

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรนุช สุวรนุชเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๕๘

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลแขวงพระนครศรีอยุธยาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสุชาติ พันธุ์เพ็ง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ข้อเท็จจริง

นายสุชาติ พันธุ์เพ็ง (ผู้ร้อง) ได้กระทำความผิดฐานทำสุรา มีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต มีเชื้อสุราไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตและมีไว้ในครอบครองซึ่งสุราที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๑๗ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๑ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔ โดยจำเลยให้การปฏิเสธตลอดข้อกล่าวหา

นอกจากนี้ ผู้ร้องเคยถูกเจ้าพนักงานสรรพสามิตจับกุมในข้อหาทำสุราแช่ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และขายสุราแช่ เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เจ้าพนักงานสรรพสามิตเปรียบเทียบปรับ ๑,๐๐๐ บาท และ ๓,๐๐๐ บาท ตามลำดับ และผู้ร้องได้มากระทำความผิดในคดีนี้อันเป็นความผิดเกี่ยวกับสุราแช่อีก

ผู้ร้องเห็นว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. นายสุชาติ พันธุ์เพ็ง (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องต่อศาลแขวงพระนครศรีอยุธยา ขอให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ เนื่องจากพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๗ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๐ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

๒. วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๖ ศาลแขวงพระนครศรีอยุธยา ออกนั่งพิจารณาคดี ปรากฏว่า นายจำเลยไม่มาศาลโดยไม่แจ้งเหตุขัดข้อง แต่เนื่องจากจำเลยขอโอกาสติดต่อกับนายจำเลยเพื่อมา แลกส่งต่อศาลภายในกำหนดคดีหน้า ๆ (วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖)

นอกจากนี้ศาลยังแจ้งให้จำเลยทราบว่า ตามคำร้องของจำเลยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมี คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๖ ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ จำเลยได้แถลงว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ ซึ่งนายจำเลยได้ยื่นคำร้อง (วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๖) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยนอกเหนือจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว และจำเลยแถลงว่าการพิจารณาของศาล ในวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ หากจำเลยหรือนายจำเลยไม่มาศาลถือว่าจำเลยและนายจำเลยไม่ติดใจ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ ต่อไป แต่ยังคง ประสงค์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ว่าขัดหรือ แย้งต่อรัฐธรรมนูญตามคำร้องของจำเลยฉบับลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ เพื่อขอให้ศาลแขวง พระนครศรีอยุธยา แจ้งไปยังสำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อส่งคำร้องตามทางการเฉพาะมาตราดังกล่าวให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๓. วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ศาลแขวงพระนครศรีอยุธยาออกนั่งพิจารณาคดี ปรากฏว่า จำเลยและนายจำเลยไม่มาศาล จึงถือว่า จำเลยและนายจำเลยไม่ติดใจขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ ต่อไป แต่ยังคงประสงค์ให้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

นายสุชาติ พันธุ์เพ็ง (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่ นั้น

ศาลรัฐธรรมนูญ ได้ตรวจคำร้องของผู้ร้อง ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ ที่เสนอต่อศาลแขวงพระนครศรีอยุธยา แล้ว เห็นว่า ผู้ร้องไม่บรรยายคำฟ้องหรือไม่บรรยายรายละเอียดว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๑ อย่างไร หรือเพราะเหตุใด จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คำร้องดังกล่าวผู้ร้องบรรยายฟ้องเฉพาะ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่ เท่านั้น

จึงเห็นว่า ประเด็นที่ผู้ร้องไม่ได้กล่าวอ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร และไม่ได้บรรยายหรือระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องและระบุความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๓) และ (๔) จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนที่ผู้ร้องมิได้โต้แย้งไว้ ดังนั้นจึงปรากฏเฉพาะคำแถลงของผู้ร้องว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่ เท่านั้น

จึงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องเพียงว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๖ “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สุวีติภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๘๔ “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึงและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

มาตรา ๘๕ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุข”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๑๗ “ห้ามมิให้ผู้ใดขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต”

คำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญมีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๕ หรือไม่ แยกเป็น ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า สุราเป็นเครื่องดื่มที่มีโทษต่อสุขภาพทั้งร่างกายและสมอง รัฐมีเจตนารมณ์คุ้มครองผู้บริโภคคือประชาชน มิให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งมีผลต่อเนื่องถึงการประกอบอาชีพ

การอยู่ร่วมกันในสังคมให้ปกติสุข ความรับผิดชอบของสังคม และกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ เพราะผู้คิดตราจะทำงานได้ไม่เต็มความสามารถ หรือการขยับขยายพาหนะอาจเกิดอันตรายร้ายแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมได้ เป็นต้น ดังนั้น การผลิต การจำหน่าย การบริโภค จึงต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวด เพราะผู้ประกอบการย่อมมุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก ไม่คำนึงถึงสุขภาพอนามัย หรือความเสียหายที่จะเกิดกับผู้อื่น พระราชบัญญัติตราฯ จึงเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมโดยต้องควบคุมทั้งกระบวนการและวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต การครอบครอง การจำหน่าย การบริโภค ฯลฯ

พระราชบัญญัติตรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๗ ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดขายตราหรือนำตราออกแสดงเพื่อขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต” เห็นว่า เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิบุคคลไว้โดยสมควรแล้ว เพื่อประโยชน์สาธารณะ และกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ หากได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก็สามารถทำได้ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มีเจตนารมณ์ให้บุคคลที่ร่วมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนให้ได้ประโยชน์ร่วมกัน ฯลฯ นั้น ตามหลักความชอบธรรมต้องเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์และผลดีต่อชุมชนในทางที่เป็นคุณ การผลิตการจำหน่ายและการบริโภคตรา เป็นอบายมุข และเป็นโทษแก่ชุมชนเป็นส่วนรวม ซึ่งเป็นประโยชน์กับผู้ประกอบการที่เป็นคนส่วนน้อย ย่อมไม่ถือเป็นจารีตประเพณี ภูมิปัญญาที่ต้องได้รับการส่งเสริม ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญต้องการส่งเสริมคุ้มครองเฉพาะเรื่อง ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๖ ซึ่งวินิจฉัยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ไว้เป็นบรรทัดฐานว่าต้องเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ ซึ่งขณะนี้กฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ยังมีได้บัญญัติให้การผลิต การครอบครอง และจำหน่ายตรา เป็นภูมิปัญญาหรือประเพณีท้องถิ่นที่ต้องได้รับการอนุรักษ์ ส่งเสริม จึงยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองให้ทำได้โดยอิสระ ตามที่ผู้ร้องโต้แย้งอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖

ประกอบกับมาตรา ๔๖ เป็นเรื่องสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม แต่เมื่อตรวจคำร้องแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในศาลเป็นสมาชิกร่วมจัดตั้งชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือกระทำในนามชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแต่ประการใด แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งสามารถเรียกร้องให้รัฐสนับสนุนหรือยอมให้ตนอนุรักษ์หรือฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐต้องสนับสนุนให้บุคคลเหล่านั้นดำเนินการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่สิทธิดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่มีกฎหมายบัญญัติ กล่าวคือ จะดำเนินการตามสิทธิดังกล่าวได้ก็จะต้องมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องออกกฎหมายกำหนดรายละเอียดเพื่อสนับสนุน สิทธิดังกล่าว แต่ขณะนี้ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่ตราประกาศใช้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ บัญญัติไว้

อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็มีนโยบายเปิดเสรีการผลิตตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้นมา และมอบหมายให้กระทรวงการคลังรับผิดชอบวางกฎเกณฑ์ ขอบเขต รายละเอียด ซึ่งกระทรวงการคลังได้ออกประกาศเรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ และ ๒๕๔๔ ตามอนุมัติของคณะรัฐมนตรี กำหนดวิธีการบริหารงานสุราสำหรับสุราแช่ชนิดสุราผลไม้ สุราแช่พื้นเมือง และผลิตภัณฑ์จากผลผลิตทางการเกษตรที่มีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกิน ๑๕ ดีกรี สนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนโดยส่งเสริมการผลิต อันเป็นการพัฒนาผลผลิตจากภูมิปัญญาท้องถิ่นและฟื้นฟูเศรษฐกิจสร้างรายได้แก่ชุมชน ตลอดจนสนับสนุนสิทธิพื้นฐานและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเปิดโอกาสให้บุคคลในท้องถิ่นเดียวกันรวมตัวกันขึ้นเป็นองค์กรหลายรูปแบบ และกำหนดขนาดกิจการเป็นรายเล็ก ให้มีการพิจารณาอนุญาตเป็นไปด้วยความสะดวกไม่ยุ่งยาก แต่ยังคงหลักการที่สำคัญ ๓ เรื่อง คือ การเสียภาษีสุรา การทำสุราในโรงงานสุรา (สถานที่ทำสุรา) และคุณภาพของน้ำสุราต้องได้มาตรฐาน ที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค และออกประกาศเรื่องวิธีบริหารงานสุรา พ.ศ. ๒๕๔๖ (ฉบับที่ ๔-๕) ปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไขเพื่อให้เป็นไปโดยถูกต้อง รัดกุม มีประสิทธิภาพทั้งในการควบคุม และการจัดเก็บภาษีตามนโยบายการสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนของรัฐบาล จะเห็นได้ว่าอย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลมีนโยบายเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุราและส่งเสริมสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน ก็ยังต้องอยู่ในความควบคุมอย่างใกล้ชิดเนื่องจากสุราเป็นสิ่งให้โทษต่อร่างกายมนุษย์นั่นเอง

ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๗ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖

ประเด็นที่สอง ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล บุคคลมีเสรีภาพที่จะประกอบกิจการหรืออาชีพใดก็ได้ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ กรณีตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต อันเป็นบทบัญญัติที่ห้ามผู้ใดขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต

พิจารณาแล้วเห็นว่า สุราเป็นเครื่องอุปโภคบริโภคชนิดหนึ่งเช่นเดียวกับสินค้า ยา อาหาร และเครื่องดื่ม ซึ่งอาจเป็นโทษแก่ผู้บริโภคได้ แล้วแต่คุณภาพผลิตภัณฑ์และพฤติการณ์ในการบริโภค จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการผลิตและการจำหน่าย ซึ่งโดยมากกฎหมายจะบังคับให้ผู้ประกอบการต้องได้รับใบอนุญาตเพื่อจะได้ควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์และการจำหน่ายให้มีมาตรฐานและมาตรการความปลอดภัยต่อผู้บริโภค ซึ่งการกำหนดข้อห้ามและข้อยกเว้นดังกล่าวก็เพื่อควบคุมและตรวจสอบโดยง่าย เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค หรือเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน เป็นข้อยกเว้นที่ให้จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ประเด็นที่สาม ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ตามมาตรา ๘๔ และให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด ตามมาตรา ๘๗

แนวนโยบายแห่งรัฐมิไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลใดในการฟ้องร้องรัฐให้ต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าว (มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง) ซึ่งหมายความว่าเอกชนจะฟ้องกระทรวง ทบวง กรม ให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายนี้ไม่ได้ เป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ คือ หากรัฐบาลไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญและที่ตนเองประกาศไว้ ประชาชนย่อมไม่เลือกกลับมาเป็นผู้บริหารประเทศใหม่ตามแนวทางแห่งรัฐธรรมนูญนั่นเอง

จึงเห็นได้ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางที่กำหนดไว้สำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง ให้รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมตามมาตรา ๘๔ ให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด ตามมาตรา ๘๓

ส่วนพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิการขายสุรา เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต ซึ่งการจำกัดสิทธิการขายหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขาย มิได้มีเจตนาเพิกถอนสิทธิขายสุรานั้น ยังมีสิ่งทีกฎหมายห้ามมิไว้ในครอบครองเพราะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือสิ่งผิดกฎหมายเพราะเหตุผลอื่น ๆ อีกมาก เช่น ยาเสพติด และอาวุธปืน เป็นต้น ประกอบกับกฎหมายยังได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่า ให้ขอใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต จึงเห็นว่า เป็นคนละเรื่องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๓

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๓

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ