

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่

ศาลจังหวัดลำพูนส่งความเห็นของนายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา จำเลย ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๓๗๕/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยจำเลยโต้แย้งว่า 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 โดยมีรายละเอียดตามคำร้องสรุปได้ ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ จำเลยถูกฟ้องว่า กระทำความผิด ดังนี้

ก. มีสุรากลั่นบรรจุขวดขนาด ๑๘๗ มิลลิลิตร จำนวน ๑๔ ขวด รวมปริมาณน้ำสุรากลั่น ๒,๕๒๕ ลิตร โดยเป็นสุรากลั่นที่จำเลยรู้ว่าทำขึ้นโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ทำการแทนที่ฝ่าฝืนมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ข. มีสุราแช่บรรจุขวดขนาด ๗๑๐ มิลลิลิตร จำนวน ๑๐ ขวด รวมปริมาณน้ำสุราแช่ ๗,๑๐๐ ลิตร โดยเป็นสุราแช่ที่จำเลยรู้ว่าทำขึ้นโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ทำการแทนที่ฝ่าฝืนมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

๒. ตามวันเวลาดังกล่าวในคำฟ้องข้อ ๑ ภายหลังเกิดเหตุ เจ้าพนักงานจับจำเลยได้พร้อมสุรากลั่นและสุราแช่ตามจำนวนและปริมาณดังกล่าวในคำฟ้องข้อ ๑ ที่จำเลยมีไว้เป็นความผิดเป็นของกลาง นำส่งพนักงานสอบสวน โดยในชั้นสอบสวนจำเลยให้การปฏิเสธ และอ้างว่า จำเลยเป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาชนบท ได้รับหนังสือจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ำงานวิจัยหรือผลงานประดิษฐ์คิดค้นของสถาบัน เพื่อร่วมแสดงในงานนิทรรศการ “ตลาดนัดงานวิจัยภาคเหนือ” ซึ่งจัดขึ้นที่จังหวัดลำพูน (ตามหนังสือสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาชนบท ที่ วช.๐๐๐๖/ว ๒๖๒๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕) โดยจำเลยได้นำผลงานวิจัยมาแสดงเป็นการผลิตสุรากลั่นสำหรับดื่ม และไวน์ผลไม้ ๑ ปรางค์ว่า เจ้าหน้าที่สรรพสามิตจังหวัดลำพูน ได้เข้าจับกุมพร้อมสุราที่เป็นผลงานของสถาบันวิจัย ๑ นำส่งต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธร อำเภอเมืองลำพูน และต่อมาจำเลยได้ถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลจังหวัดลำพูน

จำเลยต่อสู้ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของจำเลยและขัดต่อรัฐธรรมนูญ จำเลยจึงขอใช้สิทธิตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากจำเลยเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ตามฟ้องของโจทก์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ และต้องด้วยมาตรา ๖ ขอให้ศาลรื้อการพิจารณาและพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งสำนวนคดีนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติรับคำร้องของจำเลยไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕

เนื่องจากจำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะ หรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ รวม ๑๑ มาตรา แต่เนื่องจากจำเลยไม่ได้ยกเหตุผลประกอบคำโต้แย้งให้แจ้งชัดว่า มาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติสุรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้ง ๖ มาตราอย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งของจำเลย เฉพาะที่มีเหตุผลประกอบคำโต้แย้งอย่างแจ้งชัดจำนวน ๕ มาตรา เท่านั้น สำหรับที่โต้แย้งว่า มาตรา ๓๒ ของพระราชบัญญัติสุรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ๑๑ มาตรา จำเลยไม่ได้ยกเหตุผลประกอบคำโต้แย้งให้แจ้งชัดว่าขัดหรือแย้งอย่างไร

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๕ มาตรา บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา ๗๖ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

มาตรา ๗๘ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข โภค และสาธารณสุข การ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา ๘๕ รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำ เพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด สินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

คำวินิจฉัย

แม้ว่าจำเลยยกข้อต่อสู้ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ โดยอ้างว่า รัฐธรรมนูญให้สิทธิเสรีภาพแก่เกษตรกรซึ่งรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการ อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และแม้จำเลยจะอ้างด้วยว่า การทำสุราร้านของ จำเลยเป็นการทำสุราผลิตเพื่อการเกษตร อันเป็นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นไทย ที่มีการทำกันมาตั้งแต่ สมัยโบราณ แต่ก็ฟังไม่ขึ้นเพราะเจตนารมณ์ของมาตรา ๕๖ ต้องการคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่น ในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ...หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น แต่การทำ สุราโดยไม่ขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต มิใช่การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรม อันดีงามของท้องถิ่น นอกจากนั้น พิจารณาแล้ว เนื่องจากสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ยังไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้อย่างแจ่มชัด จึงเห็นว่า ผู้ร้องไม่อาจโต้แย้งว่า มาตรา ๕ ของ

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ละเมิดสิทธิเสรีภาพของตนตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ดังนั้น การที่จำเลยได้จัดตั้งสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาชนบทขึ้นมาเพื่อเผยแพร่ หรืออนุรักษ์ หรือทำสิ่งประดิษฐ์คิดค้น โดยทำสุราพื้นบ้าน ซึ่งผลิตมาจากมันสำปะหลัง จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖

ในทำนองเดียวกัน แม้จำเลยจะโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา ฯ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ซึ่งคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยอ้างว่า ข้อยกเว้นในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น ไม่เป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรหรือประชาชนไทยทั่วไป มีความสามารถขออนุญาตต่ออธิบดีกรมสรรพสามิตเพื่อทำสุราพื้นบ้านได้ เพราะเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศของกระทรวงไม่เป็นการเปิดโอกาสและเอื้อประโยชน์ให้เกษตรกรสามารถประกอบอาชีพการผลิตสุราพื้นบ้าน และสามารถแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เพราะหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามประกาศกระทรวงต่างๆ นั้น เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของเกษตรกรและประชาชน นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เสรีภาพในการประกอบอาชีพตามที่จำเลยกล่าวอ้างนั้น หากจำเลยได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ คือ การดำเนินการขออนุญาตต่ออธิบดีกรมสรรพสามิต ย่อมจะได้สิทธิในการผลิตสุราได้ตามที่อธิบดีสรรพสามิตอนุญาต

นอกจากนั้น การที่ทางการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตผลิตสุราไว้ค่อนข้างเข้มงวด ก็เพราะต้องการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากสุราเป็นเครื่องดื่มที่มีโทษต่อผู้บริโภคค่อนข้างมาก จึงต้องควบคุมการผลิต ดังนั้น เมื่อกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี หมายความว่า กฎหมายต้องการให้ผู้มีไว้หรือครอบครองต้องดำเนินการขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตก่อน ซึ่งเป็น “หน้าที่” ที่ประชาชนจะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การที่จำเลยยกเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญเป็นข้อต่อสู้ เพื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจึงฟังไม่ขึ้น ประกอบกับเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในเรื่องภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการจัดสรรภาษีตามกฎหมายกำหนดแผน ฯ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการอนุญาตให้ท้องถิ่นผลิตสุราได้โดยไม่ต้องขออนุญาต

ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยที่อ้างว่า มาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ นั้น ฟังไม่ขึ้นเพราะรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตรายกเว้นไว้ในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งอธิบายเจตนารมณ์ของมาตราต่างๆ ในหมวดนี้ไว้ในมาตรา ๘๘ ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๑ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญทั้งสามมาตรามีไขว้ทับบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด ผู้ร้องจึงไม่อาจยกรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ เป็นข้อต่อสู้ว่าการกระทำของรัฐหรือกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ดังกล่าวได้ เพราะเป็นมาตราที่กำหนดแนวทางให้รัฐดำเนินการเท่านั้น และหากประชาชนไม่พอใจการดำเนินการของรัฐในหมวด ๕ นี้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ เสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้ตรากฎหมายในเรื่องที่ประชาชนจำนวนดังกล่าวเห็นว่า เป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ ได้ เช่น ขอให้ตรากฎหมายอนุญาตให้ผลิตสุราได้โดยเสรี เป็นต้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ