

## คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๘/๒๕๕๘

วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลแขวงนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายกองสิน สอนโยหา) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓

## ข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลแขวงนครราชสีมา ขอให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (นายกองสิน สอนโยหา) ในคดีหมายเลขแดงที่ ๓๕๐๔/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ หรือไม่ โดยมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการประจำศาลแขวงนครราชสีมา (โจทก์) ยื่นฟ้องนายกองสิน สอนโยหา (จำเลย) ว่ากระทำความผิดฐานทำสุรา มีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต มีเชื้อสุราไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และมีไว้ครอบครองซึ่งสุราที่ทำขึ้นโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ มาตรา ๓๑ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ โดยจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้องของโจทก์ทุกข้อหา จำเลยเห็นว่าโจทก์ไม่สามารถนำข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาฟ้องดำเนินคดีได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๑ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

จำเลยเป็นคนไทย มีอาชีพเป็นเกษตรกร ต้องได้รับความคุ้มครองและได้รับการปฏิบัติจากรัฐภายใต้บทบัญญัติกฎหมายและรัฐธรรมนูญอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลอื่นแต่จำเลยไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี รวมทั้งไม่ได้รับการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจากรัฐ

ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสุรา พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ 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

การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

๑) ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖ กล่าวคือ มาตรา ๔๖ แห่งรัฐธรรมนูญ เป็นการให้สิทธิเสรีภาพแก่เกษตรกร ซึ่งรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่มีการทำกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ ดังนั้น การที่จำเลยได้มีการรวมกลุ่มเป็นชุมชนท้องถิ่นเพื่อทำสุราที่บ้าน เป็นลักษณะต้องด้วยความตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖

๒) ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๐ ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี อย่างเป็นธรรม เนื่องจากการห้ามไม่ให้เกษตรกรผลิตสุราที่บ้าน ได้อย่างเสรี เพราะต้องขออนุญาต การทำต่ออธิบดีกรมสรรพสามิต หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตล้วนแล้วแต่เป็นการจำกัดสิทธิของเกษตรกรในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เพราะหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ไม่เปิดโอกาสและเอื้อประโยชน์ให้เกษตรกรสามารถประกอบอาชีพการผลิตสุราที่บ้านและสามารถแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

๓) ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗๖ ซึ่งรัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐทุกระดับ เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ ไม่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายผลิตสุราที่บ้านเสรี รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยทุกระดับ เห็นได้จากหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ปรากฏเป็นคำสั่งกระทรวงการคลัง ประกาศกระทรวงการคลัง ประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม และระเบียบกรมสรรพสามิตที่มีผลบังคับใช้หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ คำสั่งและประกาศดังกล่าวนี้เป็นนโยบายของรัฐออกโดยอาศัยความ ตามมาตรา ๕ วรรคแรก แต่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๔) ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๘ เนื่องจากรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น... โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น แต่ความในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ ไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นด้วยตนเอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น... เพราะหากเปิดโอกาสให้เกษตรกร สามารถผลิตสุราเสรีได้จะก่อให้เกิดรายได้ที่เกษตรกรในท้องถิ่นนั้นสามารถเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่นที่จะ นำมาพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ การไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรผลิตสุราที่บ้านเสรีได้ ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในมาตรา ๗๘

๕) ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘๓ เนื่องจากรัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม แต่ข้อความ ในมาตรา ๕ วรรคแรก นั้นไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถผลิตสุราที่บ้านเสรี ซึ่งมีมาแต่บรรพบุรุษ จึงไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรสร้างรายได้ให้กับครอบครัวได้อย่างเป็นธรรม และเมื่อได้พิจารณาหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้แล้วนั้น จะพบว่าไม่สามารถที่จะทำให้รัฐดำเนินการกระจายรายได้เป็นธรรม อันเนื่องมาจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเหล่านั้นไปจำกัดสิทธิของเกษตรกรโดยสิ้นเชิง

๖) ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘๔ ในการที่รัฐจะต้องจัดระบบในการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม... รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดในสินค้าเกษตรกรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของ เกษตรกร

๗) ความในมาตรา ๕ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘๗ เนื่องจากรัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ่มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรง และทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับ ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ทั้งต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ ในการรักษาความมั่นคงของรัฐรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค

ตามมาตรา ๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มีอำนาจตามมาตรา ๔๗ ไม่ได้ดำเนินการตรากฎกระทรวงตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๕ วรรคสอง เป็นการละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อันเป็นการก่อให้เกิดข้อบกพร่อง ทำให้เกษตรกรไม่ได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคสอง ก่อให้เกิดปัญหาความได้เปรียบเสียเปรียบ มีการผูกขาดทางการค้าไม่รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตสินค้าเกษตร เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งไม่ส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกร เพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร เนื่องจากการออกกฎกระทรวงเพื่อให้มีการออกใบอนุญาตให้ทำสุร่าสำหรับใช้ในบ้านเรือนตามมาตรา ๕ วรรคสอง ทำให้ประชาชนที่บริโภคสุร่า อันเกิดจากการผลิตของกลุ่มธุรกิจที่อาศัยเงื่อนไขกฎเกณฑ์ดังกล่าวซึ่งเป็นลักษณะผูกขาดทางการค้า ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้ต้องซื้อสุร่าเพื่อบริโภคในราคาสูง ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ ในชุมชน เป็นการไม่สนับสนุนให้ชุมชนพึ่งตนเอง ไม่คุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา ๕๗ อีกทั้งเป็นการขัดขวางไม่ให้เกษตรกรมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖

การอนุญาตให้เกษตรกรทำและขายสุร่าพื้นบ้านอย่างเสรีนั้น หากใช่เป็นการส่งเสริมให้มีการมอมเมา ประชาชนทั่วไปในการบริโภคสุร่าเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีประชาชนบริโภคสุร่ามาก เป็นอันดับ ๕ จากรายงานการบริโภคสุร่าทั่วโลก เนื่องจากแม้ว่าจะห้ามไม่ให้เกษตรกรทำและขายสุร่าพื้นบ้าน อย่างเสรีก็ตาม แต่ยังมีทำและขายสุร่าโดยกลุ่มธุรกิจที่ได้รับอนุญาตจากกรมสรรพสามิต หรือมีการนำเข้า สุร่าต่างประเทศมาขายในประเทศไทยอย่างมหาศาล โดยไม่มีการควบคุมการขาย ซึ่งเป็นไปในทาง ตรงกันข้ามกับที่กรมสรรพสามิตอ้างว่า สุร่าเป็นสินค้าต้องมีการควบคุม การทำและการขาย โดยอาศัย หลักการที่ว่า “สุร่าเป็นสินค้าที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี ควรต้องมีการจำกัดการบริโภค” ดังนั้น การอนุญาตให้เกษตรกรทำและขายสุร่าพื้นบ้านอย่างเสรี จะเป็นการทำให้เกษตรกรมีอาชีพเพิ่มขึ้นและเป็นการเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร รวมทั้งเป็นการเพิ่มมูลค่าผลผลิต ทางการเกษตรที่เคยตกต่ำและอาจเน่าเสียได้ง่าย ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มโดยเกษตรกรที่ได้รับอนุญาตให้ทำ และขายสุร่าพื้นบ้านเสรี ชำระภาษีสุร่า รัฐไม่ต้องสูญเสียงบประมาณในการเข้าแทรกแซงราคาผลผลิต

ทางการเกษตร อีกทั้งเป็นการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีมาแต่โบราณ รวมถึงเป็นการคุ้มครองอาชีพเกษตรกรและคุ้มครองสิทธิประชาชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ศาลแขวงนครราชสีมาพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตรงกับโจทก์ บรรยายมาในฟ้อง เห็นสมควรให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายตามคำร้องนี้ โดยส่งไปยัง สำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อดำเนินการส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

สำนักงานศาลยุติธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประเด็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ หรือไม่

#### ข้อกฎหมาย

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๘๓ “รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๕ “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี

การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

#### ประเด็นการวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ หรือไม่

#### คำวินิจฉัย

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๘ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ วินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ ไม่ต้องวินิจฉัย พิเคราะห์ซ้ำอีก จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓

นายพัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ