

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายปัญญา อุดชาชน 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

บุหรี่ซิการ์แรก ได้เริ่มเข้ามาจำหน่ายเป็นครั้งแรกในประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ ๕ ต่อมาปี พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ฉบับแรก เพื่อควบคุมการผลิตและจำหน่ายยาสูบและผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตและมีข้อกำหนดอื่น ๆ เพื่อควบคุมอุตสาหกรรมประเภทนี้ ในขณะนั้นรัฐบาลมีนโยบายที่จะผูกขาดกิจการบุหรี่ปันของรัฐ จึงเริ่มติดต่อขอซื้อกิจการ โรงงานผลิตยาสูบของเอกชนมาเป็นของรัฐ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๒ - ๒๔๘๕ และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้ให้การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ปันเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ตามพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๖ มาตรา ๒๑ เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะปกป้องการปลูกยาสูบและการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศให้พ้นจากการแข่งขันของยาสูบที่ผลิตในต่างประเทศ รวมทั้งเป็นความมุ่งหมายของรัฐในการให้โรงงานยาสูบเป็นองค์การการค้าผูกขาดมิให้ผู้อื่นมาทำการผลิตและค้าแข่ง โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นแหล่งหารายได้ให้แก่รัฐ ซึ่งโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลังได้รับผิดชอบดำเนินการมาตลอด จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยมาตรา ๑๖ ยังคงกำหนดให้การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ปันเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เพื่อประโยชน์ของรัฐในการควบคุมกิจการยาสูบและด้านรายได้ของรัฐที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษี และกำไรในการดำเนินกิจการของโรงงานยาสูบ รวมทั้งเป็นการคุ้มครองธุรกิจยาสูบอันเป็นอุตสาหกรรมภายในประเทศและด้านสุขภาพของประชาชน ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ประเทศไทยจำเป็นต้องยอมเปิดตลาดการนำเข้าบุหรี่ปันจากต่างประเทศเพื่อหลีกเลี่ยง

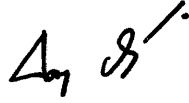
การกีดกันทางการค้าในสินค้าอื่น ๆ จากประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ยังคงให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นการผูกขาดของรัฐไว้จนถึงปัจจุบันเพื่อควบคุมการบริโภคของประชาชนและประโยชน์ของรัฐในด้านรายได้ต่าง ๆ และในวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๐ ได้มีการตราพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยตามมาตรา ๑๖๔ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังคงยึดถือตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่กำหนดให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐเช่นเดิม นอกจากนี้ หน้าที่ที่สำคัญของรัฐ คือ การให้ความรู้และส่งเสริมความเข้าใจที่ถูกต้องในอันตรายเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยการสร้างความรับรู้ให้กับสาธารณชนเกี่ยวกับผลกระทบต่อสุขภาพและสังคม และความจำเป็นในการลดการบริโภคอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ รวมทั้งยังมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ (Framework Convention on Tobacco Control : FCTC) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และการปฏิบัติตามพิธีสารที่ออกตามมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลนี้ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาควบคุมและบริหารจัดการอย่างเป็นระบบเอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการตราพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติควบคุมอุตสาหกรรมยาสูบ เนื่องจากยาสูบผลิตมาจากพืชสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนทั้งผู้บริโภคและผู้ที่ได้รับควันบุหรี่เข้าไปในร่างกาย แม้ไม่ถึงขนาดที่รัฐจะห้ามเหมือนเช่นยาเสพติด แต่มีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมดูแลเพื่อให้กระบวนการผลิตมีคุณภาพและได้มาตรฐาน ถือเป็นภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจอาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นเพื่อควบคุมอุตสาหกรรมด้านบุหรี่และบังก์บับให้เกิดผล โดยไม่จำเป็นต้องมีการยินยอมของเอกชน เพราะหากปล่อยให้เอกชนประกอบอุตสาหกรรมหรือผลิตบุหรี่ซิการ์เรตออกจำหน่ายอย่างเสรีโดยไม่มีการควบคุมแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและเกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวมได้ การตรากฎหมายขึ้นควบคุมอุตสาหกรรมบุหรี่ดังกล่าว ถือเป็นกรณีรัฐเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจ โดยตรากฎหมายขึ้นควบคุม โดยเฉพาะและบุหรี่ซิการ์เรตถือเป็นบุหรี่ที่มีผู้บริโภคมากที่สุดย่อมมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในวงกว้างก็ยิ่งจำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิตกระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐานมิให้ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอันเป็นการรักษาประโยชน์ส่วนรวม โดยควบคุมการบริโภคยาสูบของประเทศ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงบัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐโดยการยาสูบแห่งประเทศไทย หรือโรงงานยาสูบเท่านั้นที่สามารถผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรต

ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ สามารถปรับนโยบายให้ตอบสนองกับนโยบายของรัฐได้ง่ายกว่ากิจการที่ดำเนินการโดยเอกชน หากปล่อยให้เอกชนผลิตบุหรี่ซิการ์เรตโดยเสรีย่อมอาจมีผลให้ปริมาณการผลิตสูงขึ้นและอัตราส่วนผู้สูบบุหรี่ก็จะสูงขึ้นตามมาซึ่งยากต่อการควบคุม การบัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐถือเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐประการหนึ่ง อันเป็นภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจให้สัมฤทธิ์ผล มิได้เป็นกรณีที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมบุหรี่ซิการ์เรต ไม่ถือเป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และไม่ถือเป็นกรณีที่รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ เนื่องจากการที่รัฐตรากฎหมายให้การผลิตบุหรี่เป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและรักษาประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ การแทรกแซงดังกล่าวต้องดำเนินการ โดยการบัญญัติกฎหมายที่อนุญาตให้องค์กรมหาชนเข้าไปประกอบการทางเศรษฐกิจหรือเข้าไปแทรกแซงการแข่งขันระหว่างเอกชนได้ แต่ไม่เกินขอบเขตและกระทบต่อหลักการสำคัญของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม นอกจากนี้ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกัน หรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ที่บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ดังกล่าว ที่บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ นั้น เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายให้รัฐเข้ามาผูกขาดการประกอบกิจการผลิตบุหรี่ซิการ์เรตภายในประเทศ เนื่องจากบุหรี่ผลิตมาจากพืชที่เป็นสิ่งเสพติดมีอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน รวมทั้งบุหรี่ซิการ์เรตมีการบริโภคกันเป็นจำนวนมาก ย่อมจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคมในวงกว้าง จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาผูกขาดเป็นผู้ผลิตแต่เพียงรายเดียวเพื่อให้สามารถควบคุมปริมาณ คุณภาพและมาตรฐานในการผลิตบุหรี่ซิการ์เรตได้ นอกจากนี้ รัฐจำเป็นที่จะต้องควบคุมกระบวนการผลิต และจำหน่ายยาสูบให้ได้ทั้งคุณภาพและมาตรฐาน รวมทั้งการวิจัยและพัฒนาเพื่อศักยภาพทางด้านอุตสาหกรรมและสาธารณสุข ตลอดจนบทบาทของรัฐในการเข้าร่วมประชุมภาคีตามอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ (Framework Convention on Tobacco Control : FCTC) อีกด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔  
ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ