

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓ เฉพาะพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ ๑๒ ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาต หรือสัมปทานจากรัฐ ประเภทที่ ๑๒.๐๑ กิจการโทรคมนาคม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๒) และมาตรา ๕๐ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา และคณะ และนางสาวสายรุ้ง ทองปลอน ตัวแทนเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน และคณะ มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ขึ้นใหม่ โดยขยายพิกัดไปยังกิจการโทรคมนาคมในอัตราร้อยละ ๕๐ ตามมูลค่าบริการ ในฐานะที่เป็นกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ผู้ร้องยื่นคำร้องพร้อมความเห็น ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตฯ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๒) และมาตรา ๕๐

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าว เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า มีข้อพิจารณาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ประเด็นตามคำร้องดังกล่าว เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ หรือไม่ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ นี้ ย่อมมีความหมายเช่นเดียวกับ บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรา ๒๖๔ ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในหลายคำวินิจฉัยแล้วว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้แก่ พระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๒๐ และพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ และเมื่อพิจารณาข้อความจากคำร้องและข้อความจากหนังสือที่ร้องเรียนต่อผู้ร้องแล้ว อนุমানได้ว่า ผู้ร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓ รายการตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ลักษณะบริการ ประเภทที่ ๑๒.๐๑ กิจการโทรคมนาคม อัตราภาษีจัดเก็บตามมูลค่าง่ายละ ๕๐ ซึ่งเป็นพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชกำหนดตามมาตรา ๓ จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติที่มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย ด้วยเหตุผลข้างต้น ประเด็นตามคำร้องที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยจึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓ เฉพาะพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ ๑๒ ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ประเภทที่ ๑๒.๐๑ กิจการโทรคมนาคม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๒) และมาตรา ๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติที่รับรองหลักการที่ว่าคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมไว้เป็นการเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยในส่วนของกิจการโทรคมนาคมนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ใช้บังคับและกำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เพื่อทำหน้าที่หลักในการบริหารความถี่วิทยุ อนุญาต และกำกับดูแลการใช้ความถี่วิทยุ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข ค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตและการกำกับดูแลการใช้ความถี่วิทยุเพื่อกิจการโทรคมนาคมไว้โดยเฉพาะเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๒) เป็นบทบัญญัติรับรองหลักประกันความมั่นคงแห่งการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญา ซึ่งมีความสมบูรณ์อยู่ในขณะที่กฎหมายอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ มีผลใช้บังคับหรือจนกว่าการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญานั้นจะสิ้นสุดไป

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติมุ่งคุ้มครองให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ วรรคสอง เท่านั้น

สำหรับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตฯ เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดประกอบคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรีแล้ว ฟังได้ว่า การจัดเก็บภาษีรัฐบาลอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๙ คที่บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากร ซึ่งการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตดังกล่าวเป็นกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายด้านภาษีว่า กิจกรรมที่ได้รับสัมปทานจากรัฐหรือประโยชน์จากสัมปทานของรัฐต้องเสียภาษีจากการใช้ประโยชน์ในกิจการที่ได้รับสัมปทานนั้น ประกอบกับความจำเป็นที่ว่า รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการโทรคมนาคม คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยต้องแปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด อันมีผลทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ซึ่งได้จากค่าส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้รับจากการให้สัมปทานแก่เอกชนที่เข้าร่วมตามสัญญาสัมปทาน ซึ่งภายหลังจากที่รัฐวิสาหกิจทั้งสองได้แปรรูปแล้ว รายได้ดังกล่าวทั้งหมดส่วนใหญ่จะตกเป็นของผู้ถือหุ้น มิใช่ตกเป็นรายได้ของรัฐทั้งหมดอีกต่อไป สำหรับการกำหนดให้การจัดเก็บอยู่ในรูปของภาษีสรรพสามิต เนื่องจากกิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจึงใช้มาตรการทางภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นภาษีที่เรียกเก็บเป็นการเฉพาะจากสินค้าและบริการชนิดใดชนิดหนึ่งที่มีเหตุผลสมควรที่จะต้องรับภาระภาษีเพิ่มเติมจากการจัดเก็บภาษีจากรายได้หรือรายรับนั้นมารองรับในการจัดเก็บภาษีจากรายได้จากการประกอบกิจการโทรคมนาคม จึงเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวเป็นเพียงนโยบายแห่งรัฐด้านการจัดเก็บรายได้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดทำประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ไม่ได้เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพ หรือจำกัดการเข้าถึงการใช้ประโยชน์สาธารณะจากทรัพยากรสื่อสารของชาติแต่อย่างใด ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เช่นไร ก็ยังใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้อยู่เช่นนั้น จึงไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสื่อสารของชาติแต่อย่างใด

นอกจากนี้ การใช้อำนาจของรัฐในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามพระราชกำหนดนี้ มิได้เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของ กทช. ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตามมาตรา ๔๐ ไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดมิได้เป็นเงื่อนไขหรือองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียม และค่าบริการของผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการ และไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะบังคับใช้เพื่อกำกับกิจการโทรคมนาคม กทช. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายทุกประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการโทรคมนาคม หรือกำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม ดังนั้น การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนี้จึงเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลตามที่กฎหมายด้านภาษีกำหนดไว้ โดยไม่เป็นการใช้อำนาจที่เข้าซ้อนหรือเป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจของ กทช. แต่อย่างใด

สำหรับในส่วน of มาตรา ๕๐ นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่รับรองว่า การจำกัดเสรีภาพการประกอบอาชีพจะกระทำมิได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นบทบังคับโดยเด็ดขาด เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพ

ดังกล่าวสามารถกระทำได้ ถ้าเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ วรรคสอง ซึ่งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนี้เป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์หารายได้เข้ารัฐเพื่อรักษาความมั่นคงทางการคลังและเศรษฐกิจของประเทศ โดยเป็นการเรียกเก็บจากรายได้ของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม อีกทั้งยังเป็นมาตรการที่จัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน โดยการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่จัดเก็บในอัตราที่เท่ากันหมดทุกรายซึ่งมีความเสมอภาคและเป็นธรรม

๔. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓ เฉพาะพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ ๑๒ ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ประเภทที่ ๑๒.๐๑ กิจการโทรคมนาคม ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๒) และมาตรา ๕๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายนพดล เสงเจริญ นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายผั่น จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชาชาญ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโซ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัครโรจน์ นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๑๑๓ ก วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

ย่อโดย : นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์
กลุ่มงานคดี ๕