศในระยะเวลาอันใกล้ คณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับผู้แทนกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า หลักการที่กระทรวงการคลังนำเสนอในครั้งนี้เป็นการแก้ไขโดยเฉพาะที่สำคัญอย่างยิ่งคือ การยกเลิก การจัดเก็บจากสถานบริการเดิม เพราะทำให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นการเน้นที่ตัวสถานที่ มาเป็นเก็บจากการให้บริการซึ่งเป็นตัวสินค้า ไม่ว่าการให้บริการนั้นจะทำในหรือนอกสถานที่เพราะเป็นสิ่งที่กระทำให้เกิดรายได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบกิจการด้วยกัน และรายได้ของรัฐไม่รั่วไหล ทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ครอบคลุมถึงทุกๆ กิจการที่เกิดขึ้น รัฐก็จะมีรายได้ และสามารถแก้ปัญหาความสับสนสำหรับผู้ปฏิบัติและผู้ถูกปฏิบัติในประเทศ การปล่อยทิ้งไว้นานอาจจะทำให้เกิดปัญหายากแก่การจัดเข้าสู่ระบบในภายหลังได้อีก ทำให้เห็นได้ว่ากรณีนี้ค่อนข้างจะเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนสมควรที่จะดำเนินการโดยเร็ว ถ้าสร้าง แก้ไขหรือจัดการระบบภาษีตรงนี้ได้เรียบร้อยโดยเร็วที่สุด ก็จะสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างรวดเร็ว เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงตัดสินใจที่จะดำเนินการออกมาเป็นพระราชกำหนด ตามมาตรา ๒๑๘

๓) นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ชี้แจงสรุปได้ว่า

บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ขณะนี้ยังเป็นรัฐวิสาหกิจ เพราะรัฐบาลยังถือหุ้นอยู่ร้อยละ ๑๐๐ ถ้ารัฐบาลถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ เมื่อใด ก็จะพ้นสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ บริษัทจึงยังทำหน้าที่เป็นผู้กำกับสัญญาที่ร่วมกับเอกชนตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ต่อไปบทบาทของบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จะเปลี่ยนไป กลายเป็นผู้ประกอบการอย่างเดียว การเป็นตัวแทนของรัฐในฐานะผู้กำกับการก็จะหมดไป ปัจจุบันบริษัท ฯ เป็นผู้จัดส่งภาษีสรรพสามิตให้กระทรวงการคลังในฐานะผู้กำกับสัญญา

๔) นายธีระพงศ์ สุทธินนท์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย ชี้แจงสรุปได้ว่า

การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปัจจุบันมีสัญญาร่วมการงานอยู่สามบริษัท การดำเนินงานในเรื่องนี้ของการสื่อสารแห่งประเทศไทยคงเหมือนกับบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) คือ ถือตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด ตามระบบใหม่การสื่อสารแห่งประเทศไทยจะต้องให้บริษัทที่ร่วมงานกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยนำส่งภาษีสรรพสามิตและภาษีท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องให้แก่รัฐเป็นประจำทุกเดือน แทนที่จะนำส่งรัฐเมื่อมีการปิดบัญชีงบดุลประจำปีเรียบร้อยแล้ว

๕. คำชี้แจงของผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค ที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ดังนี้

๕.๑ รศ.ดร.ปราณี ทินกร อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชี้แจง สรุปได้ว่า การพิจารณาถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น จะพิจารณาถึงการเติบโตของประเทศ ศักยภาพในอนาคตของประเทศและรายได้ของรัฐบาล เงื่อนไขความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมคือ ต้องพิจารณาการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นของนักธุรกิจ การขยายตัวของการส่งออก ภาวะเงินเฟ้อ เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ การขาดดุลการค้า หรือดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน รวมถึงการจ้างงานด้วย ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้แถลงว่า รัฐบาลแก้ไขเศรษฐกิจได้ดีแล้ว และในอนาคตเศรษฐกิจจะต้องโตมากกว่าร้อยละ ๖ ถ้าหน่วยงานของรัฐประเมินว่าในอนาคตยังมีปัญหา รัฐบาลควรจะต้องชี้แจงความจริงกับประชาชน ในความเห็นส่วนตัวเห็นว่า ยังมีปัญหา เพราะว่ารัฐบาลได้ซ่อนการใช้จ่ายหลายอย่างไว้ในเงินนอกงบประมาณ อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมไม่ได้ไปช่วยตรงนั้น เพราะภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บได้มาจากส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐต้องได้รับอยู่แล้วตามสัญญาสัมปทาน ทางด้านภาพรวมของเศรษฐกิจ การเติบโตของการส่งออก การบริโภค รายได้รัฐ เป็นไปตามข้อมูลที่ทางสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ ฯ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) กับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้แถลงไว้ ซึ่งค่อนข้างจะชัดเจนว่า เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตค่อนข้างดี และรายได้จากภาษีของรัฐเพิ่มตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นไม่พบว่ารัฐมีความจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม เพื่อที่จะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น

สำหรับสาเหตุที่องค์การการค้าโลก หรือ WTO พยายามให้ประเทศต่างๆ เปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม เนื่องจากก่อนที่จะมีข้อตกลงนี้ หลายประเทศในโลกรวมทั้งประเทศไทย กิจการโทรคมนาคมไม่ใช่กิจการที่มีการแข่งขันเสรี เป็นกิจการผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐ ในกรณีประเทศไทย คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะต้องแปรรูปไปเป็นบริษัทเอกชนเพื่อแข่งขันกับบริษัทเอกชนที่มีอยู่แล้ว หรือที่จะเข้ามาแข่งขันใหม่

๕.๒ รศ.ดร.ชวนชัย อัชนันท์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ชี้แจง สรุปได้ว่า ในเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ศึกษาพระราชกำหนดทั้งหมดตั้งแต่ตอนที่ ๕ ถึงตอนที่ ๑๒ คงไม่มีเรื่องใดเข้าข่ายในเรื่องที่จะทำให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ฯ เพราะประเทศไม่อยู่ในภาวะสงครามหรือสถานการณ์ที่ว่า ถ้าไม่กระทำตามพระราชกำหนดแล้วจะทำให้เกิดผลเสียต่อประชาชน การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ควรนำมาใช้เฉพาะกรณีที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติม

ประเด็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในความหมายของนักเศรษฐศาสตร์ คงจะหมายความว่า

๑) มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้ประชาชาติ

๒) อัตราเงินเฟ้อไม่ควรเกินร้อยละ ๑๐

๓) อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจจะต้องเกินกว่าร้อยละ ๔.๕ ขึ้นไป โดยหักเงินเฟ้อเพื่อให้เป็นอัตราการเติบโตที่แท้จริง

๔) การขาดดุลชำระเงินจะต้องไม่เกินร้อยละ ๕

๕) สภาพหนี้ของรัฐนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕

๖) หนี้เปรียบเทียบกับการส่งออกจะต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕

ดังนั้น จึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนด ควรตราเป็นพระราชบัญญัติจะดีกว่า เพื่อให้มีการตรวจสอบ และประชาพิจารณ์อันจะเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือแก่รัฐบาลมากขึ้น

๕.๓ ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ชี้แจง สรุปได้ว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจภายใต้เป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปมี ๔ กรอบ ที่ผู้ดำเนินนโยบายจะพึงกระทำ คือ

เป้าหมายที่ ๑ เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้เศรษฐกิจโตประมาณร้อยละ ๕ ขึ้นไป

เป้าหมายที่ ๒ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนทุกกลุ่มในประเทศ ให้ผู้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ด้วยความเป็นธรรม

เป้าหมายที่ ๓ เพื่อให้เกิดเสรีในทางเศรษฐกิจ คือทำให้เกิดมีการแข่งขันกันได้อย่างเสรี สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กฎ ระเบียบต่าง ๆ ได้อย่างเสรีโดยไม่มีข้อจำกัดมากนัก

เป้าหมายที่ ๔ เพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ คือเศรษฐกิจไม่ปรับตัวเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงมากนักในสองประเด็นหลัก คือ เสถียรภาพภายในประเทศ และเสถียรภาพภายนอกประเทศ

เอกสารของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ ฯ ระบุชัดเจนว่าภายหลังจากปี ๒๕๔๐ ที่ประเทศไทยเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีการชะลอทางเศรษฐกิจอย่างมาก เศรษฐกิจถดถอยติดลบถึงร้อยละ ๑๕ ในปี ๒๕๔๑ หลังจากปี ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๔๓ รัฐบาลชุดก่อนได้เข้ามาฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายมิยาซาวา เข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจ และใช้มาตรการทางภาษี คือปรับลดภาษีมูลค่าเพิ่ม

เศรษฐกิจไทยก็ฟื้นตัวได้ประมาณร้อยละ ๔.๔ โดยเฉลี่ยในปี ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๔๓ ถือว่าเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวขึ้น แต่ปัญหาภายในระบบเศรษฐกิจยังจะมีอยู่มาก คือการขาดความมั่นใจของนักลงทุนต่างประเทศ การขาดความมั่นใจของผู้บริโภคในการที่จะจับจ่ายใช้สอย และปัญหาในภาคสถาบันการเงิน

ในปี ๒๕๔๓ ขณะที่เศรษฐกิจไทยกำลังฟื้นตัว ราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ต้นทุนสินค้าเพิ่มขึ้น มีภาวะเงินเฟ้อ เศรษฐกิจโลกค่อนข้างชะลอตัวลง ประเทศไทยมีการส่งออกติดลบ แต่รัฐบาลใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเพื่อประคับประคองเศรษฐกิจทำให้เศรษฐกิจของประเทศสามารถโตได้ร้อยละ ๑.๙ เข้าอยู่ในระยะพักตัว ปี ๒๕๔๕ รัฐบาลได้กระตุ้นเศรษฐกิจอย่างมากโดยใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้เกษตรกร ธนาคารประชาชน หนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล และให้ธนาคารของรัฐปล่อยสินเชื่อให้กับภาคธุรกิจ ทำให้ดุลในงบประมาณขาดดุลหนึ่งแสนสามหมื่นล้านบาท ดุลนอกงบประมาณขาดดุลเกือบสองแสนล้านบาท ประกอบกับรัฐบาลใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำ จึงทำให้เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๔๕ ฟื้นตัวขึ้น มีอัตราการเติบโตถึงร้อยละ ๕.๒ แต่เป็นเพราะรัฐบาลใช้เงินจำนวนมากเข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจให้ประชาชนบริโภคมากขึ้น ส่วนในภาคธุรกิจไม่มีการลงทุนมากนัก จะเห็นได้จากดัชนีชี้วัดการลงทุนภาคเอกชนของธนาคารแห่งประเทศไทย เดือนมกราคม ๒๕๔๖ อยู่ที่ร้อยละ ๕๒ ซึ่งในภาวะปกติดัชนีจะอยู่ที่ร้อยละ ๙๕ - ๑๐๐

ปัจจุบันภาพที่เกิดขึ้น คือ เศรษฐกิจฟื้นตัวแล้ว เป็นการฟื้นตัวโดยที่รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจ ในขณะที่ภาคเอกชนยังไม่มีความเข้มแข็งพอ เศรษฐกิจของไทยจึงยังไม่มีความมั่นคง เพราะรัฐบาลยังใช้นโยบายขาดดุลงบประมาณเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป

เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวภาคการเงินจะเป็นตัวบอกว่าฟื้นจริงหรือไม่ ปัจจุบันข้อมูลที่รับรู้มีอย่างเดียวคือธุรกิจเริ่มขายของได้ เพราะรัฐบาลอัดเงินสู่ประชาชน แต่ภาคธนาคารยังไม่ได้มีสัญญาณว่ามีความมั่นใจเพราะยังมีสภาพคล่องล้นระบบอยู่ประมาณ ๕ ถึง ๖ แสนล้านบาท เนื่องจากยังไม่มีความมั่นใจในการปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ

สรุปคือ ภายในประเทศ รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป เอกชนยังไม่กลับเข้ามาลงทุน ธนาคารยังมีปัญหาความเสี่ยง ส่วนเศรษฐกิจภายนอกประเทศและการส่งออกไม่แน่นอน จึงสรุปได้ว่าเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้วแต่ยังไม่แสดงถึงความมั่นคงในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

๖. นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ส่งความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ฯ เรื่องการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม ตอบหนังสือศาลรัฐธรรมนูญ ด่วนที่สุด ที่ ศร ๐๐๐๓.๒/๒๐๖ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ สรุปว่า

๖.๑ การตีความรัฐธรรมนูญมิใช่หน้าที่ของสภาที่ปรึกษา ฯ เห็นควรให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่พิจารณาในเรื่องนี้ต่อไป อย่างไรก็ตามสภาที่ปรึกษา ฯ มีความเห็นว่า แม้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศก็ตาม แต่การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน และลักษณะดังกล่าว สามารถดำเนินการในรูปของการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวิธีการปกติได้ ประกอบกับกิจการโทรคมนาคมเป็นสาธารณูปโภคสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมของประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติวิธีการจัดการไว้เป็นการเฉพาะ ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และสัญญากิจการโทรคมนาคมมีอายุตั้งแต่ ๑๕ ถึง ๒๗ ปี จึงมีผลกระทบต่อรายได้ของรัฐและประชาชนในระยะยาว ดังนั้นการตราเป็นพระราชบัญญัติจะทำให้รัฐสภามีส่วนร่วมพิจารณาเรื่องนี้โดยรอบคอบ และควรเปิดโอกาสให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้างด้วย

๖.๒ โดยทั่วไปสินค้าที่จะจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ได้แก่ สินค้าบริโภคที่อาจก่อผลเสียต่อสุขภาพ หรือศีลธรรมอันดี เช่น สุรา ยาสูบ เป็นต้น และสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะฟุ่มเฟือย เช่น กิจการบันเทิง กิจการเสี่ยงโชค เป็นต้น กิจการโทรคมนาคมเป็นสินค้าที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน โดยช่วยให้การสื่อสารและคมนาคมมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดผลด้านบวกต่อสังคม ในขณะที่สินค้าและบริการอื่นๆ ที่ถูกจัดเก็บภาษีสรรพสามิตล้วนมีผลด้านลบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น จึงเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมเป็นการขัดต่อลักษณะทั่วไปของภาษีสรรพสามิตอย่างชัดเจน

**ข้อวินิจฉัย**

ตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วได้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔

ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑ ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น การวินิจฉัยคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตสองฉบับ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่

๑. พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องนำกรณีฉุกเฉินตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง เข้ามาประกอบการวินิจฉัยด้วย เพราะการวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เป็นการพิจารณาหลักการ ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ที่ว่าการตราพระราชกำหนดเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ กล่าวคือ จะต้องพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ ส่วนการพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นกรณีเร่งด่วน สมควรตราเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง หรือไม่ นั้น เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา โดยคณะรัฐมนตรีต้องนำพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไปขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในฐานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง และทั้งสองสภาจะเป็นองค์กรที่พิจารณาว่าจะอนุมัติพระราชกำหนดตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอหรือไม่ โดยจะพิจารณาเหตุผลในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งการพิจารณาพระราชกำหนดโดยรัฐสภาจะเกิดขึ้นได้ภายหลังการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้วว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เรื่องที่เสนอมาก็เป็นอันยุติลงโดยไม่ต้องดำเนินการให้รัฐสภาตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๑๘ ต่อไปอีก เท่ากับเป็นการตัดอำนาจการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐสภา จึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องของหลักการการตราพระราชกำหนดโดยทั่วไป การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำต้องคำนึงถึงอำนาจการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีและอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของรัฐสภาด้วย

๒. การตรากฎหมายตามปกติจะต้องดำเนินการโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ตราเป็นพระราชบัญญัติตามที่ผู้ร้องอ้างนั้นเป็นการถูกต้อง แต่กรณีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องของการยกเว้นหลักการดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจเองว่าจะตราเป็นพระราชบัญญัติหรือตราเป็นพระราชกำหนดก็ได้ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เท่ากับรัฐธรรมนูญเปิดทางเลือกให้คณะรัฐมนตรีตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้อีกทางหนึ่ง ถ้าเป็นการตรากฎหมายใน

กรณีอื่นๆ จะต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้นไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่น ส่วนรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง เป็นการบังคับฝ่ายบริหารว่า การดำเนินการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จะทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จึงเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจไว้กับคณะรัฐมนตรี เพียงแต่เมื่อคณะรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจแล้วจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา รัฐสภาจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบก็จะต้องไปดำเนินการตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม และวรรคต่อๆ ไป แต่ถ้าในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนำเอามาตรา ๒๑๘ วรรคสอง มาพิจารณาร่วมกับมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในกรณีนี้ถ้าผลของการวินิจฉัยออกมาว่า การตราพระราชกำหนดของรัฐบาลไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ย่อมจะไปเข้าเงื่อนไขของมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ที่กำหนดไว้ว่า “พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น” ฉะนั้น การตีความกฎหมายจึงต้องตีความให้มีผลบังคับให้เป็นไปตามสภาพความเป็นจริง เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะให้มากที่สุด กล่าวคือ

ในการพิจารณาพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอให้รัฐสภาพิจารณานั้น ในมาตรา ๒๑๙ ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไว้ว่า ถ้าก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย การให้สิทธิแก่สมาชิกของสภาทั้งสองมิได้เป็นบทบังคับเป็นแต่เพียงทางเลือกเท่านั้น เห็นได้ว่าตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเฉพาะมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เป็นเบื้องต้นเท่านั้น ต่อมาจึงเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบโดยปกติเมื่อได้นำพระราชกำหนดเสนอรัฐสภา ซึ่งเป็นเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจกลั่นกรองอย่างกว้างขวางทั้งในทางการเมืองและเหตุผลในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง และถือเป็นเสร็จเด็ดขาด หากศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยโดยควบเอามาตรา ๒๑๘ วรรคสอง มาเป็นข้อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในขั้นของการพิจารณาหลักการ ก็เท่ากับศาลรัฐธรรมนูญได้ล่วงละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเสียเอง จึงไม่สมควรกระทำ เพราะ

๒.๑ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง กำหนดว่าเมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาได้เข้าชื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตาม

มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคสาม กำหนดให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ซึ่งหมายถึงว่า การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่ออกตามความในพระราชกำหนดที่ได้ดำเนินการมาแล้วตั้งแต่วันที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทุกสิ่งจึงต้องกลับไปสู่สภาพเดิม หมายถึงว่า ถ้าหากมีการเรียกเก็บภาษีไว้ก็ต้องคืนภาษี หรือถ้ามีการจัดโครงสร้างระบบภาษีใหม่ที่ดำเนินการอยู่ก็ต้องยกเลิกการทำให้สถานภาพที่ได้ดำเนินการไปแล้วตั้งแต่ต้นจนถึงสภาพปัจจุบันกลับคืนไปสู่สภาพเดิมเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและสับสน การกำหนดสภาพบังคับดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดภาระแก่รัฐบาลมากกว่าภาระที่เกิดจากการไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยรัฐสภา ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ที่กำหนดว่าถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไประหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น แสดงให้เห็นว่า กรณีนี้กิจการใดที่รัฐบาลได้ดำเนินไปแล้วตั้งแต่พระราชกำหนดมีผลบังคับใช้ ถือว่าเป็นเรื่องที่ชอบด้วยกฎหมาย

๒.๒ การจัดลำดับความสำคัญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สาระของมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ย่อมมีความสำคัญมากกว่าจึงต้องได้รับการพิจารณาก่อนสาระของมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง และความเสียหายที่เกิดจากมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง มีน้อยกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยการตรวจสอบตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาแล้ว และโดยที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีทำได้เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่จำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เมื่อตราเป็นพระราชกำหนดแล้วรัฐธรรมนูญจึงบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ดังนี้

๑) ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาโดยไม่ชักช้า

๒) ถ้าอยู่นอกสมัยประชุม และการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว

จะเห็นได้ว่า ตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ที่บัญญัติไว้ข้างต้น เป็นการบังคับให้รัฐสภาตรวจสอบข้ออ้างของคณะรัฐมนตรีที่พิจารณาว่า “เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” หากไม่เช่นนั้นในการพิจารณาของรัฐสภาก็จะไม่มีสาระอะไร เพราะศาลรัฐธรรมนูญ

ได้พิจารณาไปหมดแล้วทั้งมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และทำให้การพิจารณาของรัฐสภาเป็นการพิจารณาซ้ำซ้อนกับการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่น่าจะเป็นเจตนารมณ์ของการบัญญัติให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ

๓. เมื่อพิจารณาในเชิงบริหารอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องหลักการ ฉะนั้นในการพิจารณาว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงต้องพิจารณาถึงหลักการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง เป็นเรื่องของการพิจารณาบริบทแวดล้อมและวิธีดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพระราชกำหนดว่า จะสมควรหรือไม่ จึงเป็นเรื่องวิธีการ ซึ่งเป็นสิ่งที่แน่นอนว่าหลักการจะต้องสำคัญมากกว่าและจะต้องได้รับการพิจารณาก่อนวิธีดำเนินการ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ในหลักการแต่เพียงว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ จึงไม่สามารถนำเอามาตรา ๒๑๘ วรรคสอง มาประกอบการพิจารณาด้วยได้ ต่างจากการพิจารณาตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ของรัฐสภาที่สามารถนำสาระตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มาประกอบการพิจารณาด้วยได้ เพราะเป็นเรื่องของวิธีการซึ่งจะต้องมาจากหลักการเสมอ

๔. สิ่งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ร้องได้พิจารณาจากการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่จะพิจารณาได้ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เห็นว่าเงื่อนไขสำคัญที่สุดคือ เหตุผลที่รัฐบาลได้อ้างในการตราพระราชกำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” จึงต้องทำความเข้าใจว่าความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศมีความหมายแค่ไหน เพียงใด

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามความหมายทางเศรษฐศาสตร์ หมายความถึง การที่เศรษฐกิจของประเทศได้จำเริญขึ้นอย่างมีเสถียรภาพ (Growth with Stability) ฉะนั้นการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงหมายถึง การรักษาให้เศรษฐกิจของประเทศได้จำเริญขึ้นอย่างมีเสถียรภาพ

องค์ประกอบของความมั่นคงทางเศรษฐกิจจึงประกอบด้วยเรื่องต่อไปนี้

๑) การรักษาเศรษฐกิจของประเทศ

๒) เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศจำเริญขึ้น และ

๓) การจำเริญขึ้นของเศรษฐกิจ จะต้องมีเสถียรภาพ

๔.๑ การรักษาเศรษฐกิจของประเทศ

ในการเฝ้าระวังเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้เกิดความมั่นคง จำเป็นจะต้องมีเครื่องมือหรือมาตรการในการดำเนินการ ซึ่งมีอยู่ ๒ ประการ ที่ต้องใช้ควบคู่กันไป คือ การใช้นโยบายการคลังกับ

การใช้นโยบายการเงิน นโยบายการคลังและนโยบายการเงิน จึงเปรียบเสมือนอาวุธของรัฐบาลที่จะใช้ต่อสู้ในสงครามเศรษฐกิจ กล่าวคือ กระทรวงการคลังทำหน้าที่เป็นผู้เฝ้าระวังโดยใช้นโยบายการคลัง ธนาคารชาติทำหน้าที่เป็นผู้เฝ้าระวังโดยใช้นโยบายการเงิน

๔.๒ การทำให้เศรษฐกิจของประเทศจำเริญขึ้น หมายความว่า ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องสร้างความเชื่อมั่นกับประชาชนและผู้ลงทุนให้ได้ว่าจะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น และเร่งรัดแก้ไขปัญหาความยากจนรวมไปถึงการกระจายรายได้ และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการทางเศรษฐกิจ โดยใช้รายได้ประชาชาติเป็นเครื่องวัดและเป็นตัวบ่งชี้ว่าเศรษฐกิจอยู่ในภาวะปกติหรือไม่ ซึ่งจะต้องศึกษาเรื่องการบริโภค การออม และการลงทุน ว่า ควรจะเป็นเท่าไรจึงจะพอเหมาะกับการพัฒนาเศรษฐกิจให้เกิดสมดุล มีการจ้างงานอย่างเต็มที่

๔.๓ การจำเริญขึ้นของเศรษฐกิจจะต้องมีเสถียรภาพ การทำให้ภาวะเศรษฐกิจมีเสถียรภาพไม่เปลี่ยนแปลงขึ้นๆ ลงๆ มาก เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของรัฐบาลและประชาชน เสถียรภาพในทางเศรษฐกิจพิจารณาได้จากวัฏจักรธุรกิจมีคลื่นไม่สูงหรือต่ำเกินไป และเศรษฐกิจมีอัตราความจำเริญที่พอเหมาะพอควร ไม่เกิดเศรษฐกิจเฟื่องฟูหรือเศรษฐกิจตกต่ำลงมากเกินต้องการ

สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติปี พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๖ และ พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๔๙ สรุปสาระสำคัญได้ว่า ในสภาวะที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องมีการประเมินคาดการณ์ เตรียมการรับสถานการณ์ล่วงหน้า และปรับตัวโดยมีศักยภาพที่สามารถพึ่งตนเองได้ ดังนั้นบทบาทความมั่นคงแห่งชาติในระยะต่อไป ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านวิกฤติที่สำคัญ จึงต้องมีการจัดการใหม่โดยให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ คือจะต้องเร่งรัดแก้ไขปัญหาความยากจน การกระจายรายได้ และการถือครองปัจจัยการผลิต ให้มีผลเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม พัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นสาขาที่มีศักยภาพ และความได้เปรียบในเชิงแข่งขันสูงควบคู่กันไปกับการให้ความสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพิ่มประสิทธิภาพในการบริการจัดการทางเศรษฐกิจ และลดต้นทุนในการประกอบการ รักษาระเบียบวินัยทางการเงินและการคลังอย่างเคร่งครัด และดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจอื่นๆ ด้วยความระมัดระวัง เพื่อไม่ให้เกิดภาวะเศรษฐกิจที่ผันผวนอย่างฉับพลันจนสูญเสียความเชื่อถือ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ และต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ติดตามสถานการณ์ต่างๆ และแจ้งเตือนภัยและปัญหาที่เกิดขึ้นล่วงหน้า รวมทั้งการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนและให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศดำเนินไปได้อย่างราบรื่น สามารถเผชิญกับปัญหาและการเปลี่ยนแปลงต่างๆ โดยไม่เกิดความเสียหายที่รุนแรง เสริมสร้างกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีความเข้มแข็งมีเสถียรภาพ มีความสมดุลและ

เป็นธรรม เพื่อให้มีผลต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน และการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง โดยมีการเชื่อมโยงที่เหมาะสมระหว่างเศรษฐกิจระดับชุมชนกับเศรษฐกิจระดับชาติ และสนับสนุนแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

๔.๔ ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้เศรษฐกิจจำเริญขึ้นประมาณร้อยละ ๕ และมีเสถียรภาพด้านราคาโดยมีเงินเฟ้อไม่ควรเกินร้อยละ ๕ และมีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล ถ้าขาดดุลให้ขาดดุลได้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

๕. ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รัฐบาลใช้นโยบายการคลัง และนโยบายการเงินเป็นเครื่องมือ

๑) นโยบายการคลัง ประกอบด้วยนโยบายรายจ่าย นโยบายรายได้ และนโยบายหนี้สาธารณะหรือนโยบายการกู้ยืม เนื่องจากภาษีอากรเป็นรายได้สำคัญที่สุดและมีมากที่สุด ฉะนั้นนโยบายภาษีอากรจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรายได้ เมื่อนโยบายภาษีอากรเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรายได้ นโยบายภาษีอากรก็เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการคลัง

๒) นโยบายการเงิน คือ นโยบายที่ธนาคารกลางหรือธนาคารชาติกำหนดขึ้นเพื่อให้เงินในสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารหรือทรัสต์ ถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นๆ เช่น เพื่อให้มีการลงทุนและแก้ปัญหาการว่างงาน ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงเรียกได้ให้ต่ำลง เพื่อจูงใจผู้ผลิตให้กู้ไปลงทุนผลิตสินค้าหรือบริการต่างๆ คนจะได้มีงานทำ

๕.๑ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า นโยบายภาษีอากรเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการคลัง มีส่วนช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลบรรลุผลหรือเป้าหมายได้หรือไม่ เพราะจะมีผลกระทบ ๓ ด้าน คือ

๑) ในด้านการกระจายรายได้และทรัพย์สินให้เป็นธรรม รัฐบาลอาจจะใช้นโยบายการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้า เพื่อให้คนรวยเสียภาษีมากกว่าคนจน หรือเก็บภาษีมรดกเพื่อลดความได้เปรียบของบุคคลหรือทายาทที่ได้รับมรดก เพราะมรดกตกทอดนับเป็นจุดเริ่มต้นของความไม่เสมอภาคในทางเศรษฐกิจของบุคคลในสังคม

๒) ในด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น เมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อรัฐบาลก็อาจเพิ่มภาษีทางอ้อมสำหรับสินค้าและบริการ ทำให้ราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น ประชาชนจะได้ลดการบริโภคลง เมื่อประชาชนลดการบริโภคลง ราคาสินค้าและบริการก็ลดลง ภาวะเงินเฟ้อก็ผ่อนคลายได้

หรือในด้านการรักษาดุลในการชำระเงินไม่ให้เสียเปรียบ รัฐบาลก็อาจใช้นโยบายยกเว้นหรือลดอัตราภาษีสินค้าออก เพื่อให้สินค้าออกมีราคาถูก ต่างประเทศจะได้สนใจซื้อของเรามากกว่า และในด้านสินค้านำเข้าก็เก็บภาษีในอัตราสูงเพื่อลดการนำเข้าเป็นต้น

๓) ส่วนในด้านการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น รัฐบาลอาจจะส่งเสริมให้มีการลงทุนโดยใช้นโยบายการยกเว้นหรือลดอัตราภาษีสำหรับกิจการที่ต้องการส่งเสริมการลงทุน ดังที่รัฐบาลทำอยู่ในขณะนี้ เป็นต้น

๕.๒ ภาษีสรรพสามิตซึ่งจัดเก็บจากสินค้าที่ผลิตในประเทศและที่นำเข้าถือเป็นภาษีสำหรับการบริโภค และถือกันว่าเป็นภาษีทางอ้อมที่เป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งของนโยบายการคลังในด้านการรักษาเสถียรภาพและส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะภาษีสรรพสามิตโดยทั่วไปจะเก็บจากสินค้าหรือบริการบางประเภท จึงเป็นภาษีขายเฉพาะ นอกเหนือจากการเก็บภาษีสำหรับสินค้าและบริการทั่วไป อันเป็นภาษีการขายทั่วไปสำหรับกรณีของประเทศไทยในปัจจุบันภาษีการขายทั่วไปก็คือภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งได้นำมาใช้แทนภาษีการค้า เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๕

การที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นผลจากการปรับปรุงโครงสร้างภาษีใหม่ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๕ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในเบื้องต้นเพื่อนำไปชดเชยรายได้จากการเก็บภาษีการค้าที่ต้องขาดหายไปจากการเปลี่ยนแปลงระบบภาษีและเพื่อมิให้ภาระภาษีที่มีอยู่เดิมก่อนการปรับปรุงโครงสร้างภาษีต้องเปลี่ยนแปลงไป จึงอาจกล่าวได้ว่าภาษีสรรพสามิตเป็นการจัดเก็บเพื่อเป็นภาษีเสริมของภาษีมูลค่าเพิ่มที่มีความจำเป็นต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และต่อไปในอนาคตภาษีสรรพสามิตจะมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้นเพราะ

๑) อิทธิพลจากกลไกตลาดภายนอกในระดับสากล ปัจจุบันนอกจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จะเข้ามาตั้งกฎเกณฑ์ให้ประเทศไทยต้องยอมรับพันธะข้อ ๘ คือ การเปิดเสรีทางการเงินอย่างเต็มที่ โดยที่เรายังไม่พร้อมจึงไม่มีมาตรการภายในมารองรับแล้ว WTO ก็ได้สร้างกฎเกณฑ์ กติกาต่างๆ อย่างมากมาย ทำให้ต้องพิจารณาว่าสังคมไทยจะยืนหยัดอยู่ในสังคมโลกได้อย่างไร โดยยังสามารถรักษาคุณค่าทางสังคม วัฒนธรรมที่เป็นวิถีชีวิตแบบไทยไว้ได้ ในขณะที่โลกโดยเฉพาะทางตะวันตกได้ใช้กลไกตลาดเป็นหลักโจมตีให้ทุกประเทศเปิดตลาดการค้าแบบเสรี ซึ่งหมายถึงว่าโลกสากลกำลังถูกชี้นำโดยความใฝ่ฝันเพื่อให้บรรลุถึงสังคมอุดมคติแบบทุนนิยมที่มองเห็นความสำคัญของวัตถุ แต่การขยายตัวของระบบทุนนิยมซึ่งมีระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเป็นรากฐานสำคัญก็จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างความเห็นแก่ตัวเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลที่ไร้ขอบเขตจำกัด กับจริยธรรมทางสังคมที่มีอยู่เดิม

๒) การเปิดเสรีทางการค้าทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในภาวะเดินหน้าก็ลำบาก ถอยหลังก็ไม่ได้ เพราะประเทศที่มีพลังอำนาจเป็นผู้กำหนดกรอบของธุรกิจการค้า ซึ่งแต่ละประเทศย่อมยึดเอาประโยชน์ของเขาเป็นที่ตั้ง ปัญหาของประเทศไทยคือการรับโลกาภิวัตน์มาใช้โดยไม่มีกรอบของตนเอง คือไม่มีความพร้อม เพราะการใช้โลกาภิวัตน์ประเทศจะต้องมีความพร้อมทั้งในด้านหลักการและวิธีการ ซึ่งจะต้องถูกสร้างขึ้นโดยยึดประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ คือต้องคิดก่อนตัดสินใจเสียประโยชน์ ในการบริหารประเทศต้องคิดถึงผลประโยชน์ของชาติก่อนโลกาภิวัตน์เสมอ การรุกรานจากภายนอกประเทศที่เรียกว่ากระแสโลกาภิวัตน์ หรือทุนข้ามชาติ มีความสลับซับซ้อนเชิงรูปแบบและเทคโนโลยีไม่แตกต่างไปจากการรุกรานทวีปเอเชียโดยชาติตะวันตกในปลายศตวรรษที่ ๑๕ หรือต้นศตวรรษที่ ๒๐ ที่ประเทศจีนลุกเป็นไฟ เมื่อฝรั่งเอาเรือปืนเข้าไป และประเทศไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องตัดสินใจรักษาประเทศไว้โดยโอนอ่อนไปตามสถานการณ์ ปัจจุบันยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจยังคงไม่เปลี่ยน คงเปลี่ยนแต่เฉพาะยุทธวิธีเท่านั้น

๓) ปัจจัยในการเปิดเสรีทางการค้า คือ การลดอัตราภาษีศุลกากรซึ่งเป็นภาษีที่แสดงถึงอำนาจอธิปไตยของประเทศ ถึงแม้จะเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปตามความตกลงเรื่องการค้าบริการ (GATS) จำนวน ๑๒ สาขา ซึ่งได้แก่ สาขาการค้าบริการที่ประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกมีความได้เปรียบประเทศที่กำลังพัฒนา โดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในการผลักดันยกเอาเรื่องการค้าบริการเข้าเป็นหัวข้อของการเจรจาภายใต้กรอบการเจรจาหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย เพราะประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกครอบครองสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) มากกว่าร้อยละ ๗๐ และคาดว่าประเทศที่กำลังพัฒนาจะเป็นตลาดที่มีแนวโน้มที่จะเติบโต ฉะนั้นการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตกับสินค้าประเภทสินค้าบริการจึงเป็นมาตรการทางด้านการคลังที่เข้ามาเสริมและแทนที่ภาษีศุลกากร เพื่อทำให้เกิดรายได้และรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศโดยทำให้สามารถลดความได้เปรียบของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกได้เมื่อใช้รวมกับมาตรการอื่นๆ ที่เป็นมาตรการทางด้านการคลังและการเงิน

๖. ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น เพราะคณะรัฐมนตรีเห็นว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันมิอาจตอบสนองการบริการด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้ครอบคลุมฐานในการจัดเก็บภาษีมากขึ้น และเปลี่ยนแนวความคิดที่ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเป็นการจัดเก็บจากสินค้าบริโภคที่อาจก่อผลเสียต่อสุขภาพหรือศีลธรรมอันดี เช่น สุรา ยาสูบ มาเป็นการจัดเก็บภาษีจากสินค้าหรือบริการบางประเภท เพื่อเป็นภาษีเสริมของภาษีมูลค่าเพิ่มที่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการใช้มาตรการในการจัดเก็บทำให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นการเตรียมการไว้เพื่อดำเนินการ และไม่จำเป็นจะต้องรอให้เกิดวิกฤติขึ้นในบ้านเมือง หรือรอให้เกิดมีภยันตรายเกิดขึ้นก่อน หากมีความคิดที่จะกระทำในตอนนั้นก็คงจะสายเกินไป การสร้างกลไกขึ้นมาจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ในภาวะปกติเหมือนกับการสะสมอาวุธไว้ต่อสู้เมื่อเกิดสงคราม

๗. ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น ตามเหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนด จะพบว่าเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรี เห็นว่าจากกรณีที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงกิจการดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่กำหนดให้มีวิธีการทางด้านภาษีเพื่อให้รัฐบาลได้ใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หากมีการโจมตีทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่วนอีกประการหนึ่ง คือตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและบริการ (GATS) ในปีพ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งตั้งใจจะให้เห็นเป็นแม่บท หรือพื้นฐานของการค้าบริการนั้น เป็นข้อตกลงที่ขยายเพิ่มขึ้นจากข้อตกลง GATT ซึ่งแต่เดิมเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับเรื่องสินค้าแต่เพียงอย่างเดียว ประเทศที่กำลังพัฒนาจึงต่างพยายามแยกสินค้ากับการค้าบริการออกจากกันให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการต่อรองแลกเปลี่ยนระหว่างสินค้ากับบริการ การให้บทนิยามคำว่า “บริการ” เพิ่มเติมในพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นการเตรียมการเพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอีกประการหนึ่งด้วย

๘. รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลรวมทั้งแก้ปัญหาให้ประเทศ ในปัจจุบันรัฐบาลจะต้องเป็น Responsive government คือ มีความฉับไวในการแก้ปัญหาและจะไม่ยอมให้เกิดปัญหาเรื้อรัง โดยการรอเวลาและนำปัญหาไปแก้ในรัฐสภาในลักษณะของรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรเหมือนกับรัฐบาลในยุคก่อน ๆ ซึ่งอาจจะไม่ทันเวลาเพราะในโลกของยุคข้อมูลข่าวสาร การค้าเสรี ทุนนิยมทุกประเทศต่างก็แสวงหาผลประโยชน์จากประเทศอื่นที่ด้อยกว่า ฉะนั้นในแต่ละประเทศ จึงต้องคิดหามาตรการต่าง ๆ ในทาง

เศรษฐกิจผสมผสานกับมาตรการทางการเมืองและกฎหมาย เพื่อให้ประเทศมีความพร้อม ทั้งในเชิงรุกและการตั้งรับ ภายใต้กรอบของกฎและกติกาที่ชาติมหาอำนาจสร้างขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังยุค IMF เพื่อความอยู่รอดของชาติ และเกิดความมั่นคงภายในประเทศ รัฐบาลจะต้องมีนโยบายทางเศรษฐกิจที่ชัดเจนและกำหนดมาตรการปฏิบัติไว้ล่วงหน้า

๕. การที่คณะรัฐมนตรีเลือกใช้การตราเป็นพระราชกำหนดแทนการเสนอรัฐสภาให้ตราเป็นพระราชบัญญัติทั้ง ๆ ที่เมื่อเสนอเป็นพระราชบัญญัติด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายที่สนับสนุนรัฐบาลปัจจุบันมีมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายค้านอยู่เกือบสองในสามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เมื่อมีการลงมติแล้วก็ไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอีก แต่คณะรัฐมนตรีก็ไม่ได้เลือกดำเนินการตามวิธีนั้น คงมาเลือกใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง แทน ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีต้องการให้รัฐสภาพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ภายในกรอบของเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และถ้ารัฐสภาพิจารณาแล้วมีมติให้พระราชกำหนดตกไป เนื่องมาจากเหตุผลที่จะต้องพิจารณาในกรอบของมาตรา ๒๑๘ ก็เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจของรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนปวงชนชาวไทยทั้งประเทศ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๔/๒๕๔๖** **วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

**เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่**

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง เพื่อขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งยังไม่ได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมีความเห็นว่า

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

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

ก. เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ

ข. เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

ค. เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

ง. เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

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

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

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

จะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ หาได้มีความในตอนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่

๓.๒ หากมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ รวมถึงบริการอื่นๆ ที่ตราไว้แล้ว นั้น จะเห็นได้ว่า ข้อพิจารณาก็คือการรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องมีผลใน ๒ ด้าน ในด้านหนึ่งการกำหนดจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะมีผลในด้านบวก คือ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือในทางด้านลบ คือ ถ้าหากไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการตราประกอบข้อกฎหมายทั้งหมดแล้ว จะเห็นว่าไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ กล่าวคือ แม้รายได้รัฐจะเพิ่มขึ้นจากพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวแต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่าหากไม่เพิ่มขึ้นแล้วก็จะทำให้เศรษฐกิจของชาติเกิดสูญเสียล่มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกมาอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน แม้กระทั่งในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวออกมาก็จะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางด้านเศรษฐกิจได้ ประการสำคัญโดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองก็เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้น การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งในกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด และรัฐบาลเองก็มีการย้ำถึงความมั่นคงทางด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอด แม้แต่กระทั่งการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดด้วย

๓.๓ หากจะอ้างอิงการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตจำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดเพราะหากไม่มีการประกาศโดยทันทีทันใดแล้ว เมื่อทอดระยะเวลาประกาศออกไปอาจทำให้มีการกักตุนสินค้าเกิดการเก็งกำไร จนกระทั่งอาจจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังเช่นกรณีเชื้อเพลิงก๊าซ น้ำมัน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ในกรณีของพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวนั้นมิได้มีลักษณะของสินค้าที่สามารถที่จะกักตุนได้หากไม่มีการตราเป็นพระราชกำหนดโดยทันที

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

การดำเนินการตราพระราชกำหนดในกรณีนี้ของคณะรัฐมนตรี นอกจากจะเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังขัดต่อหลักการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวเป็นหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรที่จะต้องธำรงรักษาไว้ด้วย

คณะรัฐมนตรีชี้แจงว่า

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับแรก คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดด้วยเหตุผล ดังนี้

คำนิยามบางคำและความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมยังไม่ชัดเจนพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด

ตามที่ผู้ร้องกล่าวว่ากิจการที่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนั้น “แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น”

คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินกำกับดูแลกระทรวงการคลังได้รับทราบข้อมูลในทางตรงกันข้ามกับคำร้องว่า หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการเพื่อการตราพระราชกำหนดก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมหาศาลจากกิจการสถานอาบอบนวด และไนท์คลับ ซึ่งถือว่าเป็นบริการบันเทิงที่ฟุ่มเฟือย กิจการสนามกอล์ฟซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการโทรคมนาคมซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมดจะไม่เป็นของรัฐส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอีกต่อไป ในภาวะเศรษฐกิจขณะนี้รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้เข้ารัฐจากทุกทางเพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย อุดรูรั่วของการจัดหารายได้เข้ารัฐ สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร คณะรัฐมนตรีจึงถือว่าการออกพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลสร้างรายได้แก่รัฐ และความเชื่อมั่นในการลงทุน นับว่าเป็นการสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

คณะรัฐมนตรีชี้แจงเพิ่มเติมว่า

**พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗** เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการบริหารการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต เช่น กำหนดผู้มีหน้าที่เสียภาษี ความรับผิดในอันจะต้องเสียภาษีฐานภาษี การลดอัตราและยกเว้นภาษี การยื่นแบบรายการภาษีและการชำระภาษี การจดทะเบียน การจัดทำบัญชีและงบเดือนต่าง ๆ และสภาพบังคับทั้งทางแพ่งและทางอาญา เป็นต้น

**พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗** เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะสินค้าและบริการ และอัตราภาษีสรรพสามิต โดยกำหนดลักษณะสินค้าและบริการที่จะต้องเสียภาษีสรรพสามิต แบ่งออกเป็นตอน ๆ ได้

หลักการในการตราพระราชกำหนด ทั้ง ๒ ฉบับ คือ

๑. หลักการในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ คือ แก้ไขเพิ่มเติมตอนที่ ๕ สถานบริการของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗

๒. หลักการในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ คือ เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมตอนที่ ๕ สถานบริการของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ มีผลเกี่ยวข้องกับบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้สอดคล้องกัน

เหตุผลในการตราพระราชกำหนด คือ

๑. เหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงมีความจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในบทบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น

๒. เหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ คือ เนื่องจากได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งเปลี่ยนการที่ต้องเสียภาษีจาก “สถานบริการ” เป็น “บริการ” และกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต อีกทั้งลักษณะของการประกอบการบางประเภทไม่อาจกำหนดสถานบริการที่แน่นอน จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖

๓. เหตุที่ต้องมีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เนื่องจากเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนี้

๓.๑ ภาษีสรรพสามิตเป็นกลไกสำคัญของความมั่นคงทางเศรษฐกิจในการเสริมฐานะความยั่งยืนทางการคลัง รายได้จากการปรับปรุงโครงสร้างภาษีสรรพสามิตมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ

๓.๒ การปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตดังกล่าวข้างต้น มีผลต่อการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ทางภาษีจะส่งผลให้มีงบประมาณในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้มากขึ้นและเร็วขึ้น อันจะส่งผลทางบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และการมีรายได้เข้าสู่งบประมาณเพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี มีส่วนในการลดการขาดดุลทางการคลังของภาครัฐ ทำให้รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้เร็วขึ้น และมีความจำเป็นในการก่อหนี้น้อยลงซึ่งมีผลให้

ภาระหนี้สาธารณะลดลง อันสามารถรักษาไว้ซึ่งความยั่งยืนทางด้านการคลัง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุน อันจะส่งผลดีต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนจากต่างประเทศ ซึ่งส่งผลในทางบวกต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

๓.๓ การตราพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ เพื่อปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิต จำเป็นต้องกระทำโดยรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยรีบด่วน กล่าวคือ ภาษีของกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ภาษีสลากกินแบ่งด้วยเครื่อง (ล็อตโต้) ซึ่งมีแนวทางที่จะให้บริการเร็วๆ นี้ และความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาการโต้แย้งอย่างเร่งด่วนเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟ ซึ่งอาจรวมไปถึงภาษีสนามแข่งม้าอีกด้วย นอกจากนี้ ยังจำเป็นที่จะต้องรีบแปลงรายได้จากกิจการโทรคมนาคมมาเป็นของรัฐในรูปภาษีสรรพสามิตเสียก่อนเพื่อรัฐจะมีรายได้ทางภาษีที่แน่นอนและรวดเร็ว อีกทั้งภาษีที่จัดเก็บจะเป็นรายได้ของรัฐทั้งจำนวนก่อนที่จะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทางด้านโทรคมนาคมซึ่งทำให้รายได้ของรัฐต้องถูกถ่ายโอนไปเป็นของเอกชน

ภาษีสรรพสามิตดังกล่าวข้างต้นจำเป็นต้องจัดให้มีขึ้นโดยเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเป็นการทำให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้นและเร็วขึ้น นำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการจัดทำงบประมาณสมดุลได้โดยเร็ว ซึ่งมีผลสำคัญต่อสถานะความยั่งยืนทางด้านการคลังซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล และส่งผลให้นักลงทุนมั่นใจมีผลทางบวกต่อเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ การตราพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับนี้ จึงมีเหตุผลในเรื่องกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

พิเคราะห์แล้ว คดีนี้ไม่ได้มีประเด็นว่าสมควรจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ หรือไม่ เพราะไม่ใช่หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาว่าถึงเวลาที่จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติใดหรือไม่ และจะแก้ไขอะไรบ้าง จึงไม่ต้องพิจารณาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับในครั้งนี้ ใครได้รับประโยชน์ ใครเสียประโยชน์ และรัฐได้ประโยชน์หรือไม่ แต่ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณามีว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว สมควรจะตราเป็นพระราชบัญญัติหรือตราเป็นพระราชกำหนด ซึ่งผู้ร้องคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๓ คน ยื่นคำร้องว่าการที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ดังนั้น ประเด็น

ที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า **พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่**

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

มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๓ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้เป็นไปเพื่อ**รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ**ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรียืนยันว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปเพื่อ**รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ**และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยมีว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปเพื่อ **“รักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ”** หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

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

โดยเฉพาะเท่านั้น เช่น การออกพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ จึงถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไป ซึ่งโดยหลักแล้วย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ดังนั้น การใช้อำนาจตามมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ จะต้องใช้อย่างแคบและเคร่งครัดอย่างยิ่ง การที่คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ตราพระราชกำหนดใดๆ จะต้องตราขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ อย่างเคร่งครัด ซึ่งมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดตามมาตรานี้ว่าจะกระทำได้เฉพาะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เท่านั้นคือ

๑. เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ

๒. เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

**๓. เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ**

๔. เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

คณะรัฐมนตรีเห็นว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และโดยเหตุที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะ**รักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ** จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือมีภยันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้าจนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภยันตรายดังกล่าวได้ซึ่งถือได้ว่ามีความจำเป็นและฉุกเฉิน หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก จนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้

สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับ**ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ**นั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรง

การที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใดๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจ **และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติคือทางรัฐสภาตามปกติ** แต่กลับตัดสินใจออกกฎหมายโดยตราเป็นพระราชกำหนดโดยทันทีจะถือว่าเป็นการกระทำ **"เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ"** ซึ่งเป็นการแปลมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในงานนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวางอย่างไม่มีหลักเกณฑ์เช่นนี้ เท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการ**ตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด** เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้ก่อนโดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความในลักษณะเช่นนี้ ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมากจนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันไร้ความหมาย และจะเป็นการถางทางให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จในที่สุด

ดังนั้น จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

กล่าวคือข้อเท็จจริงในปัจจุบันเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในอันที่คณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนดได้หรือไม่

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนด ฯ เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อ**ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ** ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น เพราะไม่มีข้อเท็จจริงใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไข

แห่งการใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนด กล่าวคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่แนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นยังไม่ปรากฏ การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

แม้ในทางกลับกันหากไม่มีพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวออกมาก็จะไม่มีผลกระทบต่อ**ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ** ถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในด้านเศรษฐกิจได้ ประการสำคัญโดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองก็เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้นการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีเพื่อจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจึงจะต้องเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งในปัจจุบันประเทศมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด และคณะรัฐมนตรีเองก็ย้ำถึงความมั่นคงด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอด แม้แต่กระทั่งการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ และคณะรัฐมนตรีแถลงอยู่เสมอว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจดีขึ้นเรื่อย ๆ จนนายกรัฐมนตรีมั่นใจว่าคนไทยทุกคนจะต้องมีที่อยู่อาศัยและคนยากจนกำลังจะหมดไป

การตรากฎหมายของรัฐสภาจะกระทำในลักษณะร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจะต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละสภาจะทำเป็น ๓ วาระ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของทั้งสองสภาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอได้ เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ก็จะนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แม้กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาจะใช้เวลาค่อนข้างมาก แต่ก็เป็นกระบวนการพิจารณากฎหมายโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้พิจารณา จึงเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีซึ่งต่างกับการตราพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายก่อน จึงมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาภายหลัง **และรัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในพระราชกำหนดได้** ดังนั้นการตราพระราชกำหนดจึงเป็นการตรากฎหมายที่ทำได้เฉพาะเมื่อมีความจำเป็นและรีบด่วนที่ต้องมีการประกาศใช้กฎหมายโดยฝ่ายบริหารไปก่อน แล้วจึงขอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในภายหลัง การตราพระราชกำหนดรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติเงื่อนไขไว้เป็นพิเศษ กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ จะกระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็น

รีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ **ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ** หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ ในปี ๒๕๔๕ และการคาดการณ์ในปี ๒๕๔๖ ตามรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังแล้ว สรุปได้ว่า ในปี ๒๕๔๕ เศรษฐกิจของประเทศไทยได้เข้าสู่วัฏจักรของการฟื้นตัว มีความเข้มแข็งมากขึ้น เศรษฐกิจในปี ๒๕๔๖ มีการขยายตัวโดยการบริโภคภาคเอกชนและการลงทุนภาคเอกชนปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดัชนีความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและภาคธุรกิจปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง การขยายตัวของสินเชื่อเพิ่มขึ้น และอัตราดอกเบี้ยยังทรงตัวในระดับต่ำ รายได้ของประชาชนในระดับรากฐานมีแนวโน้มดีขึ้นตามราคาสินค้าเกษตรที่ปรับตัวดีขึ้น และการกระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐในระดับฐานราก สถานการณ์ด้านการจ้างงานดีขึ้น โดยจำนวนคนว่างงานลดลงจาก ๑.๑ ล้านคน หรือร้อยละ ๓.๒ ในปี ๒๕๔๔ มาอยู่ที่ ๐.๙๙ ล้านคน หรือร้อยละ ๒.๙ ในปี ๒๕๔๕ ปริมาณสินค้าส่งออกและบริการยังคงขยายตัวในระดับสูงโดยคาดว่าปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการในปี ๒๕๔๖ จะขยายตัวในอัตราร้อยละ ๙.๔ เสถียรภาพภายนอกประเทศและภายในประเทศอยู่ในระดับที่มั่นคง ประกอบกับความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เสนอต่อรัฐบาลในกรณีจะมีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ว่า **"การออกพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมยังไม่ใช่ความจำเป็นเร่งด่วน และลักษณะดังกล่าวสามารถดำเนินการในรูปของการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวิธีการปกติได้ ประกอบกับกิจการโทรคมนาคมเป็นสาธารณูปโภคสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมของประเทศ ดังนั้นการออกเป็นพระราชบัญญัติจะทำให้รัฐสภามีส่วนร่วมพิจารณาเรื่องนี้โดยรอบคอบและควรเปิดโอกาสให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้างด้วย"** ดังนั้น เศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันมิได้อยู่ในภาวะวิกฤติจนจำต้องออกกฎหมายโดยการตราเป็นพระราชกำหนดแทนการตราเป็นพระราชบัญญัติแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวเห็นว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ มิได้ตราขึ้น**เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ** ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

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

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๔/๒๕๔๖** **วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ**

ด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๓ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนด ๒ ฉบับ คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งได้ประกาศใช้แล้วตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ มิใช่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อเท็จจริงมีว่ารัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกำหนดเป็นจำนวน ๒ ฉบับ คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้นได้แก้ไขเพิ่มเติมพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในหลายเรื่อง เช่น

- กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ซึ่งหมายความว่า การประกอบกิจการในด้านบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ ในสถานบริการเพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สถานมหรสพ สถานที่ฉายภาพยนตร์ ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค โดยได้มีการกำหนดพิกัดอัตราภาษี สำหรับไนท์คลับและดิสโกเธค ตามมูลค่าร้อยละ ๒๐ นอกจากนั้นก็ได้มีการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสำหรับสถานที่อาบน้ำหรืออบตัวและนวดตามมูลค่าร้อยละ ๒๐ เช่นกัน

- กิจการเสี่ยงโชค ซึ่งหมายความว่า การประกอบกิจการในด้านการจัดให้มีการเสี่ยงโชคด้วยวิธีการใดๆ เพื่อให้ได้รับเงินรางวัล หรือประโยชน์อย่างอื่น เช่น สนามแข่งม้า การออกสลากกินแบ่ง โดยได้มีการกำหนดพิกัดอัตราภาษีของสนามแข่งม้าและการออกสลากกินแบ่งตามมูลค่าร้อยละ ๒๐

- กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายความว่า การประกอบกิจการที่มีผลกระทบต่อดุลยภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อหารายได้อันเป็นการประกอบธุรกิจ เช่น สนามกอล์ฟโดยได้มีการกำหนดพิกัดอัตราภาษีของสนามกอล์ฟตามมูลค่าร้อยละ ๒๐

- กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐในลักษณะให้บริการ ซึ่งหมายความว่าการประกอบกิจการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปโดยได้รับอนุญาต หรือสัมปทานจากรัฐให้ดำเนินกิจการได้โดยได้มีการกำหนดให้กิจการโทรคมนาคมอยู่ในพิกัดอัตราภาษีตามมูลค่าร้อยละ ๕๐

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

ต่อมากระทรวงการคลังได้กำหนดอัตราภาษีเพื่อใช้ในการจัดเก็บจากบริการประเภทกิจการโทรคมนาคม ดังนี้

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

(๒) กิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือวิทยุคมนาคมระบบเซลลูล่านั้นให้จัดเก็บจากรายรับจากการให้บริการโทรศัพท์ภายในประเทศในอัตราที่กำหนดไว้ซึ่งลดจากร้อยละ ๕๐ เหลืออัตราร้อย ละ 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 การให้บริการในทางธุรกิจในสถานบริการ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต

(๒) สถานบริการ หมายความว่า สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการ และให้หมายความถึงสำนักงานใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นในการประกอบกิจการในกรณีที่ไม่อาจกำหนดสถานที่ให้บริการได้แน่นอน

สำหรับเหตุผลที่รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดสองฉบับดังกล่าวนั้นได้มีการระบุในการตราพระราชกำหนดแต่ละฉบับในราชกิจจานุเบกษา 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

อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

เหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว สรุปได้ว่า การกำหนดให้การประกอบกิจการประเภทบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับอยู่ก่อนตราพระราชกำหนดไม่ตอบสนองต่อการบริหารด้านการคลังของรัฐในเรื่องการจัดเก็บรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป และต้องการขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้ครอบคลุมถึงบริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่ได้อยู่ในประเภทที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตมาก่อน นอกจากนั้นบทนิยามของคำว่า บริการ และสถานบริการในกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการบางประเภทที่ประสงค์จะให้เสียภาษีสรรพสามิตและในการจะให้มีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวนั้น มีความจำเป็นอย่างรีบด่วนที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งไม่อาจดำเนินการตรากฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติได้ จึงต้องตรากฎหมายในรูปแบบพระราชกำหนด

ฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งส่งความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งนั้น อ้างเหตุผลต่าง ๆ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมือง หรือภยันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองนั้นปรากฏอยู่เบื้องหน้าจนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภยันตรายดังกล่าวได้ และหากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานสูงขึ้นอย่างมากจนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเห็นว่า การตราพระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับกิจการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการให้มีการตราขึ้นในรูปแบบพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะไม่มีสภาวะวิกฤติในทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่แนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติ

การที่รัฐได้รับรายได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดดังกล่าวเพิ่มขึ้นก็มิได้หมายความว่าหากไม่มีรายได้เพิ่มขึ้นจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศจะสูญเสียล่มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคงอันจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดออกมาอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน หรือหากไม่มีการประกาศพระราชกำหนดออกไปจะทำให้มีการกักตุนสินค้า ทำให้เกิดการเก็งกำไรจนกระทั่งเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น กรณีเชื้อเพลิงก๊าซและน้ำมัน เพราะตามพระราชกำหนดนี้ไม่มีสิ่งที่จะสามารถกักตุนได้ จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชกำหนดโดยอ้างเหตุความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การตราพระราชกำหนดจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและขัดต่อหลักการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

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

เนื่องจากในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของประเทศไทยนั้น มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชน เป็น ๓ ด้าน คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งพระมหากษัตริย์ผู้เป็นพระประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล ดังนั้น การตรากฎหมายจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง โดยการตรากฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติ และฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีนั้น ตามปกติย่อมไม่มีอำนาจตรากฎหมาย แต่มีหน้าที่บริหารงานของประเทศ

อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นในหลักการดังกล่าวโดยให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายได้สำหรับกรณีเร่งด่วนฉุกเฉินและมีความจำเป็นอันไม่สามารถรอการตรากฎหมายเป็นพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาได้ โดยคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายเป็นพระราชกำหนดอันเป็นกรณีที่ค่อนข้างจำกัด ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ - ๒๒๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

มาตรา ๒๑๘ “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้าคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

....."

มาตรา ๒๑๕ "ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้น ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด"

มาตรา ๒๒๐ "ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

จากบทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด คือ มาตรา ๒๑๘ ซึ่งเป็นกรณีการตราพระราชกำหนดในเรื่องทั่วไป และมาตรา ๒๒๐ ซึ่งเป็นการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยเร่งด่วนและลับในระหว่างสมัยประชุม

สำหรับกรณีนี้เป็นการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ดังที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติถึงสาเหตุที่จะตราพระราชกำหนดว่า

“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้วางเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดไว้โดยให้กระทำได้เฉพาะเมื่อมีสถานการณ์ ดังต่อไปนี้

๑) เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ

๒) เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

๓) เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

๔) เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

ดังที่ได้พิจารณาเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับจะเห็นได้ว่ามีการกล่าวอ้างว่าเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญนั้นมีความหมายอย่างไร ซึ่งต้องมีการตีความถ้อยคำดังกล่าวเพื่อที่จะพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นเข้าตามเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

สำหรับหลักในการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นั้น นอกจากต้องพิเคราะห์ความหมายของถ้อยคำแล้วก็ต้องพิเคราะห์วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ บริบทแวดล้อมถ้อยคำและโครงสร้างของกฎหมายตลอดจนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น นอกจากบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว ก็ต้องพิจารณาวรรคสองและมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย จึงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเหตุในการตราพระราชกำหนดนอกจากมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ดังนี้

มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

มาตรา ๒๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยเร่งด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

จากบทบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า จะต้องมีกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติในประเทศหรือมีภยันตรายที่ปรากฏอย่างชัดเจนในขณะที่ตราพระราชกำหนดอันทำให้คณะรัฐมนตรีไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ คือ การออกกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภยันตรายดังกล่าวได้

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

ถึงแม้มาตรา ๒๑๙ ซึ่งเป็นเรื่องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกของแต่ละสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และในวรรคสามบัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็มิได้บัญญัติห้ามหรือจำกัดว่าการวินิจฉัยพระราชกำหนดใดที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งนั้นให้พิจารณาเฉพาะมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น มาตรา ๒๑๙ วรรคสาม คงมีความหมายเพียงว่าพระราชกำหนดใดที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งนั้นใช้บังคับไม่ได้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องหาคำตอบจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนเครื่องมืออื่น ๆ ที่ช่วยในการตีความว่า พระราชกำหนดที่เป็นปัญหานั้นเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่

ดังนั้น ในการตีความมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงต้องคำนึงถึงเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ วรรคสองประกอบด้วย เช่น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจย่อมจะถูกกระทบหากมีภาวะวิกฤติในทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน หากปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข แต่รอต่อไปจะทำให้ประเทศชาติต้องประสบความเสียหายหรือความหายนะอย่างใหญ่หลวง

ดังนั้นภาวะวิกฤติของประเทศ ซึ่งหมายถึงประเทศมีปัญหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงในด้านต่าง ๆ เช่น ในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ สภาพเศรษฐกิจของประเทศไม่มั่นคงและเป็นปัญหาที่มีความเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไข หากไม่ได้รับการแก้ไขจะเกิดภยันตรายอย่างใหญ่หลวง จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี

หากไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงและไม่มีความเร่งด่วนที่ต้องแก้ไขก็ไม่ถือว่าอยู่ในภาวะวิกฤติที่จะกระทบถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรืออื่น ๆ ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศยังไม่อยู่ในสภาวะที่เข้มแข็งมากนักแต่หากยังไม่มีวิกฤติฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจตราพระราชกำหนดได้ หากฝ่ายบริหารประสงค์จะตรากฎหมายก็ต้องตราในรูปพระราชบัญญัติโดยต้องผ่านกระบวนการการตรากฎหมายที่มีการพิจารณาอย่างรอบคอบในรัฐสภา ถ้าตีความว่าแม้ประเทศยังไม่อยู่ในภาวะวิกฤติ เพียงแต่สภาวะของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจยังไม่ค่อยมั่นคงรัฐบาลก็สามารถออกกฎหมายโดยตราเป็นพระราชกำหนดได้ ย่อมเป็นการตีความแบบขยายความอันทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายได้อย่างกว้างขวางจนกลายเป็นหลักแทนที่จะเป็นข้อยกเว้นตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการตีความกฎหมาย กล่าวคือ บทบัญญัติหรือเรื่องใดที่เป็นบทยกเว้นนั้นต้องตีความโดยเคร่งครัด ผู้ซึ่งมีอำนาจในการตีความจะตีความแบบขยายความมิได้ [๑]

ในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวนั้นมีปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ซึ่งในกรณีที่เป็นปัญหานี้คณะรัฐมนตรีจะทำได้ก็เฉพาะกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นอันรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เข้าขั้นวิกฤติทางเศรษฐกิจเท่านั้น แม้คณะรัฐมนตรีได้ให้เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดว่า มีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศก็ตาม โดยเฉพาะในการตราพระราชกำหนดแก้ไข

---

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

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งระบุเหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวว่า “โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต... และโดยเหตุที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

นอกจากนั้นรัฐบาลจะต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขายหุ้นในรัฐวิสาหกิจไปให้เอกชนจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเป็นจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการต่าง ๆ ที่จะแปรรูป เช่น กิจการโทรคมนาคม

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

คำว่า “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” นั้นไม่มีคำนิยามในกฎหมายใด ๆ แต่เนื่องจากเป็นคำที่เกี่ยวข้องกับศัพท์ทางเทคนิคด้านเศรษฐศาสตร์ จึงควรหาความหมายในทางเศรษฐศาสตร์ อย่างไรก็ตามในศัพท์ทางเศรษฐศาสตร์นั้นก็ไม่มีคำนิยามคำดังกล่าวเช่นกัน แต่หากพิจารณาคำอธิบายหรือตำราที่เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์มหภาค (Macroeconomics) ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ เพราะเศรษฐศาสตร์มหภาคเป็นสาขาที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นเรื่องระบบเศรษฐกิจทั้งระบบของประเทศแล้วอาจสรุปเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ดังนี้

ในหลักของเศรษฐศาสตร์มหภาคนั้น 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) โดยเฉพาะในทางมหภาคด้วยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ คือ 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 เศวตนันทน์, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาค พิมพ์ครั้งที่สอง, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๓๘), หน้า ๑๑-๑๒

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

ภาคการคลังหมายถึง ภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับภาษี รายได้ รายจ่ายของรัฐบาล งบประมาณรายจ่าย ดุลการคลังและหนี้สาธารณะ

ภาคต่างประเทศ เป็นภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ เช่น การส่งออก การนำเข้า ดุลการค้า การเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศ ดุลการชำระเงิน หนี้ต่างประเทศ และอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศอาจผันแปรหรือเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลาที่ผ่านไปโดยอาจเปลี่ยนไปในทิศทางที่ดีอันทำให้เศรษฐกิจขยายตัว หรือไม่ดีอันทำให้เศรษฐกิจหดตัว 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) การว่างงานทำให้ประชาชนไม่มีรายได้ที่จะใช้สอยหรือบริโภคและจะมีผลกระทบถึงเรื่องอื่นๆ เช่นการลงทุนและการสะสมทุน

---

[๔] ติรณ พงศ์มฆพัฒน์, เศรษฐศาสตร์มหภาค ทฤษฎี นโยบายและการวิเคราะห์สมัยใหม่, พิมพ์ครั้งที่สอง, (กรุงเทพ ฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๑๗-๒๘ และกรุณาดูรายละเอียดใน รัตนา สายคณิต หลักเศรษฐศาสตร์ II: มหเศรษฐศาสตร์, (กรุงเทพ ฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑),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 และอัตราการแลกเปลี่ยน นั้น มีส่วนสำคัญ เพราะหากขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินมากย่อมทำให้ประเทศมีหนี้มาก และหากอัตราแลกเปลี่ยนไม่มีความแน่นอนย่อมส่งผลถึงการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ

ประเด็นต่อไปที่ต้องพิจารณาคือ สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงที่มีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือไม่

หากพิจารณาถึงสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทยก่อนที่จะมีการตราพระราชกำหนดในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ คือ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และต้นเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น มีรายงานของทางการจากหน่วยงานต่างๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สามารถสรุปได้ ดังนี้

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เศรษฐกิจของประเทศไทยได้เข้าสู่วัฏจักรของการฟื้นตัวและมีความเข้มแข็งมากขึ้นโดยตลอด แม้ภาวะเศรษฐกิจของโลกยังไม่ฟื้นตัวอย่างเต็มที่และมีความไม่แน่นอน

ปัจจัยที่ทำให้เศรษฐกิจไทยมีความเติบโตในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ คือ ภาวะเศรษฐกิจโลกที่ฟื้นตัว ความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและภาคธุรกิจที่ปรับตัวดีขึ้น การเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องที่ค่อนข้างสูงของรายได้เกษตรกร อัตราดอกเบี้ยต่ำ มีการลดข้อจำกัดทางการเงินสำหรับภาคครัวเรือนและธุรกิจและการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทำได้สูงกว่าที่ประมาณการ

เศรษฐกิจของประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๓.๙ ในไตรมาสแรกของปี ๒๕๔๕ ร้อยละ ๕.๑๒ ในไตรมาสที่สอง และร้อยละ ๕.๘ ในไตรมาสที่ ๓ และในปี ๒๕๔๖ คาดว่าจะมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราร้อยละ ๕.๑ โดยเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยืนยันว่าตัวเลขทางเศรษฐกิจในไตรมาสแรกของปี ๒๕๔๖ จะไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖ เพราะมีปริมาณการส่งออกเพิ่มมากขึ้น โดยในเดือนมกราคมมีสัดส่วนการส่งออกโตร้อยละ ๒๕ นอกจากนั้นปริมาณการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และรถยนต์เพิ่มมากขึ้น และแนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๔๖ จะมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง [๕] ในขณะที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังคาดว่าเศรษฐกิจไทย

---

[๕] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานเศรษฐกิจ (แถลงข่าว), GDP ไตรมาส ๔/๔๕, ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๖;

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, GDP ไตรมาส ๔/๔๕, ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๖; ฐานเศรษฐกิจ ปีที่ ๒๒ ฉบับที่ ๑,๓๖๒ วันที่ ๒-๔ มกราคม ๒๕๔๖

ในปี ๒๕๔๖ จะขยายตัวใกล้เคียงกับปี ๒๕๔๕ คือในระดับประมาณร้อยละ ๕.๑ ส่วนธนาคารแห่งประเทศไทยคาดว่าเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๔๖ จะขยายตัวในอัตราร้อยละ ๕.๑ เช่นกัน โดยมีรายละเอียดของการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๔๖ ว่า การบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชนปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีปัจจัยความเชื่อมั่นของผู้บริโภค การขยายตัวของสินเชื่อที่เพิ่มขึ้น อัตราดอกเบี้ยต่ำ มีการขยายตัวของสินเชื่อ รายได้ของประชาชนมีแนวโน้มดีขึ้นตามราคาสินค้าเกษตรที่ปรับตัวดีขึ้นและมาตรการของภาครัฐในการกระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น การให้ความสนับสนุนในเรื่องการสนับสนุนการลงทุนที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ อัตราการว่างงานลดลง และมีอัตราเงินเฟ้อต่ำ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระหว่างประเทศนั้นปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น มีแนวโน้มว่ามีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลและมีทุนสำรองระหว่างประเทศอยู่ในระดับที่มั่นคง

เนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจและสถานการณ์ทางการเงินของประเทศไทยอยู่ในสภาพที่ดี ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้กล่าวในช่วงเดือนมกราคม ๒๕๔๖ ถึงแผนการชำระคืนหนี้เงินกู้ก่อนกำหนดให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศว่าเพราะประเทศไทยมีทุนสำรองระหว่างประเทศค่อนข้างสูง มีดุลการชำระเงินและมีดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นบวก [๖]

นอกจากนั้นจากการให้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค ซึ่งเป็นคนกลางต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีตัวอย่างที่อาจสรุปได้ดังนี้

รศ. ดร.ชวนชัย อัชนันท์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เห็นว่าความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นหมายความว่า ประเทศมีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ - ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ มีอัตราเงินเฟ้อไม่เกินร้อยละ ๑๐ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเกินร้อยละ ๔.๕ ขาดดุลชำระเงินไม่เกินร้อยละ ๕ มีหนี้ของรัฐไม่เกินร้อยละ ๓๕ และหนี้เปรียบเทียบกับการส่งออกไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕ และสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะตราพระราชกำหนดนั้นไม่อยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงอันเป็นเหตุให้ตราพระราชกำหนดเพื่อเก็บภาษีสรรพสามิตได้และการเก็บภาษีสรรพสามิตตามบัญชีในพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นก็คาดว่าจะไม่ได้เงินรายได้มากนัก นอกจากนั้นอาจมีข้อเสียในการเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการบางอย่างโดยจะมีผลกระทบถึงประชาชนด้วย

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 ๒๕๔๖

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

สำหรับ ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยนั้น แม้จะมีความเห็นในรายละเอียดที่แตกต่างจากสองผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวอยู่บ้าง แต่ก็สรุปได้ว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจดูจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การทำให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ การทำให้เกิดเสรีในทางเศรษฐกิจ และการทำให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ และสรุปว่าเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้ว แต่ความมั่นคงของการฟื้นตัวยังไม่ชัดเจน เนื่องจากภาคเอกชนยังไม่ลงทุนอย่างต่อเนื่องและธนาคารพาณิชย์ยังมีปัญหาในการปล่อยสินเชื่อ แต่ธุรกิจก็เริ่มขายของได้ เพราะรัฐบาลกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลจำต้องกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไปและปัญหาเศรษฐกิจของไทยจะเริ่มคลี่คลายไปเรื่อยๆ

นอกจากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้เชิญให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติส่งผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นในเรื่องนี้ด้วย แต่ทางสภาที่ปรึกษา ฯ ไม่สะดวกที่จะส่งผู้แทนมาให้ความเห็น อย่างไรก็ตามประธานสภาที่ปรึกษา ฯ ได้ส่งสำเนาความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ฯ ในเรื่องพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวที่เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามาให้ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถสรุปความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

สภาที่ปรึกษา ฯ เห็นว่าสภาที่ปรึกษา ฯ ไม่มีหน้าที่พิจารณาหรือให้ความเห็นว่าพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดได้ แต่การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมยังไม่ใช่ความจำเป็นเร่งด่วนและกิจการดังกล่าวเป็นกิจการสาธารณูปโภคสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติวิธีการจัดการไว้เป็นการเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และไม่ใช่กิจการที่มีลักษณะของภาษีสรรพสามิตที่จะใช้สำหรับสินค้าที่มีผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดีหรือฟุ่มเฟือย

นอกจากนั้นการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับกิจการโทรคมนาคมเป็นการแปรสัญญากิจการโทรคมนาคมโดยปริยายและอาจเป็นการลิดรอนอำนาจของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยเป็นการโอนอำนาจการกำกับดูแลของคณะกรรมการดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม อันมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายใหม่และผู้บริโภคได้

หลังจากพิเคราะห์ข้อมูลในเรื่องสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และต้นเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ตลอดจนจากการรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้อ้างถึงดังกล่าวแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้น ประเทศไทยไม่ได้ประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด แต่อยู่ในสภาพที่เศรษฐกิจฟื้นตัวแล้วและมีความมั่นคงพอสมควร จึงไม่มีปัญหาหรือเงื่อนไขในการที่ต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากสามารถดำเนินการตรากฎหมายในรูปพระราชบัญญัติตามปกติได้

การอ้างว่ามีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อวางระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศในด้านการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐและสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนต่างประเทศ หากรอการตราพระราชบัญญัติตามกระบวนการในรัฐสภาปกติจะต้องใช้ระยะเวลาประมาณมากกว่า ๔ เดือน ซึ่งเป็นช่วงคาบเกี่ยวกับการปิดสมัยประชุมรัฐสภา อันจะทำให้การตรากฎหมายทั้งสองฉบับต้องล่าช้าออกไปและจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น เนื่องจากในขณะที่ตราพระราชกำหนดเศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคงและไม่มีภาวะวิกฤติจนไม่อาจรอระยะเวลาให้มีการตรากฎหมายในรูปแบบปกติได้

แม้ต้องมีการรอเพื่อตรากฎหมายในรูปพระราชบัญญัติก็ย่อมมีเหตุผลตามรัฐธรรมนูญและความเหมาะสมมากกว่า และการอ้างว่าเพื่อทำให้เศรษฐกิจมั่นคงขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจเพิ่งฟื้นตัวและยังมีภาวะที่ไม่แน่นอนก็ไม่ใช่เหตุผลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายบริหารจะอ้างเพื่อตราพระราชกำหนดได้ เพราะความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างสมบูรณ์ไม่เปลี่ยนแปลงนั้นเป็นเรื่องที่ไม่มีอยู่ในความเป็นจริงของประเทศใดๆ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจของแต่ละประเทศนั้นมีความผันแปรเปลี่ยนแปลงไปได้ จากไม่มั่นคง เป็นมั่นคงเพิ่มขึ้น จนถึงมั่นคงมาก และอาจแปรเปลี่ยนไปเป็นมั่นคงน้อย จนถึงไม่มั่นคงก็ได้

นอกจากนั้นแม้แต่ในกรณีที่ประเทศยังมีปัญหาสภาวะทางเศรษฐกิจนั้นรัฐบาลเองก็เคยดำเนินการตรากฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติไม่ใช่พระราชกำหนด ดังกรณีพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน

(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเกิดขึ้นในขณะที่สภาวะเศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัวอย่างเต็มที่โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๑๑๐ ก ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ว่า “เนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป โดยได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้การจัดเก็บภาษีอากรของรัฐต่ำกว่าเป้าหมาย ภาระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาล สมควรปรับปรุงการให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรแก่ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรของรัฐ และเพื่อให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นมากขึ้นในการให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรของรัฐ ตามความเหมาะสมของสภาวะทางเศรษฐกิจและสอดคล้องกับสภาวะด้านการคลังของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนเงินที่จะได้จากการลงทุนจากต่างประเทศแล้ว อาจจะได้มากกว่ารายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต เพราะภาษีสรรพสามิตที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) ซึ่งสามารถเรียกเก็บได้ตามปกติจากภาษีท้องถิ่นหรือการประกอบธุรกิจเฉพาะ และภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นภาษีทางอ้อมนี้มิใช่เป็นภาษีหลักที่เป็นรายได้ของรัฐโดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนตัวเลขจำนวนเงินภาษีที่คาดว่าจะได้รับจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตส่วนนี้อาจไม่ช่วยเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้มากนัก นอกจากนั้นผู้แทนกรมสรรพสามิตเองก็ยอมรับว่าจะไม่มีความเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยเฉพาะในเรื่องการเปลี่ยนจากการให้สัมปทานกิจการโทรคมนาคมไปเป็นภาษีสรรพสามิต รัฐก็ยังมีรายได้เท่าเดิมเพียงแต่อาจจะได้รายได้บางอย่างมาก่อนหรือแน่นอนมากขึ้น ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับเรื่องการลงทุนน่าจะมีความจำเป็นเร่งด่วนมากกว่าเพราะหากไม่แก้ไขกฎหมาย นักลงทุนอาจหันไปลงทุนในประเทศอื่น ก็จะไม่มีเงินไหลเข้าประเทศหรือมีเงินทุนไหลออกนอกประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีผลกระทบอื่นๆ อีก เช่น ผลกระทบในทางลบต่อการจ้างงาน ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ การบริโภค โดยสรุปจะมีผลกระทบในทางลบต่อความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจของประเทศได้ หากไม่มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการลงทุน แต่ถ้าไม่มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องภาษีสรรพสามิตก็ไม่มีเงินไหลออกหรือไม่ได้เสียโอกาสอย่างมากมายที่จะได้รับเงินจำนวนมหาศาล ดังกรณีการไม่ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่การแก้ปัญหาในเรื่องการลงทุนดังกล่าวก็ยังมีการตราเป็นพระราชบัญญัติแทนที่จะตราเป็นพระราชกำหนด

นอกจากนั้นหากพิจารณาถึงเรื่องอื่นๆ และความเหมาะสมในการตราพระราชกำหนดสองฉบับนี้ค่อนข้างมีปัญหามาก เช่น เรื่องดังต่อไปนี้

ในอดีตได้มีการตราพระราชกำหนดบางฉบับเพราะมีความจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสินค้าที่อาจจะมีการกักตุนได้ง่าย หากไม่มีการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้โดยเร่งด่วน ย่อมมีปัญหา แต่กรณีนี้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสินค้าที่จะมีการกักตุน จึงเห็นได้ชัดว่าไม่มีความฉุกเฉินที่จะต้องตรากฎหมายหากพิจารณาจากสภาพของกิจการที่จะเรียกเก็บภาษี แต่สามารถรอการตรากฎหมายโดยอาศัยกระบวนการตามปกติ คือ การตราในรูปของพระราชบัญญัติได้

กิจการหลายอย่างที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและอาจมีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมของประเทศ เช่น ในเรื่องกิจการเสี่ยงโชค ประเภทสลากออนไลน์หรือล็อตโต้นั้นมีปัญหาว่า เป็นเรื่องที่ควรจัดให้มีหรือไม่ และหากมีจะจัดเก็บภาษีในอัตราเท่าไร และกิจการสนามกอล์ฟนั้นก็มีปัญหาหรือข้อถกเถียงได้เช่นกันว่า ควรมีการจัดเก็บภาษีหรือไม่ เนื่องจากมีความเห็นของประชาชนส่วนหนึ่งเห็นว่า เป็นเรื่องของกีฬาที่รัฐควรส่งเสริม

นอกจากนั้นในกิจการโทรคมนาคมซึ่งเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางนั้นเป็นกิจการที่สำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมของประเทศเพราะเป็นเรื่องบริการที่จำเป็นและมีปัญหาต่างๆ เช่น เป็นเรื่องที่ควรได้รับการพิจารณาว่า เป็นกรณีของมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งได้บัญญัติวิธีจัดการไว้โดยเฉพาะหรือไม่ การตราพระราชกำหนดให้เก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการดังกล่าวจะเป็นการแปรสัญญาสัมปทานหรือไม่ เนื่องจากอาจมีผลกระทบถึงประชาชนเพราะผู้บริโภคอาจต้องรับภาระเพิ่มขึ้น แม้รัฐบาลจะอ้างว่าผลของพระราชกำหนดมิได้มีเหตุที่ทำให้บริษัทคู่สัญญาสัมปทานต้องชำระเงินให้แก่รัฐน้อยลงหรือมีภาระเพิ่มขึ้น และมิได้มีผลกระทบถึงประชาชนผู้บริโภค รายได้ของรัฐยังคงเท่าเดิม ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริงก็ไม่มีความจำเป็นในการตรากฎหมายในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ในรูปพระราชกำหนด แต่ควรตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งจะทำให้ได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน

ยิ่งไปกว่านั้น การที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีสามารถเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีโดยเพิ่มหรือลดอัตราภาษีสรรพสามิตได้ตามลำพังย่อมไม่เป็นการสมควร เพราะเป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมากเกินไปทั้งที่จะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนได้ และความสามารถในการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีนั้นสมควรจะเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยการตราพระราชบัญญัติซึ่งจะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบจากผู้แทนของปวงชนมากกว่า

พิเคราะห์จากเหตุผลต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นและไม่มีเหตุผลตามกฎหมายที่จะตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ เนื่องจากยังไม่มีเหตุในเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการแก้ปัญหาในเรื่องดังกล่าวสามารถดำเนินการในรูปของการเสนอเป็นพระราชบัญญัติตามวิธีการปกติได้ ฝ่ายบริหารควรดำเนินการตรากฎหมายในรูปพระราชบัญญัติเพื่อให้มีการพิจารณาโดยรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนอย่างละเอียดรอบคอบ การดำเนินการเพื่อตราพระราชกำหนดสองฉบับนี้ เพราะเหตุที่มีการคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจของประเทศยังอยู่ในภาวะที่ไม่แน่นอนและการตราพระราชกำหนดจะทำให้มีการเก็บภาษีได้มากขึ้นอันจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคงมากขึ้นจึงเป็นการใช้อำนาจโดยตีความแบบขยายความจนเกินขอบเขต ซึ่งจะทำให้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายกลายเป็นหลัก ทั้งที่อำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหารต้องเป็นข้อยกเว้นจากหลักที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมาย การดำเนินการดังกล่าวย่อมทำให้อำนาจของฝ่ายบริหารก้าวล่วงไปในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นการขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๔/๒๕๔๖** **วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่**

**สรุปข้อเท็จจริง**

๑. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งยังไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยมีเหตุผลดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับว่าจะกระทำได้ก็เฉพาะแต่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ๑) เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ, ๒) เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ, ๓) เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ, ๔) เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

แต่ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัตินั้น เห็นได้ว่า

จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมือง หรือภยันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองนั้นปรากฏอยู่เบื้องหน้า ความวิกฤติของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใดๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติ ปกติจะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศยังไม่ได้” เพราะหากตีความคำว่า เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในงานทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้วย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด และให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้ก่อนโดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมากจนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันไร้ความหมายลง และจะเป็นการถางทางให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จในที่สุด

๒. การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับเป็นเพราะคณะรัฐมนตรีเห็นว่าจากการที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดที่ตั้งสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ผู้ร้องจึงเห็นว่า เป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

๓. เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ และแจ้งให้คู่กรณีชี้แจงเพิ่มเติม รวมทั้งเชิญผู้เชี่ยวชาญมาให้ความคิดเห็นตามลำดับ

๔. สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๓๑๓ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ส่งบันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรีต่อศาลรัฐธรรมนูญ รายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๖ กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

พิจารณาเป็นเรื่องด่วนมาก และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องสำคัญกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการกลั่นกรองคณะที่ ๕ (ฝ่ายเศรษฐกิจ) และคณะกรรมการกลั่นกรอง ฯ ได้พิจารณาเรื่องนี้เห็นว่า เป็นการฉุกเฉินเร่งด่วนและมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำและหลักการบางเรื่อง โดยเห็นว่า เรื่องนี้มีความสำคัญเพราะกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐจึงให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

ในวันถัดมา (วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖) คณะรัฐมนตรีได้นำขึ้นพิจารณาโดยเห็นว่าเรื่องนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงสมควรตราเป็นพระราชกำหนดมากกว่าตราเป็นพระราชบัญญัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอมาในครั้งแรก ขณะเดียวกันก็มีผู้เสนอว่า แม้จะควรตราเป็นพระราชกำหนด แต่ก็ควรตราโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒๐ มากกว่ามาตรา ๒๑๘ จึงได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปปรับปรุงถ้อยคำและแก้ไขลักษณะวิธีการยกร่างในบางประเด็นเสียใหม่ และเสนอความเห็นด้วยว่าหากจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดควรจะอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตราใด

เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๖ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเสนอความเห็นกลับมายังคณะรัฐมนตรี สรุปได้ว่า การตราพระราชกำหนดครั้งนี้ไม่อาจจะตราเพียงฉบับเดียวตามที่กระทรวงการคลังเสนอ (กระทรวงการคลังเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขเฉพาะพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗) เพราะกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตกำหนดแต่เพียง “พิกัด” ส่วนข้อที่ว่าผู้ใดเป็นผู้ต้องชำระภาษี ชำระแก่ใคร เมื่อใด เป็นเรื่องที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายอีกฉบับที่ต่อเนื่องกัน คือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงต้องปรับปรุงแก้ไขควบคู่กันไปให้สอดคล้องกันทั้งสองฉบับ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังได้เสนอร่างพระราชกำหนดมาสองแบบเพื่อให้คณะรัฐมนตรีเลือกว่าจะตราโดยอาศัยมาตรา ๒๑๘ หรือมาตรา ๒๒๐ ความแตกต่างระหว่างมาตราทั้งสองอยู่ที่ว่า ถ้าใช้มาตรา ๒๑๘ จะต้องปรากฏว่าเป็นเรื่องฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และมีความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ จะตราขึ้นในหรือนอกสมัยประชุมก็ได้ และไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องลับ ขณะเดียวกันต้องอยู่ภายใต้มาตรา ๒๑๙ ที่อาจมีผู้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ส่วนการใช้มาตรา ๒๒๐ นั้น ต้องเป็นการตราในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น และต้องเป็นเรื่องเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราอันจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน โดยสมาชิกรัฐสภาไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความถูกต้องในการตราเป็นพระราชกำหนดได้

เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้ เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภคบริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... รวมสองฉบับตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งได้ลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานกลับคืนมาเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๖ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖

๕. สรุปความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๕.๑) สำนักนายกรัฐมนตรีมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๓๑๑๔ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ส่งบันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรีเพิ่มเติม สรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ จำเป็นต้องจัดให้มีขึ้นโดยเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเป็นการทำให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้นและเร็วขึ้น นำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการจัดทำงบประมาณสมดุลได้โดยเร็ว ซึ่งมีผลสำคัญต่อสถานะความยั่งยืนทางด้านการคลัง ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล และส่งผลให้นักลงทุนมั่นใจ มีผลทางบวกต่อเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ จึงมีเหตุผลในเรื่องกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

๕.๒) เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนผู้ร้องได้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปรายละเอียด ได้ดังนี้

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งสองฉบับไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจแต่ประการใด เป็นเพียงนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลตามปกติ ซึ่งสามารถดำเนินการโดยอาศัยกระบวนการนิติบัญญัติปกติได้ เนื้อหาของพระราชกำหนดเป็นเรื่องการเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้รัฐเหตุผลการตราพระราชกำหนดที่ว่า เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ น่าจะหมายความว่า ถ้าไม่ได้ตราพระราชกำหนดรายได้จะไม่เพิ่มขึ้นและความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ไม่สามารถรักษาไว้ได้ ตามประกาศกระทรวงการคลัง ฯ ที่ออกมาภายหลังพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคมที่กำหนดอัตราภาษีไว้ร้อยละ ๕๐ แต่ปรากฏว่ากิจการโทรศัพท์พื้นฐานเก็บเพียงร้อยละ ๒ ขณะที่กิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่เก็บร้อยละ ๑๐ จากการที่เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการการคลังของสภาผู้แทนราษฎรระบุชัดเจนว่าระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประมาณการรายได้จะไม่ต่างกับรายจ่ายมากนัก หมายความว่า รัฐบาลสามารถบริหารการคลังเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ รายได้ที่กระทรวงการคลังประมาณการไว้โดยไม่รวมรายได้ที่เกิดจากพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อสถานะทางการคลังของประเทศ ดังนั้น พระราชกำหนดทั้งสองฉบับจึงไม่ได้ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

๕.๓) เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ ผู้แทนคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วย นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต นายอัชพร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และนายธีระพงศ์ สุทธินนท์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามระบบการพิจารณากฎหมายอย่างเร่งด่วนต้องใช้ระยะเวลาประมาณ ๓ - ๖ เดือน ในกฎหมายแต่ละฉบับ เนื่องจากเป็นเรื่องภาษีที่ต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ และเพื่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ถ้าได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อจัดการระบบภาษีให้เรียบร้อยได้เร็วที่สุดก็สามารถสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตราเป็นพระราชกำหนด

พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นการเปลี่ยนระบบการเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อสร้างฐานรายได้ในการจัดเก็บภาษีให้เกิดความชัดเจนแน่นอนเป็นระบบ จึงเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์

ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ขณะเดียวกันก็จะทำให้ชาวต่างชาติที่จะเข้ามาติดต่อเข้าใจกฎหมายไทยได้ว่า มีรูปแบบในการจัดเก็บภาษีอย่างไร ความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยจะมีมากขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศที่ต้องกระทำในหลายๆ ด้านพร้อมกัน การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนอกจากเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในการเร่งหารายได้เข้ารัฐแล้ว ยังเป็นการวางรากฐานของโครงสร้างพื้นฐานภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนเพื่อการจัดเก็บภาษีด้านพาณิชย์และบริการ ซึ่งจะเป็นฐานรายได้ที่สำคัญของรัฐอันเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

๕.๔) ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ส่งบทความเรื่อง “การออกพระราชกำหนดเก็บภาษีสรรพสามิตปูทางสู่การแปรสัญญา (ยกเลิกสัญญา) โทรคมนาคม” มีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

สัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่เอกชนทำกับหน่วยงานของรัฐ เอกชนมิได้จ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐเป็นเปอร์เซ็นต์คงที่ตลอดอายุสัมปทาน แต่เอกชนเสนอจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐเป็นเปอร์เซ็นต์ต่ำๆ ในช่วงปีแรกๆ โดยมีข้อสัญญาว่าจะจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐเป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูงขึ้นในช่วงปีหลังๆ รัฐจึงได้ตอบตกลงให้สัมปทานแก่เอกชน โดยจำยอมรับส่วนแบ่งรายได้ที่ต่ำกว่าความเป็นธรรมในช่วงปีต้นๆ เพื่อจะได้รับส่วนแบ่งรายได้สูงๆ ในช่วงปลายสัมปทานเป็นการตอบแทน ดังนั้นการแก้สัญญาสัมปทาน โดยยกเลิกสัญญาสัมปทาน รัฐก็จะเสียเปรียบเสียประโยชน์

นอกจากนี้การที่รัฐบาลเร่งรัดตัดสินใจให้มีการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการสัมปทานโทรคมนาคม โดยตราเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ ที่กำหนดว่า คณะรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกำหนดได้ในกรณี “เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ” และกรณีดังกล่าว “เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” นั้น ในเมื่อการรู้ล่วงหน้าถึงอัตราภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคมไม่อาจทำให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการสามารถกักตุนการใช้โทรศัพท์ หรือเก็งกำไรได้ เหตุใดจึงไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมพิจารณาตัดสินใจผ่านผู้แทน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ

๕.๕) เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ รศ.ดร.ปราณี ทินกร และ ผศ.ดร.ปราการ อาภาศิลป์ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้มาชี้แจงต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตสำหรับกิจการโทรคมนาคมนั้น เห็นว่าประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับรัฐบาลยังไม่ชัดเจน เนื่องจากส่วนแบ่งรายได้ที่เป็นไปตามสัญญาสัมปทานจะลดลงตามจำนวนภาษีสรรพสามิตที่รัฐบาลจะจัดเก็บ รัฐไม่ได้อะไรเพิ่มขึ้นจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต เพราะส่วนแบ่งรายได้นี้ได้รับตามสัญญาสัมปทานอยู่แล้ว แต่มีโอกาสที่จะเสียประโยชน์เพราะว่าในอนาคตถ้าหากรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารต้องการจะล้มเลิกภาษีสรรพสามิต รายได้ส่วนนี้ก็จะหายไป และการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตส่วนนี้ก็จะทำให้เกิดการผูกขาดการดำเนินธุรกิจกิจการโทรคมนาคมของบริษัทรายเก่า เนื่องจากบริษัทรายใหม่ที่จะเข้ามาแข่งขันจะมีต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้น แต่บริษัทรายเก่าได้ใช้ประโยชน์กับโครงข่ายของตนที่วางไว้ก่อนอยู่แล้ว และอีกทั้งยังมีลูกค้าเดิมอยู่จำนวนมาก ซึ่งการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตนี้เป็นการโอนรายได้ที่เกิดขึ้นตามสัญญาสัมปทานมาเป็นภาษีเท่านั้นเอง เพราะฉะนั้น จึงไม่ได้เกี่ยวข้องอะไรกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจซึ่งข้อมูลจากกระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ว่าเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๕ และปี ๒๕๔๖ มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดี ดังนั้นระบบเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวดีขึ้นทำให้กลไกทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เริ่มปรับตัวเข้าสู่ภาวะปกติ จึงก่อให้เกิดรายได้จากภาษีเพิ่มขึ้น ตัวเลขการจัดเก็บภาษีของรัฐพบว่า รายได้จากภาษีรวมของรัฐในปี ๒๕๔๔ รวมแล้ว ๖๕๔,๔๖๒ ล้านบาท และในปี ๒๕๔๕ ได้เพิ่มขึ้นเป็น ๗๘๕,๕๗๔ ล้านบาท ส่วนภาษีสรรพสามิตที่อยู่ในสัดส่วนของภาษีรวมนี้ ภาษีสรรพสามิตจะคิดเป็นประมาณร้อยละ ๒๗ ของภาษีรายได้จากภาษีรวม โดยภาษีสรรพสามิตในปี ๒๕๔๔ เป็นจำนวนเงิน ๑๘๗,๗๒๒ ล้านบาท โดยในปี ๒๕๔๕ ได้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเงิน ๒๑๕,๔๒๖ ล้านบาท เพราะฉะนั้นการที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมอย่างเร่งด่วน เห็นว่าไม่มีเหตุอันจำเป็นเร่งด่วนในการจัดเก็บภาษีที่จะต้องนำมาใช้เพื่อที่จะได้จัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เพราะการจัดเก็บภาษีรายได้ของรัฐไม่ว่าจะเป็นภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีนิติบุคคล ล้วนแต่เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจ

๕.๖) เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ รศ.ดร.ชวนชัย อัชนันท์ นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มาชี้แจงต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

จากการที่ได้ศึกษาพระราชกำหนด ฯ ตั้งแต่ตอนที่ ๕ ถึงตอนที่ ๑๒ ทั้งหมดแล้ว ไม่มีตอนใดเข้าข่ายว่าจะทำให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพราะประเทศไม่อยู่ในภาวะของสงครามหรือในสถานการณ์ที่ว่า ถ้าไม่กระทำการตามพระราชกำหนดแล้วจะทำให้เกิดภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ เกิดการขาดแคลนหรือเกิดผลเสียต่อประชาชน และโดยเฉพาะในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๔๐ คงจะต้องนำมาใช้ในเฉพาะกรณีที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติมในยามที่มีศึกสงคราม ซึ่งในกรณีเช่นนี้ไม่เข้าข่าย

๕.๗) เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้มาชี้แจงต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

สถานการณ์เศรษฐกิจในประเทศไทยอยู่ในลักษณะที่กลับตัวมาดีขึ้นแล้วตามข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื่องจากปี ๒๕๔๕ รัฐบาลได้กระตุ้นเศรษฐกิจอย่างมากโดยใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้เกษตรกร ธนาคารประชาชน และรัฐบาลให้ธนาคารของรัฐปล่อยสินเชื่อให้ภาคธุรกิจ นโยบายเหล่านี้ทำให้รัฐบาลใช้เงินในการกระตุ้นให้เศรษฐกิจภายในประเทศให้เติบโตขึ้น เพราะเม็ดเงินลงไปสู่ประชาชน ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยที่รัฐบาลใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำทำให้ประชาชนตัดสินใจซื้อของง่ายขึ้น ตัวเลขล่าสุดเศรษฐกิจไทยโตร้อยละ ๕.๒ แต่จะสังเกตว่าภายใต้การเติบโตทางเศรษฐกิจไทยร้อยละ ๕.๒ เป็นการเติบโตที่รัฐบาลใช้เงินมากและจากการใช้จ่ายของประชาชน แต่ทางภาคธุรกิจกลับไม่มีการลงทุนมากนัก และภาคเอกชนยังมีกำลังการผลิตเหลือเฟือและยังไม่มีธุรกิจรายใหม่เข้ามาลงทุนเพิ่ม การเติบโตที่เกิดขึ้นจึงเพิ่มขึ้นโดยที่ภาคเอกชนยังไม่มีความแข็งแรงและเป็นการเพิ่มขึ้นโดยที่ธนาคารนั้นยังไม่สามารถปล่อยสินเชื่อตามปกติ ภาพที่เกิดขึ้นก็กลายเป็นว่า เศรษฐกิจฟื้นแล้ว แต่เป็นการฟื้นที่อยู่ฝั่งเดียว คือ ฟื้นโดยที่รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจ ฟื้นโดยต้องใช้อัตราดอกเบี้ยต่ำในการกระตุ้นให้เศรษฐกิจยืนตัวอยู่ได้ เพราะฉะนั้นเศรษฐกิจไทยยังไม่มีความมั่นคงสูง แต่แนวโน้มอนาคตเห็นว่าน่าจะปรับตัวไปในทางที่ดีขึ้นได้ในปี ๒๕๔๗, ๒๕๔๘

๕.๘) ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ส่งความเห็นเรื่องการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือขอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาส่งนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคมาชี้แจงแสดงความเห็นเรื่องพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตสองฉบับ แต่สภาที่ปรึกษา ฯ ขอส่งความเห็นเรื่องดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบแทนการชี้แจง รายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

(๑) “ตามข้อบังคับแห่งกฎหมายและข้อตกลงต่าง ๆ ไม่มีความจำเป็นต้องแปรสัญญาโทรคมนาคม การแปรรูปเป็นเอกชนขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องแปรสัญญาสัมปทานที่ทำไว้แต่เดิม”

(๒) การตราพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมจะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ แต่สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นว่า

(๒.๑) การตราพระราชกำหนด ฯ “ยังไม่ใช่ความจำเป็นเร่งด่วน และลักษณะดังกล่าวสามารถดำเนินการในรูปของการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวิธีการปกติได้ ... จะทำให้รัฐสภามีส่วนร่วมพิจารณาเรื่องนี้โดยรอบคอบและควรเปิดโอกาสให้มีการทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้างด้วย”

(๒.๒) “สินค้าที่จะจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ได้แก่ สินค้าบริโภคที่อาจก่อผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี ... และสินค้า หรือบริการที่มีลักษณะฟุ่มเฟือย ... กิจการโทรคมนาคมเป็นสินค้าและบริการที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ... จึงเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมเป็นการขัดต่อลักษณะทั่วไปของภาษีสรรพสามิตอย่างชัดเจน”

(๓) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมเป็นการแปรสัญญากิจการโทรคมนาคมโดยปริยาย

(๔) รัฐบาลควรหลีกเลี่ยงการดำเนินการใดๆ ที่อาจไปลิดรอนอำนาจของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

(๕) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมจะมีผลกระทบในทางลบอย่างกว้างขวาง

(๖) ผู้ใช้บริการจะเป็นผู้แบกรับภาระในอนาคต

(๗) รัฐบาลพึงยึดหลักโปร่งใส และยึดถือผลประโยชน์ของรัฐในระยะยาว

“โดยสรุป เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายในสังคม รัฐบาลควรทบทวนการตราพระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงใคร่ขอยืนยันความเห็นและข้อเสนอแนะเดิมตามที่ได้เคยเสนอต่อรัฐบาลไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕”

**กฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๑๔๕ มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ มาตรา ๒๒๐ และมาตรา ๓๓๕

ข. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖

ค. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖

**แนวทางในการพิจารณาขั้นต้น**

คำร้องของคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้มีประเด็นที่น่าพิจารณาหลายประเด็นก่อนจะพิจารณาในประเด็นหลักว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ประเด็น เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาสำคัญในทางรัฐศาสตร์ ซึ่งหากไม่พิจารณาโดยรอบคอบแล้วจะบังเกิดผลเสียหายต่อระบบการปกครองของประเทศ กล่าวคือ

(๑) คณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) ควรมีอำนาจตรากฎหมายโดยไม่ผ่านรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ได้เพียงใด ภายใต้เงื่อนไขอะไร รัฐบาลสามารถจะออกกฎหมายเรียกเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความยินยอมจากประชาชนโดยตรงหรือทางอ้อมได้หรือไม่

(๒) ทรัพย์สินของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมีความสำคัญเพียงใด

(๓) พระราชกำหนดสองฉบับนี้มีความเหมือนหรือแตกต่างกันในทางหลักการอย่างไรบ้าง

(๔) พระราชกำหนดเรียกเก็บภาษีอากรจะเปลี่ยนแปลงเพื่อเพิ่มลดฐานภาษีได้เพียงใด

(๕) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี) มีอำนาจเรียกเก็บภาษีจากฐานภาษีใหม่ ๆ ได้หรือไม่ และสามารถกำหนดพิกัดอัตราภาษีขึ้นลงได้โดยใช้ประกาศกระทรวงการคลังได้หรือไม่ โดยที่ประกาศกระทรวงการคลังมีผลเป็นกฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไป ดังนั้นจะร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ว่าขัดรัฐธรรมนูญ

(๖) พระราชกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ จะไม่กำหนดพิกัดขั้นต่ำ โดยกำหนดแต่พิกัดขั้นสูงได้หรือไม่ และการกำหนดพิกัดโดยไม่กำหนดพิสัยจะทำได้หรือไม่

(๗) ถ้าพระราชกำหนดตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญยังจะร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าบางมาตรา หรือบทบัญญัติบางส่วนขัดต่อรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

(๘) รัฐบาลควรมีวินัยและมารยาทในทางการเมืองเพียงใดกรณีรีบตราพระราชกำหนดก่อนเปิดการประชุม รัฐสภา

(๙) การเก็บภาษีสรรพสามิต โดยรัฐมนตรีชี้ว่าสินค้าและบริการใดฟุ่มเฟือยจะทำได้หรือไม่ เมื่อประชาชนมีสิทธิจะแสวงหาความสุขและเลือกวิถีชีวิตของตนเองได้ คำถามเหล่านี้จะได้พยายามนำมาตอบตามหัวข้อต่าง ๆ ข้างล่างนี้

**๑. คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตรากฎหมายโดยไม่ผ่านรัฐสภาได้เพียงใด**

การที่รัฐธรรมนูญยอมรับว่าประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามมาตรา ๒ นั้น แสดงว่าประเทศไทยพึงประพฤติปฏิบัติภายในกรอบของลัทธิประชาธิปไตยอันเป็นสากล

การที่มาตรา ๓ ระบุว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แสดงว่าปวงชนชาวไทยซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด (มาตรา ๖) และมีการแบ่งหมวด ๖ (รัฐสภา) หมวด ๗ (คณะรัฐมนตรี) และหมวด ๘ (ศาล) ไว้ชัดเจน แสดงว่าประเทศไทยเลือกใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบแบ่งและตรวจสอบดุลอำนาจ (Separation of Power with Check and Balance) มิใช่แบบหลอมรวมอำนาจ (Fusion of Power) อันมีอังกฤษเป็นต้นแบบ ประชาชนก็มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐอย่างกว้างขวางในหมวด ๑๐ ฉะนั้นการที่คณะรัฐมนตรีอันเป็นฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจตรากฎหมาย (ที่นิยมใช้อยู่ คือ ตราพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง) จึงต้องทำอยู่ภายในขอบเขตหรือเงื่อนไขที่กำหนดโดยเคร่งครัด เพื่อมิให้เป็นการแทรกแซงอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาและการถ่วงดุลอำนาจ อันเป็นเป้าหมายของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง

เมื่อพูดถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภานั้น ควรคำนึงถึงว่าสมาชิกรัฐสภา “เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” ตามมาตรา ๑๔๕ มิได้ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติเท่านั้น (รัฐธรรมนูญ จึงเรียกหมวด ๖ ว่า หมวดรัฐสภา ไม่ใช่หมวด นิติบัญญัติ) รัฐสภาจึงเป็นผู้คิด พูด ทำ ตรวจสอบ แทนประชาชนชาวไทยได้อย่างกว้างขวางตามรัฐธรรมนูญ นอกจากกรณีที่มีการออกเสียงลงประชามติโดยตรง แต่ในความเป็นจริงทางการเมืองผู้แทนก็ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาก

สิทธิและอำนาจของคณะรัฐมนตรี จึงไม่เท่ากับอำนาจของรัฐสภา และไม่อาจเรียกว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แทน หรือตัวแทนของประชาชนชาวไทย เพราะยังจะต้องคำนึงถึงฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ซึ่งเป็นกลาง องค์กรอิสระอื่นๆ และเสียงจากประชาชนด้วย

**๒. ขอบเขตและเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดโดยคณะรัฐมนตรี**

คณะรัฐมนตรีสามารถออกกฎข้อบังคับ ซึ่งมีผลเป็นกฎหมายได้หลายรูปแบบ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะการตราพระราชกำหนด ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขไว้ในมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๒๐ โดยสรุป ดังนี้

**ก. ขอบเขตตามมาตรา ๒๑๘** พระราชกำหนดต้องออกมาเพื่อประโยชน์ใน (๑) การรักษาความปลอดภัยของประเทศ (๒) ความปลอดภัยสาธารณะ (๓) ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ (๔) ป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น

**ข. เงื่อนไขตามมาตรา ๒๑๘** (๑) เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ (๒) คณะรัฐมนตรีอาจตราพระราชกำหนดได้ทั้งในระหว่างประชุม และนอกสมัยประชุม (แต่ต้องอยู่ในขอบเขตของมาตรา ๒๑๘) (๓) คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาพิจารณาโดยไม่ชักช้า (มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม) ถ้าอยู่นอกสมัยประชุม คณะรัฐมนตรีต้องเรียกประชุมโดยเร็ว ถ้าอยู่ในสมัยประชุมก็ต้องเสนอโดยไม่ชักช้าเหมือนกัน แต่ไม่ถึงกับด่วนและลับ แต่ถ้าเข้าเกณฑ์ตามมาตรา ๒๒๐ (กฎหมายภาษีอากรหรือเงินตรา) ต้องพิจารณาโดยด่วน (คือภายในสามวัน) และลับ

(หมายเหตุ ในเรื่องเวลา ถ้าเป็นเรื่องด่วนตามมาตรา ๒๒๐ ต้องทำภายในสามวัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ชักช้าและโดยเร็วไม่มีการกำหนดระยะเวลา แต่มาตรา ๒๑๘ วรรคเจ็ด กำหนดให้รัฐสภาพิจารณายืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ)

**ค. การตรวจสอบและอนุมัติพระราชกำหนด** ดังนี้ ๑) ถ้ารัฐสภายืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดแล้ว จะมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป (มาตรา ๒๑๘ วรรคหก) จึงหมายถึงว่า พระราชกำหนดไม่ใช่กฎหมายที่สมบูรณ์ในตัวเองประเภทหนึ่ง แต่เป็นเพียงกฎหมายชั่วคราว (เพราะยังมิได้ออกโดยรัฐสภา), ๒) ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดก็จะไม่มีผลใช้บังคับต่อไป ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคหก) ส่วนกิจการที่ได้ทำไปในระหว่างใช้พระราชกำหนดมีผลใช้ได้, ๓) ก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติ ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้ามีสิทธิร้องต่อประธานสภาของตนว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ได้บังคับในมาตรา ๒๑๕ วรรคสี่ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด คือ ๑๐ เสียง (จากจำนวนตุลาการทั้งหมด ๑๕ คน)

เงื่อนไขในมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๑๕ เห็นได้ชัดว่า รัฐธรรมนูญให้โอกาสคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดได้ภายใต้ขอบเขตในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่จะต้องถูกตรวจสอบเนื้อหาโดยรัฐสภา โดยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา และอาจจะถูกสมาชิกรัฐสภาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบโดยคะแนนเสียงสองในสาม แสดงว่ารัฐธรรมนูญยืนยันอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา เพียงแต่ได้คิดไว้โดยรอบคอบว่าโดยปกติคณะรัฐมนตรี คือผู้ที่มีเสียงสนับสนุนข้างมากในรัฐสภา ดังนั้นอาจตราพระราชกำหนดได้ตามอำเภอใจ จึงต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกฝ่ายข้างน้อยของสภาใดสภาหนึ่งสามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

กล่าวโดยสรุป ถ้าคณะรัฐมนตรีมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และเสียงสนับสนุนข้างมากในวุฒิสภาเกิน ๔ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาแล้ว ก็จะเสนอให้ตรวจสอบพระราชกำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ ถ้ามีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้เสียงสนับสนุนข้างมากในวุฒิสภาก็ต้องดำเนินการตามกระบวนการในมาตรา ๒๑๘ วรรคห้า แต่ถ้า ส.ส. หรือ ส.ว. ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ร้องผ่านมาถึงศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ก็ต้องใช้มติถึง ๒ ใน ๓ จึงจะถือว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

กล่าวอีกนัยหนึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรากฎหมายแก่รัฐสภาสูงกว่าคณะรัฐมนตรี ส่วนศาลรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจน้อยกว่า เพราะตีความได้เฉพาะมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และต้องใช้เสียงถึง ๒ ใน ๓ (แต่ไม่ห้ามมิให้ผู้มีสิทธิร้องนำบทบัญญัติในมาตราต่างๆ มาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้อีก)

ดังนั้นการตรากฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี จึงต้องตราเฉพาะกรณีที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด การตราตามความสะดวกอาจจะถูกตรวจสอบและกลายเป็นความล่าช้าขัดข้องได้อีกหลายอย่างหลายขั้นตอน

ถ้าจะให้คณะรัฐมนตรีขยายขอบเขตการตรากฎหมายได้เองก็ไม่ต้องมีรัฐสภาและศาลรัฐธรรมนูญ

**๓. ทรัพย์สินของประชาชนมีความสำคัญเพียงใด โดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตย**

ในประวัติศาสตร์โลก ผู้ปกครองประเทศต่างต้องการเงินทองและสิ่งของเครื่องใช้มาอำนวยความสะดวกแก่ตัวเอง พรรคพวก และเพื่อการป้องกันอำนาจของตน สิ่งที่รัฐบาลเรียกเก็บจากราษฎรจึงมีทั้งเงินทองข้าวของ โดยเก็บเป็นภาษีอากร จังกอบ และส่วย (ตามที่ตนมี แม้กระทั่งน้ำ) ประชาชนจึงรู้สึกว่าถูกกดขี่อยู่ตลอดมา จนต้องมีการปฏิวัติกันในประเทศต่างๆ ทั่วโลก แต่ส่วนใหญ่ก็เป็นการล้มล้างผู้เผด็จการคนหนึ่งแล้วก็เกิดผู้เผด็จการคนใหม่มาแทนตราบใดที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง

การเรียกเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความยินยอมจากประชาชนโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทน จึงเรียกว่าเป็นการปกครองแบบทรราช (Taxation without Representation is tyrany) ตามคำกล่าวของวีรบุรุษนักกู้ชาติอเมริกันชื่อเจมส์ โอติส (James Otis, 1725-1783) ซึ่งกลายเป็นคำขวัญของการต่อสู้เพื่ออิสรภาพของอเมริกา

ความคับข้องใจของประชาชนในเรื่องการเสียภาษีนี้เกิดจากกรณีที่บุคคลส่วนใหญ่ต้องทำมาหากินเหนื่อยยาก อาบเหงื่อต่างน้ำ ต้องผจญภัยเสี่ยงชีวิตและความยากลำบากหนักหนากว่าจะมีอาหารบริขาร และเงินทองมาเลี้ยงตัวเองและครอบครัว ดังนั้น จึงไม่มีใครยินดีเสียภาษีอากรและส่วยแก่เจ้าบ้านฝ่ายเมือง เพราะประชาชนรู้สึกเหมือนกันทั่วโลกว่า “ทรัพย์สินของใครก็เป็นของคนนั้น” ถ้าคนอื่นมาบังคับเอาไปก็ต้องเรียกว่าถูกปล้น ถูกรังแก

ที่จริงประชาธิปไตยทั่วโลกก็เกิดขึ้น เพราะราษฎรไม่ยอมเสียภาษีแก่เจ้านายหากไม่ได้รับความยินยอมจนต้องเจรจาต่อรองขอมีสิทธิเสรีภาพต่างๆ ตลอดจนขอมีผู้แทนของประชาชนมาร่วมวินิจฉัยว่ารัฐจะเรียกเก็บภาษีไปเพื่ออะไร เป็นจำนวนเท่าใด จากฐานภาษีใดบ้าง นี่คือที่มาของมหากฎบัตร (Magna Carta, 1215) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างกษัตริย์-ขุนนาง และราษฎร แล้วต่อมากลายเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ ส่วนสหรัฐอเมริกาก็เกิดจากการที่อังกฤษสมัยพระเจ้ายอร์จที่สาม ทรงเรียกเก็บภาษีใบชา และภาษีสินค้าอื่นๆ จากอาณานิคม ๑๓ แห่ง ในโลกใหม่ โดยไม่ยอมให้มีตัวแทนในรัฐสภาอังกฤษ ชาวอาณานิคมจึงต้องต่อสู้ภายใต้หลักการว่า “ไม่เสียภาษี ถ้าไม่มีผู้แทน” (No Taxation without Representation) จนลามไปเป็นสงครามเพื่ออิสรภาพ ในทวีปยุโรประบบเจ้าขุนมูลนายและกษัตริย์ที่กดขี่ชาวไร่ชาวนา ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงผู้อาศัยผืนดินของเจ้าของที่ดินทำกินเท่านั้น เจ้าของที่ดินก็ต้องเสียภาษีหลายชั้นกว่าจะถึงกษัตริย์ การทำมาค้าขายก็ถูกเก็บภาษีต่างๆ ตามด่านภาษี ดังนั้น จึงเป็นสาเหตุใหญ่ที่ทำให้เกิดการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ. ๑๗๘๙ และต่อมาก็เกิดการปฏิวัติทางสังคมเศรษฐกิจและศาสนาในช่วง ค.ศ. ๑๘๓๐ และ ค.ศ. ๑๘๔๘ จนในที่สุดแว่นแคว้นต่างๆ ในยุโรปก็กลายเป็นประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

ในเอเชียยุคล่าอาณานิคมมีชาติเอกราชเหลืออยู่ไม่กี่ชาติ ญี่ปุ่นเองก็ต้องเลิกล้มระบบโชกุนและลัทธิสวามิภักดิ์ของซามูไร ซึ่งตั้งอยู่บนฐานการเกณฑ์แรงงานการส่งส่วยและภาษีมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศจีนในระบบจักรพรรดิก็ถูกขุนนางรีดไถประชาชน จนต้องเกิดการปฏิวัติภายใต้การนำของจีนคณะชาติ (ก๊กมินตั๋ง) ซึ่งก็ยึดหลักเก็บภาษีรุนแรงจนเกิดการปฏิวัติซ้อนของชาวนาภายใต้การนำของเหมาเซตุง และกลายเป็นการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ซึ่งมีการใช้ระบบนารวมอย่างกว้างขวาง (ไม่ต้องเสียภาษี แต่ต้องแบ่งผลผลิตให้รัฐ) ส่วนประเทศไทยมีข้อมูลทางประวัติศาสตร์ว่ามีการเก็บภาษียุบยิบและรุนแรง ประชาชนเป็นไพร่หลวง ไพร่สม และทาส ไม่มีลู่ทางทำมาหากินเพราะต้องเข้าเวรมารับราชการแบบเข้าเดือนออกเดือน ฐานะทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมจึงตกต่ำมาก ที่พอมีอยู่มีกินก็แต่พวกเจ้านาย ขุนนาง และนายทุนต่างประเทศ จนถูกปฏิวัติใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ในที่สุด

ถ้าสืบไปแล้ว การปฏิวัติทางการเมืองของทุกประเทศก็จะโยงไปได้ถึงการเรียกเก็บภาษีโดยประชาชนไม่ยินยอม ไม่มีส่วนพิจารณาเรียกเก็บภาษี และการใช้เงินของรัฐแทบทั้งสิ้น

ดังนั้น การที่รัฐบาลปัจจุบันยังดำเนินการเรียกเก็บภาษีโดยไม่ผ่านการกลั่นกรองของผู้แทนของประชาชน ในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จึงเป็นการกระทำที่ท้าทายความรู้สึกของประชาชนจนหมิ่นเหม่ต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

**๔. พระราชกำหนดสองฉบับนี้มีความแตกต่างกันในทางหลักรัฐศาสตร์ หลักการคลังสาธารณะและหลักนิติศาสตร์อย่างไรบ้าง**

สำหรับคนทั่วไปพระราชกำหนดสองฉบับนี้มีความเหมือนกันมากจนกระทรวงการคลังคิดจะแก้ไขเฉพาะกฎหมายพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ แต่ในทางหลักการของวิชานิติศาสตร์เอง คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรีว่าเป็นกฎหมายแยกกัน แต่ควรแก้ไขไปพร้อมกันเพื่อให้นำไปใช้ได้

**ก. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖**

ที่จริงจะต้องถือว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎหมายหลัก เพราะเป็นการแก้ไขหลักการจัดเก็บภาษีตามหลักวิชาการคลังสาธารณะที่แบ่งภาษีอากรออกเป็น ๓ ประเภทใหญ่ คือ ภาษีสรรพากร อากรสรรพสามิต และภาษีศุลกากร โดยกฎหมายปี ๒๕๒๗ มิได้กล่าวถึงหลักการเลย ทั้งยังมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ดังนี้

๑.๑) พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการเก็บภาษีสรรพสามิต อย่างไรก็ดี กฎหมายนี้ได้แก้หลักการและวิธีการในทางการคลังสาธารณะที่เดิมแยกรายได้ของรัฐ (Revenue) จากภาษีอากรที่ประชาชนมีหน้าที่ (Duty) ชำระไว้ ๓ ลักษณะใหญ่ คือ ภาษีสรรพากร (หมายถึงภาษีอากรหลายชนิด คือ Taxes and Levies), ภาษีศุลกากร (เก็บจากสินค้าเข้าออกประเทศ คือ Customs Duty) และอากรสรรพสามิต (อากรหรือค่าธรรมเนียม หรือแสตมป์จากสินค้าและบริการที่มีผลต่อสาธารณะที่รัฐพึงควบคุมตรวจสอบ คือ Excise duty) ทั้งนี้ กฎหมายภาษีสรรพสามิตมิได้ให้หลักการว่าการเก็บรายได้ของรัฐจากสินค้าและบริการอย่างใดว่าเป็นภาษีสรรพากรหรือสรรพสามิต หรือศุลกากร แต่ในตำรากฎหมายภาษีรุ่นเก่าจะแยกแยะประเภทสินค้าที่ต้องเสียภาษีอากรสามอย่างนี้ชัดเจน แต่ตำรารุ่นใหม่มักอธิบายว่าภาษีสรรพสามิต คือ ภาษีการขายเฉพาะ (Selective Sales Taxs) ที่เก็บจากสินค้าบางชนิดในอัตราต่างๆ กัน ต่างกับภาษีการขายทั่วไป ซึ่งได้แก่ภาษีการค้าซึ่งเปลี่ยนมาเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Taxs) ที่กรมสรรพากรจัดเก็บ (โดยไม่อธิบายว่าถ้าเป็นภาษีการขายทำไมไม่เก็บที่กรมเดียวกัน) แต่กฎหมายภาษีสรรพสามิตให้กรมสรรพสามิตจัดการบริหารงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจากสินค้าประเภทต่างๆ ซึ่งโอนมาเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตโดยยกเลิกกฎหมายจัดเก็บภาษีสินค้าทีละสินค้ามารวมไว้ในฉบับเดียว (คือ ยกเลิกกฎหมายภาษีซีเมนต์ เครื่องขัดไฟ ยานัตถุ์ น้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมัน ไม้ขีดไฟ เครื่องดื่ม) เพื่อมาบริหารในลักษณะเดียวกับภาษีสุรา ยาสูบ ไพ่ ซึ่งอยู่ในอำนาจของกรมสรรพสามิตมาแต่เดิม นอกจากนี้ได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และอธิบดีกรมสรรพสามิตไว้มาก เช่น มาตรา ๕ มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๐๑ มาตรา ๑๐๑ ทวิ และมาตรา ๑๑๐ ทั้งให้รัฐมนตรีกลายเป็นผู้ชี้ขาดอัตรา

ค่าธรรมเนียมสรรพสามิต และสินค้าที่จะนำมาเป็นฐานภาษีสรรพสามิต จนอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องอำนาจการออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ และในเรื่องการประกอบอาชีพ และการแข่งขันเสรีของประชาชน

๑.๒) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖

ความจริงพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว ๓ ครั้ง พระราชกำหนด ฯ ดังกล่าว จึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๔ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) มาตรา ๓ แก้บทนิยามของคำว่า “บริการ” มาเป็น “การให้บริการทางธุรกิจในสถานบริการ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต”

(๒) มาตรา ๔ แก้บทนิยามของคำว่า “สถานบริการ” ให้หมายความว่า “สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการ และให้หมายความถึงสำนักงานใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นในการประกอบกิจการในกรณีที่ไม่อาจกำหนดสถานที่ใช้บริการได้แน่นอน”

ทั้งนี้โดยมีเหตุผล (ในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนด) ว่า “ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต เพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน ...” ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลนำกิจการบางประเภทที่ไม่ต้องเสียภาษีมาแต่เดิมมาเสียภาษีสรรพสามิต หรือเรียกเก็บภาษีจากฐานภาษีใหม่ จากการประกอบกิจการบางอย่าง โดยการตราพระราชกำหนดแทนพระราชบัญญัติโดยอ้างว่าเป็นกรณีฉุกเฉินในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

การแก้ไขเพิ่มเติมขอบเขตของบริการและสถานบริการครั้งนี้ กระทรวงการคลังต้องการเก็บภาษีจากไนท์คลับและดิสโกเธค สถานอาบน้ำ หรืออบตัว และนวด สนามแข่งม้า สนามกอล์ฟ และกิจการโทรคมนาคม ส่วนการออกสลากกินแบ่งให้ยกเว้นภาษีแต่ยังจัดอยู่ในประเภทสถานบริการ

การย้ายประเภทกิจการบริการที่ไม่เคยเสียภาษีมาเป็นบริการที่ต้องเสียภาษี น่าจะต้องมีการอภิปรายกันโดยเปิดเผยมาก่อนที่จะออกกฎหมาย เพราะกระทบกระเทือนการประกอบอาชีพของประชาชน ผู้ลงทุนจัดบริการและผู้รับบริการจำนวนมาก แม้ในช่วงต้นอาจจะเสียภาษีเท่าเดิม แต่ต่อไปต้องมาตกอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมสรรพสามิต และรัฐมนตรีที่จะคอยชี้ขาด การเพิ่มลดอัตราภาษี ลดหย่อนภาษี หรือยกเลิกได้โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาอีก อันไม่น่าจะเป็นวิธีการเก็บภาษีที่ถูกต้องสำหรับประเทศประชาธิปไตย ซึ่งมักจะต้องริเริ่มการแก้ไขอัตราภาษีอากรต่าง ๆ ตั้งแต่ช่วงการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไป และการพิจารณาในรัฐสภาแม้บางครั้งจะใช้เวลาหลายปี ไม่ใช้วิธีที่เรียกว่า

“ปิดปาก” หรือ “ตีหัวแล้ววิ่งหนีเข้าบ้าน” อย่างในประเทศไทย และการเก็บภาษีเหล่านี้เร็วหรือช้าไปบ้างก็ไม่น่าจะส่งผลกระทบความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ทั้งไม่น่าจะเป็นกรณีฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนดังคำกล่าวอ้าง

**ข. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖**

มีสาระสำคัญอยู่ที่มาตรา ๓ ที่ให้ยกเลิกพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในสินค้าและบริการตอนที่ ๕ สถานบริการ “โดยให้ใช้พิกัดอัตราภาษีใหม่ตามท้ายพระราชกำหนด” แต่เมื่อดูจากพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชกำหนดจะเห็นว่ารัฐบาลได้เพิ่มสินค้าและบริการที่จะจัดเก็บภาษีสรรพสามิตมาเพิ่มอีกหลายประเภท และหลายรายการเช่น

๑) มีการเก็บภาษีแก่กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ คือ ไนท์คลับ และดิสโกเธค สถานอาบน้ำ หรืออบตัว และนวด อื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ฯ

๒) มีการเก็บภาษีแก่กิจการใหม่ๆ ซึ่งจัดเป็นตอนที่ ๑๐ กิจการเสี่ยงโชค (สนามแข่งม้า การออกสลากกินแบ่ง อื่นๆ) ตอนที่ ๑๑ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (สนามกอล์ฟ และอื่นๆ) ตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ (กิจการโทรคมนาคม และอื่นๆ) และตอนที่ ๑๓ บริการอื่นๆ นอกจากตอนที่ ๕ ถึงตอนที่ ๑๒ (ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา)

กล่าวคือ มีการเก็บภาษีจากกิจการที่ไม่เคยต้องเสียภาษีสรรพสามิตถึง ๔ ประเภทใหญ่ โดยระบุชื่อกิจการไว้เพียง ๖ ประเภท นอกนั้น เรียกว่า “อื่นๆ” ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด นอกจากตอนที่ ๑๓ ที่ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรี

ส่วนพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่วางไว้ในกฎหมายให้เก็บตามมูลค่าของกิจการในตอนที่ ๕, ๑๐ และ ๑๑ ให้จัดเก็บได้ร้อยละ ๒๐ ส่วนกิจการที่จะอยู่ในตอนที่ ๑๒ และ ๑๓ ให้เก็บได้ร้อยละ ๕๐ แต่การจัดเก็บจริงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดอีกทีหนึ่ง ซึ่งแสดงว่าคนคนเดียวจะให้เก็บภาษีจากกิจการอะไรก็ได้ (ภายใต้หัวข้ออื่นๆ) ในอัตราเท่าไรก็ได้ไม่เกินที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งมีอัตราตั้งแต่ร้อยละยี่สิบสูงถึงร้อยละห้าสิบ ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่สูงมาก

**กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต** ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้คู่กับกฎหมายภาษีสรรพสามิตเคยมีการแก้ไขหลายครั้ง คือ

๑) พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (แก้ไขโดยพระราชกำหนด ๓ ครั้ง)

๒) พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการแก้ไขช่องในตารางอัตราภาษี และพิกัดอัตราภาษีเท่านั้น

๓) พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการแก้ไขพิกัดอัตราภาษีตามกฎหมาย ปี ๒๕๒๗ และ ๒๕๓๔ เพื่อให้ใช้พิกัดอัตราใหม่ อย่างไรก็ดีมีการกำหนดฐานภาษี และอัตราภาษีใหม่เป็นตอนต่างๆ ดังนี้

ตอนที่ ๑ (น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน) ตอนที่๒ (เครื่องดื่ม) ตอนที่ ๓ (เครื่องไฟฟ้า) ตอนที่ ๔ (แก้วและเครื่องแก้ว) ตอนที่ ๕ (รถยนต์) ตอนที่ ๖ (เรือ) ตอนที่ ๗ (ผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง) ตอนที่ ๘ (สินค้าอื่นๆ) ตอนที่ ๙ (สถานบริการ) โดยแต่ละตอนมีรายการย่อย “อื่นๆ” ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดได้อีก

กฎหมายฉบับนี้ทำให้หลักการของภาษีสรรพสามิตเปลี่ยนเป็นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีการค้าพิเศษ (Selective Sales Taxes) ยิ่งกว่าจะเป็นหลักของภาษีเพื่อคุ้มครองสาธารณะ (Excise duty)

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

ที่จริงพระราชกำหนดนี้ตราขึ้นเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นครั้งที่ ๒ ไม่ใช่แก้ไขพระราชบัญญัติปี ๒๕๒๗ ซึ่งมีพระราชกำหนดแก้มาแล้ว ๓ ฉบับ

พระราชกำหนดฉบับนี้มิได้แก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดภาษีสรรพสามิต ฯ เพียงยกเลิกพิกัดท้ายพระราชบัญญัติตอนที่ ๙ เท่านั้น แต่ยังเพิ่มประเภทของกิจการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตมาอีก ๕ ตอน (ตอนที่ ๙ ถึง ๑๓) และยังให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีที่จะเพิ่มรายการกิจการอื่นๆ ลงภายในหัวข้ออื่นๆ ในแต่ละตอนด้วย

จึงน่าพิจารณาถึงความถูกต้องชอบธรรมว่า ๑) การมีพระราชกำหนดมาเปลี่ยนและเพิ่มอัตราและฐานภาษีของกิจการบางอย่าง และ ๒) การให้รัฐมนตรีคนเดียวมีอำนาจชี้ตาย ชี้เป็นธุรกิจหรือกิจการต่างๆ ได้อย่างมหาศาลนั้นถูกต้องหรือไม่ มีการพิจารณาหรือไม่ว่า การลงทุนและการประกอบกิจการจำนวนมากที่ไม่เคยต้องเสียภาษีมาก่อนกลับต้องมาเสียภาษีสูงถึงร้อยละห้าสิบ นั้นจะอยู่ได้หรือไม่ และถ้ารัฐมนตรีมีส่วนได้เสียกับกิจการเหล่านี้จะเป็นธรรมแก่ผู้อื่นหรือไม่

ส่วนการตราพระราชกำหนดฉบับนี้โดยอ้างว่าภาษีเหล่านี้มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จะได้อภิปรายในตอนที่เกี่ยวกับข้อพิจารณาประเด็นหลักต่อไป

**๕. ความชอบธรรมของการมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง** การให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศเรียกเก็บภาษีจากกิจการอื่นๆ เพิ่มขึ้น ประกาศอัตราภาษีภายในพิกัด และประกาศ

ลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิตตลอดจนออกกฎกระทรวงได้อย่างกว้างขวางนั้น เมื่อพิเคราะห์พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแล้วจะเห็นได้ว่า

๑) รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องต่างๆ ได้รวมทั้งการกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติ (มาตรา ๕)

๒) รัฐมนตรี โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้สินค้านำเข้าที่ได้รับยกเว้นภาษีอากรอยู่แล้ว กลับมาเป็นสินค้าที่ต้องเสียภาษีก็ได้ (มาตรา ๕๕)

๓) รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกเก็บภาษีจากกิจการอื่นๆ ที่จำแนกไว้ในพิกัดอัตราภาษีท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมได้ทั้ง ๑๒ ตอน (ดูข้างต้น)

๔) “รัฐมนตรี โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศลดอัตรา หรือยกเว้นภาษีสำหรับสินค้าหรือบริการใดๆ ได้ ทั้งนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้” (มาตรา ๑๐๓ วรรคหนึ่ง) ส่วนวรรคสองขยายรวมถึงการยกเลิกหรือแก้ไขการลดอัตรา หรือยกเว้นภาษีตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขโดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จะเห็นได้ว่ากฎหมายภาษีสรรพสามิต และกฎหมายพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตให้อำนาจรัฐมนตรี ประกาศเรียกเก็บภาษีจากสินค้าและกิจการได้ ๑๒ ประเภท (ตอน) ประกาศกำหนดอัตราภาษีภายในพิกัด ประกาศลด หรือยกเว้นภาษี หรือยกเลิก หรือแก้ไข (สิ่งที่ประกาศลดอัตราหรือยกเว้นภาษีไปแล้ว) เมื่อใดก็ได้

ถ้าเป็นเช่นนี้รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก็จะมีอำนาจหน้าที่มากกว่ารัฐสภาในการตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหลายส่วน เพราะรัฐมนตรีเพียงแต่ออกประกาศเท่านั้น

อำนาจที่กฎหมายมอบให้รัฐมนตรีจึงขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้การตรากฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐสภา โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากรจะต้องให้สภาผู้แทนมีบทบาทสูง ตามหลักการตรากฎหมายโดยความยินยอมของประชาชนโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทนของปวงชน

อนึ่ง การมอบหมายให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตอย่างกว้างที่สุดนี้ไม่น่าจะถูกต้อง แม้แต่จะพิจารณาจากแง่ความสะดวกรวดเร็วในทางปฏิบัติ เช่น รัฐมนตรีก็ควรจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจเพิ่มลดอัตราภาษีได้ร้อยละห้า หรือสิบ ไม่ใช่การวางพิกัดไว้ร้อยละห้าสิบ แต่รัฐมนตรีอาจยกเว้นไม่เก็บ หรือเก็บในอัตราใดก็ได้ ทั้งกฎหมายพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตนี้ก็น่าจะบกพร่องที่มิได้กำหนดพิสัย (Range) ว่าสินค้าและกิจการหนึ่งๆ ควรเสียภาษีในอัตราอย่างต่ำอย่างสูงเท่าใด เช่น ร้อยละห้าถึงยี่สิบ แต่กฎหมายพิกัดอัตราระบุเพียงอัตราเดียว นับเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหาร

มากเกินไปจนเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนและการแข่งขันอย่างเสรี เพราะในการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการใดๆ การได้เปรียบเสียเปรียบทางการเสียภาษีอากรแม้เพียงร้อยละหนึ่งถึงห้า ก็อาจหมายถึงความอยู่รอดหรือความพินาศของกิจการได้

**๖. วินัย ประเพณี และมารยาททางการเมือง** ในระบอบประชาธิปไตย นักการเมืองไม่จำเป็นต้องเรียกร้องหาความถูกผิดตามลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญตามแนวนิติอักษรศาสตร์เท่านั้น เพราะจะไม่มีวันที่จะเขียนกฎหมายใดมาใช้บังคับแก่บุคคลประเภทศรีธนนชัยได้ แต่สังคมประชาธิปไตยอยู่ร่วมกันได้ด้วยความเป็นผู้ดี เป็นสุภาพชน (Gentleman) ที่มีวินัย มีประเพณี และมารยาทมาเป็นหลักในการดำเนินการทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อความชอบธรรม (Fairness)

กรณีของพระราชกำหนดสองฉบับที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่งนำมาร้องเรียนถึงศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เกิดขึ้นเลย ถ้ารัฐบาลไม่เร่งรัดรีบตราเป็นพระราชกำหนดก่อนการเปิดประชุมรัฐสภาเพียงสัปดาห์เดียว (พระราชกำหนดสองฉบับนี้ตราขึ้นใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ ก่อนวันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖) หากรัฐบาลมีวิญญาณประชาธิปไตย รู้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการเงินเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบกระเทือนมหาชนและเป็นเอกสิทธิ์ (Privilege) ของสภาผู้แทนราษฎรที่จะพิจารณาแทนประชาชนผู้เสียภาษี ก็ชอบที่จะรอให้นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งจะมีการอภิปรายในรายละเอียดได้ ส่วนการตราพระราชกำหนดแล้วส่งให้สภาลงมติยืนยันนั้น แก้ไขรายละเอียดไม่ได้ การเสียเวลาไปบ้างย่อมคุ้มค่ากว่าการเอาเปรียบประชาชน อย่างไรก็ดี รัฐบาลซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรก็อาจจะเร่งเรื่องได้

นอกจากนี้วินัยทางการเมืองยังบงการให้ผู้มีเสียงข้างมากไม่คิดเอาเปรียบฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย และตระหนักว่าภาษีทุกชนิด ผลสุดท้ายประชาชนทุกคนต้องเสียเพื่อจะได้ผลประโยชน์บางอย่างตอบแทน ถ้าประชาชนไม่อยากรับประโยชน์นั้นจนไม่ยอมเสียภาษีก็ไม่ใช่ความชั่วช้าของรัฐบาล ที่ต้องอนุวัตตามความต้องการของประชาชน

ในการปกครองแบบสหรัฐอเมริกา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรต่อสภาเอง ประธานาธิบดีได้แค่เสนอแนะ ดังนั้นถ้าไม่ผ่านรัฐสภาก็แล้วกันไป แต่ในระบบอังกฤษ พระมหากษัตริย์จะมีพระราชดำรัสเปิดประชุมรัฐสภาว่า รัฐบาลของพระเจ้าอยู่หัวจะเสนอนโยบายและกฎหมายใดบ้าง ถ้าต่อมากฎหมายเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาลแพ้เสียงในสภา คณะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต้องลาออกตามประเพณี เพราะถือว่ารัฐบาลซึ่งมีเสียงข้างมากในรัฐสภาทำงานบกพร่องจนสภาไม่สามารถยอมรับได้

ประเทศประชาธิปไตยทุกประเทศไม่มีประเทศใดออกกฎหมายการเงินโดยพระราชกำหนด โดยประชาชนผู้เสียภาษีไม่รู้ตัว การที่ประเทศไทยมีประเพณีตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและการเงินตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ ได้ ก็จะจำกัดเฉพาะการกำหนดอัตราภาษีอากร หรือพิกัดอัตราภาษีศุลกากร หรืออัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา หรืออัตราดอกเบี้ยเท่านั้น เพราะเงินเป็นสิ่งที่เคลื่อนไหวได้เร็ว ส่วนอัตราภาษีสินค้าก็จะใช้กับสินค้าที่มีการเคลื่อนไหวเร็ว ขนย้าย หลบหลีก กักตุนได้ง่าย เช่น น้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น ไม่ใช่จะแอบอ้างว่ากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรและการเงินทุกฉบับจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดเสมอไป

การชิงตราพระราชกำหนดก่อนเปิดสภาเพียง ๗ วัน จึงเป็นการกระทำที่มหาชนสงสัยว่าจะมีเงื่อนงำ ซ่อนเร้นบางประการ โดยเฉพาะการแปรสัญญาสัมปทานธุรกิจโทรคมนาคม การแปรรูปขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย จนเกิดการประท้วงและทักท้วงกันอย่างกว้างขวาง

**๗. การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ตัดสิทธิที่จะร้องคัดค้านบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ของพระราชกำหนดและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะเงื่อนไขที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งเท่านั้น คือการตราพระราชกำหนดจะทำได้เมื่อ (๑) รักษาความปลอดภัยของประเทศ (๒) ความปลอดภัยของสาธารณะ (๓) ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ (๔) ป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจจะไปวินิจฉัยว่ามีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ อันเป็นสิทธิของคณะรัฐมนตรีจะวินิจฉัย แต่รัฐธรรมนูญก็ยังให้สิทธิที่จะมีการเรียกร้องว่าบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นจะใช้บังคับมิได้ โดยผู้มีสิทธิร้องหลายประเภทอาจร้องเรียนมายังศาลรัฐธรรมนูญได้ เช่น การแปรสัญญาสัมปทานตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๒) หรือไม่ หรือสนามกอล์ฟเป็นการประกอบการที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่

**ประเด็นหลักที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยตามคำร้องได้แก่**

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

**ข้อพิจารณาในประเด็นหลัก**

โดยที่พระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้เกี่ยวเนื่องกัน จึงขอพิจารณาส่วนที่เหมือนกันก่อน คือ ได้ตราขึ้นตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

จะเห็นได้ว่า แม้มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จะระบุเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ แต่ที่จะมาเกี่ยวข้องกับพระราชกำหนดทั้งสองนี้ มีประการเดียว คือ การรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้รับฟังคำชี้แจงของคู่กรณี คำชี้แจงของกระทรวงการคลัง คำชี้แจงของผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานต่างๆ โดยตรง และจากการสดับตรับฟังจากความเห็นเชิงวิชาการจากภายนอก เช่น ของอาจารย์หลายมหาวิทยาลัย และสมาคมอาชีพ เช่น สมาคมกอล์ฟ และท้ายที่สุดได้รับฟังความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นองค์กรที่เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอันสำคัญตามรัฐธรรมนูญแล้ว ทุกคน ทุกองค์กรต่างมีความเห็นว่าไม่กระทบกระเทือนความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ นอกจากคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้เสนอร่างพระราชกำหนดซึ่งอ้างว่าเศรษฐกิจของประเทศชาติยังอยู่ในขั้นฟื้นตัว ยังไม่มั่นคง การตราพระราชกำหนดจะทำให้ระบบเศรษฐกิจมั่นคงขึ้นเมื่อมีการแก้ไขเรื่องเกี่ยวกับโทรคมนาคม (แม้รายได้จะเท่าเดิม) และการเพิ่มฐานภาษีจากกิจการหลายประเภทจะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น

ในข้อชี้แจง ๒ เรื่องหลังนี้ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยมีเหตุผลว่า ในเมื่อรายได้อันเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีจากกิจการโทรคมนาคมเท่าเดิม ภาษีสนามกอล์ฟก็เก็บเท่าเดิม ส่วนภาษีจากกิจการบางอย่างเพิ่มขึ้นเพียงประมาณหมื่นล้านบาทจากรายได้ของรัฐเกือบหนึ่งล้านล้านบาท จึงไม่น่ากระทบกระเทือนความมั่นคงทางเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศได้ อนึ่ง รัฐบาลเองได้ทยอยประกาศต่อเนื่องกันมาตั้งแต่ก่อนขึ้นปีใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๖ ว่า เศรษฐกิจของประเทศเติบโตก้าวหน้าขึ้นทุกที จากที่ประกาศคาดคะเนว่าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๕ ต่อปี ก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึงร้อยละ ๖ ต่อปี

นอกจากนี้คำว่า “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” ไม่มีคำนิยามทางเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ เพราะเป็นถ้อยคำสัมพัทธ์เป็นแนวคิดเชิงอัตวิสัยที่แต่ละคนต่างคิดและอธิบายได้ว่ามั่นคงหรือไม่เพียงใด ดังในอดีตรัฐบาลไทยก็ยืนหยัดอยู่ตลอดต้นปี ๒๕๔๐ ว่า สถานะเศรษฐกิจของประเทศไทยมั่นคงดี จนกระทั่งถึงปลายปีจึงยอมรับว่าไม่มั่นคงเป็นกรณีลูกโป่งแตก ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าคำอธิบายของรัฐบาลนั้นจะออกมาในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อสิ่งที่รัฐบาลอยากทำเสมอ

อย่างไรก็ดี ในกรณีนี้เป็นที่แน่ชัดว่าสภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้ดีขึ้นมาโดยลำดับ โดยปี ๒๕๔๕ ดีกว่าปี ๒๕๔๔ และปี ๒๕๔๖ จะดีกว่าปี ๒๕๔๕ และในปีต่อๆ ไปก็จะดีขึ้นอีก ภายในปี ๒๕๔๗ รัฐบาลก็จะมีงบประมาณแบบสมดุลทั้งการชำระหนี้สาธารณะก็จะทำได้ก่อนกำหนดจนคิดว่า

จะได้คะแนนนิยมล้นหลามสามารถครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคเดียวไปได้อีก ๒๐ ปี การโต้แย้งว่าเศรษฐกิจไม่มั่นคงในช่วงนี้ จึงรับฟังไม่ได้ และถึงอย่างไรก็ไม่อยู่เหนือความสำคัญของการตรากฎหมายโดยผ่านกระบวนการทางรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นการล้วงทรัพย์สินออกจากกระเป๋าของประชาชนยิ่งต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจของประชาชนเป็นพิเศษ

**ส่วนกรณีแตกต่างกันของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้**

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ นั้น มีจุดที่น่าพิจารณาสำคัญ ๓ จุด คือ

๑) การเพิ่มกิจการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตขึ้นอีก ๔ ประเภท รวมหลายรายการโดยไม่ตราเป็นพระราชบัญญัติผ่านกระบวนการทางรัฐสภา เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญหลายมาตราดังกล่าวข้างต้น

๒) การบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสัมปทานโทรคมนาคมมาเป็นการเสียภาษีสรรพสามิตนั้นมีผู้ไม่เห็นด้วยมากมายโดยเฉพาะสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นองค์กรเชี่ยวชาญตามรัฐธรรมนูญที่พิจารณาเรื่องนี้โดยละเอียดมาตั้งแต่ต้นปี ๒๕๔๕ มีความเห็นว่า “รัฐบาลควรทบทวนพระราชกำหนด เพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม ...” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ขอให้รัฐบาลเลิกผลักดันพระราชกำหนดฉบับนี้

๓) การเปลี่ยนแปลงสัมปทานโทรคมนาคมเป็นภาษีสรรพสามิตที่มีผู้ชี้แจงว่าอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๒) ได้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้พิจารณาประเด็นนี้นอกจากจะมีผู้ร้องมา

๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ นั้น

แม้ในตัวพระราชกำหนดเองก็ได้ขอแก้ไขแต่คำนิยามเรื่อง “บริการ” และ “สถานบริการ” เท่านั้น แต่มีผลให้รัฐบาลสามารถเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตได้จากกิจการหลายประเภท จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดแทนการตราพระราชบัญญัติ คือ ไม่ผ่านกระบวนการทางรัฐสภาย่อมเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการแก้ไขฐานภาษีจากสินค้าไม่กี่ประเภท ซึ่งไม่น่าจะมีผลกระทบกระเทือนความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด แม้จะกระทบกระเทือนรายได้ของรัฐในวงเงินประมาณหนึ่งหมื่นล้านบาทต่อปี ก็เป็นเพียงการอธิบายฝ่ายเดียวของรัฐบาล เพราะในทางตรงกันข้ามการไม่เก็บภาษีหรือลดภาษีจากการประกอบกิจการบางอย่างอาจเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจและการหมุนเวียนของเงินตราให้ดีขึ้นด้วยซ้ำไป ซึ่งรัฐบาลก็เลือกใช้กลไกนี้อยู่เสมอ ดังเช่นในพระราชกำหนดนี้ ก็ยกเว้นการเก็บภาษีสลากกินแบ่งเป็นต้น

**คำวินิจฉัย**

จากการพิจารณาประเด็นทั่วไปในเบื้องต้นและประเด็นหลักในขั้นสุดท้ายโดยละเอียดแล้ว เห็นว่า

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในข้อที่ว่าไม่ได้มีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจนกระทั่งจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดแต่อย่างใด

๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในข้อที่ว่าไม่ได้มีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจนถึงขั้นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดแต่ประการใด อนึ่งในการพิจารณาตัวพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่แก้ไขเพิ่มเติม กลับพบว่า กฎหมายสรรพสามิตนี้น่าจะต้องปรับปรุง แก้ไขใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการคลังสาธารณะ และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหลายประการ

**จากข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดสองฉบับนี้ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม**

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๔/๒๕๔๖** **วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่**

กรณีสืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยอ้างเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นและโดยที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวอันเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากร ซึ่งในการนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ อ้างว่า เนื่องจากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ 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 เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก จนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงิน การคลังอย่างรุนแรง หรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่การที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใดๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในงานนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้วย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวางและเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด และให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้ก่อนโดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมากจนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันไร้ความหมาย และจะเป็นการถางทางให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จในที่สุด

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

๑. การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ การดำเนินการตราพระราชกำหนด

ดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดา ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดนั้นเองที่กล่าวว่าการกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หาได้มีความในตอนใดบ่งชี้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นที่จะต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจ กล่าวคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่แนวโน้มที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่ปรากฏอยู่เลย การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าก่อนที่จะได้ดำเนินการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้มีบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ออกมาคัดค้านการดำเนินการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม ก็ย่อมจะเห็นได้ว่า หากคณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ กรณีนี้ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่า และยังจะเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย เพราะหากคณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายดังกล่าวในรูปของร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรประเด็นต่าง ๆ ในกฎหมายจะกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่บุคคลหลายฝ่ายทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภาจะได้แสดงความเห็นอภิปราย วิพากษ์ วิจารณ์ ก่อนที่รัฐสภาจะตัดสินใจตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับต่อไป

๒. หากมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงกิจการด้านบริการ โดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราสรรพสามิตเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐรวมถึงบริการอื่น ๆ ที่ตราไว้แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าข้อพิจารณาก็คือ การรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องมีผลใน ๒ ด้าน ในด้านหนึ่งการกำหนดจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะมีผลในทางด้านบวกคือ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือในทางด้านลบคือถ้าหากไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อพิจารณาดูเหตุผลในการตราประกอบข้อกฎหมายทั้งหมดแล้วเห็นว่า ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว แต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่าหากไม่เพิ่มขึ้นแล้ว จะทำให้เศรษฐกิจของชาติ

เกิดล่มสลายหรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกมาอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน แม้ในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวออกมาก็จะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางด้านเศรษฐกิจได้ กล่าวคือ ในแง่ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นก็เป็นกิจการ ซึ่งจะต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้รัฐอยู่แล้ว การกำหนดจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นดังกล่าวก็เป็นเรื่องที่ทำให้กิจการดังกล่าวจำเป็นจะต้องจ่ายภาษีเพิ่มตามที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับ แต่ถึงไม่มีการจ่าย กิจการดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจจนถึงขั้นที่อาจทำให้สูญเสียความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ ประการสำคัญโดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองก็เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้น การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งในกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด รัฐบาลพูดย้ำถึงความมั่นคงด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอด และพูดอีกว่าสามารถจัดเก็บภาษีเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการในตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณีกิจการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน 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 เป็นเรื่องของการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตก๊าซธรรมชาติสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิง และก๊าซธรรมชาติเหลว

ซึ่งเป็นสินค้าใหม่ในขณะนั้น ซึ่งโดยลักษณะสินค้ามีความจำเป็นต้องกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตโดยทันทีฉบับหนึ่ง เป็นเรื่องของภาษีน้ำมันซึ่งจำเป็นจะต้องปรับปรุงอัตราภาษีให้สอดคล้องกับการดำเนินการลอยตัวราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันโดยทันทีฉบับหนึ่ง และเป็นเรื่องการป้องกันและการนำน้ำมันไปใช้ผิดประเภทอีกฉบับหนึ่ง จึงต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพื่อให้โครงสร้างพลังงานเป็นไปอย่างถูกต้อง ส่วนการแก้ไขอีก ๒ ครั้ง คือ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการแก้ไขโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ดูเหตุผลและสาระในการแก้ไขแล้ว ฉบับหนึ่งเป็นการแก้ไขชื่อเรียกหน่วยการจัดเก็บภาษีก๊าซปิโตรเลียม (แอล.พี.จี.) และก๊าซที่คล้ายกันจาก “ลิตร” เป็น “กิโลกรัม” และอีกฉบับหนึ่งมีการปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่แก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งมีเหตุผล ความจำเป็นในการตราเป็นพระราชกำหนดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจชัดเจนมากกว่าการตราเป็นพระราชกำหนดสองฉบับดังกล่าวอย่างชัดเจน

หากจะอ้างอิงการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตจำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดเพราะหากทอดระยะเวลาประกาศออกไปไม่ประกาศในทันทีทันใดอาจทำให้มีการกักตุนสินค้าเกิดการเก็งกำไร จนกระทั่งอาจจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังเช่นกรณีเชื้อเพลิงก๊าซ น้ำมันดังที่กล่าวมาข้างต้น ในกรณีของพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวนั้นมิได้มีลักษณะของสินค้าที่สามารถจะกักตุนได้หากไม่มีการตราเป็นพระราชกำหนดโดยทันที ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็คือสนามกอล์ฟ กิจการโทรคมนาคม กิจการที่ได้รับอนุญาตสัมปทานจากรัฐ ดังนั้น เมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราโดยอ้างเหตุความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้ เพราะถึงไม่ตราพระราชกำหนดสินค้าดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้อยู่แล้ว หากจะตราในรูปของกฎหมายในลักษณะอื่น เช่น พระราชบัญญัติแม้จะมีการทอดระยะเวลาออกไปสินค้าหรือบริการดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้โดยลักษณะของสินค้านั้นเอง

การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวของคณะรัฐมนตรี นอกจากจะเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังขัดต่อหลักการพื้นฐานในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวเป็นหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร ที่จะต้องธำรงรักษาไว้ด้วยเหตุผลดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๓ คน จึงได้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา เพื่อส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม

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

ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและให้ส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจง

คณะรัฐมนตรียื่นชี้แจงว่า กระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เสนอพิจารณาโดยคณะกรรมการกลั่นกรอง คณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการกลั่นกรองแล้วมีมติรับหลักการและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแล้วเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยเสนอว่าควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ควบคู่กันไปเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การออกพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภคบริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพและบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... เหตุผลที่ต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ โดยเป็นเรื่องที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปการกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น

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

ที่ต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองฉบับดังกล่าวก็โดยเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

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

สำหรับความจำเป็นที่ต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยเหตุผลดังนี้

๑. ตามคำนิยามบางคำและความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมยังไม่ชัดเจนพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด เช่น ข้อความในตอนที่ ๙

ที่ว่าให้จัดเก็บจาก “สถานบริการ” มีผู้เห็นว่า ย่อมหมายความถึงอาคารสถานที่เท่านั้น รัฐจึงไม่สามารถเรียกเก็บจากการประกอบกิจการได้ นอกจากนั้นเดิมทียังให้จัดเก็บจาก “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” ซึ่งมีผู้เห็นว่ามีความหมายเพียงอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ว่าจะประกอบกิจการสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ต้องชำระภาษีสรรพสามิตทั้งสิ้น ซึ่งไม่ตรงกับความประสงค์ของทางราชการ และไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมกิจการ สปา การนวดแบบไทยแผนโบราณตลอดจนการนวดฝ่าเท้าอันเป็นธุรกิจเพื่อสุขภาพ และชาวต่างชาติเข้ามาใช้บริการในประเทศไทย ทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นอันมาก กิจการสปา กิจการนวดแผนโบราณ และกิจการนวดฝ่าเท้า เป็นเรื่องของการนวดตัว หรืออวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง โดยไม่มีการให้บริการอาบน้ำหรืออบตัว แต่เมื่อถ้อยคำในกฎหมายที่ใช้อยู่แต่เดิมบัญญัติว่า “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจ ไม่กล้ากำหนดพิกัด ที่ผ่านมาไม่เคยเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ จึงสมควรกำหนด คำนิยามและพิกัดเสียใหม่โดยเร่งด่วนให้ชัดเจน

๒. กิจการบางอย่างไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทย แต่ในปัจจุบันมีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุนประกอบกิจการ ซึ่งกระทรวงการคลังก็กำลังพิจารณาจะอนุญาตให้ดำเนินการได้เพื่อให้ทันกับความต้องการและความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศและเพื่อประโยชน์แก่การท่องเที่ยว ได้แก่กิจการเสี่ยงโชคประเภทการออกสลากกินแบ่งซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาดำเนินการดังที่เรียกว่า หวยออนไลน์บ้าง ล็อตโต้ (Lotto) บ้าง กิจการเหล่านี้เดิมทีไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต จึงจำเป็นต้องเร่งสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นรองรับ 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 ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค จัดอยู่ในประเภทกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ การออกสลากกินแบ่ง จัดอยู่ในประเภทกิจการเสี่ยงโชค และกิจการแต่ละอย่างดังกล่าวมีพิกัดเท่าใด

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

การออกพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลกระทบในแง่ของเศรษฐกิจในข้อที่ว่า ปัจจุบันมีเอกชนหลายรายได้รับสัญญาสัมปทานให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์มือถือจากรัฐวิสาหกิจสองแห่ง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๖๗ และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๘ 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 ค่าสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมเป็นรายได้ที่บริษัทคู่สัญญาได้ชำระแก่รัฐวิสาหกิจซึ่งในที่สุดย่อมเป็นของรัฐทั้งหมด แต่เมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทและมีการจำหน่ายหุ้นแก่นักลงทุนต่างชาติแล้ว ต่อไปค่าสัมปทานนี้ก็จะตกเป็นรายได้ของบริษัทซึ่งอาจมีเอกชนต่างชาติถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ ทำให้พ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่ว่าจะถือหุ้นเท่าใดรายได้นี้ก็มิได้เป็นของรัฐทั้งหมดอีกต่อไป หากแต่ต้องจัดสรรเป็นกำไรของบริษัท เป็นโบนัสของพนักงานและเป็นเงินปันผลของผู้ถือหุ้น วิธีที่จะทำให้ “ค่าสัมปทาน” แต่เดิมนี้ยังคงเป็นของรัฐเป็นส่วนใหญ่ก็คือการแปลงค่าสัมปทาน (ไม่ใช่แปรสัญญาสัมปทาน) บางส่วนให้เป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะทำให้รัฐเรียกเก็บได้เพราะต้องส่งให้แก่รัฐโดยตรง ที่เหลือจะจ่ายเป็นส่วนแบ่งแก่บริษัท พนักงานและผู้ถือหุ้น

ผลจากพระราชกำหนดนี้คือ ในแง่ของบริษัทคู่สัญญาสัมปทานมิได้มีเหตุที่จะต้องชำระเงินแก่รัฐน้อยลง หรือมีภาระเพิ่มขึ้นเพราะยังคงต้องชำระเท่าเดิม ในแง่ของผู้ถือหุ้นเมื่อทราบล่วงหน้าแล้วว่า รายได้นี้ส่วนหนึ่งจะต้องชำระเป็นภาษีสรรพสามิตแก่รัฐก็มิได้ถือว่าเสียเปรียบ ในแง่ของประชาชนโดยเฉพาะผู้บริโภคก็มิได้มีเหตุที่จะต้องเสียค่าบริการเพิ่มขึ้น บริษัทสัมปทานมิได้มีภาระใดเพิ่มขึ้นที่จะต้องผลักภาระไปสู่ผู้บริโภค เพราะภาษีสรรพสามิตเป็นเรื่องที่แบ่งเอาไปจากส่วนหนึ่งของค่าสัมปทานที่จะต้องชำระแก่รัฐ มิใช่เก็บซ้อนบนฐานเดิม คือ ค่าสัมปทานอีกทอดหนึ่ง

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทำให้รัฐมีรายได้เข้าคลังเร็วขึ้นและมากขึ้นกว่าเดิม ข้อนี้คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง ถ้าไม่เร่งตรากฎหมายกำหนดเรื่องพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตของกิจการโทรคมนาคมประเภทสัมปทานแล้ว รัฐจะขาดรายได้ประจำแต่ละเดือนจำนวนมาก

เกี่ยวกับคำร้องของผู้ร้องนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ บัญญัติให้ ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เฉพาะกรณีที่ “พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง” สำหรับกรณีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสองนั้นเป็นเรื่องเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เป็นอำนาจการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารโดยแท้ มาตรา ๒๑๔ จึงไม่อนุญาตให้มีการส่งปัญหานี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรี เห็นว่า ขณะตราพระราชกำหนดนี้เป็นเวลาที่อยู่นอกสมัยประชุม การตราเป็นพระราชบัญญัติไม่อาจทำได้ และแม้จะเปิดประชุมสมัยสามัญประจำปี หากเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติตามขั้นตอนกระบวนการนิติบัญญัติก็ต้องใช้เวลานาน เพราะยังมีร่างพระราชบัญญัติที่ค้างอยู่ก่อนเปิดสมัยประชุมเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าออกไป จะมีผลเสียหายต่อระบบภาษีสรรพสามิต เนื่องจากบทบัญญัติที่มีอยู่เดิมเปิดช่องว่างให้มีการโต้แย้งคัดค้านได้ว่า สินค้าหรือบริการใดเข้าข่ายหรือไม่และต้องจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยใช้พิกัดใด เช่น สนามกอล์ฟ ขณะเดียวกันสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ไนท์คลับ ดิสโกเธค การออกสลากกินแบ่งโดยใช้เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ดังที่เรียกในต่างประเทศว่า Lotto และกระทรวงการคลังอยู่ระหว่างพิจารณาว่าจะควรอนุญาตให้มีการดำเนินการได้หรือไม่ รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมก็เป็นเรื่องใหม่ยังไม่เคยมีพิกัดทำให้ไม่อาจจัดเก็บได้ จึงสมควรระบุให้ชัดเจนและกำหนดพิกัดอัตราภาษีขึ้นเพื่อเรียกเก็บเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศโดยเร่งด่วน และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้ว หากล่าช้าออกไป รัฐจะขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการใหม่บางประเภท 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 ซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมดจะไม่เป็นของรัฐส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอีกต่อไป ในภาวะเศรษฐกิจขณะนี้ รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้จากทุกทางเพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย อุดรูรั่วของการจัดหารายได้เข้ารัฐ สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร และมีตัวเลขพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนรองรับการลงทุนจากต่างชาติที่จะเข้ามาจัดตั้งสถานบริการบันเทิง สถานธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟ และการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ทศท และบริษัท กสท ในประเทศไทย อันจะเป็นการระดมทุนเข้าประเทศ ส่งเสริมการลงทุน และการท่องเที่ยว ก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศจากการเก็บภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อมแก่รัฐอีกเป็นจำนวนมาก การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้เป็นไปเพื่อรักษาระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศ เพราะหากปล่อยให้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการหรือกิจการต่าง ๆ สับสน หรือไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้อันพึงได้ ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบภาษีของประเทศ เกี่ยวกับความฉุกเฉินเร่งด่วนนั้น เห็นว่า เป็นปัญหาอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง การตราพระราชกำหนดในเรื่องนี้มิใช่การบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ เกี่ยวกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องป้องกันการกักตุนสินค้า การกักตุนสินค้าในบางกรณีอาจใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วจัดการได้ โดยไม่ต้องมีกฎหมายใหม่ ดังนั้น การจะพิจารณาว่าเรื่องใดเกี่ยวด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่จึงควรพิจารณาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการไม่มีกฎหมายมาควบคุมหรือมีแต่ล่าช้า การที่กฎหมายไม่ครอบคลุมเพียงพอ หรือเกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย

ไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ หรือหากปล่อยทิ้งไว้จะทำให้ระบบภาษีของประเทศไม่ได้รับความเชื่อถือ เพราะมีช่องว่างจนอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีตระหนักในอำนาจด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา และระมัดระวังอยู่เสมอที่จะไม่กระทบหรือล่วงล้ำต่ออำนาจดังกล่าว แต่ในกรณีนี้เป็นความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงเสียได้ ในชั้นพิจารณาของคณะรัฐมนตรีบางคนเห็นว่า เกี่ยวด้วยเรื่องภาษีอากรควรได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน ควรตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ ไม่ใช่มาตรา ๒๑๘ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะไม่อาจมีผู้ใดส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๙ ได้ แต่ในที่สุดคณะรัฐมนตรีเห็นว่า การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นเรื่องจำเป็นและปกติ ไม่มีสิ่งใดที่ควรหลบเลี่ยงหรือเกรงกลัวว่าไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่สำคัญคือเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เห็นประจักษ์ หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ อีกทั้งจำเป็นต้องเร่งตราขึ้นเป็นกฎหมายเพื่อรองรับการลงทุนต่างๆ ที่กำลังเข้ามาโดยไม่อาจรอการตราพระราชบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติได้

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

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในรูปของสินค้าและบริการเดิมจึงได้แบ่งตอนของสินค้าออกเป็นทั้งหมด ๘ ตอน และตอนที่ว่าด้วยบริการอีก ๑ ตอน สำหรับสินค้านั้นนอกจากจะมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตอยู่ ๗ ตอนแล้วก็ยังมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยพระราชบัญญัติอื่นอีก ๓ ฉบับคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสุรา พระราชบัญญัติว่าด้วยยาสูบ และพระราชบัญญัติว่าด้วยไพ่ ที่เรียกว่า การเก็บภาษีอบายมุข ส่วนการจัดเก็บภาษีสินค้าและบริการอื่นๆ ซึ่งไม่ได้เกี่ยวกับ

อบายมุขนั้น บัญญัติในพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ สำหรับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตนั้นเป็นการบัญญัติในหลักการทั่วไปของการจัดเก็บภาษีว่า ความรับผิดในการจัดเก็บค่าภาษีนั้นเป็นอย่างไร ในค่าภาษีเป็นอย่างไร วิธีการจัดเก็บภาษีเป็นอย่างไร สภาพบังคับในการจัดเก็บภาษีจะทำอย่างไร กล่าวคือถ้าไม่ชำระภาษีหรือหลีกเลี่ยงการชำระภาษีจะมีความผิดในทางอาญาหรือต้องรับผิดในทางแพ่ง ส่วนพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตนั้นจะเป็นพระราชบัญญัติที่มีการกำหนดว่าสินค้าและบริการใดบ้างที่จะต้องเสียภาษีและสินค้าเหล่านั้นเมื่อต้องเสียภาษีแล้วจะมีอัตราในการชำระภาษีเท่าใด ภาษีสรรพสามิตเดิมเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอบายมุข ต่อมาได้มีเรื่องอื่นๆ เพิ่มขึ้น แต่ว่าในเรื่องของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสมัยใหม่เป็นเรื่องของการจัดเก็บจากสินค้าและบริการที่รัฐต้องการเก็บเป็นการเฉพาะ เพิ่มเติมจากภาษีสินค้าและบริการซึ่งจัดเก็บเป็นการทั่วไป ซึ่งก็คือภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้น ในเรื่องนี้ก็คือตอนที่ว่าด้วยบริการที่อยู่ในตอนที่ ๙ ของพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ กำหนดว่าเป็น “สถานบริการ” โดยความเป็นจริงของการจัดเก็บภาษีแล้วก็คือจัดเก็บจาก “บริการ” มิได้จัดเก็บจากสถานบริการ และความหมายของคำว่า “สถานบริการ” ได้ให้ความหมายว่า เป็นสถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สถานมโหรสพที่ฉายภาพยนตร์ สนามแข่งม้า ไนท์คลับ คาบาเร่ต์ ดิสโกเธค สถานอาบน้ำ นวดหรืออบตัว เป็นต้น การกำหนดไว้ดังกล่าว นอกจากทำให้ไม่มีความชัดเจนว่า สิ่งที่จะจัดเก็บนั้นเป็นสถานที่หรือว่าเป็นตัวบริการ กล่าวคือ สถานบริการที่กำหนดว่าเป็นสถานที่สำหรับประกอบกิจการด้านบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ หรือธุรกิจนั้นด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับบริการนี้ใหม่ เช่นเดียวกับที่จัดโครงสร้างภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับสินค้าซึ่งแบ่งออกเป็น ๘ ตอน อีกข้อหนึ่งเกี่ยวกับคำนิยามที่กำหนดไว้อาจจะไม่ครอบคลุม ขณะนี้การจัดเก็บภาษีบางอย่างก็ยังมีปัญหาพิพาทกันที่ศาลปกครอง เช่น การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องกับสนามกอล์ฟ ซึ่งโดยที่คำนิยามของสถานบริการได้กำหนดไว้ว่าเป็นด้านบริการ หรือบันเทิง หรือหย่อนใจต่างๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ ความหมายเช่นว่านี้ เมื่อนำมาใช้กับสนามกอล์ฟก็มีปัญหาในการจัดเก็บภาษี ในส่วนของการบริการอื่นๆ ที่รัฐมีนโยบายที่จะดำเนินการให้เร็วถ้าหากมิได้มีการจัดโครงสร้างของภาษีบริการให้ถูกต้องครบถ้วนตรงกับความหมายที่แท้จริง และภาษีที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งก็คงยากที่จะจัดเก็บได้ เช่น ภาษีที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องหรือที่เรียกว่า ล็อตโต้ ซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่ง

ของรัฐบาลได้มีนโยบายจะให้มีการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องหรือล็อตโต้ในเร็วๆ นี้ ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นว่า เป็นกิจการบริการที่ควรมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตด้วย แต่กฎหมายเดิมไม่ครอบคลุมเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี การออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องหรือล็อตโต้ได้ จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขโครงสร้างภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้

ในเรื่องกิจการที่เกี่ยวกับบริการโทรคมนาคม ซึ่งกิจการด้านนี้ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ ๒ องค์กร คือ องค์การโทรศัพท์ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งกำลังจะเปลี่ยนเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) หน่วยงานดังกล่าวรัฐได้มอบหมายให้ดำเนินการในเรื่องของกิจการโทรคมนาคม เป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการในขณะเดียวกันได้อนุญาตให้เอกชนดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน การจึงกลายเป็นว่า องค์การโทรศัพท์ซึ่งปัจจุบันเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) กับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ดำเนินการอยู่ใน ๒ ฐานะ คือ ในฐานะผู้กำกับดูแลหรือ Regulator กับในฐานะของผู้ปฏิบัติการในเรื่องนั้น หรือ Operator แต่การดำเนินการในฐานะผู้กำกับดูแลคงไม่สามารถที่จะดำรงอยู่ต่อไปได้ เนื่องจากเหตุผลที่จะต้องมีองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ว เพียงแต่ว่ายังขาดคณะบุคคลที่จะเข้ามาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำบทบาทเกี่ยวกับการกำกับดูแลนี้ออกไปจากองค์การโทรศัพท์หรือบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ส่วนหนึ่งของการมีอำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลก็คือ การได้รับส่วนแบ่งรายได้จากผู้ประกอบการเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานทั้งสอง เมื่อหน่วยงานทั้งสองไม่สามารถที่จะทำตนเป็นผู้กำกับดูแลและไม่สามารถที่จะรับส่วนแบ่งรายได้จากผู้ประกอบการนั้นแล้วส่วนแบ่งรายได้ดังกล่าวนั้นจึงต้องมีที่ไป ซึ่งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีความเห็นว่าที่ที่ควรจะไปนั้นก็คือกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังก็ดูว่าจะรับส่วนแบ่งรายได้ที่เดิมผู้ประกอบการเคยมอบให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยและองค์การโทรศัพท์หรือบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) นั้นควรจะเป็นไปในรูปใด ในที่สุดเห็นว่า ควรจัดเก็บในรูปของภาษีสรรพสามิต ที่เห็นว่า ควรจัดเก็บในรูปภาษีสรรพสามิตนั้น เพราะภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีสินค้าและบริการเฉพาะ เรื่องนี้เป็นเรื่องเฉพาะที่รัฐต้องการจะโอนรายได้เดิมที่เคยมีจากองค์กรของรัฐทั้งสององค์กร มาเป็นรายได้ในรูปภาษีเมื่อเป็นบริการเฉพาะ ภาษีที่ควรจะเป็นก็คือ ภาษีสรรพสามิต ด้วยเหตุนี้ในเรื่องของบริการโทรคมนาคมจึงกลายมาเป็นภาษีสรรพสามิต อีกประการหนึ่ง คือ การที่องค์กรทั้งสององค์กรนั้นกลายเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) แล้วส่วนการสื่อสาร

แห่งประเทศไทยกำลังจะกลายเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งในขั้นตอนนี้คือขั้นตอนเปลี่ยนแปลงเป็นบริษัท ขั้นตอนต่อไปก็คือขั้นตอนของการแปรรูปโดยมีเอกชนเข้ามาถือหุ้น ถ้าหากไม่ดำเนินการแปลงรายได้ส่วนที่องค์กรทั้งสองได้มาให้เป็นของกระทรวงการคลังในรูปของภาษีสรรพสามิตเสียแต่บัดนี้แล้วก็จะทำให้รายได้ที่จะต้องจ่ายให้องค์กรทั้งสอง ถ้าหากแปรรูปเป็นส่วนหนึ่งของเอกชนแล้ว เอกชนก็จะมีรายได้ตามสัดส่วนของหุ้นที่ตนเองถือจากรายได้ส่วนที่ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมชำระให้กับองค์กรทั้งสอง เมื่อได้แปลงมาเป็นภาษีสรรพสามิตแล้วรายได้ส่วนนั้นถึงแม้องค์กรจะแปรรูปไปเป็นของเอกชนต่อไปก็จะไม่ตกไปเป็นของเอกชนตามอัตราส่วนที่จะมาถือหุ้นแต่ประการใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงต้องตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้

ตามความเป็นจริงพระราชกำหนดฉบับหลักที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ก็คือพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่จะต้องจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับบริการเสียใหม่ เดิมได้จัดเก็บในฐานะเป็นสถานบริการ คำนิยามที่เกี่ยวข้องกันในพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต จึงจำเป็นต้องแก้ไขไปด้วย ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการเสนอแก้ไขพระราชกำหนด ๒ ฉบับพร้อมกัน เพราะคำนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” จำเป็นจะต้องแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างภาษีบริการใหม่ในพระราชกำหนดฉบับแรก คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ในส่วนของพระราชกำหนดหลักที่ได้ดำเนินการแก้ไข มีเหตุผลในการแก้ไขว่าเพื่อจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตว่าด้วยบริการให้มีความชัดเจนอันเป็นพื้นฐานในการที่จะไปจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้โดยครอบคลุมและมีความสอดคล้องกันเป็นหมวดเป็นตอนเช่นเดียวกับที่ได้กำหนดไว้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าด้วยสินค้า ในกรณีนี้จึงได้แบ่งตอนของการจัดเก็บภาษีบริการเดิมซึ่งแต่เดิมอยู่ในตอนเดียวคือ ว่าด้วยสถานบริการ ได้เพิ่มเป็นตอนกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ๑ ตอน ที่ว่าด้วยกิจการเสี่ยงโชค ๑ ตอน ที่ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ๑ ตอน และที่ว่าด้วยบริการ อื่นๆ อีก ๑ ตอน ตอนที่ว่าด้วยกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจได้กำหนดพิกัดที่จะต้องจัดเก็บภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ ไนท์คลับและดิสโกเธค และสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด กิจการเสี่ยงโชคได้กำหนดไว้ในส่วนที่ว่าด้วยสนามแข่งม้าและการออกสลากกินแบ่ง สำหรับกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นได้กำหนดประเภทพิกัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสนามกอล์ฟไว้ ซึ่งแต่เดิมอยู่ในคำนิยาม คำว่า “สถานบริการ” การที่มาจัดไว้ในกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น เนื่องจากว่าการบริการสนามกอล์ฟนั้นมีการใช้น้ำ ใช้ปุ๋ย ใช้ยาฆ่าแมลง ซึ่งเป็นส่วนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับตอนที่ว่าด้วยกิจการ

ที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้นได้มีการกำหนดพิกัดในการจัดเก็บภาษีในส่วนที่เกี่ยวกับโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่ สำหรับตอนที่ว่าด้วยบริการอื่นๆ ยังไม่ได้มีการกำหนดพิกัดแต่อย่างใด การแบ่งโครงสร้างภาษีสรรพสามิตออกมาเช่นนี้ ทำให้เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการที่จะทำให้รายได้ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับบริการมีความชัดเจนและเป็นพื้นฐานในการที่จะนำไปสู่การจัดเก็บรายได้ของรัฐ ซึ่งเป็นพื้นฐานของความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวกับการบันเทิงหรือหย่อนใจนั้นแต่เดิมไม่ได้มีการจัดเก็บ ในขณะนี้เมื่อได้มีการจัดเก็บแล้วคาดว่าจะมีรายได้ทั้งในส่วนของไนท์คลับ ดิสโกเธคและในส่วนของสถานอาบน้ำหรืออบตัวและนวดนั้นประมาณ ๑,๑๐๐ ล้านบาท สำหรับกิจการเสี่ยงโชคนั้นได้จัดเก็บอยู่แล้วก็จะได้จัดเก็บต่อไปโดยไม่ต้องกังวลว่าจะจัดเก็บได้หรือไม่ ในเรื่องของสนามม้านั้นถ้าหากมิได้มีการแก้ไขกฎหมายกันโดยเร่งด่วนแล้วก็อาจจะกระทบกระเทือนต่อรายได้ซึ่งเป็นความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจของรัฐในส่วนนี้ได้ด้วย นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการเสี่ยงโชคนั้นเมื่อกิจการที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องหรือล็อตโต้ได้ดำเนินการโดยเร็วก็จะเกี่ยวข้องกับรายได้ของภาษีสรรพสามิตอยู่ประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญของความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจด้วยเช่นเดียวกัน สำหรับกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คือสนามกอล์ฟซึ่งในปัจจุบันเสี่ยงต่อการที่จะได้รับการพิจารณาว่าจะจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้หรือไม่ เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่าสถานบริการ ซึ่งขณะนี้จัดเก็บภาษีได้ประมาณปีละ ๓๐๐ ล้านบาท เมื่อได้มีการจัดโครงสร้างของภาษีในเรื่องนี้แล้ว ก็จะไม่มีปัญหาว่าการจัดเก็บภาษีสอดคล้องกับกฎหมายหรือไม่

การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากเกี่ยวกับรายได้ในทางภาษีซึ่งจะจัดเก็บได้เป็นจำนวนมากและในอดีตก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสรรพสามิตในรูปของพระราชกำหนด เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๕ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นต้น นอกจากนั้นการดำเนินการในเรื่องนี้ยังเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน เพราะว่าการที่ไม่มีโครงสร้างภาษีบริการที่มีความชัดเจนนั้นก็อาจจะทำให้ฐานในการที่จะไปจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับบริการมีความยุ่งยากแก่การที่จะไปดำเนินการ เพราะมีความสงสัยเกี่ยวกับคำนิยามและมีเรื่องเร่งด่วนเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีล็อตโต้ ซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งมีนโยบายที่จัดทำเร็วๆ นี้

ถ้าหากไม่รีบออกกฎหมายก็ไม่อาจจะจัดเก็บภาษีเหล่านั้นได้ ในเรื่องโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกันได้แปลงสภาพเป็นบริษัทอีกองค์กรหนึ่งและกำลังจะแปรรูปไปเป็นของเอกชน บทบาทในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลกำลังจะสูญหายไป จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องโอนส่วนแบ่งรายได้ที่เก็บในฐานะผู้กำกับดูแลนั้นมาเป็นของกระทรวงการคลังในรูปภาษีสรรพสามิตโดยด่วน ความเร่งด่วนและในเรื่องของความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นมาและเพื่อให้สอดคล้องกันจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมในรูปของพระราชกำหนดของพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตด้วยเช่นเดียวกัน

นายอัชพร จารุจินดา เจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ชี้แจงว่ากฎหมายสรรพสามิตมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติ และไม่รวมถึงการให้บริการที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย ในเร็วๆ นี้ จึงได้เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต คณะกรรมการกฤษฎีกาและผู้แทนกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า หลักการที่กระทรวงการคลังนำเสนอในครั้งนี้เป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตโดยเป็นการแก้ไขโดยเฉพาะ คือ การยกเลิกการจัดเก็บจากสถานบริการ พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในปัจจุบันมีปัญหา เพราะการให้เก็บภาษีในเรื่องของสถานบริการทำให้เกิดความเข้าใจว่า เป็นตัวสถานที่ หมายความว่า เจ้าของมีสถานที่ใดและนำสถานที่นั้นไปให้บริการเป็นการเฉพาะตามที่กำหนดไว้เพื่อการบันเทิงจึงจะอยู่ในขอบเขตของการเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งความจริงแล้วในหลักการของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตนั้นไม่ได้เน้นในสถานบริการ แต่เน้นในเรื่องสินค้าแต่ละตัวเน้นในการให้บริการแต่ละอย่างไม่ว่าการให้บริการนั้นจะทำในหรือนอกสถานที่ก็ตาม เพราะเป็นสิ่งที่กระทำขึ้นและเกิดรายได้ รายได้ในสิ่งที่ควรจะเข้ามาเป็นภาษีสรรพสามิต ที่ผ่านมากฎหมายเน้นไปถึงสถานบริการและเน้นเฉพาะเรื่องการบันเทิงและหย่อนใจนั้น ทำให้นำบทบัญญัติกฎหมายนี้ไปใช้ไม่ได้เต็มที่ ใช้ได้เพียงบางประเภท สร้างความไม่เป็นธรรมกับกิจการประเภทเดียวกันแต่ไม่ได้กระทำอยู่ในสถานที่นั้น เพราะเหตุที่มีการเขียนรวมกันไปเป็นข้อเดียวในตอนที่ ๕ สถานบริการ ว่า หมายถึงสถานสำหรับประกอบกิจการในด้านการบันเทิงหรือหย่อนใจต่างๆ ยกตัวอย่างบางประเภท ทำให้การแปลความที่กระจายไปถึงการให้บริการลักษณะอื่นๆ ไม่มีชัดเจนและเกิดความสับสน เพื่อแก้ปัญหาที่รายได้ของรัฐต้องรั่วไหลและสร้างความไม่เป็นธรรมระหว่างคนประกอบกิจการด้วยกัน จึงเห็นว่า ควรจะยกเลิกการเก็บจากสถานบริการคือไม่เขียนเน้นตรงนั้น แต่แปลงคำว่าสถานบริการออกมาในรูปของบริการต่างๆ ที่เป็นจริงและเป็นบริการซึ่งสมควรจะอยู่ในกรอบของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต อย่างไรก็ตามเนื่องจากลักษณะการเขียนกฎหมายของพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ นั้นจะแยก

เป็นตอนๆ ตอนหนึ่งก็สินค้าประเภทหนึ่ง เพราะฉะนั้นการเขียนตรงนี้ถึงแม้ว่าจะแปลงจากคำว่าสถานบริการเดิมออกมาก็ตาม แต่เมื่อแยกตามลักษณะประเภทต่างๆ แล้ว วิธีการเขียนจึงเขียนเป็นตอนๆ ต่างๆ ด้วย ถึงแม้จะแยกเป็นหลายตอนก็ตาม แต่แนวความคิดนั้นมาจากฐานเดียวกันคือต้องการที่จะเปลี่ยนจากการเก็บสถานบริการมาเป็นการเก็บจากตัวบริการโดยตรงทำให้เกิดความชัดเจนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเกิดความมั่นใจในการทำงานว่า ภาษีสรรพสามิตประเภทบริการที่กำหนดขึ้นใหม่จัดอยู่ในประเภทใดสามารถเรียกเก็บได้ในอัตราใดและประชาชนก็จะเข้าใจได้ว่าตนเองมีภาระหน้าที่ต้องเสียภาษีในกรณีใด หากปล่อยทิ้งไว้อาจจะทำให้เกิดปัญหา ยากแก่การจัดเข้าสู่ระบบในภายหลัง เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และเป็นการกำหนดฐานการเก็บภาษีเพื่อเกิดรายการได้แก่รัฐ 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 ๒๕๔๕ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้แปลงสภาพจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน และขณะนี้อยู่ในขบวนการและดูจังหวะที่เหมาะสมเพื่อนำบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เข้าไปกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ขณะที่เป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เมื่อผลประกอบการสิ้นปีหลังจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) รับรองแล้ว กระทรวงการคลังก็จะเรียกให้นำส่งรายได้ของแผ่นดินสุดแต่กระทรวงการคลังจะเรียกให้นำส่งระหว่างร้อยละ ๕๕ ถึงร้อยละ ๖๐ ช่วงวิกฤติเศรษฐกิจเรียกให้นำส่งถึงร้อยละ ๘๐ โดยนำส่งจากกำไรสุทธิ เมื่อแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนแล้ว ต้องเสียภาษีนิติบุคคล อีกส่วนหนึ่งก็คือเกิดจากผลประกอบการว่าเป็นอย่างไรและมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นจะกำหนดว่า จะจ่ายปันผลอย่างไร จะจ่ายปันผลร้อยละ ๓๐ หรือร้อยละ ๔๐ ซึ่งแล้วแต่ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ในเบื้องต้นกระทรวงการคลังยังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่อยู่ แต่ในระยะอันใกล้คงจะมีผู้ถือหุ้นเข้ามาร่วมอยู่ด้วย เรื่องของพระราชกำหนดที่จะต้องนำส่วนแบ่งรายได้นำส่งเป็นภาษีสรรพสามิตนี้เป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งแม้จะเป็นบริษัทที่จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนแล้วก็ยังเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เพราะว่ารัฐบาลยังถือหุ้นร้อยละ ๑๐๐ ถ้ารัฐบาลถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ เมื่อใดก็จะพ้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ตอนนี้รัฐบาลเป็นเจ้าของร้อยละ ๑๐๐ ฐานะตามกฎหมาย

ที่เป็นรัฐวิสาหกิจก็ยังเป็นอยู่แม้จะจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนไปแล้วก็มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบาย ขณะนี้ได้นำส่งภาษีไปแล้ว เช่น งวดแรกเรานำส่งเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ งวดที่ ๒ คงเป็นวันที่ ๑๕ มีนาคม ต้องนำส่งตามกฎหมาย หมายความว่า ทุกสิ้นงวดเดือนต้องนำส่งภายใน ๑๕ วัน ขณะนี้มีสัญญาที่ร่วมกับเอกชน ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะที่ ๑ เป็นเรื่องโทรศัพท์ประจำที่ มีสัญญากับเทเลคอมเอเชีย ดำเนินการอยู่ในนครหลวง และอีกบริษัทหนึ่งก็คือ TT&T ดำเนินการอยู่ในภูมิภาค เทเลคอมเอเชียก็มี ๒ จุด คือ ๖ ล้านเลขหมายในนครหลวง TT&T ก็ ๑.๕ ล้านเลขหมาย อีกลักษณะหนึ่งเป็นโทรศัพท์เคลื่อนที่ของ AIS เป็นโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งก็เป็นอีกสัญญาหนึ่ง AIS มีลูกค้าอยู่ประมาณ ๑๐ ล้านเลขหมาย สัญญานี้ก็เป็นรายได้ที่ได้รับมา รายรับที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละเดือนจะต้องนำส่งเป็นภาษีสรรพสามิต ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ เศรษฐกิจของประเทศเติบโตมาก ฐานะที่เป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การที่จะขยายโทรศัพท์ให้เพียงพอ มีข้อจำกัดพอสมควร ข้อจำกัดเรื่องเงินกู้ในภาพรวมของประเทศ ข้อจำกัดที่ยังเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยใช้ความพยายามอย่างมากในการทำโครงการ แต่ละโครงการ เช่น เคยมี ๒๐๐,๐๐๐ เพิ่มเป็น ๔๐๐,๐๐๐ หรืออาจเพิ่มเป็น ๑,๐๐๐,๐๐๐ หรือเพิ่มอีกเท่าตัว แต่ก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เพิ่มบทบาทของเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการขยายกิจการโทรคมนาคม จึงได้เขียนไว้ในแผนพัฒนาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่แผน ๕ ประกอบกับกฎหมายพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มาตรา ๕ เปิดโอกาสที่จะร่วมงานหรือสมทบทุนร่วมการงานกับทางภาคเอกชนได้ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมี ๒ บทบาท คือ

๑. เป็นผู้กำกับตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ จำพวกสิทธิต่างๆ ในการที่จะนำกิจการหรือว่าทรัพยากรต่างๆ ซึ่งกฎหมายให้ไว้ไปร่วมลงทุนกับเอกชน

๒. เป็นผู้ให้บริการหรือเป็น Operator กรณีนี้มี ๒ ฐานะ คือ ในฐานะสัญญาที่เข้าไปร่วมกับเอกชนโดยการที่นำสิทธิต่างๆ หรือกิจการที่มีอยู่ไปร่วมกับเอกชนโดยกำหนดชัดเจนว่า บริษัทเอกชนและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะต้องทำอะไร อย่างไร เรื่องขยายเครือข่ายโครงการทางไกลเชื่อมกัน เรื่องความรับผิดชอบและส่วนแบ่งรายได้ สุดท้ายก็มีการกำหนดว่า การแข่งขันกำหนดเป็นเปอร์เซ็นต์แล้วจะแบ่งกันคนละเท่าใด ต่อไปบทบาทองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็น Operator หรือว่าเป็นผู้ประกอบการอย่างเดียวสิทธิต่างๆ ที่ได้รับจากภาครัฐตามกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติคลื่นความถี่ฯ และกฎหมายประกอบกิจการโทรคมนาคม ที่ประกาศใช้ ขณะนี้ยังขาดขั้นตอนของ

การสรรหาคณะกรรมการ กทช. จากพระราชกำหนด ๒ ฉบับนี้ทำให้บทบาทขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเปลี่ยนไปและอยู่ในฐานะเป็นผู้ประกอบการ เมื่อเป็นเช่นนี้การที่รัฐบาลออกพระราชกำหนดเรื่องของภาษีสรรพสามิตที่จะให้ส่วนแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งนำส่งกระทรวงการคลัง ก็คงเป็นช่วงที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นผู้ให้บริการ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ประโยชน์ในส่วนนี้ เมื่อเป็นภาษีสรรพสามิตก็ส่งเร็วขึ้น โดยนำส่งแต่ละเดือน

นายธีระพงศ์ สุทธินนท์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย ชี้แจงว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทยปัจจุบันเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๖ ได้มีเรื่องนำเสนอไปที่คณะกรรมการทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทยออกเป็นบริษัท ๒ บริษัท คือ บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด กับบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้ผ่านคณะกรรมการ ฯ ดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้ว ก็คงจะมีการจดทะเบียนบริษัท คือ บริษัทจำกัด และบริษัท จำกัด (มหาชน) ตามลำดับ ซึ่งคาดว่าจะประมาณเดือนเมษายน ๒๕๔๖ สำหรับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ปัจจุบันมีสัญญาร่วมงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชกำหนดที่กล่าวถึงนี้อยู่ ๓ ฉบับ คือ สัญญาที่ทำกับบริษัท โทเทิล แอ๊คเซ็ส 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 สำหรับจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องบริษัทที่รับสัญญาร่วมการงานกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยก็จ่าย คือจ่ายเป็นรายเดือนก่อนเสร็จแล้วพอสิ้นปีเมื่อคิดกำไรขาดทุน งบดุล ในเรื่องผลกำไรจะต้องจ่ายผลตอบแทนให้แก่การสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัทที่รับสัญญาร่วมการงานมีสิทธิที่จะหักคืนไปจากผลประโยชน์ตอบแทนที่จะต้องจ่ายให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัทไม่ต้องจ่ายมากขึ้นกว่าเดิม ประชาชนก็ไม่มีผลกระทบในส่วนนี้ ทางด้านการสื่อสารแห่งประเทศไทยเท่ากับว่า ได้ส่งให้แก่รัฐโดยผ่านทางภาษีสรรพสามิต บริษัทที่ส่งไปก็มาหักจากผลประโยชน์ตอบแทนที่จะให้แก่การสื่อสาร เป็นการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต ไม่ใช่เรื่องการแปรสัญญา การแปรสัญญาเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการแยกต่างหากไม่เกี่ยวข้องกัน

ในชั้นพิจารณามี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชี้แจงแทนผู้ร้องโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ชี้แจงว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เงื่อนไขสำคัญที่สุดที่เป็นเหตุผลที่รัฐบาลได้อ้างในการตราพระราชกำหนด นั้น คือ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ผู้ร้องเห็นว่า โดยหลักแล้วการตรากฎหมายเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ถือเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติต่างๆ ที่เป็นกระบวนการในการตรากฎหมายได้ยืนยันการเป็นองค์กรหลักของรัฐสภาในกระบวนการของการตรากฎหมาย แม้กระทั่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ ยังให้อำนาจรัฐสภาในการยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นด้วยให้มีผลทางกฎหมายได้ ฉะนั้น การที่จะใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายต้องถือเป็นข้อยกเว้น ไม่ได้เป็นอำนาจหลัก และโดยทั่วๆ ไปหมายความว่า ต้องมีเหตุผลความจำเป็นซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่จะเป็นข้อแตกต่างสำคัญในแง่ของการตรากฎหมายเป็นพระราชกำหนดแทนที่จะเป็นพระราชบัญญัติก็คงจะเป็นในเรื่องของเงื่อนเวลา เนื่องจากพระราชบัญญัตินั้นต้องผ่านการพิจารณาของสองสภา ซึ่งก็มักจะใช้เวลาหลายเดือน และอาจจะมีเหตุผลความจำเป็นบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับความลับในการที่จะไม่ให้กระบวนการของการพิจารณากฎหมายนั้น เมื่อล่วงรู้ไปถึงฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วสามารถส่งผลหรือสร้างความเสียหายได้ ภายใต้กรอบความคิดตรงนี้เมื่อมาพิจารณาถึงประเด็นว่า การจะตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศย่อมต้องหมายความว่า มาตรการที่จะดำเนินการตามกฎหมายนั้นจะต้องเป็นเรื่อง ซึ่งทำโดยมิอาจให้กระบวนการนิติบัญญัติตามปกติดำเนินไปได้ เพราะจะกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็หมายความว่า การจะตรากฎหมายทั้งสองฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติจะส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจะเป็นการดำเนินการตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

คำว่า เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนี้ คงไม่อาจไปตีความว่า เป็นเรื่องของมาตรการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหรือแม้กระทั่งเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจในบางเรื่อง เช่น ภาษีอากรเป็นการทั่วไปได้ มิฉะนั้นแล้วถ้าขอบเขตของคำว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นเช่นนั้นก็หมายความว่า 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 ภาษีสรรพสามิตนั้นโดยธรรมชาติและโดยหลักการของมันไม่ใช่ภาษีที่มุ่งหวังในเรื่องของการจัดเก็บรายได้แต่เป็นการไปเพิ่มต้นทุนในเรื่องของการบริโภคหรือการจับจ่ายใช้สอยเพื่อประโยชน์ในการที่ให้ผู้บริโภคนั้นมีต้นทุนที่สูงขึ้น กล่าวตามจริงแล้วจะมีลักษณะที่ขัดอยู่ก็คือ ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่รัฐบาลมักจะใช้โดยหวังว่าในที่สุดแล้วคนจะซื้อสินค้าเหล่านั้นน้อยลง เพราะฉะนั้นจึงไม่ใช่ภาษีที่เป็นเครื่องมือหรือเป็นกลไกหลักในการที่จะจัดเก็บรายได้ ดังนั้น หากจะกล่าวอ้างว่า การรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจจำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดนี้ โดยอ้างอิงถึงเงื่อนไขเหตุผลในเรื่องของการจัดเก็บรายได้แล้วก็ไม่น่าจะถูกต้องสอดคล้องกับความเป็นจริง

ประการที่สอง ที่อาจเป็นไปได้ว่าการจัดเก็บภาษีจำเป็นต้องตราในลักษณะของพระราชกำหนดเพื่อที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็คือ หากดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติไปตามปกติแล้วอาจจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือความไม่มีเสถียรภาพในกิจการของสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้อง เช่น ถ้าหากมีการพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติแล้ว อาจจะส่งผลให้เกิดการกักตุนสินค้า อาจจะเกิดภาวะที่ทำให้มีความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ประกอบการ กรณีเช่นนี้เป็นที่เข้าใจได้ว่า การตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอาจจะต้องใช้กระบวนการพิเศษที่เลี่ยงหรือไม่ใช้กระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ แต่กรณีกฎหมายทั้งสองฉบับนี้เห็นได้ชัดเจนว่า สินค้าหรือบริการที่มีการกำหนดเพิ่มเติมหรือเรียกเก็บอัตราภาษีสรรพสามิตนั้นโดยธรรมชาติของมันเป็นเรื่องของการบริการหลายอย่างซึ่งมีการประกอบการตามปกติอยู่แล้ว และการจะจัดเก็บหรือเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีของการบริการเหล่านี้ก็ไม่สามารถที่จะส่งผลในเรื่องของการให้บริการอันจะนำไปสู่การกักตุนความได้เปรียบเสียเปรียบหรือเรื่องของความปั่นป่วนที่จะเกิดขึ้นในการประกอบกิจการ ซึ่งเป็นความสำคัญในแง่ของความมั่นคงในเศรษฐกิจแต่ประการใด เพราะฉะนั้นพิจารณาจากในแง่มุมนี้ก็ไม่พบว่ามีความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องดำเนินการในรูปแบบของพระราชกำหนดเพื่อที่รักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ประการที่สาม เกี่ยวกับเนื้อหาของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ ทั้งสองฉบับนี้มีเรื่องของกิจการโทรคมนาคมซึ่งเป็นประเด็นหลักที่ดูจะเป็นมาตรการสำคัญที่เกิดขึ้นตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ กิจการโทรคมนาคมรัฐบาลอาจจะเป็นข้ออ้างว่า มีความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน เนื่องจากรัฐบาลไทยรับพันธะขององค์การการค้าโลก (WTO) ในอันที่จะเปิดเสรีกิจการด้านนี้ แต่เงื่อนไขของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมนั้นรัฐบาลไทยจะต้องปฏิบัติภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นเวลาถึงกว่า ๓ ปี นับจากวันที่มีการตรากฎหมายทั้งสองฉบับนี้ขึ้น หมายความว่า การตราในรูปแบบของพระราชบัญญัติไม่น่าจะเป็นอุปสรรคแต่ประการใด สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเพื่อที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมนี้ถ้าหากดูตามข้อเท็จจริงแล้วจะพบว่า แม้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสัญญา ไม่มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีในเรื่องของกิจการโทรคมนาคมรัฐบาลไทยก็จะไม่ละเมิดเงื่อนไขของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมใน พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่ประการใด เพราะเงื่อนไขของกฎหมายในการประกอบกิจการโทรคมนาคมปัจจุบันก็สอดคล้องกับพันธะขององค์การค้าโลกอยู่แล้ว นอกจากนั้นเรื่องที่จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการประกอบกิจการต่างๆ ก็ไม่ได้ขัดกับเงื่อนไขของการที่จะมีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามา เนื่องจาก

เงื่อนไขของสัญญาหลายสัญญาที่มักจะมีความเข้าใจว่ายังมีสิทธิในเรื่องของการผูกขาดอยู่นั้นก็ได้มีการแก้ไขไปแล้ว ที่แน่ใจไปกว่านั้นก็คือกรณีของกิจการโทรคมนาคมรัฐบาลเองตั้งแต่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ยืนยันว่า การจัดเก็บภาษีครั้งนี้ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องภาระของเอกชนที่มีต่อภาครัฐ กล่าวคือ ภาคเอกชนซึ่งเคยมีพันธะต่อภาครัฐในการจ่ายเงินค่าตอบแทนอยู่อย่างไรเมื่อมีการดำเนินการตรากฎหมายทั้งสองฉบับและมีการจัดเก็บภาษีนั้นก็จะมีภาระเหมือนเดิมทุกประการ เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการจ่ายเงินโดยแบ่งเป็นภาษีส่วนหนึ่งและแบ่งเป็นค่าสัมปทานซึ่งอาจจะหักลบภาษีตามที่ได้มีการจัดเก็บอีกส่วนหนึ่ง และรัฐบาลยังได้มีการยืนยันหลายครั้งด้วยว่า เมื่อรายได้ขององค์กรของรัฐที่เคยได้รับค่าสัมปทานลดลงไป รัฐก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องไปอุดหนุนแก้ไขฐานะขององค์กรเหล่านั้น ก็หมายความเป็นการยืนยันว่า กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ไม่ได้มีผลต่อรายได้ของรัฐเป็นเพียงแต่เปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการเท่านั้น

นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ ชี้แจงว่า ประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องรายได้ เนื้อหาของพระราชกำหนดฉบับนี้ถ้ามองดูแล้วก็เห็นชัดเจนว่า เป็นเรื่องของการเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับรัฐทั้งสิ้น เหตุผลที่ออกมาเป็นพระราชกำหนดโดยใช้เหตุผลว่า เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั่นก็จะน่าหมายความง่าย ๆ ว่า ถ้าไม่ได้ออกมาเป็นพระราชกำหนดฉบับนี้รายได้จะไม่มีเพิ่มขึ้นและความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ไม่สามารถรักษาไว้ได้

ถ้าดูในเนื้อหาโดยเฉพาะบัญชีท้ายประกาศกระทรวงการคลัง ฯ ที่ออกมาภายหลังพระราชกำหนดฉบับนี้แล้ว ประกาศของกระทรวงการคลังได้ระบุชัดเจนว่า รายได้ในส่วนนี้ในแต่ละกิจการเก็บภาษีกันจริง ๆ เท่าไหร่ ดูแล้วจะเห็นว่าไม่น่าได้ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคมที่ได้ประกาศไว้ว่าร้อยละ ๕๐ แต่ตามข้อเท็จจริงตามบัญชีนี้ก็ปรากฏว่าในเรื่องกิจการโทรศัพท์พื้นฐานก็จะเก็บเพียงร้อยละ ๒ ในขณะที่กิจการที่เป็นโทรศัพท์เคลื่อนที่ก็เก็บร้อยละ ๑๐ ปัญหาที่ว่า รายได้ที่จะเกิดขึ้นจากการประกาศพระราชกำหนดฉบับนี้มีความสำคัญอย่างไรในเรื่องฐานะทางการคลังของประเทศ ถ้าไม่ประกาศออกมาเป็นพระราชกำหนดรายได้ในส่วนนี้ที่จะหายไป จะทำให้ความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้นมีปัญหาหรือไม่ ในฐานะที่เป็นกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรเรื่องกิจการที่เกี่ยวกับงานของกระทรวงการคลัง ได้ขอตัวเลขจากกระทรวงการคลังเป็นเรื่องของการประมาณการว่า อีก ๕ ปี ๑๐ ปีข้างหน้า ฐานะทางการคลังของประเทศนั้นเป็นอย่างไร ตัวเลขที่เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังนำมาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการการคลังของสภาผู้แทนราษฎรระบุได้ชัดเจนว่า ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ การประมาณการ

รายได้มีโอกาสเป็นอย่างมากที่รายได้จะนำไปใช้เป็นรายจ่ายนั้นไม่ต่างกันมากนัก หมายความว่า รับมาเท่าไหร่มีโอกาสจ่ายเท่ากัน นั่นก็คือ รัฐบาลสามารถจะบริหารการคลังเข้าสู่สมดุลได้ จากการสอบถามว่าประมาณการรายได้ที่ประมาณไว้นั้นได้รวมถึงรายได้ที่อาจเกิดจากพระราชกำหนดฉบับนี้หรือไม่ ปรากฏว่าไม่ได้รวมไว้ ซึ่งกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอเป็นเอกสารต่อไปว่า รายได้ที่กระทรวงการคลังได้ประมาณการไว้นี้ในแต่ละปีโดยไม่ได้รวมรายได้ที่อาจจะเกิดขึ้นจากพระราชกำหนดฉบับนี้ก็ยังไม่มีผลกระทบใดๆ ทั้งสิ้นต่อสถานะทางการคลังของประเทศ เพราะฉะนั้น ไม่ว่าพระราชกำหนดฉบับนี้จะออกมาหรือไม่ ถ้าจะมองกันเป็นรูปธรรมในเรื่องของตัวเลขแล้วก็จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ไม่ได้จำเป็นต้องออกมาเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างไร

นายวิทยา แก้วภราดัย ชี้แจงว่า ในส่วนของการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกของประชาชนกับการอ้างกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดในครั้งนี้ เท่าที่ติดตามดูการอธิบายของรัฐบาลทั้งหมด ประเด็นที่หนึ่ง รัฐบาลไม่สามารถตั้งข้ออธิบายกับประชาชนทั้งหมดได้ว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอย่างไร เมื่อดูในเนื้อหาของกฎหมายทั้งสองฉบับ สินค้าที่รัฐบาลประกาศในการที่จะตราพระราชกำหนดเพื่อเก็บภาษีสรรพสามิตกลายเป็นสินค้าประเภทบริการทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาในรายสินค้าทุกตัวแล้ว รัฐบาลตรากฎหมายฉบับดังกล่าวช้าหรือเร็วไม่ส่งผลให้เกิดการกักตุนสินค้าตัวนั้นได้เลย ประเด็นที่สองความสงสัยของประชาชนพุ่งเป้าไปว่า รัฐบาลกำลังมุ่งที่จะตราพระราชกำหนดในส่วนของโทรคมนาคมเป็นหลัก ซึ่งเราได้รับคำอธิบายจากรัฐบาลในทางสาธารณะทั้งหมด โดยรัฐบาลเน้นไปว่า การตราพระราชกำหนดนี้จะไม่กระทบกระเทือนผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม อ้างถึงการที่จะไม่มีการเก็บเพิ่มเติมในส่วนนี้ ซึ่งเห็นว่าองค์กรเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคได้โต้แย้งเกี่ยวกับประเด็นนี้รัฐบาลไม่ได้อธิบายถึงการเก็บภาษีสรรพสามิตและเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างไรรวมตลอดระยะเวลาในการวิพากษ์วิจารณ์กฎหมายสู่สาธารณะทั้งหมดไม่มีคำอธิบายจากรัฐบาลที่ชัดเจนว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับได้เสริมสร้างความมั่นคงประการใด ถ้าไม่ออกจะเกิดความเสียหายอย่างไร มีแต่ข้ออธิบายว่า ไม่มีใครแบกภาระเพิ่มเติม ซึ่งไม่ใช่เหตุผลในการที่จะอ้างรัฐธรรมนูญได้ ตามเหตุผลดังกล่าวทำให้เห็นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจแต่ประการใด ถือเป็นเพียงเรื่องของนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลตามปกติ ซึ่งสามารถที่จะดำเนินการโดยอาศัยกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติได้ โดยนำเสนอร่างกฎหมายทั้งสองดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการ

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

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

สำหรับกรณีของบริษัทเอกชนไม่ได้เสียหายอะไรและมีโอกาสที่จะได้ เนื่องจากมีภาระที่ต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาให้แก่รัฐอยู่แล้ว เมื่อต้องปรับส่วนหนึ่งของส่วนแบ่งรายได้มาจ่ายเป็นภาษีสรรพสามิตบริษัทก็ยังจ่ายเท่าเดิม ซึ่งหากพิจารณาเพียงเท่านี้เขาไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่จริงๆ แล้วจะได้ประโยชน์จากภาษี เพราะโดยหลักของภาษีเมื่อเก็บแล้วจะมีหลักของความเสมอภาคคือจะต้องเก็บทุกรายรวมถึงรายใหม่ด้วย ทำให้บริษัทรายใหม่มีต้นทุนสูง ไม่สามารถเข้ามาแข่งขันกับบริษัทที่มีอยู่แล้วได้ นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐบาลในอนาคตอ้างว่า เมื่อมีการเก็บภาษีสรรพสามิตแล้วก็ควรจะล้มเลิกสัญญาสัมปทานไปจะทำให้บริษัทเอกชนยิ่งได้ประโยชน์มากยิ่งขึ้น เพราะว่าเขาไม่ต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้

ในด้านของประชาชน รัฐบาลพยายามจะชี้แจงว่า ต้องการจะแปรสัญญาเพื่อให้กิจการโทรคมนาคมมีการแข่งขันเพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ถ้าหากว่า การเก็บภาษีสรรพสามิตมีส่วนทำให้บริษัทรายใหม่ไม่สามารถเข้ามาแข่งได้ ในขณะที่บริษัทรายเก่าได้เปรียบเนื่องจากมีฐานลูกค้าอยู่จำนวนมาก ก็จะทำให้

มีข้อได้เปรียบเหนือคู่แข่งรายใหม่ เพราะฉะนั้นถ้าไปให้ข้อได้เปรียบกับบริษัทรายเก่าด้วยการยกเลิกส่วนแบ่งรายได้อีกก็ยิ่งได้เปรียบมากขึ้น โอกาสที่ตลาดกิจการโทรคมนาคมจะมีคู่แข่งรายใหม่ก็คงเป็นไปได้ยาก ผลสุดท้าย ตลาดนี้จะถูกครอบงำโดยผู้ผลิตเพียงไม่กี่ราย และการสื่อสารกับองค์การโทรศัพท์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องแปรรูปนี้ก็มีโอกาสที่จะถูกครอบงำได้ เพราะฉะนั้น ในระยะยาวประชาชนจะเสียประโยชน์

การพิจารณาถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น จะพิจารณาถึงการเติบโตของประเทศศักยภาพในอนาคตของประเทศ และรายได้ของรัฐบาล อย่างไรก็ดีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตไม่ได้มีส่วนทำให้รัฐบาลมีความมั่นคง หรือเศรษฐกิจมีความมั่นคงมากขึ้น เนื่องจากภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมนี้เป็นส่วนที่ดึงมาจากส่วนแบ่งรายได้ที่ได้รับอยู่แล้ว จึงไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบ ทางด้านภาพรวมของเศรษฐกิจการเติบโตของการส่งออก การบริโภค รายได้รัฐ เป็นไปตามข้อมูลที่ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับทางสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้แถลงไว้ ซึ่งค่อนข้างชัดเจนว่า เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตที่ค่อนข้างดีและรายได้จากภาษีของรัฐเพิ่มตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น

การแปรสัญญาโทรคมนาคมที่ยังไม่สามารถตกลงเกี่ยวกับข้อเสนอหรือเงื่อนไขให้สามารถยุติลงไปได้ในทางใดทางหนึ่ง แต่รัฐจำเป็นต้องแปรสัญญาเพื่อจะเข้าสู่ระบบการเปิดเสรีในปี ๒๕๔๙ ตามข้อตกลงขององค์การการค้าโลกหรือ (WTO) ทำให้ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงเปิดเสรีกิจการบริการหลายๆ อย่าง รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่าเราจะต้องเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานที่เคยมีอยู่แล้ว สำหรับสาเหตุที่พยายามผลักดันให้ประเทศต่างๆ เปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม เนื่องจากก่อนที่จะมีข้อตกลงนี้ หลายประเทศในโลกรวมทั้งประเทศไทย กิจการโทรคมนาคมไม่ใช่กิจการที่มีการแข่งขันเสรี เป็นกิจการที่มีการผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐ ในกรณีของประเทศไทยก็คือ องค์การโทรศัพท์กับการสื่อสารแห่งประเทศไทย แต่หน่วยงานของรัฐ ๒ หน่วยงานนี้ไม่สามารถขยายบริการให้ทันกับความต้องการของประชาชน จึงได้ให้สัมปทานแก่เอกชนในการที่จะเข้ามาช่วยผลิตบริการสื่อสารโทรคมนาคมบริษัทเหล่านี้จะได้สิทธิผูกขาด ซึ่งเดิม กสท. กับ ทศท. มีอยู่ไป เพราะฉะนั้นบริษัทต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้บางส่วนให้กับรัฐ เกิดเป็นสัญญาร่วมการงาน ซึ่งเรามักจะเรียกสั้นๆ ว่าสัญญาสัมปทาน

นอกจากนี้ เห็นว่า ไม่จำเป็นต้องแปรสัญญาเพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทรายใหม่เข้ามาแข่งขันเพิ่มขึ้น เพียงแต่เมื่อมีรายใหม่เข้ามาขอเปิดกิจการโทรคมนาคม รัฐบาลต้องให้เปิดโดยไม่มีสิทธิผูกพันอะไรอีกต่อไป ขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐคือ การสื่อสาร ฯ กับองค์การโทรศัพท์ก็ต้องแปรรูปไปเป็นบริษัทเอกชนเพื่อที่จะได้เข้าไปแข่งขันกับบริษัทเอกชนที่มีอยู่แล้ว ตามจุดประสงค์ของ WTO สำหรับเงื่อนไขหลายอย่างในสัญญาสัมปทานซึ่งบริษัทเอกชนนี้ได้ทำข้อผูกพันไว้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้โครงข่ายต่าง ๆ ของรัฐ การใช้สถานที่ของรัฐ และการได้สิทธิผูกขาด ถ้าเห็นว่า บริษัทที่มีอยู่นี้เพียงพอแล้วไม่จำเป็นต้องเปิดให้รายใหม่เข้ามาเราก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมาแปรสัญญาสัมปทานปล่อยให้เป็นไปตามเดิมและบริษัทเหล่านี้ก็จ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้กับรัฐตามสัญญาที่ทำไว้จนหมดอายุสัญญา สำหรับความต้องการให้มีบริษัทรายใหม่เข้ามาแข่งขัน และให้องค์การโทรศัพท์กับการสื่อสาร ฯ แข่งขันกับบริษัทเอกชน ๓ - ๔ แห่งที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้ตลาดมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

สัญญาสัมปทานที่บริษัทเอกชนทำไว้กับองค์การโทรศัพท์และการสื่อสาร ฯ เป็นสัญญาที่ทำกับรัฐผ่านหน่วยงานของรัฐ เพราะฉะนั้นถ้าบริษัททั้งสองแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน สัญญานั้นก็ยังผูกพันกับรัฐ ถ้ารัฐกับบริษัทเอกชนทั้งสองฝ่ายไม่ได้ยินยอม สัญญานั้นก็ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าทั้งคู่ต้องการเปลี่ยนแปลงสัญญาก็ทำได้ อย่างไรก็ตามเกรงว่า รัฐบาลอาจจะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญาบางอย่างที่ทำให้บริษัทเอกชนในปัจจุบันได้ประโยชน์ในตลาด เพราะมีฐานลูกค้าอยู่ในตลาดจำนวนมาก กล่าวคือ เมื่อการแปรสัญญาทำให้บริษัทเอกชนไม่ต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้และไม่ต้องโอนค่าเชื่อมโยงโครงข่ายต่าง ๆ ที่ได้ลงทุนไปแล้วให้กับรัฐ บริษัทเอกชนย่อมอยู่ในสถานะได้เปรียบอย่างมาก เพราะฉะนั้นบริษัทใหม่ ๆ ก็จะไม่เกิดไม่สามารถเข้ามาในตลาดได้หรือเข้ามาได้ยาก เพราะต้นทุนสูงจากการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต ในขณะเดียวกันการสื่อสารกับองค์การโทรศัพท์ก็จะแข่งไม่ได้มีโอกาสที่จะถูกครอบงำกิจการได้ง่าย ผลสุดท้ายกิจการตรงนี้ก็จะมีบริษัทเพียงไม่กี่ราย ย่อมจะตั้งราคาที่ไม่เป็นธรรมและคุณภาพอาจจะด้อยลง

ในอนาคตถ้าองค์การโทรศัพท์หรือการสื่อสาร ฯ แปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน ไม่เป็นความจริงที่ผู้ถือหุ้นจะได้ประโยชน์ในลักษณะไม่ควรจะได้ เนื่องจากองค์การโทรศัพท์กับการสื่อสาร ฯ ทำสัญญาร่วมการงานในนามที่เป็นหน่วยงานของรัฐ เพราะฉะนั้นถ้าหากเราไม่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตและให้สองหน่วยงานนี้แปรรูป ฯ รัฐสามารถดึงสัญญานั้นมาเป็นคู่สัญญากับกระทรวงการคลังหรือจะเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ก็ได้ เสร็จแล้วจึงให้องค์การโทรศัพท์กับการสื่อสารแปรรูปไปเป็นบริษัทเอกชน

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

ดร.ชวนชัย อัชนันท์ ชี้แจงว่า ได้ศึกษาพระราชกำหนดทั้งหมด ตั้งแต่ตอนที่ ๕ ถึงตอนที่ ๑๒ แล้วโดย ตอนที่ ๕ ไนท์คลับ 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 ฯ สนามอาจจะเกิดความเสียหายทางด้านการเงินมากขึ้น

ตอนที่ ๑๒ กิจการโทรคมนาคม รัฐบาลควรจะอธิบายให้ประชาชนทราบว่า ตามพันธกรณีที่ทำไว้กับองค์การการค้าโลก ข้อสัญญาสัมปทานที่มีอยู่กับเอกชนจะปิดกั้นการแข่งขันจากภายนอก ซึ่งในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณี ฯ จึงต้องมีการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ แต่ไม่ได้หมายความว่า สัญญาที่รัฐทำไว้กับเอกชนจะต้องยกเลิกไปโดยการนำภาษีสรรพสามิตร้อยละ ๕๐ เข้ามาแทนที่ ทางออกของรัฐบาลที่กำลังคิดอยู่คือ ควรจะมีการเก็บภาษีจากการใช้บริการของประชาชนโดยตรง ประเด็นที่จำเป็นจะต้องศึกษาโดยต้องคำนึงถึงผู้บริโภคคือ ในการแก้ไขสัญญาเดิมเป็นสัญญาใหม่โดยที่รัฐไม่เสียผลประโยชน์หรือรัฐเสียผลประโยชน์น้อยที่สุด ประชาชนได้รับผลประโยชน์เพิ่มเติมหรือไม่เมื่อแปรสภาพแล้วทำให้เกิดการผูกขาดเพิ่มขึ้นหรือไม่ ในอดีตเคยมีการแก้ไขสัญญาสัมปทานบางสัญญา อย่างไรก็ตามสัญญาสัมปทานทั้งหลาย เมื่อถึงปี ค.ศ. ๒๐๐๔ จะหมดอายุเนื่องจากพันธกรณีที่ไปทำไว้กับองค์การการค้าโลกที่จะต้องทำการเปิดเสรี

เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คงจะหมายความว่า

๑. มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ (จีดีพี)

๒. อัตราเงินเฟ้อไม่ควรจะเกินร้อยละ ๑๐

๓. อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในความเป็นจริงแล้วจะต้องเกินกว่าร้อยละ ๔.๕ ขึ้นไป โดยหักเงินเฟ้อเพื่อให้เป็นอัตราการเติบโตที่แท้จริง

๔. การขาดดุลชำระเงินจะต้องไม่เกินร้อยละ ๕

๕. สภาพหนี้ของรัฐนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕

๖. หนี้เปรียบเทียบกับการส่งออกต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕

พระราชกำหนดทั้งสี่ตอน ไม่มีตอนใดที่จะเข้าข่ายว่า จะทำให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพราะประเทศไม่อยู่ในภาวะของสงครามหรือในสถานการณ์ที่ว่า ถ้าไม่กระทำการตามพระราชกำหนดแล้วจะทำให้เกิดภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ เกิดการขาดแคลนหรือเกิดผลเสียต่อประชาชน การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ควรนำมาใช้เฉพาะกรณีที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติม

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 สินค้าโดยทั่วไปไม่ให้มีการปรับเปลี่ยนมากนักหรือไม่ให้เกิดเงินเฟ้อ ไม่ต้องการให้ราคาสินค้าและบริการปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วประเทศกำลังพัฒนาเงินเฟ้อไม่ควรจะเกินร้อยละ 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 ที่ผ่านมาประเทศไทยมีดุลการชำระเงินเป็นบวก นี่เป็นตัววัดได้อีกตัวหนึ่งถึงเสถียรภาพภายนอกประเทศ การชี้วัดที่ดีที่สุดถึงความมั่งคั่งทางเงินตราต่างประเทศคือการดูเงินทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศ ตอนนี้มีทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศอยู่ประมาณ ๓,๘๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐมีจนสามารถนำไปชำระหนี้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ก่อนกำหนด การที่จะดูว่ามีความมั่นคงทางการเงินระหว่างประเทศหรือไม่ ดูได้จากการที่ถ้าไม่มีเงินต่างประเทศเข้ามาภายในประเทศจะใช้ทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศที่มีอยู่นำสินค้าเข้าได้นานเท่าใดทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศที่มีอยู่ปัจจุบันสามารถนำสินค้าเข้าได้ถึง ๗ เดือน

กรอบเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หมายถึง การที่ปัจจัยสำคัญในทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก การที่เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ คือเงินเฟ้อไม่สูงมากนัก และมีโอกาสในการหารายได้เงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศ ไม่มีเหตุหรือปัจจัยที่จะทำให้เราสูญเสียเงินตราต่างประเทศออกไปนอกประเทศอย่างรวดเร็ว พร้อมๆ กับเศรษฐกิจไทยมีการเจริญเติบโต มีการจ้างงานอย่างต่อเนื่องนี้คือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ข้อที่ว่า เศรษฐกิจฟื้นตัวหรือไม่ เศรษฐกิจอยู่ในลักษณะที่กลับตัวมาดีขึ้นแล้วหรือไม่ ก็ต้องบอกว่าดีขึ้นแล้ว เอกสารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระบุชัดเจน ภายหลังจากปี ๒๕๔๐ ที่เราเกิดวิกฤติเศรษฐกิจประเทศไทยมีการชะลอทางเศรษฐกิจอย่างมาก เศรษฐกิจถดถอยติดลบถึงร้อยละ ๑๕ ในปี ๒๕๔๑ หลังจากปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ รัฐบาลชุดที่แล้วได้เข้ามาดำเนินการฟื้นฟูเศรษฐกิจและใช้นโยบายมิยาซาวาเข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจและใช้มาตรการทางภาษีคือปรับลดภาษีมูลค่าเพิ่ม เศรษฐกิจไทยก็ฟื้นตัวได้ประมาณร้อยละ ๔.๔ โดยเฉลี่ยในปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ ถือว่าเศรษฐกิจเริ่มฟื้นขึ้น แต่ปัญหาภายในระบบเศรษฐกิจยังจะมีอยู่มาก คือการขาดความมั่นใจของนักลงทุนต่างประเทศ การขาดความมั่นใจของผู้บริโภคในการที่จะจับจ่ายใช้สอย และปัญหาในภาคสถาบันการเงิน

ปี ๒๕๔๓ เศรษฐกิจไทยกำลังฟื้นตัวต่อเนื่อง ปัญหาเริ่มคลี่คลาย แต่ราคาน้ำมันเบนซินสูงขึ้น ทำให้สินค้ามีต้นทุนสูง มีภาวะเงินเฟ้อ ประชาชนเห็นว่า ของแพงไม่กล้าบริโภคสินค้า เศรษฐกิจของโลกก็ได้รับผลกระทบกระเทือน เศรษฐกิจโลกชะลอตัวลงพอปี ๒๕๔๔ เศรษฐกิจสหรัฐได้รับผลกระทบจากราคาน้ำมันที่ปรับตัวสูงขึ้น ทำให้เศรษฐกิจของสหรัฐมีปัญหาปี ๒๕๔๔ เศรษฐกิจโลกค่อนข้างชะลอตัวลง ปริมาณการค้าขายของโลกหดตัวลง เศรษฐกิจไทยมีการส่งออกติดลบ แต่เศรษฐกิจภายในประเทศค่อยๆ ฟื้นตัวขึ้น และรัฐบาลใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเพื่อประคับประคองเศรษฐกิจ เศรษฐกิจก็โตได้ร้อยละ ๑.๘ นั้นเป็นจุดที่เศรษฐกิจไทยพักตัวจากการฟื้น ปี ๒๕๔๕ รัฐบาลกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างมากโดยใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้เกษตรกร ธนาคารประชาชนหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล และให้ธนาคารของรัฐปล่อยสินเชื่อให้กับภาคธุรกิจทำให้ดุลในงบประมาณและดุลนอกงบประมาณขาดดุล ดุลในงบประมาณขาดดุล ๑๓๐,๐๐๐ ล้านบาท ดุลนอกงบประมาณขาดดุลเกือบ ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท รัฐบาลใช้เงินในการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศกระจายเงินไปสู่ประชาชน ประชาชนมีเงินใช้จ่าย ยอดขายรถยนต์ รถจักรยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้าปรับตัวดีขึ้น เนื่องจากประชาชนมีเงินใช้จ่าย ประกอบกับที่รัฐบาลใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำ ธนาคารไม่ต้องการเงินฝากทำให้ดอกเบี้ยต่ำช่วยให้คนตัดสินใจซื้อของง่ายขึ้น ภาคธุรกิจสามารถใช้อัตราต่ำกระตุ้นให้เกิดการซื้อสินค้า ธุรกิจบางส่วนมีต้นทุนการกู้ยืมเงินในการดำเนินกิจการต่ำลง ทำให้เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๔๕ ฟื้นตัวขึ้น ตัวเลขล่าสุดเศรษฐกิจไทยโตร้อยละ ๕.๒ สังเกตว่าภายใต้การเติบโตทางเศรษฐกิจไทยร้อยละ ๕.๒ เป็นการเติบโตที่รัฐบาลใช้เงินกระตุ้นเศรษฐกิจมาก ประชาชนบริโภคมาก แต่ภาคธุรกิจไม่มีการลงทุนมากนัก ดัชนีชี้วัดการลงทุนของธนาคารแห่งประเทศไทย ในเดือนมกราคมอยู่ที่ร้อยละ ๕.๒ ถ้าภาวะเศรษฐกิจปกติดัชนีการลงทุนภาคเอกชนจะอยู่ที่ร้อยละ ๙๕ - ๑๐๐ ตอนนี้คือดัชนีอยู่ที่ร้อยละ ๕๒ หมายความว่า ภาคเอกชนนั้นยังไม่กลับมาลงทุนเป็นปกติภายใต้เศรษฐกิจที่ฟื้นร้อยละ ๕.๒

ตัวเลขเกี่ยวกับการใช้กำลังการผลิต ของธนาคารแห่งประเทศไทย ปี ๒๕๔๔ ปี ๒๕๔๓ ที่เศรษฐกิจไทยมีปัญหา กำลังทางการผลิตอยู่ที่ร้อยละ ๕๕ ของกำลังการผลิตเต็มร้อยคือธุรกิจจะผลิตสินค้าออกมาเพียง ๕๕ ชิ้น จากกำลังที่ผลิตได้ ๑๐๐ ชิ้น เดือนมกราคมตัวเลขอยู่ที่ร้อยละ ๖๓ ยังอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ปกติคือ ประมาณร้อยละ ๗๐ เศรษฐกิจไทยฟื้น มีการฟื้นตัวขึ้นของการผลิตของภาคเอกชน มีการฟื้นตัวของการใช้จ่ายของประชาชนทำให้เศรษฐกิจไทยโตร้อยละ ๕.๒ ซึ่งหมายความว่าเศรษฐกิจไทยมีการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๔๔ ปี ๒๕๔๕ ผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕.๒ ในหลักการ คนไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ ๕.๒ แต่เป็นการเพิ่มขึ้นภายใต้การใช้จ่ายของภาครัฐ

เป็นการเพิ่มขึ้นภายใต้การบริโภคของประชาชนโดยที่ภาคเอกชนยังไม่มีความแข็งแรง เป็นการเพิ่มขึ้นโดยที่ธนาคารนั้นยังไม่สามารถปล่อยสินเชื่อได้เป็นปกติ ธนาคารยังไม่ปล่อยสินเชื่อด้วยความมั่นใจ ทำให้ดอกเบี้ยต่ำลง ปัจจุบันภาพที่เกิดขึ้นถือว่าเศรษฐกิจฟื้นแล้ว แต่เป็นการฟื้นอยู่ที่ฝั่งเดียวคือฟื้นโดยที่รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจ ฟื้นโดยต้องใช้อัตราดอกเบี้ยต่ำ

กล่าวโดยสรุปก็คือเศรษฐกิจไทยฟื้นตัว แต่ยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจน คือ ภาคเอกชนยังไม่ลงทุนเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง หากเศรษฐกิจฟื้นตัว ภาคการเงินจะเป็นตัวบอกว่า ฟื้นจริงหรือไม่ ฟื้นอย่างยั่งยืนหรือไม่ ปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบันข้อมูลที่เรารับรู้อย่างเดียวคือธุรกิจเริ่มขายของได้ เพราะในปีที่แล้วรัฐบาลอัดเงินสู่ประชาชน ประชาชนเริ่มซื้อของ เศรษฐกิจโตร้อยละ ๕.๒ ภาคธนาคารยังไม่มั่นใจในทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันภาคธนาคารยังไม่มีความมั่นใจในการปล่อยสินเชื่อ เนื่องจากไม่มั่นใจในการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ ถ้าปล่อยสินเชื่อไปในขณะนี้ยังไม่มีธุรกิจใดที่ให้ผลตอบแทนและชำระหนี้คืนได้ เพราะว่าธุรกิจยังไม่มีความมั่นคงและกลัวปัญหา NPL ที่มีคั่งค้าง นอกจากไม่กล้าปล่อยสินเชื่อแล้ว เงินฝากธนาคารก็ไม่ต้องการ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ดอกเบี้ยลดต่ำลง

ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย ชี้แจงอีกว่า เศรษฐกิจของประเทศไทยเกี่ยวพันกับเศรษฐกิจโลกค่อนข้างมาก การบริโภคภายในประเทศและการส่งสินค้าไปขายในต่างประเทศมีปริมาณเท่า ๆ กัน เศรษฐกิจโลกเป็นอย่างไร ย่อมส่งผลถึงประเทศไทยด้วย โดยเฉพาะประเทศคู่ค้าที่สำคัญ เช่นสหรัฐอเมริกา หรือญี่ปุ่น สถานการณ์ของโลกหรือประเทศคู่ค้าของประเทศไทยเป็นอย่างไร ย่อมกระทบถึงประเทศไทยด้วย

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

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

วรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

วรรคสาม บัญญัติว่า “ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ เพื่อพิจารณาอนุมัติ

หรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น”

.....ฯลฯ.....

.....

มาตรา ๒๑๙ บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และวรรคสอง การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรี เห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

สำหรับอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีตามบทกฎหมายดังกล่าวมีเพียงใดนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยปัญหานี้ไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ซึ่งเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑

ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว เห็นได้ว่า อำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมีเฉพาะตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ข้อที่ว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ส่วนตามวรรคสองนั้น เป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณา ดังนั้นจึงมีข้อที่ต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ที่ว่าในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

ตามคำร้องและคำแถลงของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย ได้ความทำนองเดียวกันว่า คำว่า “เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือมีภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้า จนไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับอันตราย ความวิกฤติจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะตราพระราชกำหนด กรณีของภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังของประเทศอย่างรุนแรง หรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องมาก ข้อเท็จจริงปรากฏจากคำแถลงของรัฐบาลหลายครั้งว่ามีแผนการในการที่จะดำเนินการจัดงบประมาณเพื่อเข้าสู่ภาวะของความสมดุลได้ภายในระยะเวลาค่อนข้างสั้นและจากคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังต่อคณะกรรมาธิการการคลังของสภาผู้แทนราษฎร ก็ระบุชัดเจนว่า ในระหว่างปี ๒๕๔๕ ถึงปี ๒๕๕๒ การประมาณการรายได้มีโอกาสเป็นอย่างมากที่รายได้จะนำไปใช้เป็นรายจ่ายนั้นไม่ต่างกันมากนัก หมายความว่า รับมาเท่าใดมีโอกาสจ่ายเท่ากัน นั้นคือรัฐบาลสามารถจะบริหารการคลังเข้าสู่

สมดุลได้ รายได้ทั้งหมดดังกล่าวไม่ได้รวมถึงรายได้ที่อาจเกิดจากพระราชกำหนดนี้ ดูตามเนื้อของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ สินค้าที่รัฐบาลประกาศจะจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเป็นสินค้าประเภทบริการทั้งหมด เมื่อพิจารณาสินค้าเป็นรายตัวแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลจะตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ตราออกมาหรือไม่ ช้าหรือเร็วอย่างไร ย่อมไม่มีผลกระทบต่อสถานะทางการคลังของประเทศหรือส่งผลให้มีการกักตุนสินค้า ทำให้เกิดภาวะความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ประกอบการ กรณีตามพระราชกำหนดสินค้าหรือบริการที่มีการกำหนดเพิ่มเติมหรือเรียกเก็บอัตราภาษีสรรพสามิตนั้นโดยธรรมชาติของมันเป็นเรื่องของการบริการหลายอย่าง ซึ่งมีการประกอบการตามปกติอยู่แล้ว มิได้มีความจำเป็นในตัวของมันเองที่จะต้องทำในรูปพระราชกำหนด การที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใดๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติถือว่าเป็นการกระทำเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจหาได้ไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อปี ๒๕๔๐ 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 ที่จะมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้จะต้องมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ ข้อที่ว่าเศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคง ด้านการเงิน การคลัง รัฐบาลสามารถดำเนินการจัดงบประมาณเพื่อเข้าสู่สภาวะสมดุลได้ระหว่างปี ๒๕๔๕ ถึงปี ๒๕๕๒ ไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่ต้องตราพระราชกำหนด ข้อนี้ได้ความจากคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีว่า รัฐบาลประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ควรจัดเก็บให้ได้มากกว่าที่ผ่านมา เมื่อได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ ได้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามประเภทและรายการที่ระบุไว้ในพระราชกำหนด สามารถจัดเก็บภาษีได้มากอย่างเห็นได้ชัด หากไม่ดำเนินการตราพระราชกำหนดจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมหาศาล และอีกประการหนึ่งก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีด้วย

ดร.ปราณี ทินกร ได้อธิบายว่า เงื่อนไขความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวมก็คือต้องพิจารณาการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นของนักธุรกิจ การขยายตัวของการส่งออก ภาวะเงินเฟ้อ เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ การขาดดุลการค้า หรือดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน รวมถึงการจ้างงานด้วย รัฐบาลได้แก้ไขเศรษฐกิจได้ดีแล้ว แต่ในความเห็นส่วนตัวยังเห็นว่ามีปัญหา ดร.ชวนชัย อัชนันท์ แถลงว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจมีความหมายว่า มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ อัตราเงินเฟ้อไม่ควรจะเกินร้อยละ ๑๐ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในความเป็นจริงแล้วจะต้องเกินกว่าร้อยละ ๔.๕ ขึ้นไปโดยหักเงินเฟ้อเพื่อให้เป็นอัตราการเติบโตที่แท้จริง การขาดดุลชำระจะต้องไม่เกินร้อยละ ๕ สภาพหนี้ของรัฐนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕ และหนี้เปรียบเทียบกับการส่งออกต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕ ดร.ชวนชัย อัชนันท์ ไม่ได้แถลงว่า ขณะนี้เศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคงหรือไม่ เพียงแต่อ้างว่าพระราชกำหนดทั้งสี่ตอน ไม่มีตอนใดที่จะเข้าข่ายว่าจะทำให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพราะประเทศไม่อยู่ในภาวะของสงครามหรือในสถานการณ์ที่ว่า ถ้าไม่กระทำการตามพระราชกำหนดแล้วจะทำให้เกิดภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ เกิดการขาดแคลนหรือเกิดผลเสียต่อประชาชน การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ควรกระทำเฉพาะกรณีที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติม ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย แถลงว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจพิจารณาจากกรอบที่ว่า เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจปกติ ประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้เศรษฐกิจโตประมาณร้อยละ ๕ ขึ้นไป เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนทุกกลุ่มในประเทศ ให้ผู้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม มีโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ด้วยความเป็นธรรม เพื่อให้เกิดเสรีในทางเศรษฐกิจคือทำให้เกิดมีการแข่งขันกันได้อย่างเสรีสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กฎ ระเบียบต่างๆ ได้อย่างเสรีโดยไม่มีข้อจำกัดมากมาย เพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ คือ เศรษฐกิจไม่ปรับตัวเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงมากนัก ทั้งเสถียรภาพภายในประเทศและเสถียรภาพภายนอกประเทศเมื่อเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีการชะลอตัวทางเศรษฐกิจอย่างมาก ปี ๒๕๔๑ เศรษฐกิจถดถอยติดลบถึงร้อยละ ๑๕ หลังจากปี ๒๕๔๒ ถึงปี ๒๕๔๓ รัฐบาลชุดที่แล้วได้เข้ามาดำเนินการฟื้นฟูเศรษฐกิจและใช้นโยบายมิยาซาวาเข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจและใช้มาตรการทางภาษีคือปรับลดภาษีมูลค่าเพิ่ม เศรษฐกิจก็ฟื้นตัวได้ประมาณร้อยละ ๔.๔ โดยเฉลี่ยในปี ๒๕๔๒ ถึงปี ๒๕๔๓ ถือว่าเศรษฐกิจเริ่มฟื้นขึ้น แต่ปัญหาภายในระบบเศรษฐกิจยังจะมีอยู่มากคือการขาดความมั่นใจของนักลงทุนต่างประเทศ การขาดความเชื่อมั่นของผู้บริโภค และปัญหา

ในภาคสถาบันการเงิน ปี ๒๕๔๓ เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง แต่เมื่อราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นทำให้เศรษฐกิจมีปัญหาเศรษฐกิจของโลกก็ได้รับผลกระทบกระเทือน เศรษฐกิจโลกชะลอตัวลง ปี ๒๕๔๔ เศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้รับผลกระทบจากราคาน้ำมัน แต่เศรษฐกิจของประเทศไทยค่อย ๆ ฟื้นตัวขึ้นและรัฐบาลใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เพื่อประคับประคองเศรษฐกิจ เศรษฐกิจโตได้ร้อยละ ๑.๘ ในปี ๒๕๔๕ เศรษฐกิจไทยโตร้อยละ ๕.๒ การเพิ่มขึ้นเป็นการเพิ่มขึ้นภายใต้การใช้จ่ายของภาครัฐ เป็นการเพิ่มขึ้นภายใต้การบริโภคของประชาชนโดยที่ภาคเอกชนยังไม่มีความแข็งแรง เป็นการเพิ่มขึ้นโดยที่ธนาคารยังไม่สามารถปล่อยสินเชื่อกลับมาเป็นปกติ ธนาคารยังไม่ปล่อยสินเชื่อด้วยความมั่นใจ ทำให้ดอกเบี้ยต่ำลง ปัจจุบันภาพที่เกิดขึ้น คือว่า เศรษฐกิจฟื้นแล้ว แต่เป็นการฟื้นอยู่ฝั่งเดียว คือฟื้นโดยที่รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจ ฟื้นโดยใช้ดอกเบี้ยต่ำ ตามความเป็นจริงประเทศไทยยังไม่มีความมั่นคงของการฟื้นตัว เห็นว่าจากคำแถลงของคณะรัฐมนตรีประกอบคำแถลงของ ดร.ปราณี ทินกร และดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย ฟังได้ว่า เศรษฐกิจของประเทศยังไม่มีความมั่นคง รัฐบาลก่อนและรัฐบาลปัจจุบันได้พยายามแก้ไขปัญหาตลอดมาเศรษฐกิจค่อย ๆ ดีขึ้น แต่ก็ยังไม่เป็นปกติตามกรอบแบบยุทธศาสตร์ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีคุณภาพและยั่งยืนของรัฐบาลปัจจุบันปรากฏว่าเศรษฐกิจไทยยังอยู่ในช่วงของการขยายตัวในอัตราที่ชะลอลงต่อเนื่องจากปลายปี ๒๕๔๓ ภาวะการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกส่งผลถึงเศรษฐกิจไทยด้วย ถึงแม้ประเทศจะผ่านพ้นจากปัญหาระยะสั้นได้ พื้นฐานเศรษฐกิจภายในประเทศยังคงอ่อนแอและยังเป็นปัญหาระยะยาว หากพิจารณาสภาวะเศรษฐกิจของประเทศโดยทั่วไปแล้วก็พอจะเห็นได้นับแต่ประเทศประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง รัฐบาลทุกรัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจก็ค่อย ๆ ฟื้นตัวและปรับตัวดีขึ้น แต่ยังไม่ถึงขนาดมีความมั่นคงและมีความมั่นใจได้ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องหามาตรการที่จะทำให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ถือว่าเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเป็นการทำให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้นและเร็วขึ้น นำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ไม่เพียงแค่ต้องการเสริมรายได้ให้มากขึ้น เพื่อทำให้ฐานะของเศรษฐกิจค่อนข้างจะมั่นคงให้มั่นคงมากขึ้น “ไม่ถือเป็นเพียงเรื่องของนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลตามปกติ ซึ่งสามารถดำเนินการโดยอาศัยกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติได้” เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ตราพระราชกำหนดได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ แล้ว

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ