

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล 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

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่ได้บัญญัติวางหลักการพื้นฐานที่สำคัญภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งบัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยโดยคำนึงถึงสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุม การมีสิทธิและเสรีภาพจึงถูกบัญญัติไว้เป็นหลัก ส่วนการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะบัญญัติไว้เป็นข้อยกเว้น ซึ่งต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และขอบเขตในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลไว้ว่า จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่เข้าลักษณะต้องห้ามคือ ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งยังต้องระบุเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย และกฎหมายนั้นจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำหรับมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบ

อาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือกีดก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา” เจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว มุ่งหมายที่จะประกันเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลสามารถที่จะเลือกประกอบอาชีพตามความพร้อมความถนัดตามศักยภาพของตนให้เป็นไปอย่างเสรีได้โดยไม่มีการบังคับ ไม่ถูกกดดันแก่งัด ไม่ถูกกีดกันหรือปิดกั้นโอกาสแต่อย่างใด โดยที่รัฐเองก็จะไม่สามารถเข้าไปกระทำการใดอันเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพนั้นได้ แต่ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามความในมาตรา ๔๐ วรรคสอง คือเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ ตามหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ” วรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนประกอบกัน” บทบัญญัติดังกล่าวได้นำพาหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาบัญญัติไว้เป็นที่ตั้ง แม้ว่าระบบเศรษฐกิจจะเจริญเติบโตไปในทิศทางไหน เพียงใด หน้าที่ของรัฐจะต้องให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตนั้นอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน โดยสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักการดังกล่าว และตามวรรคสอง เมื่อรัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพแล้ว รัฐเองก็มีหน้าที่ต่อประชาชนที่จะต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน แต่ก็ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นบทกฎหมายเด็ดขาด (sanction) รัฐธรรมนูญบัญญัติข้อยกเว้นให้กระทำได้ หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าบริหารจัดการเพื่อ ๑. ประโยชน์ในการรักษาความ

มั่นคงของรัฐ หรือ ๒. การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ ๓. การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ

สำหรับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ตรารึ้นเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตทั้งระบบ กฎหมายหลักซึ่งแต่เดิมเคยเป็นฐานอำนาจในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ กฎหมายว่าด้วยไฟ้ กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต และกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสุรา ได้ถูกยกเลิกไปทั้งหมด แต่ให้ยังคงบางหลักการไว้อยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป กรณีตามมาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า “การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ” นั้น ยังคงไว้ซึ่งหลักการเดิมตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ได้ถูกยกเลิกไป ความว่า “การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ซิการ์เรตเป็นการผูกขาดของรัฐ”

เห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๑๖๔ กำหนดให้การผลิต หมายความว่า การทำ ประกอบ ปรับปรุง แปรรูป หรือแปรสภาพสินค้าหรือทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้มีขึ้นซึ่งบุหรืซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ปัจจุบันดำเนินการโดยการยาสูบแห่งประเทศไทย (ยสท.) นิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามความในมาตรา ๗ กำหนดให้ ยสท. มีวัตถุประสงค์ในการผลิตบุหรืซิการ์เรตซึ่งเป็นกิจการผูกขาดของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต และกระทำการอื่นตามที่กฎหมายการยาสูบแห่งประเทศไทยบัญญัติไว้ตามมาตรา ๗ (๑) – (๖) และกำหนดให้มีคณะกรรมการการยาสูบแห่งประเทศไทยซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่และมีอำนาจวางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการอันจะส่งเสริมการพัฒนา ศักยภาพในเชิงอุตสาหกรรมและจัดอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งส่งเสริมด้านการวิจัยและพัฒนา การปรับปรุง และควบคุมมาตรฐานการผลิต โดยต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมไปพร้อมกันด้วย ซึ่งเห็นได้ว่าแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไรในทางทรัพย์สินเป็นหลัก

แม้ว่าประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี โดยที่ระบบจะปล่อยให้อุปสงค์อุปทานเป็นตัวกำหนดกลไกตลาด บั้จเอกชนที่มีความพร้อมในเรื่องของปัจจัยการผลิต มีศักยภาพในทุกด้านพร้อมที่จะเข้ามาแข่งขันเพื่อให้เกิดการสร้างงาน มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจก็ย่อมทำได้ ในระบบเศรษฐกิจลักษณะนี้ รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของภาคเอกชนแต่อย่างใด ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ก็ได้บัญญัติวางเป็นหลักการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลนี้ด้วยเช่นกัน แต่ก็ไม่ใช่ว่ารัฐจะปล่อยให้ระบบดำเนินการไปโดยไม่มีการควบคุมเสียเลย ซึ่งหากรัฐไม่เข้าไปควบคุม

อาจจะเกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมากก็ได้ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติข้อยกเว้นให้ออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ หากเห็นว่าเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น กรณีตามมาตรา ๑๖๔ ที่บัญญัติให้การผลิตบุหรี่กาแรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐแต่เพียงผู้เดียวนั้น แม้รัฐจะเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจโดยรัฐเองผูกขาดดำเนินกิจการในลักษณะนี้แต่ผู้เดียว ไม่ให้มีผู้ผลิตรายใดเข้ามาดำเนินการแข่งขันในกิจการลักษณะนี้ เนื่องจากบุหรืชกาแรตเป็นสารพิษที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างร้ายแรงและกว้างขวาง โดยเป็นที่ประจักษ์ในทางการแพทย์แล้วว่า การสูบบุหรืไม่เพียงแต่จะส่งผลต่อผู้บริโภคเท่านั้น แต่ยังเป็นพิษเป็นภัยต่อบุคคลรอบข้างที่ต้องรับสารพิษจากควันบุหรืเข้าไปเป็นประจำทำให้เสียชีวิตและเสี่ยงต่อโรคร้ายได้ เช่น โรคมะเร็ง โรคหัวใจ โรคระบบทางเดินหายใจเรื้อรัง เป็นต้น หากให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการแข่งขันกันผลิตได้อย่างเสรีแล้ว ย่อมส่งผลให้บุหรืแพร่กระจายสู่ผู้บริโภคได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และอาจจะทำให้ขยายกลุ่มผู้บริโภคไปสู่กลุ่มที่มีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปีได้โดยอ้อม ด้วยกลไกการตลาดอันแยบยล ประกอบกับโรคภัยอันเกิดจากผลิตภัณฑ์ดังกล่าวมานี้ย่อมต้องมีผลกระทบต่อภาระของรัฐที่จะต้องจัดสรรงบประมาณเข้ามาดำเนินการจัดการบำบัดรักษา จึงเห็นว่า การที่รัฐเข้ามากระทำการผูกขาดในกิจการในลักษณะนี้ได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติยกเว้นให้กระทำได้ เพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองผู้บริโภค เพียงเท่าที่จำเป็น และเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ทั้งยังสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นการยกเว้นให้กระทำได้ หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าบริหารจัดการเพื่อ ๑. ประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือ ๒. การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ ๓. การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

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



(นายเจริญ ภัคดีชนากุล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ