

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๔

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสองหรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย มาตรา ๓๔ กำหนดเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยวิธีการใด ๆ ของบุคคล และเสรีภาพทางวิชาการ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้น มาตรา ๓๗ กำหนดเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และการสืบมรดกรวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และค่าทดแทน และมาตรา ๔๐ ที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดขอบเขตการตรากฎหมายจัดระเบียบการประกอบอาชีพมิให้เป็นการก้าวกายการจัดการศึกษา

๗๐

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพ เนื่องจากเป็นที่มาแห่งอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยไม่ผ่านกระบวนการตามกฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง นั้น

เห็นว่า การควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้กระจายอยู่ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายเฉพาะมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ การควบคุมการส่งเสริมการขาย จำกัดการเข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์จากเด็ก จำกัดวัน สถานที่จำหน่ายและสถานที่ตี้มเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ตลอดจนมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างรุนแรง เครื่องตี้มแอลกอฮอล์เป็นเครื่องตี้มชนิดที่มีเอทิลแอลกอฮอล์ผสมอยู่เกิดจากกระบวนการหมักน้ำตาลจากพืชผักผลไม้ต่าง ๆ เช่น ข้าว องุ่น ข้าวโพด เป็นต้น กับยีสต์ เมื่อบริโภคเข้าไปในร่างกายจะถูกดูดซึมอย่างรวดเร็วโดยลำไส้เล็กส่วนต้น มีฤทธิ์ต่อสมองก่อให้เกิดความรู้สึกกระปรี้กระเปร่า คึกคะนอง มีผลต่อการตัดสินใจ การพูด ความว่องไวในการทำงานของระบบประสาทและกล้ามเนื้อซาลง มีผลต่อการขับชี่ยานพาหนะ เป็นสาเหตุของโรคหลายชนิด ซึ่งสังคมไทยมีพฤติกรรมการบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์มาช้านานแล้ว เมื่อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ก่อให้เกิดการเสพติด เป็นสาเหตุของโรคหลายชนิด เป็นสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุจราจร รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความรุนแรงภายในครอบครัว และปัญหาความยากจน เป็นต้น เครื่องตี้มแอลกอฮอล์จึงมิใช่สินค้าธรรมดาเหมือนสินค้าโดยทั่วไปจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมเป็นการเฉพาะ โดยพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ดังกล่าวได้บัญญัติการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ไว้ในหมวด ๔ ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๒ ได้แก่ การให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ปฏิบัติตามมาตรา ๒๖ การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๒๗ การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในวันหรือเวลาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติตามมาตรา ๒๘ การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แก่บุคคลตามมาตรา ๒๙ การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะที่กำหนดตามมาตรา ๓๐ การห้ามบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ และการห้ามโฆษณา

๒๓๐

เครื่องตี้มแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นตี้มโดยตรงหรือโดยอ้อมตามมาตรา ๓๒

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๑) ใช้เครื่องขายอัตโนมัติ (๒) การเร่ขาย (๓) การลดราคาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย (๔) ให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการการชิงโชค การชิงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนแก่ผู้ซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือแก่ผู้นำหีบห่อหรือสลากหรือสิ่งอื่นใดเกี่ยวกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ มาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ (๕) โดยแจก แถม ให้ หรือแลกเปลี่ยนกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือกับสินค้าอื่นหรือการให้บริการอย่างอื่นแล้วแต่กรณี หรือแจกจ่ายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในลักษณะเป็นตัวอย่างของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้บริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการขายในลักษณะที่เป็นการบังคับซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยทางตรงหรือทางอ้อม (๖) โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ด้วยการจำกัดวิธีการขายหรือลักษณะการขายในรูปแบบต่าง ๆ ตาม (๑) ถึง (๕) ที่จะทำให้เกิดการจูงใจให้ประชาชนซื้อและบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์มากเกินไป การที่มาตรา ๓๐ (๖) เป็นกฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นผู้กำหนดวิธีการหรือลักษณะอื่นใดเกี่ยวกับการห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์เพิ่มเติมได้โดยการออกกฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่มุ่งประสงค์ลดผลกระทบอันเกิดจากการบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่จะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมา ซึ่งฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายย่อมจะทราบถึงสภาพปัญหาและวิธีที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายลำดับรองได้จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารสามารถกระทำได้ในขอบเขตที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งจะกำหนดภาระหน้าที่ขึ้นใหม่หรือตัดทอนสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ อีกทั้งการที่รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดวิธีหรือลักษณะอื่นใดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ตามความในมาตรา ๓๐ (๖) ได้นั้นต้องผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติเสียก่อน และยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสภาโดยศาลที่มีเขตอำนาจ อันเป็นการตรวจสอบ

๒๗

และถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้และกฎหมายอื่น ๆ ที่มีศักดิ์สูงกว่า ดังนั้น การที่มาตรา ๓๐ (๖) บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเพิ่มเติมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยเด็ดขาด กล่าวคือ ยังคงให้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้ภายใต้ข้อจำกัดของวิธีการหรือในลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ (๑) ถึง (๕) และโดยเฉพาะความในมาตรา ๓๐ (๖) ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ไม่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง และไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง เป็นกฎหมายที่เป็นไปอย่างสมเหตุสมผลพอเหมาะพอควรตามความจำเป็นและมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่อย่างใด ทั้งได้ระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นกรณีการขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง



(นายนภดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ