เรื่องเสร็จที่ ๔๗/๒๕๔๔

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้นำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร

00119

กรมสรรพสามิตได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๗๑๐/๑๑๘๖๗ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๓ ความว่า นายอำนวย ยศสุข สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ ประธานคณะกรรมาธิการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ๗๖๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ขอให้กรมสรรพสามิตยกเลิกประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ว่าด้วยการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้นำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ว่าด้วยการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้นำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๒.๒ ที่กำหนดให้ผู้ประสงค์จะนำสุราชนิดหรือประเภทต่าง ๆ นอกจากสุราแช่ประเภทไวน์ ที่ผลิตในต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการค้า นอกจากนำเข้ามาเพื่อชายในคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ต้องยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานสรรพสามิต และต้องมีหลักฐานการเป็นตัวแทนจำหน่ายสุราที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งออกให้โดยผู้ผลิตสุราในต่างประเทศมาประกอบด้วย โดยเห็นว่า การที่กรมสรรพสามิตออกประกาศกำหนดให้ผู้ที่จะขออนุญาตนำสุราที่ผลิตในต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อจำหน่ายได้ จะต้องมีหลักฐานการเป็นตัวแทนจำหน่ายสุราที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งออกให้โดยผู้ผลิตสุราในต่างประเทศมาประกอบเป็นหลักฐานในการยื่นคำขออนุญาตด้วยนั้นเป็นการส่งเสริมการผูกขาดการนำเข้าสุราต่างประเทศเพื่อจำหน่าย ซึ่งขัดต่อมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดต่อมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ (๓) (๙) และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ ศ ๒๕๔๒ กรมสรรพสามิตพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายตามข้อกำหนดในประกาศกรมสรรพสามิตฯ ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ ๒๕๔๐ หรือขัดต่อพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ จึงขอหารือว่าการที่กรมสรรพสามิตกำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตนำเข้าสุราจากต่างประเทศต้องมีหลักฐานการเป็นตัวแทนจำหน่ายสุราที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งออกให้โดยผู้ผลิตสุราในต่างประเทศมาประกอบด้วยนั้นขัดต่อมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือขัดต่อมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ (๓) (๙) และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพสามิต) และผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายใน) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ตามมาตรา ๕๐[๑] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และความในวรรคสองของบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดห้ามมิให้มีการจำกัดเสรีภาพเช่นว่านั้น เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า โดยหลักแล้ว เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมย่อมได้รับความคุ้มครอง และจะมีการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวมิได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดเสรีภาพเช่นว่านั้นก็อาจกระทำได้โดยออกเป็นกฎหมายเฉพาะ โดยต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อวัตถุประสงค์ตามที่มาตรา ๕๐ วรรคสอง ได้กำหนดไว้เท่านั้น

สำหรับกรณีที่หารือมานี้ เนื่องจากมาตรา ๖[๒] แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ ๒๔๙๓ ได้กำหนดให้ผู้นำสุราเกินกว่าปริมาณที่กฎหมายกำหนดเข้ามาในราชอาณาจักรต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อน จึงจะนำสุราในปริมาณดังกล่าวเข้ามาในราชอาณาจักรได้ และในการยื่นขอรับใบอนุญาตนำสุราชนิดหรือประเภทอื่นนอกจากสุราแช่ประเภทไวน์ ที่ผลิตในต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการค้า ผู้นำเข้าจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๒.๒[๓]

---

[๑] มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

[๒] มาตรา ๖ ห้ามมิให้ผู้ใดนำสุราเกินกว่าหนึ่งลิตรเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] ข้อ ๒.๒ กรณีนำเข้าสุราชนิดหรือประเภทต่าง ๆ นอกจากสุราแช่ประเภทไวน์

๒.๒.๑ ต้องยื่นคำขออนุญาตก่อนนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรต่อเจ้าพนักงานสรรพสามิตตามแบบที่อธิบดีกำหนด ณ กรมสรรพสามิต หรือสำนักงานสรรพสามิตจังหวัด แล้วแต่กรณี พร้อมด้วยหลักฐานต่าง ๆ ดังนี้

(๑) หลักฐานการเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๑

(มีต่อหน้าถัดไป)

ของประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ว่าด้วยการขออนุญาตและการ
ออกใบอนุญาตให้นำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไข 00121
เพิ่มเติมโดยประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ว่าด้วยการขออนุญาต
และการออกใบอนุญาตให้นำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์
พ ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ต้องมีหลักฐานการเป็นตัวแทนจำหน่ายสุราที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร
แต่เพียงผู้เดียวซึ่งออกให้โดยผู้ผลิตสุราในต่างประเทศมาประกอบการยื่นขอรับใบอนุญาตด้วย ซึ่งจะ
เห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้นำสุราในปริมาณตามที่กฎหมายกำหนดเข้ามาในราชอาณาจักร
ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อน หากไม่มีใบอนุญาตก็จะไม่สามารถนำสุรา
จากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรได้ เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบ
อาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
และการที่ประกาศกรมสรรพสามิตฯ ได้กำหนดเงื่อนไขในการยื่นขอใบอนุญาตว่าจะต้องมีหลักฐานการเป็น
ตัวแทนจำหน่ายสุราที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งออกให้โดยผู้ผลิตสุราในต่างประเทศ
มาประกอบด้วยนั้น มีผลทำให้ผู้นำเข้ารายอื่นไม่อาจนำสุราประเภท ชนิดและยี่ห้อเดียวกันกับสุราที่ผู้นำเข้า
รายที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตัวแทนจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียว เข้ามาจำหน่ายในราชอาณาจักรได้ เป็นการจำกัด
เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามมาตรา ๕๐
วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่โดยที่เหตุผลในการออกกฎหมายหรือข้อกำหนด
เช่นว่านั้นเนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการปลอมและลักลอบนำเข้าสุราชนิดหรือประเภทอื่นนอกจาก
สุราแช่ประเภทไวน์เป็นจำนวนมาก กรมสรรพสามิตจึงมีความจำเป็นต้องออกประกาศกรมสรรพสามิต
ดังกล่าวเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการยื่นขอรับใบอนุญาตว่าจะต้องมีหลักฐานการเป็นตัวแทนจำหน่ายสุรา
ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสามารถตรวจสอบแหล่ง
ที่มาของสุราที่นำเข้า ควบคุมการนำเข้า และป้องกันการปลอมและลักลอบนำเข้าสุราโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจำกัดเสรีภาพในเรื่องนี้จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ
ดังนั้น จึงเห็นว่า เป็นกรณีที่รัฐมีอำนาจกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าว
ได้ตามความในของมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

(๒) หลักฐานการเป็นตัวแทนจำหน่ายสุราที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร
แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งออกให้โดยผู้ผลิตสุราในต่างประเทศ

(๓) ตัวอย่างฉลากปิดภาชนะบรรจุสุราสำหรับสุราที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักร
ซึ่งพิมพ์ข้อความเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ ระบุชื่อและที่ตั้งสถานที่ประกอบการค้าของผู้ขอรับใบอนุญาต ชื่อสินค้า
แรงแอลกอฮอล์ ขนาดภาชนะบรรจุสุรา ตลอดจนชื่อและสถานที่ตั้งของผู้ผลิตสุรา ซึ่งสามารถอ่านได้อย่างสะดวกชัดเจน
เพื่อให้กรมสรรพสามิตตรวจสอบและอนุมัติก่อนได้รับใบอนุญาตให้นำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร

ฯลฯ ฯลฯ

ประเด็นที่สอง ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ จะเป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาดและส่งเสริมให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรี[๕] แต่บทบัญญัติดังกล่าวประสงค์จะควบคุมแต่เฉพาะการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นเอกชนเท่านั้น[๕] มิได้เป็นบทบัญญัติที่ห้ามรัฐในการออกกฎหมายหรือข้อกำหนดเพื่อควบคุมหรือกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา ๔ (๑) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว[๖] ได้บัญญัติยกเว้นมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้กับการกระทำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขในการยื่นขอรับใบอนุญาตนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรตามประกาศกรมสรรพสามิตฯ ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ ศ. ๒๕๔๒

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๔๔

---

[๕] มาตรา ๒๖ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการรวมธุรกิจ อันอาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

ฯลฯ ฯลฯ

[๕] มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"ผู้ประกอบธุรกิจ" หมายความว่า ผู้จำหน่าย ผู้ผลิตเพื่อจำหน่าย ผู้สั่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อจำหน่าย หรือผู้ซื้อเพื่อผลิตหรือจำหน่ายต่อซึ่งสินค้าหรือผู้ให้บริการในทางธุรกิจ

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของ

(๑) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ ฯลฯ