

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๔๘

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลแขวงพระนครศรีอยุธยาส่งคำโต้แย้งของจำเลยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย  
กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลแขวงพระนครศรีอยุธยาส่งคำโต้แย้งของนายสุชาติ พันธุ์เพ็ง จำเลย ให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่า 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  
โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า

๑. พนักงานอัยการประจำศาลแขวงพระนครศรีอยุธยา เป็นโจทก์ฟ้องนายสุชาติ พันธุ์เพ็ง  
จำเลย ต่อศาลแขวงพระนครศรีอยุธยา ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๔๔๘/๒๕๔๔ ฐานความผิด ทำสุราแช่  
โดยไม่ได้รับอนุญาต และมีไว้ในครอบครองซึ่งสุราแช่ที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ขายหรือ  
นำออกแสดงเพื่อขายซึ่งสุราแช่โดยผิดกฎหมาย จำเลยให้การปฏิเสธ

๒. จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๗  
เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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 ๗๕  
มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ โดยมีเหตุผลดังนี้

มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติว่า “ห้ามไม่ให้ผู้ใดขายสุรา  
หรือนำออกมาแสดงเพื่อขาย เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต” เป็นบทบัญญัติ  
ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยชัดแจ้ง เพราะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของเกษตรกร  
ในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เนื่องจากในมาตรา ๑๗ ไม่อนุญาตให้  
เกษตรกรสามารถขายสุราหรือนำออกมาแสดงเพื่อขายได้ อันเป็นกรณีไม่ต้องด้วยความในมาตรา ๔๖  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น  
จะต้องอนุญาตให้มีการเผยแพร่ผลิตภัณฑ์หรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์อันเป็นการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี

ภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วย เพื่อผลที่จะได้รับจากการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้น นอกจากจะเป็นความรู้และบริโภคกันเองในกลุ่มชุมชนดั้งเดิมแล้ว จะต้องเผยแพร่ความรู้จากการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การที่ไม่อนุญาตให้ขายสุราหรือนำออกแสดงเพื่อขายนั้น จึงเป็นการจำกัดสิทธิของเกษตรกรด้วย

ถึงแม้ว่าความในของมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ นั้นจะมีข้อยกเว้นให้ขายสุราหรือนำออกแสดงเพื่อขายได้ แต่จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต ซึ่งได้มีการวางระเบียบกฎเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ เห็นได้ว่า ไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ประสงค์จะขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขาย กระทำได้ตามข้อยกเว้นดังกล่าว ดังนั้นความตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖

มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่มีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิส่วนบุคคลที่มีเสรีภาพในการประกอบอาชีพขายสุราที่ผลิตจากการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น อันเป็นการแข่งขันทางการค้ากับกลุ่มธุรกิจที่เคยได้รับสัมปทานการผลิตสุราจากองค์การสุรา (รัฐวิสาหกิจ) ซึ่งอยู่ในกำกับของกรมสรรพสามิตและกระทรวงเมื่อสัญญาสัมปทานสิ้นสุด ผู้ประกอบกิจการเดิมที่เคยได้รับสัมปทานจากรัฐ ประมวลโรงงานสุราที่เป็นขององค์การสุรา (รัฐวิสาหกิจ) ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลกรมสรรพสามิต มาประกอบกิจการผลิตสุราและจำหน่ายภายใต้นโยบายเสรีของรัฐ แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจเดิม ที่เคยได้รับสัมปทานจากรัฐ จึงทำให้เกษตรกรเสียเปรียบในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และจากกรณีดังกล่าวนี้ความตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๐

มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๔ เพราะว่าความในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ นั้น เป็นการจำกัดสิทธิของเกษตรกรที่มีอาชีพเป็นเกษตรกร การผลิตสุรานั้นเป็นการนำวัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตรจำพวกข้าว ผลไม้ สมุนไพร ฯลฯ เมื่อบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๗ ได้จำกัดสิทธิ

ในการทำสุราพื้นบ้านไว้ จึงไม่เป็นการรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรกรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งไม่ส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกร สามารถนำผลิตภัณฑ์การเกษตรมาผลิตเป็นสุราพื้นบ้าน ภูมิปัญญาท้องถิ่นและสามารถเพิ่มมูลค่าผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรกรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด อันเป็นการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร ดังนั้น ความในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๔ อย่างสิ้นเชิง

มาตรา ๑๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๗ ที่รัฐจะต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ่มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของเกษตรกรที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจขายสุราพื้นบ้าน ภูมิปัญญาท้องถิ่นแบบเสรี เพื่อแข่งขันทางการค้ากับกลุ่มทางการค้ากับกลุ่มธุรกิจเดิมที่เคยได้รับสัมปทานจากรัฐในการทำสุรา แต่เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่ปรากฏนั้น ไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถประกอบธุรกิจขายสุราพื้นบ้าน เพื่อแข่งขันกับกลุ่มธุรกิจเดิมได้ เห็นได้ว่า ความในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ อย่างแท้จริง

หากเกษตรกรมีโอกาสได้ขายสุราพื้นบ้านเสรีแล้ว นอกจากเป็นการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรที่รวมตัวกันอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นนำผลผลิตทางการเกษตรมาทำสุราพื้นบ้านและสามารถขายได้อย่างเสรีจะเป็นวิธีการก่อให้เกิดรายได้อีกทางหนึ่งของเกษตรกรที่จะประกอบธุรกิจขายสุราพื้นบ้าน แล้วนำไปสู่การชำระภาษีสุราให้แก่รัฐอย่างเป็นระบบ ตามที่ได้มีการทดลองอนุญาตให้เกษตรกรที่รวมตัวกันเป็นสหกรณ์การเกษตร จดทะเบียนขออนุญาตทำสุราแช่พื้นบ้าน ที่มีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกิน ๑๕ ดีกรี ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ และเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เห็นชอบนโยบายสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน โดยการร่วมส่งเสริมการผลิตสุราแช่ชนิดสุราผลไม้มือ สุราแช่พื้นเมืองและผลิตภัณฑ์จากผลผลิตทางการเกษตรที่มีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกิน ๑๕ ดีกรี ทำให้กรมสรรพสามิตสามารถจัดเก็บภาษีสุราเพิ่มขึ้นได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งกรมสรรพสามิตได้ยอมรับว่าเป็นการจัดเก็บภาษีที่สูงเกินความคาดหมายไว้หากไม่มีบทบัญญัติมาตรานี้บัญญัติไว้ และเป็นการเปิดโอกาสให้แก่

เกษตรกรขายสุราที่บ้านเสรีแล้วรัฐสามารถจัดเก็บภาษีสุราได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากเกษตรกรมีความประสงค์ที่จะทำขายสุราที่บ้านและยอมชำระภาษีสุราตามที่กรมสรรพสามิตเรียกเก็บ ส่งผลถึงเกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยรัฐไม่จำเป็นต้องสูญเสียงบประมาณในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรอีกต่อไป อีกทั้งทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากเกษตรกรชำระภาษีสุรา

การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๗ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตราดังกล่าวอ้างมาแล้วข้างต้นทั้งหมด ถึงแม้ว่าในบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ จะมีข้อยกเว้นให้เกษตรกรสามารถขออนุญาตได้ต่ออธิบดีกรมสรรพสามิต หรือเจ้าพนักงานสรรพสามิต ที่อธิบดีได้มอบหมายให้ทำการแทนก็ตาม การจะอนุญาตหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนด

๓. ศาลแขวงพระนครศรีอยุธยาพิจารณาแล้ว เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๖ ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ แล้ว จึงมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยว่า 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 ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

#### ข้อกฎหมาย

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๕ ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา ๕๗ สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎและข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

มาตรา ๕๘ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา ๕๙ รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม

มาตรา ๕๘ รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึงและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

มาตรา ๕๙ รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปโภค

มาตรา ๕๘ บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๑ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓

มาตรา ๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดขายสุราหรือนำสุรามาออกแสดงเพื่อขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลแขวงพระนครศรีอยุธยา ส่งคำโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นให้ศาลรอการพิจารณา พิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลแขวงพระนครศรีอยุธยาส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาเพื่อ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจึงเป็นกรณีที่เข้าบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องมีสิทธิโต้แย้งและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นหลักตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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 เห็นว่า คำร้องไม่บรรยายละเอียดว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ อย่างไร หรือเพราะเหตุใดจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คงบรรยายเฉพาะพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๔ และ มาตรา ๘๗ เท่านั้น ดังนั้นประเด็นที่ผู้ร้องไม่ได้กล่าวอ้างว่าชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร และ ไม่ได้บรรยายหรือระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง และระบุความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๓) และ (๔) จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนที่ผู้ร้องมิได้โต้แย้งไว้จึงเหลือประเด็นของผู้ร้องว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ได้พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมดังกล่าวย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๔๖ มีเจตนารมณ์ให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนเอง การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนให้ได้รับประโยชน์ร่วมกัน สำหรับจารีตประเพณี ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนก็ให้อนุรักษ์ไว้ ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม แต่รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติรับรองสิทธิในเรื่องท้องถิ่น ตลอดจนบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่สิทธิดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติกล่าวคือ จะดำเนินการตามสิทธิดังกล่าวได้ก็ต้องมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องออกกฎหมายกำหนดรายละเอียดเพื่อสนับสนุนสิทธิดังกล่าว แต่ขณะนี้ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใหม่ที่ตราประกาศใช้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ บัญญัติไว้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล บุคคลมีเสรีภาพที่จะประกอบกิจการหรืออาชีพใดก็ได้ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเช่น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นต้น ส่วนพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขาย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต อันเป็นบทบัญญัติที่ห้ามผู้ใดขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขาย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต

เห็นว่า สุราเป็นเครื่องอุปโภคบริโภคชนิดหนึ่งเช่นเดียวกับสินค้า ยา อาหาร และเครื่องดื่ม ซึ่งอาจเป็นโทษแก่ผู้บริโภคได้ แล้วแต่คุณภาพผลิตภัณฑ์และพฤติการณ์ในการบริโภค จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการผลิตและการจำหน่าย ซึ่งโดยมากกฎหมายจะบังคับให้ผู้ประกอบการ



ต้องได้รับใบอนุญาตเพื่อจะได้ควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์และการจำหน่ายให้มีมาตรฐานและมาตรการความปลอดภัยต่อผู้บริโภค ซึ่งการกำหนดข้อห้ามและข้อยกเว้นดังกล่าวก็เพื่อควบคุมและตรวจสอบโดยง่ายเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค หรือเพื่อสวัสดิภาพของประชาชนเป็นข้อยกเว้นที่ให้อำนาจเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๗ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมตามมาตรา ๘๔ และให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดตามมาตรา ๘๗ ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลใดในการฟ้องร้องรัฐให้ต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าวที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งหมายความว่าเอกชนจะฟ้อง กระทรวง ทบวง กรม ให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายนี้ไม่ได้ เป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องดำเนินการตามวิธีทางรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๗ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗

นายมงคล ธรรม์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ