

คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๔๘

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลแขวงพระนครศรีอยุธยาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสุชาติ พันธุ์เพ็ง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ได้ยื่นฟ้องนายสุชาติ พันธุ์เพ็ง เป็นจำเลย ต่อศาลแขวง
พระนครศรีอยุธยา ขอให้ศาลได้กระทำความผิดฐานทำสุรามีสภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุรา
ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต มีเชื้อสุราไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตและมีไว้ในครอบครอง
ซึ่งสุราที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายขอให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔
มาตรา ๕ มาตรา ๑๗ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติสุรา
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๑
พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔ โดยจำเลย
ให้การปฏิเสธตลอดข้อกล่าวหาและจำเลยเห็นว่า โจทก์ไม่สามารถนำข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติ
ดังกล่าวข้างต้นมาฟ้องดำเนินคดีได้เนื่องจากพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ มาตรา ๑๗
ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยเหตุผลดังต่อไปนี้ รัฐธรรมนูญ
มาตรา ๔ มาตรา ๕ ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองแก่บุคคล แก่ประชาชนชาวไทย มาตรา ๖ ว่าด้วยเรื่อง
ความเป็นสูงสุดของกฎหมาย มาตรา ๒๖ ว่าด้วยเรื่องการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ มาตรา ๒๗
ว่าด้วยเรื่องการรักษาสิทธิและเสรีภาพ มาตรา ๒๘ ว่าด้วยเรื่องการรักษาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และ
การใช้สิทธิและเสรีภาพ มาตรา ๒๙ ว่าด้วยเรื่องการรักษาสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มาตรา ๓๐
ว่าด้วยเรื่องความเสมอภาค มาตรา ๔๖ ว่าด้วยเรื่องสิทธิของชุมชนท้องถิ่น มาตรา ๕๐ ว่าด้วยเรื่อง
เสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี มาตรา ๕๗ ว่าด้วยเรื่องสิทธิของผู้บริโภค มาตรา ๖๐
ว่าด้วยเรื่องสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐ มาตรา ๗๕ ว่าด้วยเรื่องการบริหาร
จัดการของรัฐ มาตรา ๗๖ ว่าด้วยเรื่องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา ๗๘ ว่าด้วย
เรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น มาตรา ๘๓ ว่าด้วยเรื่องการกระจายรายได้ มาตรา ๘๔ ว่าด้วยเรื่อง
การจัดระบบการถือครองที่ดิน มาตรา ๘๗ ว่าด้วยเรื่องการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี

จำเลยมีอาชีพเป็นเกษตรกรต้องได้รับความคุ้มครอง และได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่รัฐจากรัฐภายใต้บทบัญญัติกฎหมายและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ๆ แต่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี รวมทั้งไม่ได้รับการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจากรัฐ

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๗ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ ดังเหตุผลต่อไปนี้ คือ

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ความในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ อย่างชัดเจน กล่าวคือ การที่ความในมาตรานี้มีบทบัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี... นั้น ถือเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล เพราะการที่บุคคลโดยทั่วไปจะประกอบอาชีพใด ๆ ก็ตามได้โดยเสรีการประกอบอาชีพนั้น ๆ จะต้องกระทำได้โดยเริ่มต้นที่ตัวของบุคคลที่จะประกอบอาชีพนั่นเอง เพราะจะต้องผ่านขั้นตอนในการคิดและการตัดสินใจเสียก่อน การประกอบอาชีพของบุคคลถือเป็นการกระทบกระเทือนต่อชีวิตความเป็นอยู่ของบุคคลนั้น ๆ โดยตรง การที่มาตรา ๕ ได้มีบทบัญญัติให้ผู้ใดจะสามารถทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตก่อน นั้น จึงเป็นการไม่เปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพเพราะเมื่อให้อธิบดีเป็นผู้อนุญาต หลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ อธิบดีจะเป็นผู้กำหนดโดยที่ผู้จะประกอบอาชีพไม่สามารถที่จะเลือกและกำหนดเองได้ เป็นการเปิดโอกาสให้แก่บุคคลที่ไม่ใช่ผู้ประกอบอาชีพเองเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ และเงื่อนไข เป็นการให้สิทธิที่ไม่เป็นธรรมในส่วนที่เป็นสาระสำคัญในการมีสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ทำให้บุคคลไม่มีความเสมอภาคกัน และบทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มีใช้ถือว่า เป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น

ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๖ อย่างชัดเจน กล่าวคือ มาตรา ๔๖ แห่งรัฐธรรมนูญฯ เป็นการให้สิทธิเสรีภาพแก่เกษตรกรซึ่งรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การทำสุราพื้นบ้านของจำเลยเป็นการทำสุราจากผลิตภัณฑ์การเกษตร อันเป็นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นไทยที่มีการทำกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ ดังนั้น การที่จำเลยได้มีการรวมกลุ่มเป็นชุมชนท้องถิ่นเพื่อทำสุราพื้นบ้าน เป็นลักษณะต้องด้วยความตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๔๖ อย่างชัดเจน

ถึงแม้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ตอนท้าย จะได้รับบัญญัติข้อยกเว้นไว้ให้ทำได้ ต้องเป็นกรณีที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต แต่ก็อยู่ในภายในเงื่อนไขประกาศของกระทรวงการคลัง ซึ่งปฏิบัติได้ยาก

ความตามมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๐ ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เนื่องจากการห้ามไม่ให้เกษตรกรผลิตสุราพื้นบ้านได้อย่างเสรี เพราะต้องขออนุญาตการทำต่ออธิบดีกรมสรรพสามิตก่อน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกระทรวงการคลังตามเอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๑ - ๖ เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิของเกษตรกร ในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ไม่เป็นการเปิดโอกาสและเอื้อประโยชน์ให้แก่เกษตรกรสามารถประกอบอาชีพการผลิตสุราพื้นบ้านและสามารถแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

ความในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในมาตรา ๗๖ ซึ่งรัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ พระราชบัญญัติสุราฯ ดังกล่าวไม่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายผลิตสุราพื้นบ้านเสรี รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ เนื่องจากรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจ

ในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น แต่พระราชบัญญัติสุราฯ ตามบทมาตราดังกล่าวไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นด้วยตัวเอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

ความในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๓ เนื่องจากรัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม แต่ตามบทมาตราดังกล่าวไม่เป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถผลิตสุราที่บ้านเสรี จึงไม่เป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรสร้างรายได้อย่างเป็นธรรม

ความในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๔ ในการที่รัฐจะต้องจัดระบบในการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดในสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุดรวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรให้ได้รับผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร เช่น ข้าว ผลไม้ สมุนไพร ฯลฯ

การที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามเอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๑ - ๖ เพื่อจัดสถานที่ตั้งโรงงานทำสุราที่บ้านโดยใช้เนื้อที่จำนวนมากเป็นการจัดระบบถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสมเพราะการทำสุราที่บ้านเสรีของเกษตรกรนั้น ไม่จำเป็นต้องใช้ที่ดินที่มีเนื้อที่จำนวนมาก ไม่ส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกรอย่างแท้จริง

ความในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๓ เนื่องจากรัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คู่ครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาด ตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ทั้งต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปลอดภัย

ความตามมาตรา ๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มีอำนาจตาม

มาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้ดำเนินการตรากฎกระทรวงตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๕ วรรคสอง ซึ่งเป็นการละเว้นหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อันเป็นการก่อให้เกิดข้อบกพร่องที่จะทำให้ เกษตรกรไม่ได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ มาตรา ๖๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ ซึ่งความละเอียดโดยนัย ดังที่ประธาน กราบเรียนต่อศาลตามความในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้วนั้น ซึ่งการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคสองนั้น ก่อให้เกิดปัญหา ความได้เปรียบเสียเปรียบมีการผูกขาดทางการค้า ไม่รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและ การตลาดสินค้าเกษตรกรเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุดรวมทั้งไม่ส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกร เพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร เนื่องจากการออกกฎกระทรวงเพื่อให้มี การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือนตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ทำให้ประชาชนที่บริโภคสุราอันเกิดจากการผลิตของกลุ่มที่อาศัยเงินไข กฎเกณฑ์ ตามเอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๑ - ๖ ซึ่งเป็นลักษณะทางการค้าทั้งทางตรงและทางอ้อม ต้องซื้อสุรา เพื่อบริโภคในราคาสูง ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจในชุมชน ซึ่งเป็นการไม่สนับสนุนให้ชุมชน พึ่งตนเอง ไม่คุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา ๕๗ อีกทั้งเป็นการขัดขวางไม่ให้เกษตรกรมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖ อย่างสิ้นเชิง

มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติว่า “ห้ามไม่ให้ผู้ใดขายสุราหรือนำออกมาแสดงเพื่อขาย เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต” เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ โดยแจ้งชัด เพราะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของเกษตรกรในการ อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เนื่องจากความในมาตรา ๑๗ นั้น ไม่อนุญาตให้ เกษตรกรสามารถขายสุราหรือนำออกมาแสดงเพื่อขายได้ อันเป็นกรณีไม่ต้องด้วยความในมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ เพราะการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น จะต้องอนุญาตให้มีการเผยแพร่ผลิตภัณฑ์หรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์อันเป็นการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วย เพื่อผลที่จะได้รับจากการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้น นอกจากจะเป็นความรู้และบริโภคกันเองในกลุ่มชุมชนดั้งเดิมแล้ว จะต้องเผยแพร่ความรู้จากการอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การที่ไม่อนุญาตให้ขายสุราหรือนำออกมาแสดงเพื่อขายนั้น จึงเป็นการจำกัดสิทธิของเกษตรกรด้วย

ถึงแม้ความในของมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ จะมีข้อยกเว้นให้ขายสุราหรือนำออกแสดงเพื่อขายได้ แต่จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต ซึ่งได้มีการวางระเบียบกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๒ - ๔ นั้น เห็นได้ว่า ไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ประสงค์จะขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขาย กระทำได้ตามข้อยกเว้นดังกล่าว ดังนั้น ความตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖

ความตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๐ ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่มีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เนื่องจากความดังกล่าวตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ นั้นเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิส่วนบุคคลที่มีเสรีภาพในการประกอบอาชีพขายสุราที่ผลิตจากการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น อันเป็นการแข่งขันทางการค้ากับกลุ่มธุรกิจที่เคยได้รับสัมปทานการผลิตสุรจากองคการสุรา (รัฐวิสาหกิจ) ซึ่งอยู่ในกำกับของกรมสรรพสามิตและกระทรวงเมื่อสัญญาสัมปทานสิ้นสุด ผู้ประกอบกิจการเดิมที่เคยได้รับสัมปทานจากรัฐ ปรมูลโรงงานสุราที่เป็นขององคการสุรา (รัฐวิสาหกิจ) ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมสรรพสามิต มาประกอบกิจการผลิตสุราและจำหน่ายภายใต้้นโยบายเสรีของรัฐ แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๒ - ๔ นั้นเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจเดิม ที่เคยได้รับสัมปทานจากรัฐ จึงทำให้เกษตรกรเสียเปรียบในการประกอบอาชีพและในการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

ความในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๔ เพราะความในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ นั้น เป็นการจำกัดสิทธิของเกษตรกรที่มีอาชีพเป็นเกษตรกร การผลิตสุราที่บ้านนั้นเป็นการนำวัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตรจำพวกข้าว ผลไม้ สมุนไพร ฯลฯ เมื่อบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๗ ได้จำกัดสิทธิในการทำสุราที่บ้านไว้ จึงไม่เป็นการรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งไม่ส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรสามารถนำผลิตภัณท์การเกษตรมาผลิตเป็นสุราที่บ้านภูมิปัญญาท้องถิ่นและสามารถเพิ่มมูลค่าผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด อันเป็นการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

ความในมาตรา ๑๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๗ ที่รัฐจะต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่บทบัญญัติตามมาตรา ๑๗ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของเกษตรกรที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจขายสุราที่บ้าน ภูมิปัญญาท้องถิ่นแบบเสรี เพื่อแข่งขันทางการค้ากับกลุ่มทางการค้ากับกลุ่มธุรกิจเดิมที่เคยได้รับสัมปทานจากรัฐในการทำสุรา แต่เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่ปรากฏในเอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๒ - ๔ นั้น ไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถประกอบธุรกิจขายสุราที่บ้านเพื่อแข่งขันกับกลุ่มธุรกิจเดิมได้

หากเกษตรกรมีโอกาสได้ขายสุราที่บ้านเสรีแล้ว นอกจากเป็นการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรที่รวมตัวกันอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นนำผลผลิตทางการเกษตรมาทำสุราที่บ้านและสามารถขายได้อย่างเสรี จะเป็นวิธีการก่อให้เกิดรายได้อีกทางหนึ่งของเกษตรกรที่จะประกอบธุรกิจขายสุราที่บ้าน แล้วนำไปสู่การชำระภาษีสุราให้แก่รัฐอย่างเป็นระบบ ตามที่ได้มีการทดลองอนุญาตให้เกษตรกรที่รวมตัวกันเป็นสหกรณ์การเกษตรจดทะเบียนขออนุญาตทำสุราแช่ที่บ้าน ที่แรงแอลกอฮอล์ไม่เกิน ๑๕ ดีกรี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ และวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เห็นชอบนโยบายสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน โดยการร่วมส่งเสริมการผลิตสุราแช่ชนิดสุราผลไม้ สุราแช่พื้นเมืองและผลิตภัณฑ์จากผลผลิตทางการเกษตรที่มีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกิน ๑๕ ดีกรี ทำให้กรมสรรพสามิตสามารถจัดเก็บภาษีสุราเพิ่มขึ้นได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งกรมสรรพสามิตได้ยอมรับว่าเป็นการจัดเก็บภาษีที่สูงเกินความคาดหมายไว้ หากไม่มีบทบัญญัติมาตรานี้บัญญัติไว้ และเป็นการเปิดโอกาสให้แก่เกษตรกรขายสุราที่บ้านเสรีแล้ว รัฐสามารถจัดเก็บภาษีสุราได้เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเกษตรกรมีความประสงค์ที่จะทำและขายสุราที่บ้านและยอมชำระภาษีสุราตามที่กรมสรรพสามิตเรียกเก็บ ส่งผลถึงเกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยรัฐไม่จำเป็นต้องสูญเสียงบประมาณในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรอีกต่อไป อีกทั้งทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากเกษตรกรชำระภาษีสุรา

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๗ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๗

ศาลพระนครศรีอยุธยา พิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยแถลงตามรายงานกระบวนการพิจารณาลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๖ ว่า หากในนัดหน้าจำเลยไม่สามารถติดตามทนายจำเลยมาแถลงต่อศาลถึงรายละเอียดที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หรือหากจำเลยไม่มาศาล ถือว่า จำเลยและทนายจำเลยไม่ตั้งใจขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อไป แต่จำเลยยังคงประสงค์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเฉพาะมาตรา ๑๗ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ด้วยเหตุผลตามคำร้องของจำเลย ฉบับลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ เพื่อขอให้ศาลนี้ แจ้งไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อส่งคำร้องเฉพาะมาตราดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยต่อไป

ถึงวันนัดจำเลยและทนายจำเลยไม่มาศาล ถือว่า จำเลยและทนายจำเลยไม่ตั้งใจขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อไป แต่ยังประสงค์ให้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะมาตรา ๑๗ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ด้วยเหตุผลตามคำร้อง ฉบับลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ ให้ส่งเรื่องให้สำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อดำเนินการส่งคำร้องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป

สำนักงานศาลยุติธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวอยู่ในบังคับมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติให้ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย จึงให้ส่งคำร้องเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย แจ้งสำนักงานศาลยุติธรรมทราบ เพื่อแจ้งศาลแขวงพระนครศรีอยุธยา

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ 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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

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

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๘๔ “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรกรให้เกษตรกรอย่างทั่วถึงและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

มาตรา ๘๗ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุข”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓

มาตรา ๑๗ “ห้ามมิให้ผู้ใดขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต”

มีข้อพิพาทก่อนเกี่ยวกับคำร้องของผู้ร้องที่อ้างว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๓

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องไม่ได้กล่าวอ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ได้บรรยายหรือระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง และระบุความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง

จึงไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖
ข้อ ๖ (๓) และ (๔) ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยตามบทมาตราดังกล่าว

คงมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยแต่เพียงว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๗
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

กรณีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๖ วินิจฉัยว่า
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มีเจตนารมณ์ให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิหรือ
พื้นที่ฟูจิวัดประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น
ของตนเองเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนเอง การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
ที่มีอยู่ในชุมชนให้ได้ประโยชน์ร่วมกัน ขณะนี้ยังไม่มียกเว้นของกฎหมายเรื่องสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกัน
เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมบัญญัติไว้ การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้การทำสุราหรือ
มีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตนั้น
เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลต้องปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปตามเงื่อนไข ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา
พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลซึ่งเป็น
ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ จึงไม่พิจารณาวินิจฉัยซ้ำอีก

เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้
บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม
เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล บุคคลมีเสรีภาพที่จะประกอบ
กิจการหรืออาชีพใดก็ได้ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม
การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ
เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อย
หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะ เกี่ยวกับพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓
มาตรา ๑๗ นั้น ผู้ที่จะขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อจำหน่ายจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน
เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมการขายสุราเป็นการควบคุมเพื่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรม
อันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค หรือสวัสดิภาพของประชาชน
ซึ่งต้องด้วยข้อยกเว้นมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง สามารถจำกัดเสรีภาพการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ
ของบุคคลได้

กรณีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ตามมาตรา ๘๔ และให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด ตามมาตรา ๘๗ มิได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลใดในการฟ้องร้องรัฐให้ต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าวได้

สำหรับพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๗ ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตเป็นมาตรการในการควบคุมบุคคลที่จะขายสุรา ไม่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ