

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” เพื่อเป็นการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ทำให้ประชาชนมีหลักประกันที่จะเลือกประกอบอาชีพได้โดยอิสระตามความต้องการของแต่ละบุคคล ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น ไม่ถูกจำกัดหรือถูกกีดกันโอกาสในการประกอบอาชีพสุจริต อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวได้วางเงื่อนไขของการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไว้ โดยวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพิกงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา” ด้วยเหตุนี้ การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลจึงกระทำมิได้ เว้นแต่จะเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ จะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หรือเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่มาตรา ๔๐ วรรคสองและวรรคสามได้กำหนดไว้ และกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับ

เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ได้บัญญัติถึงนโยบายหลักด้านเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ”

สำหรับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตทั้งระบบรวมถึงกฎหมายว่าด้วยยาสูบ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยบทบัญญัติในส่วนว่าด้วยยาสูบมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมอุตสาหกรรมยาสูบ การจำหน่ายยาสูบ กำหนดอำนาจของรัฐในการจัดเก็บภาษีจากสินค้ายาสูบ บัญญัติให้มีการควบคุมกระบวนการของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการอันทำให้ได้มาซึ่งวัตถุดิบในการทำหรือผลิตยาสูบ การประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ การขายยาสูบ และการนำใบยาหรือยาสูบเข้ามาในราชอาณาจักร ถือเป็นเจตนารมณ์ที่ใช้บังคับมาตั้งแต่การตราพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยยาสูบฉบับแรกของประเทศไทย รวมถึงพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๖ และพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยในเรื่องการควบคุมการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบประเภทบุหรี่ซิการ์เรตนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า “การผลิตบุหรี่ยิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ” อันคงหลักการตามกฎหมายเดิม ได้แก่ พระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๖ มาตรา ๒๑ และพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ ที่กำหนดให้การทำบุหรี่ยิการ์เรตเพื่อการค้าเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐแต่ผู้เดียว

ประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔

บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เพื่อประโยชน์ของรัฐในการหารายได้ ซึ่งได้รับจากการจัดเก็บภาษีและกำไรในการดำเนินกิจการของโรงงานยาสูบหรือการยาสูบแห่งประเทศไทย ในปัจจุบัน รวมทั้งมีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมการผลิตและการบริโภคบุหรี่ซิการ์เรต เนื่องจากบุหรี่ซิการ์เรต เป็นยาสูบที่มีผู้บริโภคจำนวนมาก เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในวงกว้างทำให้เกิดอันตราย จากการเสพติด จำเป็นต้องควบคุมการผลิตทั้งปริมาณและคุณภาพ จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามา ควบคุมดูแลโดยกำหนดให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ถึงแม้ในระบบเศรษฐกิจ แบบเสรีซึ่งเชื่อในกลไกตลาด รัฐจะต้องขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม โดยให้มีการแข่งขัน โดยเสรี เมื่อมีการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตจะทำให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์โดยตรง เช่น ผู้บริโภค สามารถเลือกซื้อสินค้าที่หลากหลายได้ในราคาที่ เป็นธรรม แต่โดยที่บุหรี่ซิการ์เรตเป็นสินค้าที่มี ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ดังนั้น หากปล่อยให้เอกชนผลิตบุหรี่ซิการ์เรตโดยเสรี ย่อมส่งผลให้ ปริมาณบุหรี่ซิการ์เรตเพิ่มขึ้นอย่างมากและมีราคาถูกลง อัตราผู้สูบบุหรี่ก็จะสูงขึ้น ยากต่อการควบคุม คุณภาพ โดยเฉพาะเยาวชนสามารถเข้าถึงและหาซื้อได้โดยง่าย ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการรักษาพยาบาล ผู้เจ็บป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากบุหรี่ จึงไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภค มิได้เป็นการยกระดับมาตรฐาน การครองชีพของประชาชนในชีวิตประจำวัน และขัดกับนโยบายของภาครัฐที่ต้องการลดการบริโภคยาสูบ ดังจะเห็นได้จากมีการริเริ่มตราพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติ คุ่มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จนมาถึงพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในปัจจุบัน เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และยกระดับการคุ้มครอง สุขภาพอนามัยของประชาชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของชาติ ให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO Framework Convention on Tobacco Control) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ด้วยเหตุนี้ การที่พระราชบัญญัติ ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาด ของรัฐ จึงเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ถือเป็นประโยชน์ มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะประการหนึ่ง ที่รัฐสามารถตรากฎหมายขึ้นจำกัดเสรีภาพของบุคคล ในการประกอบอาชีพผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเพื่อการค้าได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง และบทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง

หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ด้านเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยตรง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ที่บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ยิกาแรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ถือเป็น การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐประการหนึ่ง อันเป็นภารกิจของรัฐในฐานะผู้มีบทบาทในทางเศรษฐกิจที่อาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผล โดยไม่ต้องมีการยินยอมของเอกชน มีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมการผลิตบุหรี่ยิกาแรตและควบคุมการบริโภคยาสูบของประเทศ เนื่องจากบุหรี่ยิกาแรตถือเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน จำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิต กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน มิได้เป็นกรณีที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมบุหรี่ยิกาแรต ไม่ถือเป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และไม่ถือเป็นการที่รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ เนื่องจากการที่รัฐตรากฎหมายให้การผลิตบุหรี่ยิกาแรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ