

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕/๒๕๕๗

วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗

เรื่อง พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์ ผู้ร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์ ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิตต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ร้อง เป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนจำกัด ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขออนุญาตทำและขายเบียร์หมัก ตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีและได้รับอนุญาตให้ทำและขาย เบียร์หมักตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๕๒ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แต่โดยที่การขอใบอนุญาตและการขอต่อ ใบอนุญาตขายเบียร์หมักในแต่ละปี ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดให้ผู้ร้องต้องทำสัญญาไว้ต่อเจ้าพนักงานของ ผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ร้องจะต้องค้าเบียร์หมักในสถานที่ที่ตั้งสำนักงานของผู้ร้องเท่านั้น อีกทั้งจะต้องซื้อ เบียร์หมักจากร้านหรือผู้ที่ทางการกำหนดไว้เท่านั้น และจะต้องลงบัญชีรับจ่ายเบียร์หมักทุกครั้ง ที่มีการซื้อและขายไป ทำให้ผู้ร้องไม่สามารถทำธุรกิจค้าเบียร์หมักได้โดยเสรีทั่วประเทศ ซึ่งผู้ร้อง เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพและ การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น การประกอบธุรกิจผลิตและขายเบียร์หมักเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่ได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้ร้องจึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกสัญญาที่กำหนดให้ ผู้ร้องต้องขายเบียร์หมักในสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดี กำหนด และให้เจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใดๆ ที่ยื่นคำขออนุญาต ขายเบียร์หมักโดยเสรีทั่วประเทศ

ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาว่า โดยที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเบียร์สุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต และมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้ เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตและผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผย เห็นได้ง่าย ส่วนกรณีที่ผู้ร้องอ้างว่าเบียร์หมักเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งผู้ร้องขอใช้สิทธิอนุรักษ์และ

ฟื้นฟูบำรุงรักษาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ นั้น เห็นว่าแม่แป้งข้าวหมักจะถือได้ว่าเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่โดยที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้การทำและขายแป้งข้าวหมักจะต้องได้รับใบอนุญาต จากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อนจึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ ผู้ร้องจึงต้องปฏิบัติตาม กฎหมายดังกล่าว คำขอของผู้ร้องเป็นคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติกรอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ ศาลปกครองกลางจึงมีคำพิพากษายกฟ้อง

ผู้ร้องอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดว่า การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้อง และขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งแป้งข้าวหมักเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นศาสตร์และศิลปะของชาวบ้านที่รัฐธรรมนูญ ให้ความสำคัญคุ้มครอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีห้ามผู้ร้องผลิตแป้งข้าวหมักหรือให้ขายแบบจำกัดพื้นที่จึงเป็นการ จำกัดสิทธิซึ่งรัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด จะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาบังคับ แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์ (ผู้ร้อง) โต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้ส่ง ข้อโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

### รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๔๖ “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้าน สาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการ ประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพ ของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

**พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓**

มาตรา ๒๔ “ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต”

มาตรา ๒๖ “ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย

การเปลี่ยนแปลงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตก็ดี การโอนใบอนุญาตเช่นว่านี้ก็ดี จะทำได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มีเจตนาให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนเอง การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนให้ได้ประโยชน์ร่วมกัน สำหรับจารีตประเพณี ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนก็ให้อนุรักษ์ไว้ แต่สิทธิตามที่กล่าว จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย และมาตรา ๕๐ เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นเสรีภาพที่บุคคลจะประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพอะไรก็ได้ และย่อมแข่งขันกันได้อย่างเสรี การจำกัดเสรีภาพเช่นที่กล่าวมาจะกระทำมิได้ เว้นแต่เห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง หรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค หรือประโยชน์สาธารณะอื่น รัฐจึงจะออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพดังกล่าวได้

ดังนั้นเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพโดยเสรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ รัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ เมื่อพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มีวัตถุประสงค์ควบคุมและตรวจสอบการทำและขายแป้งข้าวหมักเพื่อป้องกันมิให้นำแป้งข้าวหมักไปใช้ในการทำสุรเถื่อน การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว จึงเป็นไปเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพและการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ให้อำนาจอรัฐที่จะออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และ  
มาตรา ๒๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ