

บันทึก

เรื่อง การบัญญัติเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ

ตามที่คณะรัฐมนตรีต้องการทราบว่าจะถืออะไรเป็นหลักวินิจฉัยว่าค่าธรรมเนียมอย่างไรควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติและค่าธรรมเนียมอย่างไรควรบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงนั้น

ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า

(ก) จะถือเอาสภาพแห่งค่าธรรมเนียมเป็นหลักวินิจฉัยก็เป็นการยากเพราะเหตุว่าค่าธรรมเนียมมีมากมายหลายชนิด และว่าด้วยเรื่องต่างๆ กันจนนับไม่ถ้วน บางเรื่องก็สำคัญ บางเรื่องก็ไม่สำคัญ ที่จะแยกประเภทของเรื่องต่างๆ เหล่านั้นแทบจะเป็นการพันวิสัย

(ข) จะถือเอาจำนวนแห่งค่าธรรมเนียมเป็นหลักวินิจฉัยก็ยากอีก เพราะเหตุว่าจำนวนย่อมมีแตกต่างกันไปมากเหมือนกัน จะถือเอาจำนวนค่าธรรมเนียมเท่าใดเป็นหลักกว่าถ้าต่ำกว่านั้น ควรบัญญัติไว้ในกฎกระทรวง และถ้าสูงกว่าจึงควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติก็ไม่ได้ เพราะว่าจะแต่ละจำนวนจะต้องพิจารณาประกอบกับสาระสำคัญของค่าธรรมเนียม เงิน ๕ บาท อาจเป็นค่าธรรมเนียมที่มากไปในกรณีหนึ่ง และอาจน้อยเกินไปในอีกกรณีหนึ่งก็เป็นได้

รวมความว่าหลักที่จะวินิจฉัยแบ่งแยกว่า ค่าธรรมเนียมอย่างไรควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติและค่าธรรมเนียมอย่างไรควรบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงนั้นมิได้เกี่ยวกับปัญหาในทางบริหารหรือในทางการเงิน

ทั้งนี้ควรจะเป็นปัญหาในทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ ควรมีนโยบายอย่างใดวางลงไว้เสียครั้งหนึ่งตลอดไป เพื่อถือเป็นหลักในการที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมโดยอาการอย่างเดียวกัน

วิธีการต่างๆ ที่อาจถือตามได้ มีอยู่ดังต่อไปนี้ คือ

(ก) กำหนดค่าธรรมเนียมไว้ในพระราชบัญญัติ วิธีนี้มีประโยชน์ในการยังให้มีความเข้าใจอันแท้จริงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และจะไม่มีเรื่องข้องใจสงสัยเกิดขึ้นได้ในกาลภายหน้า แต่ก็มีทางเสียในการที่จะต้องออกพระราชบัญญัติทุกครั้ง เมื่อต้องการแก้ค่าธรรมเนียม (ซึ่งบางทีก็เป็นการแก้ไขเล็กน้อย) หรือทุกครั้งเมื่อจะต้องกำหนดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม เพื่อฝ่ายบริหารจะได้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งได้บังคับไว้

(ข) กำหนดค่าธรรมเนียมไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งเป็นวิธีที่กฎหมายต่างๆ ที่ใช้อยู่เวลานี้ดำเนินอยู่โดยมาก และเป็นวิธีที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะในเรื่องเช่นนี้รัฐมนตรีชอบที่จะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องการมอบอำนาจ แต่ก็มีทางเสีย คือ เป็นการโอนอำนาจการกำหนดค่าธรรมเนียมไปจากฝ่ายนิติบัญญัติ ในบาง

กรณีฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะเห็นว่าค่าธรรมเนียมที่รัฐมนตรีกำหนดไว้นั้นยังไม่เหมาะสม

(ค) วิธีการที่จะดำเนินเป็นสายกลาง ควรเป็นดังนี้คือ ให้อำนาจไว้ในพระราชบัญญัติให้รัฐมนตรีกำหนดค่าธรรมเนียมได้ แต่ไม่เกินกว่าอัตราคั่นสูงที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ วิธีนี้ได้เคยมีมาบ้างแล้ว (เช่น ในพระราชบัญญัติการพนันรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตการเล่นโตเตโลเซเตอร์ บุกเมกิง ฯลฯ เสียภาษีไม่เกินกว่าร้อยละสิบแห่งรายรับ) วิธีนี้เป็นหลักประกันอันสำคัญว่า ค่าธรรมเนียมจะต้องมีอัตราพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อรัฐมนตรีระวางที่จะไม่กำหนดค่าธรรมเนียมเสียทีเดียวในอัตราคั่นสูง ซึ่งอาจทำให้ค้านได้ว่าเป็นการทำให้เสียความมุ่งหมายอันเที่ยงธรรมแห่งวิธีการนี้

ฉะนั้น จึงไม่น่าสงสัยว่า นโยบายข้อหลังตามที่กล่าวมาในข้อ (ค) ข้างบนนี้มีเหตุผลที่ดีควรดำเนินการมากกว่าอื่น

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๔๗๙