

บันทึก

เรื่อง การประกอบอุตสาหกรรมบุหรีชิกาแรตตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙

กระทรวงพาณิชย์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พณ ๐๗๐๔/๑๗๐๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า คณะกรรมการนโยบายความสัมพันธทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๒ ให้กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รับผิดชอบในการเจรจาเรื่องบุหรีกับสหรัฐฯ ทั้งในระดับทวิภาคีและในกรอบของแอกดต์

ในการหารือภายในกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดท่าทีและกลยุทธ์ในการเจรจาเรื่องบุหรีกับสหรัฐฯ ที่ประชุมมีความเห็นเบื้องต้นว่า มาตรา ๑๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้ “การประกอบอุตสาหกรรมบุหรีชิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐ” และมาตรา ๔^๒ ให้คำนิยาม “ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยาสูบ” หมายความว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำยาอัด ยาเส้น หรือยาสูบเพื่อการค้า ดังนั้น เมื่อกฎหมายให้รัฐบาลผูกขาดการประกอบอุตสาหกรรมหรือทำบุหรีชิกาแรตเพื่อการค้าแล้วก็ควรจะต้องตีความว่าให้รัฐบาลผูกขาดการค้าหรือจำหน่ายบุหรีชิกาแรตด้วย

ในการพิจารณาประเด็นดังกล่าวที่ประชุมมีความเห็นว่า แนวทางนี้อาจจะเทียบเคียงกับความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการพิจารณาปัญหากฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ กรณีของบริษัทรองเท้าบาจาแห่งประเทศไทย จำกัด ผู้ได้รับหนังสือรับรองการประกอบธุรกิจตามบัญชี ข. หมวด ๒ (๑๗) และได้รับการส่งเสริมการลงทุนในกิจการผลิตรองเท้าว่า ย่อมทำการค้าปลีก คำส่งและส่งออกซึ่งรองเท้าที่ตนผลิตได้โดยไม่ต้องขอหนังสือรับรองตามข้อ ๓๐ วรรคสองอีก เพราะการประกอบธุรกิจทางอุตสาหกรรม..หมายถึงการผลิตเพื่อขาย...นอกจากนั้นการที่บริษัทรองเท้าบาจาได้รับการส่งเสริมการลงทุน..แม้ว่าบัตรส่งเสริมจะ

^๑ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙

มาตรา ๑๖ การประกอบอุตสาหกรรมบุหรีชิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐ

^๒ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“ยาสูบ” หมายความว่าบุหรีชิกาแรต บุหรีชิการ์ บุหรีอื่น ยาเส้นปรุงและให้รวมตลอดถึงยา

เคี้ยวด้วย

๑ล๑

๑ล๑

“ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยาสูบ” หมายความว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำยาอัดยาเส้น หรือยาสูบ

เพื่อการค้า

๑ล๑

๑ล๑

ไม่ได้ระบุว่า”เพื่อการค้า” ก็ตาม แต่ก็ต้องถือว่าหมายถึงการส่งเสริมการลงทุนในการผลิตรองเท้าเพื่อการค้าหรือจำหน่าย

โดยที่การตีความทางกฎหมายจะต้องใช้ประกอบในการเจรจาปัญหาเรื่องบุหรีกับสหรัฐฯ ทั้งในระดับทวิภาคีและในกรอบของแอกต์ต่อไป กระทรวงพาณิชย์จึงขอให้พิจารณาว่า มาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้รัฐผูกขาดการค้าหรือจำหน่ายบุหรี ชิกาแรตด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ และกรมทะเบียนการค้า) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพสามิต) ซึ่งผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมสรุปได้ว่า ขณะนี้สมาคมผู้ส่งออกบุหรีของสหรัฐอเมริกาได้ร้องเรียนต่อสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐฯ ว่าประเทศไทยห้ามนำเข้าบุหรีและเลือกปฏิบัติในการเก็บภาษีกับบุหรีนำเข้าซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการค้าของสหรัฐฯ จึงขอให้ดำเนินการตาม มาตรา ๓๐๑ ของกฎหมายภายในของสหรัฐฯ คือ The Omnibus Trade and Competitiveness Act of ๑๙๘๘ ซึ่งภายใต้มาตรา ๓๐๑ สหรัฐฯ ต้องการให้ประเทศไทยเปิดตลาดให้กับบุหรีสหรัฐฯ โดยเสรี โดยไม่มีการจำกัดปริมาณการนำเข้า การจัดจำหน่าย การขาย และการกำหนดราคาจะต้องเป็นไปตามกลไกของตลาดโดยไม่ให้โรงงานยาสูบเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง มีการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตบุหรีต่างประเทศเข้ามาลงทุนทำการผลิตในประเทศไทย และให้มีการโฆษณาได้ในระยะเริ่มต้นที่มีการนำเข้าบุหรี ส่วนการปิดฉลากเตือนภัยของการสูบบุหรีนั้นสหรัฐฯ จะปฏิบัติเช่นเดียวกับบุหรีที่ผลิตในประเทศ แต่ฝ่ายไทยยืนยันว่า ถ้ามีการนำเข้าบุหรีเข้าจะต้องให้โรงงานยาสูบเป็นผู้นำเข้าแต่ผู้เดียวเพื่อให้สามารถจำกัดปริมาณนำเข้าได้เพื่อป้องกันการเล็งภาษีรายได้ และเพื่อให้มีผู้รับผิดชอบในกรณีที่ผู้บริโภคได้รับอันตรายจากบุหรีที่เสื่อมคุณภาพ ในด้านการโฆษณาและการส่งเสริมการขายนั้นไม่สามารถยินยอมตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ได้ เรื่องการลงทุนก็เช่นเดียวกันเพราะจะเป็นการขัดต่อกฎหมายไทยที่กำหนดให้กิจการยาสูบเป็นการผูกขาดของรัฐ ส่วนการจัดจำหน่าย การขาย และการกำหนดราคานั้น ไทยยินยอมให้เป็นไปโดยเสรี

สหรัฐฯ จึงได้ยื่นหนังสือขอหารือเรื่องบุหรีกับไทยภายใต้ข้อตกลงแอกต์แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ สหรัฐฯ จึงได้ขอให้ที่ประชุมแอกต์ตั้งคณะลูกขุนขึ้นพิจารณากรณีพิพาทเรื่องบุหรีระหว่างไทยกับสหรัฐฯ โดยสหรัฐฯ เห็นว่า ท่าที่เกี่ยวกับการห้ามนำเข้าบุหรีนั้นขัดกับมาตรา ๑๑ ของแอกต์ซึ่งไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ภายใต้แอกต์ที่จะให้ไทยห้ามนำเข้าบุหรี และการยกเว้นภาษีการค้าให้กับบุหรีที่ผลิตและจำหน่ายโดยโรงงานยาสูบ และการกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตไว้ ๓ อัตรา โดยเรียกเก็บอัตราต่ำสำหรับบุหรีที่ใช้ใบยาในประเทศนั้น เป็นการปฏิบัติไม่สอดคล้องกับ มาตรา ๓ ของแอกต์

โดยที่คณะกรรมการนโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ(กนศ.) ได้มีมติมอบให้กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รับผิดชอบในการเจรจาเรื่องบุหรีกับสหรัฐฯ ซึ่งกระทรวง

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

พาณิชย์เห็นว่าหากตีความได้ว่ามาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้รัฐผูกขาดการค้าและการจำหน่ายบุหรี่ชิกาแรตด้วยแล้วกระทรวงพาณิชย์ย่อมนำความเห็นดังกล่าวไปอ้างในการเจรจาเรื่องบุหรี่กับสหรัฐฯ ว่า ไทยมีกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้รัฐผูกขาดการค้าและการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับบุหรี่ชิกาแรต ก่อนที่ไทยจะเข้าเป็นภาคีของแกตต์เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๕ กระทรวงพาณิชย์จึงขอหารือปัญหาดังกล่าวต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้พิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยยาสูบโดยตลอดแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ ที่บัญญัติว่า “การประกอบอุตสาหกรรมบุหรีชิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐ” นั้น กฎหมายมีความมุ่งหมายให้รัฐเป็นผู้มีเอกสิทธิ์ (Monopoly) ในการประกอบอุตสาหกรรมบุหรีชิกาแรตแต่ผู้เดียวโดยเอกสิทธิ์ดังกล่าวมีเฉพาะแต่ในเรื่องการประกอบอุตสาหกรรมบุหรีชิกาแรตเท่านั้นส่วนคำว่า “การประกอบอุตสาหกรรมบุหรีชิกาแรต” จะมีความหมายแค่นั้นเพียงใดนั้น พระราชบัญญัติยาสูบฯ มิได้ให้วิเคราะห์ศัพท์ไว้โดยตรง แต่จากบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “ผู้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ” และ “โรงอุตสาหกรรมยาสูบ” ตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวซึ่งเป็นบทบัญญัติใกล้เคียงบัญญัติว่า “ผู้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ” หมายความว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำยาอัด ยาเส้น หรือยาสูบเพื่อการค้าและ “โรงอุตสาหกรรมยาสูบ” หมายความว่า สถานที่ซึ่งใช้ในการทำยาอัด ยาเส้นหรือยาสูบเพื่อการค้าและให้รวมตลอดถึงบริเวณแห่งสถานที่นั้นด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) จึงเห็นว่า การประกอบอุตสาหกรรมบุหรีชิกาแรต หมายความว่า การทำบุหรีชิกาแรตเพื่อการค้า และดังนั้นบทบัญญัติมาตรา ๑๖ ที่ว่า “การประกอบอุตสาหกรรมบุหรีชิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐ” จึงมีความหมายว่า การทำบุหรีชิกาแรตเพื่อการค้าเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐแต่ผู้เดียวที่จะทำได้ในประเทศ หรือรัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้มีเอกสิทธิ์ในการทำบุหรีชิกาแรตในประเทศเพื่อการค้า

สำหรับการนำยาสูบจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรหรือการส่งยาสูบออกไปนอกราชอาณาจักรนั้น มาตรา ๒๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบฯ ได้บัญญัติให้เป็นไปตาม

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๕ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙

มาตรา ๒๗ ห้ามมิให้ผู้ใดนำเมล็ดพันธุ์ยาสูบ ต้นยาสูบ ใบยา ยาอัดยาเส้นหรือยาสูบเข้ามาในหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดี

การขออนุญาต การออกใบอนุญาต และเงื่อนไขว่าด้วยการนำสิ่งของตามมาตรา ๒๗ นี้เข้ามาในหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การขออนุญาตนำสิ่งของตามมาตรา ๒๗ นี้เข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อเป็นตัวอย่างสินค้า หรือมิใช่เพื่อการค้าตามจำนวนอันสมควร จะขอเมื่อสิ่งของนั้นมาถึงด่านศุลกากรแล้วก็ได้

เฉพาะยาเส้นหรือยาสูบให้ปิดแสตมป์ยาสูบตามพระราชบัญญัตินี้ก่อนที่จะรับมอบไปจากเจ้าพนักงานศุลกากร เว้นแต่อธิบดีจะอนุญาตให้ปิดภายหลังตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในเรื่องนี้ อธิบดีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๗ ดังกล่าวออกประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาต การออกใบอนุญาต และเงื่อนไขว่าด้วยการนำเมล็ดพันธุ์ยาสูบ ต้นยาสูบ ใบยา ยาอัดยาเส้น หรือยาสูบเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๐๙

จากบทบัญญัติมาตรา ๒๗^๖ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๕) เห็นว่า การนำบุหรี่ยาสูบเข้ามาในราชอาณาจักรมิใช่เป็นการทำยาสูบเพื่อการค้า จึงไม่เป็นการประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยาสูบแต่เป็นการผูกขาดของรัฐดังที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๖^๗ แต่กิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่พระราชบัญญัติยาสูบฯ มีความมุ่งหมายที่จะควบคุมเท่านั้น ฉะนั้น พระราชบัญญัติยาสูบฯ จึงบัญญัติให้มีการขออนุญาตนำเข้าหรือส่งออกยาสูบต่ออธิบดีกรมสรรพสามิตได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การนำบุหรี่ยาสูบจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรจึงไม่เป็นการผูกขาดของรัฐตามมาตรา ๑๖^๘ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบฯ

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๓

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)