

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินันท์ 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 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่บัญญัติคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ ยกเว้นเป็นไปตามเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเท่าที่จำเป็นที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นการกำหนดแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยใช้หลักการตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่มุ่งหมายให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและยั่งยืนตามหลักการเศรษฐกิจพอเพียง คำนึงถึงความสมดุลในการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนเพื่อเป็นกลไกในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงการจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมและการกำหนดหลักการแห่งความจำเป็นที่รัฐต้องประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือจัดทำบริการสาธารณะ สำหรับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การจัดระบบเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต

กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ เป็นต้น ที่ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานและไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดระบบใหม่เป็นการสะดวกในการใช้ทั้งประชาชนผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายและส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ บทบัญญัติดังกล่าวคงหลักการเช่นเดิมตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖

พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการโดยทั่วไปของการควบคุมการค้าต้องมีความเป็นอิสระตามหลักการแข่งขันอย่างเสรีทั้งเอกชนด้วยกัน หรือรัฐกับเอกชน ไม่มีการผูกขาดระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ไม่ถูกจำกัดหรือแทรกแซงโดยรัฐโดยตรง เพื่อเป็นการคุ้มครองให้ทุกคนสามารถแข่งขันกันได้โดยไม่มีข้อจำกัดและใช้บังคับกับรัฐด้วยหากรัฐเป็นผู้เข้าร่วมแข่งขันเพื่อเป็นหลักประกันการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรี หลักการที่รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับประชาชน เนื่องจากสถานะของรัฐกับประชาชนมีความไม่เท่าเทียมกัน เช่น การตรากฎหมายมาบังคับใช้เพื่อเอื้อประโยชน์แก่รัฐเอง การกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตต่อรัฐ เป็นต้น แต่มีข้อยกเว้นว่าหากรัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ รัฐอาจกำหนดมาตรการในการจำกัดเสรีภาพได้ เสรีภาพในการประกอบอาชีพได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ แต่วิธีการใช้เสรีภาพต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การตรากฎหมายที่ขัดต่อเสรีภาพต้องเป็นกรณีที่ไม่ใช่การคุ้มครองสิทธิ หรือใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือตามอำเภอใจ แต่หากเป็นกรณีที่การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจำกัดเสรีภาพบางประการด้วยเหตุผลเนื่องจากคำนึงถึงสุขภาพของประชาชนเป็นสำคัญ เช่น หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการควบคุมและป้องกันโรค การรักษาพยาบาลและฟื้นฟูสุขภาพด้วย ในการห้ามประกอบกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นเหตุผลที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดในกิจกรรมนั้น ๆ ซึ่งจะทำให้สิทธิในการประกอบกิจการเป็นของรัฐโดยเอกชนไม่สามารถเข้ามาแข่งขันได้ ลักษณะของการผูกขาดได้แก่ การผูกขาดทั้งภาคการผลิต การผูกขาดเฉพาะกระบวนการผลิต โดยผลของกฎหมายการผูกขาดนั้นประสงค์จะให้การประกอบกิจการบางประเภทตกเป็นของรัฐ ไม่ให้เอกชนเข้ามาแข่งขันโดยสิ้นเชิง จึงต้องพิจารณาถึงเหตุผลของการผูกขาดของรัฐว่าเหมาะสมเพียงใด

โดยที่บุหรี่ซิการ์เรต หมายความว่า ยาเส้นหรือยาเส้นปรุง ไม่ว่าจะมีใบยาแห้งหรือยาอัดเจือปนหรือไม่ ซึ่งมวนด้วยกระดาษหรือวัตถุที่ทำขึ้นใช้แทนกระดาษ หรือใบยาแห้งหรือยาอัด โดยบุหรี่

ซิกาเรตอยู่ในส่วนของบทบัญญัติว่าด้วย “ยาสูบ” ที่ประกอบด้วยใบยาหรือยาอัดที่เป็นส่วนของต้นยาสูบ ต้นยาสูบเป็นพืชนิโคทีนนาทาแบกุ่ม (Nicotianatabacum) ใบของยาสูบมีสารประกอบไนโตรเจนที่เรียกว่า แอลคาลอยด์ ซึ่งมีนิโคตินเป็นองค์ประกอบทำให้เกิดลักษณะเฉพาะตัวของยาสูบ ต้นยาสูบจะผลิตสารนิโคตินที่รากแล้วส่งไปเก็บไว้ที่ใบ สารนิโคตินในใบยาสูบมีคุณสมบัติฆ่าสิ่งมีชีวิต ใช้ผสมยารักษาสัตว์ มีผลกระทบต่อระบบการทำงานต่าง ๆ ของร่างกายให้ผ่อนคลายสบายใจขณะสูบบุหรี่ การบริโภคยาสูบทำให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพของประชาชนและอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อส่วนรวม ทางด้านการเพาะปลูกต้นยาสูบมีความสำคัญต่อเกษตรกรและเป็นแหล่งผลิตรายได้ของรัฐ จึงต้องกำหนดนโยบายด้านยาสูบให้เป็นทั้งส่งเสริม ควบคุมการผลิตและจำหน่ายให้มีคุณภาพมาตรฐาน รวมถึงการรักษามาตรฐานคุณภาพของยาสูบอีกด้วย การควบคุมการบริโภคยาสูบ กระบวนการผลิตและจำหน่ายให้ได้ยาสูบที่มีคุณภาพ เพื่อเป็นการปกป้องอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศ การกำหนดนโยบายยาสูบจึงเป็นนโยบายของรัฐที่ต้องคำนึงถึงคุณค่าของสังคมและเป็นนโยบายในการจัดระเบียบโดยรัฐเข้าไปดำเนินการเองทั้งทางด้านการผลิต การควบคุมคุณภาพของใบยาซึ่งผู้เพาะปลูกต้นยาสูบต้องได้รับอนุญาตให้ทำการเพาะปลูกได้ การควบคุมปริมาณการผลิตให้มีความเหมาะสม อีกทั้งควบคุมด้านราคา ซึ่งหากไม่มีการควบคุมและให้มีการผลิตอย่างเสรีจะมีผลให้มีการแข่งขันด้านการผลิตและราคาอย่างรุนแรง บุหรี่ซิกาเรตจะมีปริมาณมากขึ้นและราคาถูกลง เยาวชนที่เป็นทรัพยากรสำคัญของชาติเข้าถึงและหาซื้อได้ง่ายส่งผลกระทบต่อสุขภาพและพละอนามัยของประชาชน การเปิดเสรีทำให้มีการนำเข้าใบยาจากต่างประเทศหรือมาตั้งฐานการผลิตในไทย ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำ มีผู้ผลิตหลายรายไม่สามารถควบคุมคุณภาพได้ ราคาจึงถูกกว่าบุหรี่ยิกาเรตของไทยทำให้ประชาชนหันไปบริโภคสินค้าต่างประเทศส่วนแบ่งตลาดของสินค้าไทยจะลดลง ไม่สามารถถ่วงดุลการเข้ามาของบุหรี่ต่างประเทศได้ส่งผลกระทบต่อส่วนแบ่งตลาดของไทย แต่อย่างไรก็ตาม รัฐมิได้ผูกขาดในกิจกรรมทั้งหมดเสียทีเดียว แต่ยังเปิดโอกาสให้นำเข้าบุหรี่ยิกาเรตจากต่างประเทศมาจำหน่ายได้ การผูกขาดด้านการผลิตทำให้รัฐบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ด้านรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐที่ไม่มุ่งหากำไรสูงสุดดังเช่นเอกชน เป็นไปเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชนที่สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐที่ต้องการลดการบริโภคยาสูบและเป็นไปตามมาตรการของ WTO (World Trade Organization: WTO) และ FCTC (The Framework Convention on Tobacco Control – FCTC) ที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรการต่าง ๆ ที่ต้องการลดจำนวนผู้บริโภคยาสูบทั่วโลก

อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองประโยชน์ให้กับเกษตรกร ผู้เพาะปลูกต้นยาสูบที่ภาครัฐให้การส่งเสริมและรับซื้อใบยาจากเกษตรกร หากเปิดเสรีจะทำให้มีการนำเข้าใบยาจากต่างประเทศ ทำให้การรับซื้อใบยาจากเกษตรกรไทยน้อยลงส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรกร การกำหนดให้การผลิตบุหรี่ซิการ์แรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่คำนึงถึงการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองสุขภาพของผู้บริโภค เป็นการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมและเป็นกรณีที่ต้องบัญญัติเพื่อคุ้มครองสุขภาพเพื่อความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน แม้ว่าจะกระทบต่อผลประโยชน์ของเอกชนบ้างก็ตาม แต่เป็นภารกิจหลักที่สำคัญของรัฐที่ต้องกำหนดนโยบายควบคุมและมีความเป็นธรรมแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

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



(นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ