

ด่วนที่สุด

ที่ สธ ๐๔๔๖.๒/ ๑๕๑๕



๒๐

เมษายน ๒๕๕๘

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ส14797

566

รับที่ : สธ656/58

วันที่ : 21 เม.ย. 58 เวลา : 11:16

กระทรวงสาธารณสุข

ถนนติวานนท์ จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๗/ว(ล) ๘๒๑๖ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘

ตามหนังสือดังกล่าวถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่า กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ไปเพื่อดำเนินการ จึงขอให้กระทรวงสาธารณสุขเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ ความละเอียดดังแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณาแล้ว ขอเรียนให้ทราบว่า ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต พ.ศ. มีสาระสำคัญเป็นการรวบรวมและแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ กฎหมายว่าด้วยไฟ กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสุรา กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต และกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิตไว้ในประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายเข้าถึงกฎหมายได้สะดวกรวดเร็ว และส่วนราชการผู้ปฏิบัติงานสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานและบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้น เป็นสินค้าที่รัฐมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมการบริโภคและจำกัดการเข้าถึงสินค้าทั้ง ๒ ประเภทดังกล่าวเป็นการเฉพาะ เช่นนี้แล้ว บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต จึงควรคำนึงถึงมาตรการทางกฎหมายที่รัฐใช้ในการควบคุมการบริโภคและจำกัดการเข้าถึงสินค้าทั้ง ๒ ประเภทดังกล่าวด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาร่างประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิตทั้งฉบับแล้วพบว่า บทบัญญัติบางประการในส่วนของกฎหมายว่าด้วยยาสูบและกฎหมายว่าด้วยสุรามีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจของกระทรวงสาธารณสุข โดยมีบางมาตราที่ยังขาดความชัดเจน ซ้ำซ้อน และไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข อันได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองป้องกันสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยการควบคุมการบริโภคและจำกัดการเข้าถึงสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO Framework Convention on Tobacco Control: WHO FCTC) ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๗ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นมา โดยผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงการคลัง เช่น กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร ฯลฯ ได้ไปเข้าร่วมการประชุมใหญ่และการประชุมย่อยทุกครั้ง ของ WHO FCTC ตลอดมา ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกรอบอนุสัญญาดังกล่าว โดยกระทรวงสาธารณสุขมีข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต ดังนี้

๑. ตามร่าง...

๑. ตามร่างมาตรา ๔ (๒) บัญญัติให้อธิบดีกรมสรรพสามิตมีอำนาจออกระเบียบการปฏิบัติในเรื่องการบรรจุภาชนะ ชนิด และลักษณะของภาชนะ การระบุข้อความหรือเครื่องหมายบนภาชนะ และการแสดงปริมาณสินค้าที่บรรจุในภาชนะ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าร่างมาตรา ๔ (๒) เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายที่จะใช้กับสินค้าทุกประเภท ซึ่งผลิตภัณฑ์ยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย เช่นนี้แล้ว ร่างมาตรา ๔ (๒) จึงมีความซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแสดงฉลากและข้อความในฉลากของผลิตภัณฑ์ยาสูบ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบรรจุภัณฑ์ ฉลาก พร้อมทั้งข้อความคำเตือนของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยจะกำหนดมาตรการทางกฎหมายใดๆ เกี่ยวกับหีบห่อ บรรจุภัณฑ์ ฉลาก เครื่องหมาย รวมถึงข้อความต่างๆ ของผลิตภัณฑ์ยาสูบ ควรคำนึงถึงหรือยอมต้องกำหนดให้มีความสอดคล้องและต้องไม่ขัดหรือแย้งกับ WHO FCTC ด้วยเช่นกัน ซึ่ง WHO FCTC ได้กำหนดให้ภาคีใช้มาตรการทางกฎหมายดังนี้ เช่น

มาตรา ๑๑ ได้กำหนดให้หีบห่อ ฉลาก เครื่องหมาย รวมถึงข้อความต่างๆ ของผลิตภัณฑ์ยาสูบ ต้องไม่เป็นการส่งเสริมให้มีการขายผลิตภัณฑ์ยาสูบด้วยวิธีการอันมีลักษณะเป็นเท็จ ทำให้เข้าใจผิด หรือหลอกลวงเกี่ยวกับลักษณะของผลิตภัณฑ์ ผลกระทบต่อสุขภาพ หรืออันตรายที่เกิดจากการบริโภค อีกทั้ง บรรจุภัณฑ์หรือฉลากของผลิตภัณฑ์ยาสูบต้องแสดงคำเตือนด้านสุขภาพและระบุถึงอันตรายของผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยต้องมีขนาดใหญ่ ชัดเจน เห็นและอ่านได้ง่าย อีกทั้งต้องมีการหมุนเวียน และควรมีขนาดภาพคำเตือนร้อยละ ๕๐ หรือมากกว่า

มาตรา ๑๕ ของหรือบรรจุภัณฑ์ของผลิตภัณฑ์ยาสูบเพื่อการขายปลีกและการขายส่งภายในประเทศ ต้องระบุข้อความ “ขายภายใน (ชื่อประเทศ ภาค จังหวัด หรือชื่อเขตการปกครองอื่น) เท่านั้น” นอกจากนี้ ข้อมูลบนหีบห่อหรือเครื่องหมายต้องปรากฏอยู่ในรูปแบบที่อ่านได้ หรือในภาษาหลักของประเทศภาคีนั้น

ดังนั้น จึงขอเสนอให้มีการแก้ไขความในร่างมาตรา ๔ โดยเพิ่มเนื้อหาความว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น” ก่อนขึ้นความในวรรคแรกของร่างมาตรา ๔ หรือเพิ่มเนื้อหาความว่า “ความใน (๒) มิให้ใช้บังคับกับสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ยาสูบและสุรา” เป็นวรรคสองของร่างมาตรา ๔ เพื่อให้กฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของหีบห่อ บรรจุภัณฑ์ ฉลาก เครื่องหมาย รวมถึงข้อความต่างๆ ของสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน และสอดคล้องกัน

๒. ตามร่างมาตรา ๖ การกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยภาษีสรรพสามิต ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนจำนวน ๓ คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจกำหนดขอบเขตในการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ วินิจฉัยปัญหา ให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะในกระบวนการจัดเก็บภาษีแก่รัฐมนตรี พิจารณาข้อโต้แย้งในการตีความประเภทสินค้าและบริการ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการวินิจฉัย ตรวจสอบ และประเมินภาษี

ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ถือเป็นอำนาจในเชิงการกำหนดนโยบายของรัฐประการหนึ่ง แม้ว่าตามร่างมาตรา ๑๒ จะได้กำหนดห้ามกรรมการซึ่งมีส่วนได้เสียเข้าร่วมประชุมหรือลงมติในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียไว้แล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ขอเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน โดยการกำหนดคุณสมบัติต้องห้ามไว้ประการหนึ่ง คือ “ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน ต้องไม่เป็นผู้ประกอบกิจการยาสูบและสุรา หรือมีส่วนได้เสียในกิจการที่เกี่ยวข้องกับยาสูบและสุราทั้งทางตรงและทางอ้อม” เนื่องจาก WHO FCTC มาตรา ๕.๓ ได้กำหนดให้ภาคีกระทำการต่างๆ เพื่อคุ้มครองนโยบายด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมยาสูบจากผลประโยชน์ทางการค้าและผลประโยชน์อื่นๆ จากอุตสาหกรรมยาสูบ ซึ่งต่อมามองค์การอนามัยโลกได้กำหนดแนวปฏิบัติ (Guideline) ตามข้อ ๕.๓ เพื่อให้ภาคีมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการแทรกแซงนโยบายภาครัฐจากอุตสาหกรรมยาสูบและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมยาสูบ โดยได้กำหนดข้อควรปฏิบัติที่สำคัญไว้คือ ไม่ควรให้อุตสาหกรรมยาสูบและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมยาสูบเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดและบังคับใช้นโยบายของรัฐ ในส่วนของสุราหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ก็เช่นกัน เนื่องจากสุราหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค รวมถึงส่งผลกระทบและเป็นต้นเหตุของปัญหาสังคมมากมาย เช่นนี้แล้ว จึงไม่ควรให้ผู้ประกอบกิจการยาสูบและสุราและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการยาสูบและสุราเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐ ที่อาจเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบกิจการดังกล่าวกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการประกอบกิจการของตนได้ ดังนั้น การกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการชุดนี้ ควรคำนึงถึงความเหมาะสมของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและพันธกรณีของไทยภายใต้ข้อกำหนดอนามัยโลกด้วยเช่นกัน

๓. ตามร่างมาตรา ๑๐๘ ที่ให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมได้รับคืนหรือยกเว้นภาษีกรณีที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมบริจาคสินค้าแก่ประชาชน ส่วนราชการ หรือองค์กรสาธารณกุศล เนื่องจากมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ห้ามมิให้มีการแจกจ่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบในลักษณะเพื่อทำให้ผลิตภัณฑ์ยาสูบแพร่หลายหรือเป็นการจูงใจให้สาธารณชนเสพผลิตภัณฑ์ยาสูบ ประกอบกับ WHO FCTC มาตรา ๕.๓ และแนวปฏิบัติ (Guideline) ตามข้อ ๕.๓ ได้กำหนดแนวปฏิบัติซึ่งภาคีต้องตระหนักและดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยได้กำหนดข้อควรปฏิบัติที่สำคัญไว้ประการหนึ่งคือ หลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ที่อาจเกิดขึ้นกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงห้ามให้สิทธิพิเศษใดๆ แก่อุตสาหกรรมยาสูบ นอกจากนี้ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ห้ามมิให้มีการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยการเสนอสิทธิประโยชน์ หรือโดยแจกแถมในลักษณะเป็นการจูงใจสาธารณชนให้บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ แม้ว่ากรณีของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะยังไม่มีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดข้อปฏิบัติในการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ที่อาจเกิดขึ้นกับส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการห้ามให้สิทธิพิเศษใดๆ แก่อุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เช่นเดียวกับการกรณีของผลิตภัณฑ์ยาสูบก็ตาม แต่เครื่องดื่มแอลกอฮอล์และผลิตภัณฑ์ยาสูบต่างก็เป็นสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนไม่ต่างกัน ซึ่งรัฐจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมสินค้าทั้งสองประเภทดังกล่าวให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อยู่ภายใต้บังคับของร่างมาตรานี้ด้วย ดังนั้น จึงขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๑๐๘ โดยเพิ่มเนื้อหาความว่า “บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับสินค้าประเภทสุราและยาสูบ” เพื่อให้การให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในการที่จะได้รับคืนหรือยกเว้นภาษีตาม

ร่างมาตรานี้ สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องตีแอลกอฮอล์ และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบรวมถึงพันธกรณีของไทยภายใต้องค์การอนามัยโลกด้วย

๔. ตามร่างมาตรา ๑๖๕ คำนิยาม คำว่า “สุรา” ที่กำหนดให้ “สุรา” หมายความว่าความรวมถึงวัตถุทั้งหลายหรือของผสมที่มีแอลกอฮอล์ ซึ่งสามารถดื่มกินได้เช่นเดียวกับน้ำสุราหรือซึ่งดื่มกินไม่ได้ แต่เมื่อได้ผสมกับน้ำหรือของเหลวอย่างอื่นแล้วสามารถดื่มกินได้เช่นเดียวกับน้ำสุรา หรือที่ดื่มกินไม่ได้ด้วยการผสมสารใดๆ แต่สามารถแยกสารใดๆ ได้ในห้องปฏิบัติการทั่วไป ซึ่งเมื่อผสมกับน้ำหรือของเหลวอย่างอื่นแล้ว สามารถดื่มกินได้เช่นเดียวกับน้ำสุรา แต่ไม่รวมถึงเครื่องดื่มที่มีปริมาณแอลกอฮอล์ไม่เกินร้อยละ ๐.๕ นั้น

เนื่องจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีปริมาณแอลกอฮอล์ไม่เกินร้อยละ ๐.๕ ถือเป็นสารเสพติดประเภทหนึ่งซึ่งสามารถที่จะชักจูงใจเด็กและเยาวชนให้สามารถทดลองดื่มได้โดยง่าย อันจะนำไปสู่การเสพติดที่รุนแรงเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น หากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีปริมาณแอลกอฮอล์ไม่เกินร้อยละ ๐.๕ นั้นไม่เข้าขำนิยามคำว่า “สุรา” เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีปริมาณแอลกอฮอล์ไม่เกินร้อยละ ๐.๕ ก็จะไม่ถูกควบคุมตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามมาตรา ๓ ที่กำหนดให้ “เครื่องดื่มแอลกอฮอล์” หมายความว่า สุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ทั้งนี้ ไม่รวมถึงยา วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไว้หลายมาตรการด้วยกัน ดังนั้น จึงขอเสนอให้ตัดคำว่า “แต่ไม่รวมถึงเครื่องดื่มที่มีปริมาณแอลกอฮอล์ไม่เกินร้อยละ ๐.๕” ออกจากคำนิยามคำว่า “สุรา” โดยขอให้แก้ไขเนื้อความของคำนิยามดังกล่าวเป็น “สุรา” หมายความว่าความรวมถึงวัตถุทั้งหลายหรือของผสมที่มีแอลกอฮอล์ ซึ่งสามารถดื่มกินได้เช่นเดียวกับน้ำสุราหรือซึ่งดื่มกินไม่ได้ แต่เมื่อได้ผสมกับน้ำหรือของเหลวอย่างอื่นแล้วสามารถดื่มกินได้เช่นเดียวกับน้ำสุรา หรือที่ดื่มกินไม่ได้ด้วยการผสมสารใดๆ แต่สามารถแยกสารใดๆ ได้ในห้องปฏิบัติการทั่วไป ซึ่งเมื่อผสมกับน้ำหรือของเหลวอย่างอื่นแล้ว สามารถดื่มกินได้เช่นเดียวกับน้ำสุรา

๕. ตามร่างมาตรา ๑๗๒ และร่างมาตรา ๑๗๓ กรณีการขายสุราและออกใบอนุญาตขายสุรานั้น ขอให้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสุขภาพอนามัยหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วย เช่น ให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือจัดทำประชาพิจารณ์ในสังคมหรือท้องถิ่นนั้นก่อนที่จะมีการพิจารณาออกใบอนุญาตขายสุราจากอธิบดี เพื่อเป็นการจำกัดและลดความหนาแน่นของจุดจำหน่ายหรือขายสุราในสังคมหรือท้องถิ่นนั้น รวมถึงลดผลกระทบจากการบริโภคสุราที่ส่งผลกระทบต่อสังคมหรือท้องถิ่นนั้นด้วย โดยเพิ่มเติมในมาตรา ๑๗๒ วรรคท้ายว่า “การขออนุญาต และการออกใบอนุญาตขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขายตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยให้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ”

๖. ตามร่างมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง กรณีผู้ขายทำการเปลี่ยนแปลงสุรานั้น ขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของร่างมาตราดังกล่าวไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ขายสุราทำการเปลี่ยนแปลงสุราโดยเอาสุราอื่นใด หรือน้ำ หรือของเหลว หรือวัตถุอื่นใดเจือปนลงหรือเปลี่ยนแปลงภาชนะบรรจุสุรา เว้นแต่ผู้ซื้อได้ร้องขอให้เปลี่ยนแปลงสุราเพื่อดื่มในขณะนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจหน้าที่แห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์” เพื่อเป็นการกำหนดมาตรการควบคุมสุราในด้านการจัดเก็บภาษีให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับมาตรการควบคุมสุราในด้านการจัดระเบียบสังคม ให้เกิดการบูรณาการ ไม่เกิดการขัดแย้งกัน และลดปัญหาการขัดกันของกฎหมาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ได้กำหนดมาตรการควบคุมเกี่ยวกับวิธีการหรือลักษณะในการ

ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไว้ และปัจจุบันการขายเหล้าปั่นส่งผลกระทบต่อให้เกิดการชักจูงใจให้เด็กและเยาวชน รวมถึงสภาพสตรีบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นจำนวนมาก อันก่อให้เกิดปัญหาสังคมอย่างมากมาย

อีกทั้ง กรณีดังกล่าวนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ ได้มีความเห็นในกรณีคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีนโยบายควบคุมการขายเหล้าปั่นและสิ่งเสพติดมอมเมาเยาวชน กล่าวในรายการ “คืนความสุขให้คนในชาติ” ออกอากาศทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย วันศุกร์ที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๗ เวลา ๒๐.๒๐ น. โดยสั่งการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาถึงมาตรการควบคุมสิ่งเสพติดที่มอมเมาเยาวชนซึ่งได้รับการร้องเรียนมาเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาสังคมที่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายในการควบคุม เช่น เหล้าปั่นที่จำหน่ายมอมเมาเด็ก เยาวชน และสตรี โดยปัญหานี้ติดขัดเรื่องข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ ที่กำหนดห้ามทำการเปลี่ยนแปลงสุรา โดยเอาสุราอื่นใด หรือน้ำ หรือของเหลว หรือวัตถุอื่นใด เจือปนลงหรือเปลี่ยนแปลงภาชนะบรรจุสุรา เว้นแต่ผู้ซื้อได้ร้องขอให้เปลี่ยนแปลงสุราเพื่อดื่มในขณะนั้น ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ร่างประกาศ ที่กำหนดห้ามขายเหล้าปั่น ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นอนุบัญญัติ จึงไม่สามารถออกมาตรการที่ขัดกับพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ได้ ซึ่งกรณีนี้สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้โดยเพิ่มเติมในประเด็นที่ว่า ถึงแม้จะสามารถเปลี่ยนแปลงสุราได้ในกรณีที่ผู้ซื้อร้องขอให้เปลี่ยนแปลงสุราเพื่อดื่มในขณะนั้น แต่ยกเว้นในกรณีที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้โดยเฉพาะ หรือภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาระเบิดเหล้าปั่นได้

๗. ตามร่างมาตรา ๑๘๓ กรณีการลงโทษผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุรานั้น ขอเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ด้วย โดยเพิ่มเติมข้อความว่า “ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งกระทำความผิดต่อประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือตามกฎหมายกระทรวง หรือตามประกาศ หรือตามข้อกำหนดในใบอนุญาต หรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายนี้ หรือตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เจ้าพนักงานสรรพสามิตหรืออธิบดีผู้ออกใบอนุญาตแล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดไม่เกินครั้งละหกเดือน หรือจะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเสียก็ได้”

๘. ตามร่างมาตรา ๑๘๖ คำนิยาม คำว่า “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” ควรมีความสอดคล้องกับคำนิยามคำว่า “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. เพื่อให้นโยบาย มาตรการ และการบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีของกระทรวงการคลังกับการควบคุมการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบของกระทรวงสาธารณสุขมีความสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกัน

๙. ตามร่างมาตรา ๑๙๐ กรณีการห้ามแบ่งขายยาเส้น เป็นมาตรการที่ดีและสำคัญยิ่งประการหนึ่งในการลดการเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบ และเพื่อให้มาตรการในการลดการเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบประเภทอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตภัณฑ์ยาสูบประเภทบุหรี่ซิการ์เรต ซึ่งถือเป็นสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเช่นกัน จึงขอเสนอให้เพิ่มเติมการห้ามแบ่งขายบุหรี่ซิการ์เรต เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เด็ก เยาวชน และประชาชนที่มีกำลังซื้อน้อยสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบประเภทบุหรี่ซิการ์เรตได้โดยง่าย

๑๐. ตามร่างมาตรา ๒๐๐ กรณีผู้ขายยาเส้นหรือยาสูบ หรือนำยาเส้นหรือยาสูบออกแสดงเพื่อขายต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต เนื่องจากการนำผลิตภัณฑ์ยาสูบออกแสดงเพื่อขาย

เป็นการเพิ่ม...

เป็นการเพิ่มแรงจูงใจและกระตุ้นให้ผู้พบเห็นสินค้าประเภทยาเส้นหรือยาสูบเกิดความสนใจทดลองและต้องการที่จะซื้อเพื่อบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบเพิ่มขึ้น เนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดแย้งกับมาตรการควบคุมการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ ซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน ประกอบกับ WHO FCTC มาตรา ๑๖ ได้กำหนดให้ภาคีใช้มาตรการต่างๆ เพื่อห้ามมิให้มีการขายผลิตภัณฑ์ยาสูบแก่บุคคลที่อายุต่ำกว่า ๑๘ ปี หรือต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยกำหนดมาตรการในการห้ามมิให้ขายผลิตภัณฑ์ยาสูบในลักษณะที่เยาวชนสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบได้โดยตรง เช่น การวางผลิตภัณฑ์ยาสูบบนชั้นวางสินค้า ด้วยเหตุนี้ จึงขอเสนอให้ตัดข้อความในส่วนของการนำผลิตภัณฑ์ยาสูบออกแสดงเพื่อขายออก นอกจากนี้ บทบัญญัติในวรรคสี่ของร่างมาตราดังกล่าว ได้ยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติของมาตรานี้มาใช้บังคับแก่เจ้าพนักงานสรรพสามิตซึ่งเป็นผู้ขาย จึงขอเสนอให้เพิ่มเติมข้อความเพื่อความชัดเจนและเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่เจ้าพนักงานสรรพสามิตเป็นผู้ขายยาเส้นหรือยาสูบตามร่างมาตรา ๑๓๔ โดยเพิ่มเติมข้อความว่า “บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าพนักงานสรรพสามิตซึ่งเป็นผู้ขายตามมาตรา ๑๓๔”

๑๑. ตามร่างมาตรา ๒๐๗ กรณีการลงโทษผู้ได้รับใบอนุญาตขายยาสูบนั้น ขอเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบด้วย โดยเพิ่มเติมข้อความว่า “ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งกระทำความผิดต่อประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ หรือตามกฎหมายกระทรวง หรือตามประกาศ หรือตามข้อกำหนดในใบอนุญาต หรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายนี้ หรือตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ เจ้าพนักงานสรรพสามิตหรืออธิบดีผู้ออกใบอนุญาตแล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดไม่เกินครั้งละหกเดือน หรือจะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเสียก็ได้”

๑๒. แม้ว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบและเครื่องตีมแอลกอฮอล์จะเป็นสินค้าที่รัฐมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีจากสินค้าทั้ง ๒ ประเภทดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผลิตภัณฑ์ยาสูบและเครื่องตีมแอลกอฮอล์ก็เป็นสินค้าที่รัฐมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมการบริโภคและจำกัดการเข้าถึงสินค้าทั้ง ๒ ประเภทดังกล่าวเป็นการเฉพาะด้วยเช่นกัน เนื่องจากผลิตภัณฑ์ยาสูบและเครื่องตีมแอลกอฮอล์ถือเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการมีมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าทั้ง ๒ ประเภทดังกล่าว และมาตรการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดมาตรการหนึ่ง คือ มาตรการทางภาษี ดังนั้น จึงขอเสนอให้การกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับยาสูบและสุราตามบัญชีท้ายประมวลนั้น ให้ปรับเพิ่มอัตราภาษียาสูบและสุราตามอัตราเงินเฟ้อของประเทศ เนื่องจากมาตรการทางภาษีถือเป็นมาตรการที่สำคัญยิ่งและเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการลดอุปสงค์ของผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบและเครื่องตีมแอลกอฮอล์ อันจะส่งผลให้อัตราการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบและเครื่องตีมแอลกอฮอล์ของประชาชนลดลงอย่างเป็นรูปธรรม

๑๓. ตามร่างมาตรา ๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ที่บัญญัติให้บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นๆ ซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต ให้ใช้ประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิตแทน กระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การบัญญัติเช่นนี้ย่อมมีปัญหาในการตีความกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายได้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต มีเนื้อหาบางส่วนที่ยังขาดความชัดเจน ข้ำซ้อน และไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองป้องกัน

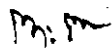
สุขภาพอนามัยของประชาชนจากผลิตภัณฑ์ยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ที่ถือเป็นสินค้าที่มีพิษภัยและส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้บริโภคและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเป็นต้นเหตุของปัญหาทางสังคมมากมายหลายประการ และขณะนี้ กระทรวงสาธารณสุขได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. โดยเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยนำเนื้อหาของกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับมาปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติม แล้วนำมารวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน เนื่องจากกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับมีการบังคับใช้มาเป็นเวลาที่ยาวนานแล้ว ผู้ประกอบการธุรกิจยาสูบได้มีวิวัฒนาการด้านการตลาดใหม่ๆ รวมทั้งมีผลิตภัณฑ์ยาสูบชนิดใหม่ๆ ออกสู่ตลาด ทำให้มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และสอดคล้องกับกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (Who Framework Convention on Tobacco Control ๒๐๐๓) นอกจากนี้ ในชั้นการยกร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต กระทรวงสาธารณสุขก็ได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือได้แสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด

๑๔. เนื่องจากผลิตภัณฑ์ยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นสินค้าที่รัฐได้ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการบริโภคและจำกัดการเข้าถึงสินค้าทั้ง ๒ ประเภทไว้เป็นการเฉพาะ ในการนี้ เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งหรือซ้ำซ้อนกันของกฎหมาย และเพื่อมิให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย รวมถึงเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนและถูกต้องของประชาชนทั่วไป จึงขอเสนอให้เพิ่มมาตราในร่างประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต โดยเพิ่มเติมข้อความว่า “เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของประชาชน สินค้าใดมีกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติให้ต้องดำเนินการอย่างใดเป็นการเฉพาะไว้แล้ว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ในการนี้ จึงเห็นควรให้มีการทบทวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตามความเห็นข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตของกระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต มีความชัดเจน ครอบคลุม และไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับอื่นที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกัน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(ศาสตราจารย์รัชตะ รัชตะนาวิน)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

กรมควบคุมโรค ศูนย์กฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๕๐ ๓๓๑๑๘

โทรสาร ๐ ๒๕๕๐ ๓๓๒๒