

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

เมื่อพิจารณาจากความเป็นมาและเจตนารมณ์ของกฎหมายตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งบัญญัติว่า “การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐ” เป็นส่วนหนึ่งของความเป็นมาและเจตนารมณ์ของกฎหมายในการที่จะให้รัฐควบคุมกระบวนการ ในการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มีความเป็นมาและเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐควบคุม กระบวนการในการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ โดยในส่วนของ การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยิกาแรตนั้น กฎหมายบัญญัติให้รัฐควบคุมในลักษณะที่เป็นการผูกขาดของรัฐ

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ รัฐสภาได้มีการตราพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้นใช้บังคับ โดยเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติยกเลิกกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ทั้งสิ้น ๗ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๖ พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติ จัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. ๒๕๒๗ ทั้งนี้ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับยาสูบนั้น พระราชบัญญัติภาษี สรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังคงนำเอาหรือรับเอาหลักการบางเรื่องหรือบางประการ อันเกี่ยวกับการควบคุมกระบวนการของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการอันทำให้ได้มาซึ่งวัตถุดิบในการทำหรือ ผลิตยาสูบ การประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ การขายยาสูบ และการนำไปขายหรือยาสูบเข้ามาใน

ราชอาณาจักรที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาบัญญัติไว้ด้วย โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็ยังนำเอาหรือรับเอาหลักการในการควบคุมการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบประเภทบุหรี่ซิการ์เรตที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๔ ด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่า มาตรา ๑๖๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติว่า “การผลิตบุหรี่ยิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ” นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีความเป็นมาและเจตนารมณ์อย่างเดียวกับความเป็นมาและเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ เพราะบทบัญญัตินี้เกิดจากการนำเอาหรือรับเอาหลักการตามบทบัญญัติตามกฎหมายเดิม มาบัญญัติไว้ในกฎหมายใหม่นั้นเอง

เห็นว่าแนวคิดการให้การผลิตบุหรี่ยิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เป็นแนวคิดที่เน้นบทบาทของรัฐในฐานะผู้ควบคุมและดำเนินกิจการทุกอย่างเสียเอง มีผลทำให้การบริหารราชการมีลักษณะเป็นการผูกขาดไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเพื่อให้การดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ และเหตุผลในการตรากฎหมายว่าด้วยยาสูบที่มุ่งควบคุมอุตสาหกรรมบุหรี่ยิการ์เรต ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการผลิตบุหรี่ยิการ์เรตซึ่งเป็นยาเสพติดที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะบุหรี่ยิการ์เรตที่มีการผลิตและบริโภคเป็นจำนวนมาก ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง จึงกำหนดให้อุตสาหกรรมการผลิตบุหรี่ยิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ นั้น เหมาะสมกับยุคสมัยที่เทคโนโลยีไม่ทันสมัย และเอกชนไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ตลอดจนเครื่องมือ และเงินทุนในการผลิตบุหรี่ยิการ์เรตให้มีคุณภาพและมาตรฐานได้ ย่อมมีความจำเป็นและความเหมาะสมที่รัฐควรเป็นผู้เข้ามาผูกขาดในการผลิตบุหรี่ยิการ์เรตแต่เพียงผู้เดียว แต่ในปัจจุบันเทคโนโลยีและเครื่องมือในการผลิตมีความทันสมัย และเอกชนมีความรู้ความเชี่ยวชาญและเงินทุนที่สามารถผลิตบุหรี่ยิการ์เรตให้มีคุณภาพและมาตรฐาน รัฐจึงไม่ควรผูกขาดกิจการบุหรี่ยิการ์เรตแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป โดยควรเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถผลิตบุหรี่ยิการ์เรตได้ด้วย โดยรัฐคอยควบคุมคุณภาพการผลิต ปริมาณการผลิตและตรวจสอบคุณภาพและการจำหน่ายบุหรี่ยิการ์เรต ตลอดจนการจัดเก็บภาษีบุหรี่ยิการ์เรต จึงน่าจะเพียงพอและมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันแล้ว นอกจากนี้ แม้รัฐจะผูกขาดการผลิตบุหรี่ยิการ์เรต แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่อาจควบคุมบุหรี่ยิการ์เรตที่นำเข้ามาจากต่างประเทศได้ทำให้วัตถุดิบประสงค์ที่มุ่งเน้นการควบคุมปริมาณของบุหรี่ยิการ์เรตที่มีจำหน่ายไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยยาสูบของไทย การเปิดเสรีนำบุหรี่ยิการ์เรตจาก

ต่างประเทศมาจำหน่ายในประเทศไทย ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อเอกชนไทยที่มีความต้องการและมีศักยภาพพอในการประกอบอุตสาหกรรมหรือผลิตบุหรี่ซิการ์เรตจำหน่ายภายในประเทศได้ การที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรต เป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ถือเป็นการที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้เอกชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และไม่พัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรมดังกล่าว อีกทั้ง ปัจจุบันนี้ การผูกขาดการผลิตบุหรี่ของรัฐไม่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะแต่อย่างใด ดังนั้นจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

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



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ