

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร 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

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติรับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา ส่วนรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๖๔ บัญญัติเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญของรัฐที่พึงปฏิบัติซึ่งครอบคลุมภารกิจที่สำคัญอันเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยรวมถือเป็นนโยบายกลางขั้นพื้นฐานที่มีผลผูกพันรัฐบาลให้ต้องดำเนินตามกรอบแห่งแนวนโยบายแห่งรัฐ และเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบรัฐบาลว่าได้บริหารราชการแผ่นดินภายในกรอบแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ มาตรา ๗๕ กำหนดหลักการในการจัดระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและกำหนดหลักการกรณีที่รัฐจำเป็นต้องประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน รวมตลอดจนหลักการในการดูแลระบบสหกรณ์และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อม

และขนาดกลาง เห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญประสงค์ให้มีกรอบ นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดภารกิจที่สำคัญอันเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่จำเป็นต่อการ พัฒนาประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวมเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการบริหารราชการ แผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน มิใช่กรณีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย อันจะ ทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งได้

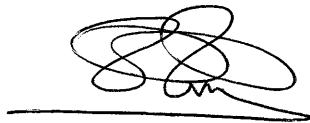
สำหรับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ ดังปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า “โดยที่กฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมาย ว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ กฎหมายว่าด้วยไฟ กฎหมาย ว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต และกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสุรา ใช้บังคับมาเป็น ระยะเวลาอันแล้ว บทบัญญัติในบางส่วนจึงไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ทำให้เกิดความ ไม่สะดวกในการใช้ ... สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตทั้งระบบเพื่อให้การบังคับใช้ กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” โดยหมวด ๒ ว่าด้วย ใบนุญาตสำหรับสินค้าสุรา ยาสูบ และไฟ ส่วนที่ ๒ ยาสูบ มาตรา ๑๕๕ กำหนดคำนิยาม “ยาสูบ” หมายความว่า บุหรี่ซิการ์เรต บุหรี่ซิการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้น ยาเส้นปรุง ยาเคี้ยว และให้หมายความ รวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดที่บริโภคได้เช่นเดียวกับยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” และ “บุหรี่ซิการ์เรต” หมายความว่า ยาเส้นหรือยาเส้นปรุง ไม่ว่าจะมิใช่ใบยาแห้งหรือยาอัดเจือปนหรือไม่ ซึ่งมวนด้วยกระดาษ หรือวัตถุที่ทำขึ้นใช้แทนกระดาษ หรือใบยาแห้งหรือยาอัด สำหรับมาตรา ๑๖๔ ซึ่งเป็นประเด็นในคดีนี้ บัญญัติว่า การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้และคำชี้แจงของผู้ว่าการการยาสูบ แห่งประเทศไทยที่ว่านับแต่ปี ๒๕๖๖ การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ซิการ์เรตเป็นการผูกขาดของรัฐ ตามกฎหมาย เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะปกป้องการปลูกยาสูบและการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ ภายในประเทศให้พ้นจากการแข่งขันของยาสูบที่ผลิตในต่างประเทศ และยังเป็นรายได้ให้แก่รัฐ ต่อมา เมื่อประเทศไทยเปิดตลาดการนำเข้าบุหรี่ซิการ์เรตต่างประเทศในปี ๒๕๖๓ ยังคงให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรต เป็นการผูกขาดของรัฐไว้จนถึงปัจจุบัน บุหรี่ซิการ์เรตเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยและเป็นสินค้าที่ต้องควบคุม การบริโภค เนื่องจากเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนจากสารเป็นพิษที่มีผลต่อสุขภาพทั้งของ

ผู้บริโภค คนรอบข้าง และสังคม เกิดผลกระทบอย่างมากในด้านรายจ่ายของประชาชนและของรัฐ ในการรักษาและป้องกันสุขภาพของประชาชน รัฐบาลมีมาตรการทางภาษีเพื่อเป็นการลดการบริโภคยาสูบ ซึ่งรวมถึงบุหรี่ซิการ์เรต โดยการจัดเก็บภาษีจากสินค้าที่เป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ ทั้งต่อตนเองและต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับในส่วนของมาตรการควบคุมการบริโภค รัฐบาลได้เน้นนโยบายด้านการสาธารณสุข โดยการรณรงค์ ส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับภัยของการสูบบุหรี่ซิการ์เรต กำหนดมาตรการด้วยการจำกัดพื้นที่การสูบบุหรี่ การจำหน่ายแก่ผู้บริโภคบางกลุ่ม และมีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน นอกจากมาตรการดังกล่าวแล้ว มาตรการที่สำคัญคือมาตรการควบคุมการผลิต ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เพื่อจำกัดการบริโภคได้ ทั้งเชิงปริมาณการผลิตและเชิงคุณภาพของสินค้า ตลอดจนเป็นการป้องกันมิให้มีการบริโภคบุหรี่ซิการ์เรต ซึ่งเป็นสินค้าที่เป็นอันตรายในราคาที่ถูกลงให้มีการแข่งขันทางการผลิตอันจะทำให้มีการบริโภคมกขึ้น อย่างไรก็ดีการกำหนดให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐไม่รวมถึงการผูกขาดการซื้อ ซึ่งหมายถึงผู้บริโภคมีเสรีภาพในการเลือกซื้อบุหรี่ซิการ์เรตที่ผลิตในประเทศหรือต่างประเทศก็ได้ เห็นได้ว่า แม้การดำเนินกิจการของรัฐที่มีผลต่อความมั่นคงของรัฐและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จะต้องคำนึงถึงการรักษาคุณภาพของการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้ก็ตาม แต่การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพดังกล่าวรัฐธรรมนูญยอมให้มีการจำกัดได้ ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้ เพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น แม้ในอดีตที่ผ่านมารัฐมีความจำเป็น ที่กำหนดให้การผลิตยาสูบผูกขาดโดยรัฐเพื่อปกป้องการปลูก การประกอบอุตสาหกรรม ภายในประเทศ และเป็นรายได้ให้แก่รัฐ ซึ่งในปัจจุบันความจำเป็นยังคงมีอยู่ต่อไปโดยเหตุผลดังที่ กล่าวไว้ข้างต้น และได้มีพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ จัดตั้งองค์กรเพื่อบริหารจัดการยาสูบให้เป็นระบบ จึงกล่าวได้ว่า รัฐมีอำนาจในการกำหนดประเภทของสินค้าที่มีผลเสียต่อสุขภาพของประชาชนอันส่งผลบั่นทอนต่อความมั่นคงของรัฐและเศรษฐกิจของประเทศ โดยการผูกขาด การผลิตสินค้าเพื่อเป็นการควบคุมการผลิตและคุณภาพการผลิต โดยไม่ให้เอกชนเข้ามาแข่งขันได้ เนื่องจากรัฐต้องรับผิดชอบต่อปัญหาสุขภาพของประชาชนที่มีสาเหตุมาจากสินค้านี้ดังกล่าว ประกอบกับ เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ กับประโยชน์ส่วนรวมของรัฐให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้แล้ว เห็นว่า รัฐมีความจำเป็นต้อง

เข้าไปดำเนินการผลิตแต่เพียงผู้เดียว โดยการผูกขาดดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ แม้บทบัญญัติดังกล่าวจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล แต่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม และการจัดระเบียบการประกอบอาชีพกระทำเท่าที่จำเป็นเพียงเพื่อให้รัฐสามารถควบคุมการผลิตบุหรี่ซิการ์เรตได้อย่างมีประสิทธิภาพมิให้มีผลบั่นทอนความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ แต่อย่างใด

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



(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ