

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๘

วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓ เฉพาะพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ ๑๒ ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ประเภทที่ ๑๒.๐๑ กิจการ โทรคมนาคม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๒) และมาตรา ๕๐

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ยื่นคำร้องพร้อมความเห็น ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งกำหนดพิกัดอัตราภาษี ขึ้นใหม่ โดยขยายพิกัดไปยังกิจการโทรคมนาคม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๒) และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า นายพลทรัพย์ ปิยะอนันต์ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา และคณะ และนางสาวสายรุ้ง ทองปลอน ตัวแทนเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน และคณะ ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตขึ้นใหม่ โดยขยายพิกัดไปยังกิจการโทรคมนาคม ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๒) และมาตรา ๕๐ ขอให้ผู้ร้อง เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องจึงเสนอความเห็น (ปรากฏรายละเอียดความเห็นตามคำร้อง) พร้อมคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗

(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งกำหนดพิศัตถ์อัตราภาษีสรรพสามิตขึ้นใหม่ดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๒) และ มาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และให้ผู้เกี่ยวข้องชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา

นายกรัฐมนตรชี้แจง สรุปว่า กิจการโทรคมนาคม ตามที่ได้ตราไว้ในพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิศัตถ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนี้ มิใช่เป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการอนุญาตหรือค่าตอบแทนใบอนุญาตจากผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคม แต่เป็นการเรียกเก็บภาษีจากผู้มีรายได้ในกิจการโทรคมนาคม ทั้งการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม โดยกระทรวงการคลัง ก็ไม่เป็นการแทรกแซงอำนาจของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง และมาตรา ๓๓๕ (๒) และไม่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ชี้แจง สรุปว่า กทช. เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ มีอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารคลื่นความถี่วิทยุ การอนุญาตและกำกับการใช้ความถี่วิทยุเพื่อกิจการโทรคมนาคม ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เจื่อนใจค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมเพื่อการนั้น รวมถึงการประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วย ส่วนการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ เป็นการดำเนินการตามนโยบายบริหารการคลังซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการภายใต้เจื่อนใจและหลักเกณฑ์ของกฎหมายซึ่ง กทช. ไม่มีอำนาจในการกำหนดแนวนโยบายการคลังสาธารณะและการดำเนินการ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะชี้แจง สรุปว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ ระบุไว้ในพิกัดอัตราภาษีตอนที่ ๑๒ ว่ามุ่งจัดเก็บจากกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยระบุกิจการโทรคมนาคมเป็นประเภทที่ ๑๒.๐๑ นั้น เป็นการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการ สาธารณะอันเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพ เป็นพฤติกรรมเลียงกฎหมายรัฐธรรมนูญด้านภาษีอากร และขัดรัฐธรรมนูญ

นางสาวสายรุ้ง ทองปลอน และคณะชี้แจง สรุปว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเพื่อ ขยายฐานพิภคครอบคลุมไปยังกิจการโทรคมนาคม นั้น เป็นการผลักดันของกลุ่มทุนให้รัฐบาลดำเนินการ แปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมมาโดยตลอด การบังคับใช้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับอาจมีผลให้ เอกชนผู้ร่วมการงานบางรายผูกขาดตลาดมือถือและกิจการโทรคมนาคม เป็นการกีดกันผู้ประกอบการ รายใหม่ซึ่งจะทำให้ไม่มีการแข่งขัน ทั้งอาจทำให้ฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาลก้าวล่วงอำนาจของ กทช. โดยตรงได้ และการแปรสัญญาสัมปทานกิจการโทรคมนาคมเป็นการแปลงความเป็นพลเมือง โดยเปลี่ยนสถานภาพประชาชนในฐานะพลเมืองแห่งรัฐมาเป็นผู้บริโภคนิ่ง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว ตามคำร้อง มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า การที่ผู้ร้องขอให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของ บุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ...” เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นมาเพื่อ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ให้ส่ง ความเห็นเช่นนั้น ...เพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” เมื่อพระราชกำหนดเป็นกฎหมาย ที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามความหมายดังกล่าว และแม้ประเด็นที่ขอไม่ไ้ระบุบทบัญญัติมาตราใด ก็พออนุมานได้ว่า

หมายถึง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓ ที่มีข้อความให้ใช้พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชกำหนดนี้แทน โดยการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมตามคำร้องจะปรากฏในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ประเภทที่ ๑๒.๐๑ กิจการโทรคมนาคม ซึ่งข้อความที่ว่าพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติ ถือเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติ ประเด็นตามคำร้องจึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ได้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า 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

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะ” เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการใช้สอยทรัพยากรของชาติ โดยมีหลักการระบุถึงความเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ ฯ โดยรับรองสถานะของคลื่นความถี่ว่าเป็นทรัพยากรของชาติ ผู้ใดจะยึดถือครอบครองเป็นเจ้าของไม่ได้ เพราะเป็นทรัพยากรส่วนรวมที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้สอยคลื่นความถี่ ฯ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

ส่วนพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกความในตอนที่ ๕ สถานบริการของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชกำหนดนี้แทน” ตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ลักษณะบริการ “กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ” หมายความว่า การประกอบกิจการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการให้บริการแก่ประชาชนทั่วไป โดยได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ให้ดำเนินการได้ ประเภทที่ ๑๒.๐๑ กิจการโทรคมนาคม อัตราภาษีตามมูลค่า ร้อยละ ๕๐

บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าว เป็นกรณีที่มีรัฐมนตรีมีนโยบายการบริหารด้านภาษีโดยกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีจากการประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐซึ่งได้รับผลประโยชน์พิเศษ โดยรัฐบาลมีนโยบายภาษีที่ว่า รัฐบาลจะเรียกเก็บภาษีจากกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐหรือประโยชน์จากสัมปทานของรัฐ ซึ่งผู้ใช้สอยประโยชน์เช่นว่านั้นมีหน้าที่ต้องเสียภาษีโดยเรียกเก็บในรูปแบบภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นการเรียกเก็บจากรายได้ที่ได้จากการให้บริการนั้น เพื่อจัดหารายได้เข้ารัฐนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดทำประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ไม่ได้เป็นการลดอนสิทธิและเสรีภาพ หรือจำกัดการเข้าถึงการใช้ประโยชน์สาธารณะจากทรัพยากรสื่อสารของชาติแต่อย่างใด สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๔๐ มิได้ถูกระทบกระเทือนยังคงมีอยู่เช่นเดิม

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๓๓๕ บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้ง่อนไขดังต่อไปนี้ ... (๒) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๐ มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ กฎหมายที่จะตราขึ้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ซึ่งมีผลสมบูรณ์อยู่ในขณะที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับจนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น จะสิ้นผล” องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม ตามที่กฎหมายบัญญัติตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๒) ได้แก่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) คณะกรรมการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) คณะกรรมการประกอบกิจการโทรคมนาคม มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๕๑ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ฯ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม ฯ ตามลำดับ

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการจัดหารายได้ให้รัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เป็นการสร้างความมั่นคงในระบบการคลังสาธารณะของประเทศ มิได้มี วัตถุประสงค์ที่จะบังคับใช้เพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมแต่อย่างใด เป็นการเรียก เก็บภาษีจากรายได้ของผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคมที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ หรือประโยชน์ จากสัมปทานของรัฐจึงต้องเสียภาษีจากการใช้ประโยชน์นั้น ซึ่งแตกต่างจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ตามอำนาจหน้าที่ของ กทช. ที่เป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการ กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม เป็นคนละกรณีการเก็บภาษีสรรพสามิตจากรายได้ของ ผู้ประกอบการจึงมิได้เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของ กทช. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตามมาตรา ๔๐ แห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งไม่เป็นการใช้อำนาจที่ซ้ำซ้อนหรือแทรกแซงการใช้อำนาจของ กทช. นอกจากนี้ การประกาศปรับเปลี่ยนอัตราภาษีสรรพสามิต หากหมดความจำเป็นก็สามารถยกเลิกหรือแก้ไขได้ ไม่เป็นการลิดรอนอำนาจของ กทช. ในการกำหนดค่าธรรมเนียม แต่อย่างใด

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เป็นกรณีที่รัฐกำหนดนโยบายด้านภาษีโดยกำหนดให้ มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากการประกอบกิจการโทรคมนาคมซึ่งเป็นกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ ที่บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการ ทหาร เสียภาษีอากร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งแต่เดิมพระราชบัญญัติองค์กรโทรศัพท แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย ต่างกำหนดให้กิจการ โทรคมนาคมเป็นสิทธิเด็ดขาดและอำนาจผูกขาดเป็นของหน่วยงานของรัฐ ต่อมารัฐบาลได้มีนโยบาย ให้องค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย ขยายการให้บริการโดย เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนหรือร่วมการทำงานเพื่อขยายการให้บริการให้ทันกับความต้องการ ของประชาชน โดยจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้ตามสัญญาที่ตกลงกัน แม้ต่อมารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ จะกำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการ โทรคมนาคม และมีพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ฯ และพระราชบัญญัติการประกอบ กิจการโทรคมนาคมฯ กำหนดให้มี กทช. เป็นผู้กำกับกิจการโทรคมนาคมก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ได้ บัญญัติเป็นหลักประกันไว้ในมาตรา ๓๓๕ (๒) ว่า “มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๐ มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว.... ทั้งนี้ กฎหมายที่จะตราขึ้น จะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ซึ่งมีผลสมบูรณ์อยู่ในขณะที่ กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับจนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น จะสิ้นผล”

ส่วนบทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวกำหนดให้กิจการโทรคมนาคมเป็นบริการประเภทที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตโดยกำหนดพิภคอัตราภาษีไว้ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้าง ค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทนหรือค่าบริการซึ่งเป็นอำนาจของ กทข. แต่อย่างไร เนื่องจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามอำนาจของ กทข. จะมีลักษณะเป็นค่าตอบแทนการออกใบอนุญาตการใช้คลื่นความถี่ และการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม แต่การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดหารายได้ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ ดังข้อวินิจฉัยข้างต้น การที่รัฐกำหนดให้เก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงในค่าส่วนแบ่งรายได้ และมีใช่เป็นการแปลงหรือแก้ไขสัญญาสัมปทาน โดยผู้ประกอบการรายเก่ายังคงต้องเสียค่าส่วนแบ่งรายได้เท่าเดิมตามสัญญาที่ตกลงกันไว้ก่อนพระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ สำหรับในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น เป็นบทบัญญัติมุ่งคุ้มครองให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ห้ามการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ วรรคสอง และต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมเป็นการหารายได้เข้ารัฐเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นไปตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ...” พระราชกำหนดทั้งสองฉบับจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๒) และมาตรา ๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิภคอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓ เฉพาะพิภคอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ ๑๒ ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ประเภทที่ ๑๒.๐๑ กิจการโทรคมนาคม ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๒) และมาตรา ๕๐

นายศักดิ์ เตชชาชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ