

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

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

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (บริษัท โฆมิตพัฒนา จำกัด) ในคดีหมายเลขดำ ที่ ๑๐๖๕/๒๕๖๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

บริษัท โฆมิตพัฒนา จำกัด ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องสรรพสามิตพื้นที่นนทบุรี ที่ ๑ กรมสรรพสามิต ที่ ๒ และรองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายได้ ที่ ๓ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมยาสูบ ชนิดบุหรี่ยิกาแรตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่าการประกอบกิจการอุตสาหกรรมยาสูบชนิดบุหรี่ยิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ จึงไม่สามารถอนุมัติใบอนุญาตได้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ



หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างไม่เป็นธรรม เป็นการดำเนินการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ ซึ่งห้ามมิให้รัฐประกอบกิจการแบบผูกขาด พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีสภาพใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ และการที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิต บุหรี่ซิการ์แรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ หากศาลปกครองกลางมีคำสั่งหรือคำพิพากษาหลังวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๐ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ก็จะยกข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ มาเป็นข้อต่อสู้กับผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมอีก การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และขอให้ส่ง คำโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๕ และมาตรา ๕

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วมีคำสั่งรับคำฟ้องเฉพาะกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่มีคำวินิจฉัย ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลาง ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ และมาตรา ๕ นั้น ศาลปกครองกลางเห็นว่าแม้พระราชบัญญัติภาษี สรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ จะบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ แล้ว แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุมัติใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น แม้อต่อมาพระราชบัญญัติดังกล่าว จะถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดี



ได้ยื่นฟ้องคดีนี้แล้วก็ตาม แต่เมื่อการพิจารณาของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับคำขอรับใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วก่อนที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงยังมีผลใช้บังคับอยู่ โดยมีได้สิ้นผลไปเพราะเหตุที่กฎหมายดังกล่าวถูกยกเลิกไป แต่อย่างไรก็ดี กรณีความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงยังไม่หมดสิ้นไป และโดยที่การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่เกิดเหตุข้อพิพาท ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่ต้องนำมาใช้บังคับแก่คดีนี้ คือ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ สำหรับกรณี queผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ นั้น เห็นว่าในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิกาแรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลางต้องใช้บังคับแก่คดีนี้และถูกยกเลิกไปแล้ว พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงอาจมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี และศาลปกครองกลางอาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้เพื่อประกอบการวินิจฉัย เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เนื่องจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า เป็นกรณีศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ



มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ว่า พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติ
ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ หรือไม่
ซึ่งศาลปกครองกลางจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้ง
พร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัย
ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย
พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเมื่อพระราชบัญญัติ
ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ และ
ที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ มีหลักการทำนองเดียวกันกับ
พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยเฉพาะ
พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ นั้น เห็นว่า ประเด็นแห่งคดีตามคำโต้แย้ง
เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ด้วย และเพื่อประโยชน์
แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือเรียกให้ผู้เกี่ยวข้องจัดส่งข้อมูล ความเห็น และเอกสาร
หรือหลักฐาน สรุปลงสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. อธิบดีกรมสรรพสามิต ซึ่งแจ้งว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖
มีเจตนารมณ์ให้รัฐควบคุมกระบวนการในการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ ส่วนพระราชบัญญัติภาษี
สรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่เกี่ยวกับยาสูบนั้น ยังคงนำเอาหลักการบางประการที่เกี่ยวกับการควบคุม
กระบวนการให้ได้มาซึ่งวัตถุดิบในการทำหรือผลิตยาสูบ การประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ การขายยาสูบ
และการนำใบยาหรือยาสูบเข้ามาในราชอาณาจักร และยังนำเอาหลักการในการควบคุมการประกอบ
อุตสาหกรรมยาสูบประเภทบุหรี่ซิการ์เรตที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖
มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงเห็นได้ว่า



- ๕ -

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ เป็นบทบัญญัติที่มีความเป็นมาและเจตนารมณ์อย่างเดียวกับความเป็นมาและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖

๒. ผู้ว่าการการยาสูบแห่งประเทศไทย ซึ่งเจงว่านับแต่ พ.ศ. ๒๔๘๖ การประกอบอุตสาหกรรมบุหรีชิกาเรตเป็นการผูกขาดของรัฐตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๒๑ เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะปกป้องการปลูกยาสูบและการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศให้พ้นจากการแข่งขันของยาสูบที่ผลิตในต่างประเทศ รวมทั้งเป็นความมุ่งหมายของรัฐในการให้โรงงานยาสูบเป็นองค์การการค้าผูกขาดมิให้ผู้อื่นมาทำการผลิตและค้าแข่ง โดยประสงค์ให้เป็นแหล่งหารายได้ให้แก่รัฐ ซึ่งโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการมาตลอดจนถึง พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีการออกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยมาตรา ๑๖ ยังคงกำหนดให้การประกอบอุตสาหกรรมบุหรีชิกาเรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เพื่อประโยชน์ของรัฐในการควบคุมกิจการยาสูบและด้านรายได้ของรัฐโดยการจัดเก็บภาษีและกำไรในการดำเนินการของโรงงานยาสูบ รวมทั้งเป็นการคุ้มครองธุรกิจยาสูบซึ่งเป็นอุตสาหกรรมภายในประเทศและด้านสุขภาพของประชาชน ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๓ ประเทศไทยเปิดตลาดการนำเข้าบุหรีชิกาเรตต่างประเทศ แต่ยังคงให้การผลิตบุหรีชิกาเรตเป็นการผูกขาดของรัฐไว้จนถึงปัจจุบันเพื่อควบคุมการบริโภคของประชาชนและประโยชน์ของรัฐในด้านรายได้ต่าง ๆ ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ยังคงยึดถือตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่กำหนดให้การผลิตบุหรีชิกาเรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ โดยปัจจุบันดำเนินการโดยการยาสูบแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ การใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการนี้มีผลมาจากการที่รัฐเห็นว่าการผลิตบุหรีชิกาเรตเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว โดยเหตุผลที่ยังคงให้การผลิตบุหรีชิกาเรตยังเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เพื่อมิให้กระทบต่อปริมาณการผลิตและการจำหน่ายบุหรีชิกาเรตของรัฐ รวมทั้งเป็นการควบคุมดูแลการค้าสินค้านุหรีชิกาเรต ซึ่งเป็นสินค้าที่มีผลต่อสุขภาพของประชาชน เป็นการถ่วงดุลการเข้ามาของบริษัทบุหรี



ต่างประเทศ อีกทั้งบุหรี่ซิการ์เป็นสินค้าควบคุมจึงไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะเปิดให้มีการผลิตอย่างเสรี เนื่องจากหากเปิดให้มีการผลิตในประเทศได้อย่างเสรีจะทำให้เกิดการแข่งขันด้านการผลิตและด้านราคาอย่างรุนแรง บุหรี่ซิการ์จะมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากและมีราคาถูกลง ชาวชนสามารถเข้าถึงและหาซื้อได้โดยง่ายอันจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและพละอนามัยของประชาชน ซึ่งขัดกับนโยบายของภาครัฐที่ต้องการลดการบริโภคยาสูบของประชาชน และขัดต่อมาตรการและนโยบายขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) และกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO Framework Convention on Tobacco Control : WHO FCTC) ที่ต้องการลดจำนวนผู้บริโภคยาสูบทั่วโลก ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี มีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ อีกทั้งการเปิดให้มีการผลิตอย่างเสรีจะมีผู้ผลิตมารายส่งผลต่อการควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ และการกำหนดให้การผลิตบุหรี่ยิการ์เป็นกิจการผูกขาดของรัฐ จะทำให้รัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อลดการบริโภคยาสูบของประชาชน

๑. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้จัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สรุปสาระสำคัญได้ว่า ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๘/๒๕๕๕ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๕ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอไว้พิจารณา และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา โดยร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. มาตรา ๑๖๔ บัญญัติไว้ว่า “การผลิตบุหรี่ยิการ์เป็นกิจการผูกขาดของรัฐ” คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. พิจารณาแล้วไม่มีการแก้ไขร่างมาตรา ๑๖๔ แต่อย่างใด โดยในการพิจารณาร่างมาตรา ๔ บทนิยามศัพท์ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้อภิปรายประเด็นว่า การอบใบยาสูบ และการบ่มใบยาสูบ เป็นส่วนหนึ่งของการผลิตหรือไม่ ซึ่งผู้แทนกรมสรรพสามิต ได้ชี้แจงว่า “การผลิต” คือ การทำ ประกอบ ปรับปรุง แปรรูป แปรสภาพ หรือทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้มีขึ้นซึ่งสินค้า เพราะฉะนั้นการนำเอาวัตถุดิบใบยาสูบมาเพียงแต่ทำการอบ



- ๑ -

หรือปมอย่างเดียวกันไม่ได้ทำให้มีซึ่งสินค้า จึงไม่ถือเป็นการผลิต ต่อมาที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. มาตรา ๑๖๔ ที่คณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว

๔. ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแจ้งว่าเมื่อเทียบเคียง พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ แล้ว เป็นการคงนโยบายให้การผลิตบุหรี่ยิกาเรตให้เป็นการผูกขาดของรัฐ โดยมีการ ยาสูบแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ผลิตบุหรี่ยิกาเรต ซึ่งเป็นกิจการผูกขาดของรัฐตามกฎหมาย ว่าด้วยภาษีสรรพสามิตดังกล่าว

๕. ผู้จัดการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ซึ่งแจ้งว่า “บุหรี่ยิกาเรต” จัดเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบที่มีสารนิโคตินซึ่งส่งผลกระทบต่อการนำไปสู่การเสพติดยาเสพติดประเภทอื่น ๆ และ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน รัฐบาลจึงไม่ควรแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากผลิตภัณฑ์ ดังกล่าว และไม่สมควรนำมาแข่งขันในตลาดกับเอกชน เนื่องจากเอกชนที่ดำเนินธุรกิจย่อมหวัง ประโยชน์จากการแสวงหากำไรจากการบริโภคของประชาชน ยิ่งมีการผลิตมากประชาชนยิ่งต้อง บริโภคมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อประเทศ และการผูกขาดการผลิตบุหรี่ยิกาเรตเป็นกรณี ที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมโดยการควบคุมการบริโภคยาสูบในประเทศ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงกำหนดประเด็น ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกัน หรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค



การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และ
วรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มี
ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา” บทบัญญัติดังกล่าว
เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้อย่างเสรี ตามความพร้อม ความถนัด ศักยภาพ
กำลังความสามารถและความต้องการของแต่ละบุคคล รัฐมีหน้าที่คอยดูแลมิให้บุคคลประกอบอาชีพ
โดยละเมิดต่อกฎหมาย ตลอดจนสนับสนุนบุคคลในการประกอบสัมมาชีพให้มีการแข่งขันอย่างเสรี
และเป็นธรรม และรัฐไม่สามารถกระทำการใดอันเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพนั้นได้
เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๔๐ วรรคสองและวรรคสาม คือ เพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขัน
อย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบ
การประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และการจัดระเบียบ
การประกอบอาชีพต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา
และต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ
และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัด
สิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ตลอดจนต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด
กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจ
ให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง
เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาด
ทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและ
ประเทศ” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน
เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์
ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ” วรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐพึง



ส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน ประกอบกัน” โดยบทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมาตรา ๖๔ บัญญัติให้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ดังที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า “โดยที่กฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ กฎหมายว่าด้วยไฟ กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต และกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสุรา ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว บทบัญญัติในบางส่วนจึงไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตไว้ในกฎหมายหลายฉบับทำให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้ทั้งแก่ประชาชนผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายและส่วนราชการผู้ปฏิบัติงาน สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตทั้งระบบเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” โดยหมวด ๒ ว่าด้วยใบอนุญาตสำหรับสินค้าสุรา ยาสูบ และไฟ ส่วนที่ ๒ ยาสูบ มาตรา ๑๕๕ กำหนดนิยาม “ยาสูบ” หมายความว่า บุหรี่ซิการ์เรต บุหรี่ซิการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้น ยาเส้นปรุง ยาเคี้ยว และให้หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดที่บริโภคนได้เช่นเดียวกับยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และ “บุหรี่ยาสูบ” หมายความว่า ยาเส้นหรือยาเส้นปรุง ไม่ว่าจะมียาแห้งหรือยาอัดเจือปนหรือไม่ ซึ่งมวนด้วยกระดาษหรือวัตถุที่ทำขึ้นใช้แทนกระดาษ หรือใบยาแห้งหรือยาอัด และมาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ยาสูบเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ในส่วนบทบัญญัติว่าด้วยยาสูบแล้วเห็นว่ามีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมอุตสาหกรรมยาสูบของไทย ถือเป็นเจตนารมณ์ที่ใช้มาตั้งแต่การตราพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยยาสูบฉบับแรก



ของประเทศไทย รวมถึงพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๖ และพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ สำหรับบุหรี่ยิกาเรตจัดเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบที่มีสารนิโคตินเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนซึ่งมีผู้บริโภคเป็นจำนวนมากส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในวงกว้าง

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ยิกาเรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ มีความมุ่งหมายควบคุมการผลิตบุหรี่ยิกาเรตและควบคุมการบริโภคยาสูบของประเทศ เนื่องจากบุหรี่ยิกาเรตเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน จำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิต กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน มิให้กระทบต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งดำเนินการโดยการยาสูบแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ สามารถปรับนโยบายให้ตอบสนองกับนโยบายของรัฐได้ง่ายกว่ากิจการที่ดำเนินการโดยเอกชน หากปล่อยให้เอกชนผลิตบุหรี่ยิกาเรตโดยเสรีย่อมมีผลให้ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นและมีราคาถูกลง เพราะการดำเนินการของเอกชนย่อมหวังการแสวงหากำไร ซึ่งกำไรนั้นก็มาจากการบริโภคของประชาชน ทำให้อัตราส่วนผู้สูบบุหรี่ยิกาก็จะสูงขึ้น ยากต่อการควบคุม โดยเฉพาะเยาวชนสามารถเข้าถึงและหาซื้อได้โดยง่ายอันจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและพลานามัยของประชาชน รัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเป็นเงินจำนวนมากในแต่ละปี ซึ่งขัดกับนโยบายของภาครัฐที่ต้องการให้ประชาชนลดการบริโภคยาสูบ ดังจะเห็นได้จากการริเริ่มตราพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จนมาถึงพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในปัจจุบัน เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และยกระดับการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของชาติ ถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อปัญหาสุขภาพของประชาชนอันเกิดจากการบริโภคสินค้าดังกล่าว โดยสอดคล้องกับกรอบอนุสัญญาขององค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบที่ประเทศไทยเป็นภาคี เจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นไป



เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ถือเป็นประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะที่รัฐสามารถตรากฎหมายขึ้นจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลในการประกอบอาชีพผลิตและจำหน่ายบุหรี่ยิกาเรตได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้แล้ว เห็นได้ว่ารัฐมีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการผลิตบุหรี่ยิกาเรตแต่เพียงผู้เดียว แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล แต่ก็เกินไปเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและสุขภาพของประชาชน อันเป็นประโยชน์สาธารณะที่สำคัญยิ่ง ทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ได้จำกัดเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่อย่างใด 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 ที่บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ยิกาเรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ถือว่ารัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ อันเป็นภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจที่อาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผล มีความมุ่งหมายควบคุมการผลิตบุหรี่ยิกาเรตและควบคุมการบริโภคยาสูบในประเทศ เนื่องจากบุหรี่ยิกาเรตถือเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน จำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิต กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน มิให้กระทบต่อสุขภาพของประชาชน มิได้เป็นกรณีที่รัฐไม่เปิด โอกาสให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในอุตสาหกรรมบุหรี่ยิกาเรต ไม่ถือเป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และไม่ถือเป็นกรณีที่รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐมีความจำเป็น



- ๑๒ -

เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น พระราชบัญญัติ
ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕

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





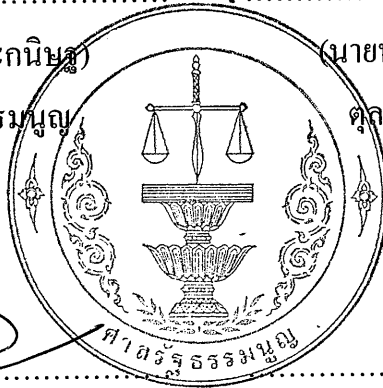
(คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒)

(นายจรูญ ภัคดีชนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายชัย ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ