

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

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (บริษัท โฆสิตพิพัฒน์ จำกัด) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๖๕/๒๕๖๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

บริษัท โฆสิตพิพัฒน์ จำกัด ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องสรรพสามิตพื้นที่นนทบุรี ที่ ๑ กรมสรรพสามิต ที่ ๒ และรองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายได้ ที่ ๓ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมยาสูบชนิดบุหรี่ยิกาแรตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่าการประกอบกิจการอุตสาหกรรมยาสูบชนิดบุหรี่ยิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ จึงไม่สามารถอนุมัติใบอนุญาตได้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และขอให้ส่งคำโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๕ และมาตรา ๕

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าแม้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ จะบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ แล้ว แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุมัติใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และโดยที่การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่เกิดเหตุข้อพิพาท ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่ต้องนำมาใช้บังคับแก่คดีนี้ คือ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ สำหรับกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ นั้น เห็นว่าในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ยิกาแรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลางต้องใช้บังคับแก่คดีนี้และถูกยกเลิกไปแล้ว พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงอาจมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี และศาลปกครองกลางอาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้เพื่อประกอบการวินิจฉัย เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เนื่องจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ และยังไม่มีการวินิจฉัยของ

ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ว่า พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ หรือไม่ ซึ่งศาลปกครองกลางจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเมื่อพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ มีหลักการทำงานองเดียวกับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยเฉพาะพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ นั้น เห็นว่า ประเด็นแห่งคดีตามคำโต้แย้งเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ด้วย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ชิกาแรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ มีความมุ่งหมายควบคุมการผลิตบุหรี่และควบคุมการบริโภคยาสูบของประเทศ เนื่องจากบุหรี่ถือเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน จำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิต กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน มิให้กระทบต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งดำเนินการโดยการยาสูบแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ สามารถปรับนโยบายให้ตอบสนองกับนโยบายของรัฐได้ง่ายกว่ากิจการที่ดำเนินการโดยเอกชน หากปล่อยให้เอกชนผลิตบุหรี่ชิกาแรตโดยเสรีย่อมมีผลให้ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นและมีราคาถูกลง เพราะการดำเนินการของเอกชนย่อมหวังการแสวงหากำไร ซึ่งกำไรนั้นก็มาจากการบริโภคของประชาชน ทำให้อัตราส่วนผู้สูบบุหรี่ก็จะสูงขึ้น ยากต่อการควบคุม โดยเฉพาะเยาวชนสามารถเข้าถึงและหาซื้อได้โดยง่าย อันจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและพลานามัยของประชาชน รัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเป็นเงินจำนวนมากในแต่ละปี ซึ่งขัดกับนโยบายของภาครัฐที่ต้องการให้ประชาชนลดการบริโภคยาสูบ เจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ถือเป็นประโยชน์

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

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ที่บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ยาสูบเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ถือว่ารัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ อันเป็นภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจที่อาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผล มีความมุ่งหมายควบคุมการผลิตบุหรี่ยาสูบและควบคุมการบริโภคยาสูบในประเทศ เนื่องจากบุหรี่ยาสูบเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน จำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิต กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน มิให้กระทบต่อสุขภาพของประชาชน มิได้เป็นกรณีที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมบุหรี่ยาสูบ ไม่ถือเป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และไม่ถือเป็นการที่รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายบุรีรักษ์ มาประณีต นายจรัญ ภักดีธนากุล นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายปัญญา อุดชาชน นายวรวิทย์ กังคศิเทียม และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๐๖ ก วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายธรรมรงค์ จันทร์ด้า

นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผอ.กค. ๒

นางสาววรรณรัตน์ สุพรรณธีรากร ผอ.กค. ๓

นางนันทน์ภัส ปัญญานันท์ ผอ.สค. ๑

นายบพ นามบุตร ผอ.สค. ๒

นายกาญจน์ วรกุล ผู้เชี่ยวชาญ

ย่อโดย นายธรรมรงค์ จันทร์ด้า

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ