

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๕๘

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลแขวงพระนครศรีอยุธยาส่งคำโต้แย้งของจำเลย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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 ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๖

ศาลแขวงพระนครศรีอยุธยาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสุชาติ พันธุ์เพ็ง) ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๔๕๘/๒๕๕๔ หมายเลขแดงที่ ๒๕๕๔/๒๕๕๕ ของศาลแขวงพระนครศรีอยุธยา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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 ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องโดยสรุป

พนักงานอัยการประจำศาลแขวงพระนครศรีอยุธยา (โจทก์) ฟ้องนายสุชาติ พันธุ์เพ็ง (ผู้ร้อง) เป็นจำเลยในความผิดฐานทำสุราแช่โดยไม่ได้รับใบอนุญาต และมีไว้ในครอบครองซึ่งสุราแช่ที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ขายหรือนำออกแสดงเพื่อขายซึ่งสุราแช่โดยผิดกฎหมาย มีความผิดตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๑๗ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๑ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔

ผู้ร้องให้การปฏิเสธและโต้แย้งว่า มีอาชีพเป็นเกษตรกรต้องได้รับความคุ้มครองและได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของกฎหมายและรัฐธรรมนูญอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ๆ แต่ผู้ร้องไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการอนุรักษ์

หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี รวมทั้งไม่ได้รับการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจากรัฐ และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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 ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗

ในชั้นพิจารณาศาลแจ้งให้จำเลยทราบว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๖ ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ จำเลยไม่คิดใจขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ยังประสงค์ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๗ ให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และมีมติ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ให้รวมคำชี้แจงของอธิบดีกรมสรรพสามิตไว้ในสำนวน

เนื่องจากผู้ร้องโต้แย้งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลประกอบการโต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี รวมทั้งไม่ได้รับการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจากรัฐ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ บัญญัติไว้ ดังนี้

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

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๘๔ “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

มาตรา ๘๗ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุข”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๗ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๑๗ “ห้ามมิให้ผู้ใดขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องโต้แย้งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวม ๓ ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ โดยผู้ร้องมีเหตุผลว่า การห้ามขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุราฯ ทำให้ผู้ร้องไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกจำกัดสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ซึ่งผู้ร้องได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ในประเด็นนี้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มีความมุ่งหมายให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่นและของชาติ.... ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุราฯ มีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมการจำหน่ายสุรา เนื่องจากสุราเป็นสินค้าที่บริโภคแล้วจะเกิดผลเสียต่อสุขภาพอนามัย และเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุและอาชญากรรมรวมทั้งปัญหาครอบครัว การควบคุมการจำหน่ายสุรา จึงเป็นเรื่องที่ทุกประเทศดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน เหตุผลอีกประการหนึ่ง การออกใบอนุญาตให้จำหน่ายสุรา คือ การจัดเก็บภาษีสุราเพื่อควบคุมการจำหน่ายสุราที่มีคุณภาพและรัฐมีรายได้จากภาษีสุรา นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศและส่งเสริมสวัสดิการของประชาชน ความมุ่งหมายของการควบคุมการจำหน่ายสุราและจัดเก็บภาษีสุราดังกล่าว เห็นว่า เป็นประโยชน์กับประชาชนมากกว่าปล่อยให้จำหน่ายสุราโดยไม่มีการควบคุมและโดยที่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ จึงไม่อาจอ้างได้ว่า มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุราฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ประเด็นที่สอง มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุราฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เพราะผู้ร้องไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ ประเด็นนี้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติให้จำกัดเสรีภาพตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ.... การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ สำหรับมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุราฯ ห้ามขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ห้ามมิให้ขายสุรา แต่ต้องได้รับใบอนุญาตก่อนเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนรวมทั้งรัฐมีรายได้จากภาษีสุราและควบคุมการจำหน่ายสุรา การตรากฎหมายดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ การจัดระเบียบการขายสุราและการคุ้มครองผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ประเด็นที่สาม มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุราฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจากรัฐ ประเด็นนี้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ บัญญัติให้รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม.... และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด ฯ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ บัญญัติให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค ฯ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ และ

มาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรีต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงาน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภา ปีละหนึ่งครั้งเพื่อให้รัฐสภาตรวจสอบการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงไม่ได้รับรองสิทธิใด ๆ ของประชาชนที่จะนำเอานโยบายพื้นฐานดังกล่าวฟ้องร้องรัฐให้ปฏิบัติตาม ผู้ร้องจึงไม่อาจอ้างบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสุราฯ เพื่อจัดหารายได้จากภาษีสุราและควบคุมการจำหน่ายสุรา จึงไม่มีประเด็นที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗

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

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ