

คำวินิจฉัยของ ศาลตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๘/๒๕๔๘

วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลแขวงนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายกองสิน สอนโยหา) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓

ศาลแขวงนครราชสีมา ขอให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (นายกองสิน สอนโยหา) ในคดีหมายเลขแดงที่ ๓๕๐๔/๒๕๔๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ หรือไม่ โดยมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการประจำศาลแขวงนครราชสีมา (โจทก์) ยื่นฟ้องนายกองสิน สอนโยหา (จำเลย) ว่ากระทำความผิดฐานทำสุรา มีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต มีเชื้อสุราไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และมีไว้ในครอบครองซึ่งสุราที่ทำขึ้นโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ มาตรา ๓๑ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ จำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้องของโจทก์ทุกข้อหา จำเลยเห็นว่าโจทก์ไม่สามารถนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาฟ้องดำเนินคดีได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๑ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

จำเลยเป็นคนไทย เชื้อชาติไทย สัญชาติไทย มีอาชีพเป็นเกษตรกร ต้องได้รับความคุ้มครองและได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่รัฐ จากรัฐ ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ๆ แต่จำเลยไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี รวมทั้งไม่ได้รับการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจากรัฐ

ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ ดังนี้

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี

การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

๑) ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖ อย่างแจ้งชัด กล่าวคือ มาตรา ๔๖ แห่งรัฐธรรมนูญ เป็นการให้สิทธิเสรีภาพแก่เกษตรกรซึ่งรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่มีการทำกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ ดังนั้นการที่จำเลยได้มีการรวมกลุ่มเป็นชุมชนท้องถิ่นเพื่อทำสุราที่บ้านเป็นลักษณะต้องด้วยความตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ อย่างแจ้งชัด

๒) ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๐ ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เนื่องจากการห้ามไม่ให้เกษตรกรผลิตสุราที่บ้าน ได้อย่างเสรีเพราะต้องขออนุญาต การทำต่ออธิบดีกรมสรรพสามิต หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตล้วนแล้วแต่เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิของเกษตรกรในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เพราะเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้นั้นไม่เป็นการเปิดโอกาสและเอื้อประโยชน์ให้เกษตรกรสามารถประกอบอาชีพการผลิตสุราที่บ้านและสามารถแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดไว้นั้นล้วนเป็นการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพของเกษตรกรโดยสิ้นเชิง

๓) ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗๖ ซึ่งรัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นบทบัญญัติที่ไม่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายผลิตสุราที่บ้านเสรี รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ เห็นได้จากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอันเป็นคำสั่งกระทรวงการคลัง ประกาศกระทรวงการคลัง ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม และระเบียบกรมสรรพสามิตที่มีผลบังคับใช้หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ คำสั่งและประกาศดังกล่าวนี้เป็นนโยบายแห่งรัฐ ออกโดยอาศัยความตามมาตรา ๕ วรรคแรก แต่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๔) ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๘ เนื่องจากรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น... โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น แต่ปรากฏว่าความในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นด้วยตนเอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น... เพราะหากเปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถผลิตสุราเสรีได้จะก่อให้เกิดรายได้ที่เกษตรกรในท้องถิ่นนั้นสามารถเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่นที่จะพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมการไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรผลิตสุราที่บ้านเสรีได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในมาตรา ๗๘

๕) ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๓ เนื่องจากรัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม แต่ข้อความในมาตรา ๕ วรรคแรก นั้นไม่เป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถผลิตสุราที่บ้านเสรี ซึ่งมีมาแต่บรรพบุรุษ จึงไม่เป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรสร้างรายได้ให้กับครอบครัวได้อย่างเป็นธรรม และเมื่อได้พิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้แล้วจะพบว่าไม่สามารถที่จะทำให้รัฐดำเนินการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม อันเนื่องมาจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเหล่านั้นไปจำกัดสิทธิของเกษตรกรโดยสิ้นเชิง

๖) ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๔ ในการที่รัฐจะต้องจัดระบบในการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม... รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดในสินค้าเกษตรกรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

๗) ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๖ เนื่องจากรัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมคุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรง

และทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและระงับการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ทั้งต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปลอดภัย

ตามมาตรา ๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มีอำนาจตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ดำเนินการตรากฎกระทรวงตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๕ วรรคสอง เป็นการละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันเป็นการก่อให้เกิดข้อบกพร่อง ทำให้เกษตรกรไม่ได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคสอง ก่อให้เกิดปัญหาความได้เปรียบเสียเปรียบมีการผูกขาดทางการค้า ไม่รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตร เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งไม่ส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกร เพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร เนื่องจากการออกกฎกระทรวงเพื่อให้มีการออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือน ตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ ทำให้ประชาชนที่บริโภคสุรา อันเกิดจากการผลิตของกลุ่มธุรกิจที่อาศัย กฎเกณฑ์ดังกล่าวซึ่งเป็นลักษณะการผูกขาดทางการค้าทำให้ประชาชนต้องซื้อสุราเพื่อบริโภคในราคาสูง ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจในชุมชน เป็นการไม่สนับสนุนให้ชุมชนพึ่งตนเอง ไม่คุ้มครองผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ อีกทั้งเป็นการขัดขวางไม่ให้เกษตรกรมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖

การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังที่ได้กล่าวอ้างมาแล้วข้างต้น ถึงแม้ว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ จะมีข้อยกเว้น ให้เกษตรกรสามารถขออนุญาตได้ต่ออธิบดีกรมสรรพสามิตหรือเจ้าพนักงานสรรพสามิตที่อธิบดี ได้มอบหมายให้ทำการแทนก็ตาม การจะอนุญาตหรือไม่นั้นต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม หรืออธิบดีกรมสรรพสามิต

ได้กำหนดไว้ในคำสั่ง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบกรมสรรพสามิตที่มีการประกาศใช้ อันเป็นหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริงและเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเกษตรกร ซึ่งคำสั่ง ประกาศ กระทรวง และระเบียบ กรมสรรพสามิตนั้นได้ตราโดยอาศัยความตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ในมาตรา ๕

การอนุญาตให้เกษตรกรทำและขายสุราที่บ้านอย่างเสรีนั้น หาใช่เป็นการส่งเสริมให้มีการ มอมเมาประชาชนทั่วไปในการบริโภคสุราเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีประชาชน บริโภคสุรามากเป็นอันดับ ๕ จากรายงานการบริโภคสุราทั่วโลก แม้จะห้ามไม่ให้เกษตรกรทำและขาย สุราที่บ้านอย่างเสรีก็ตาม แต่ยังมีการทำและขายสุราโดยกลุ่มธุรกิจที่ได้รับอนุญาตจากกรมสรรพสามิต หรือมีการนำเข้าสุราต่างประเทศมาขายในประเทศไทยอย่างมหาศาลโดยไม่มีการควบคุมการขาย ซึ่งเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับที่กรมสรรพสามิตอ้างว่า สุราเป็นสินค้าต้องมีการควบคุม การทำและ การขาย โดยอาศัยหลักการที่ว่า “สุราเป็นสินค้าที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและ ศีลธรรมอันดี ควรต้องมีการจำกัดการบริโภค” ดังนั้น การอนุญาตให้เกษตรกรทำและขายสุราที่บ้าน อย่างเสรี จะเป็นการทำให้เกษตรกรมีอาชีพเพิ่มขึ้นและเป็นการเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร รวมทั้งเป็นการ เพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรที่เคยตกต่ำและอาจน่าจะเสียได้ง่าย ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มโดยเกษตรกร ที่ได้รับอนุญาตให้ทำและขายสุราที่บ้านเสรี ชำระภาษีสุรา รัฐไม่ต้องสูญเสียงบประมาณในการ เข้าแทรกแซงราคาผลผลิตทางการเกษตร อีกทั้งเป็นการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่มีมาแต่โบราณ รวมถึงเป็นการคุ้มครองอาชีพของเกษตรกรและคุ้มครองสิทธิของประชาชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ศาลแขวงนครราชสีมาพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตรงกับที่ โจทก์บรรยายมาในฟ้อง เห็นสมควรให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายตามคำร้องนี้ โดยส่งไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อดำเนินการส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

สำนักงานศาลยุติธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประเด็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

เนื่องจากคำร้องนี้มีประเด็นและสาระสำคัญที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเหมือนกับคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไปแล้วในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ว่ามาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ ตามที่ได้ให้เหตุผลในคำวินิจฉัยส่วนตัวในรายละเอียดไว้แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ