

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำโต้แย้งของจำเลย ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๓๗๕/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

กรณีสืบเนื่องจากพนักงานอัยการจังหวัดลำพูนเป็นโจทก์ฟ้องต่อศาลจังหวัดลำพูนให้ลงโทษ นายสังจา สุริยกุล ณ อยุธยา จำเลยตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๑ กับขอให้ปรับของกลางทั้งหมดเป็นของกรมสรรพสามิต

จำเลยให้การปฏิเสธฟ้อง และโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และ มาตรา ๓๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ ขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งสำนักงานศาลยุติธรรมได้มีหนังสือที่ ศย ๐๑๖/๒๕๕๖๓ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามข้อโต้แย้งของจำเลยดังกล่าว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๗ “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๙ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๒ “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

มาตรา ๔๒ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

มาตรา ๔๖ “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ

การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๓๖ “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

มาตรา ๓๘ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

มาตรา ๘๔ “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำ เพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด สินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

มาตรา ๘๗ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการ แข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้ง ยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง ของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

มาตรา ๘๘ วรรคสอง “ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๑ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้า บริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้ เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการ ดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๕ “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา ๓๒ “ผู้ใดซื้อหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งสุราที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนมาตรา ๕ มีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท แต่ถ้าสุรานั้นเป็นสุรากลั่นมีปริมาณต่ำกว่าหนึ่งลิตร หรือเป็น สุราแช่มีปริมาณต่ำกว่าสิบลิตร ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท”

(มาตรา ๓๒ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓)

พิเคราะห์ในเบื้องต้นเห็นสมควรจำแนกถึงบทบัญญัติของกฎหมายก่อนว่าประเด็นปัญหาอันเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญพึงพิจารณาเมื่ออย่างไร เห็นว่าเฉพาะในส่วนที่ว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๗ หรือไม่นั้น เห็นว่าผู้ร้องไม่ได้ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องว่าขัดหรือแย้งกันอย่างไร จึงไม่เป็นประเด็นปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพึงรับพิจารณาวินิจฉัยให้

คงมีปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับวินิจฉัยเฉพาะปัญหาว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่ เห็นว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสุราทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติในลักษณะเพื่อการคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตลอดจนเพื่อสวัสดิภาพของประชาชนและการคุ้มครองผู้บริโภคโดยส่วนรวม ที่ผู้ร้องอ้างว่าพระราชบัญญัติสุราทั้งสองมาตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ นั้น เห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราดังกล่าวจะให้สิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลในหลายๆ กรณี แต่ก็มีควมในตอนที่ท้ายในเชิงเป็นข้อยกเว้นว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หรือ “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ฯลฯ” เมื่อพระราชบัญญัติสุราทั้งสองมาตราได้บัญญัติไว้ดังกล่าว จึงถือได้ว่าสอดคล้องกับข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐

ส่วนปัญหาว่าพระราชบัญญัติสุราสองมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่เหลืออีกสามมาตรา คือ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติภายในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่วางแนวทางให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนในกรณีต่างๆ ตามที่ระบุไว้ ในลักษณะให้รัฐ “กระทำการ” โดยคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินต้องดำเนินการ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ดังที่ปรากฏตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ วรรคสอง ซึ่งคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันก็ได้รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีในช่วงปี ๒๕๕๕ ต่อสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๖ และจะรายงานแสดงต่อวุฒิสภาต่อไป ในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับที่ว่าพระราชบัญญัติสุราสองมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔

นายจිරะ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ