

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๔๘

วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ส่งข้อโต้แย้งของจำเลยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๗ และพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖

ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (นายใจ มุ่งพันธ์กลาง) ในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๖๑/๒๕๔๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๗ และพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

พนักงานอัยการประจำศาลแขวงสุรินทร์ (โจทก์) ยื่นฟ้องนายใจ มุ่งพันธ์กลาง (จำเลย) ต่อศาลแขวงสุรินทร์ ขอให้เพิกถอนเครื่องกลั่นสุราสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง และมีสุรากลั่นบรรจุขวดสุราแช่ไว้ในครอบครอง โดยรู้ว่ามีน้ำสุรากลั่นทำขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมาย และจำเลยนำสุราที่มีไว้ในครอบครองออกแสดงเพื่อขาย นอกจากนี้ จำเลยยังมีลูกแป้งเชื้อสุราไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต และจำเลยมิได้เป็นผู้ซื้อหรือได้ลูกแป้งเชื้อสุรากลั่นดังกล่าวมาจากผู้รับใบอนุญาต และจำเลยทำสุรากลั่นบรรจุขวดโดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตหรือเจ้าพนักงานสรรพสามิตผู้ทำการแทน เหตุเกิดที่ตำบลบ้านฝื่อ อำเภอจอมพระ จังหวัดสุรินทร์ ขอให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ ทวิ และมาตรา ๔๕ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๑

ศาลแขวงสุรินทร์พิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ ทวิ และมาตรา ๔๕ เป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน และให้ลงโทษจำคุก รวม ๒ เดือน และปรับ ๕,๒๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ๑ ปี

จำเลยอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลแขวงสุรินทร์ต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ขอให้ลงโทษสถานเบา และได้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ โดยมีเหตุผลประกอบ สรุปได้ คือ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ กล่าวคือ การทำสุราที่บ้านของจำเลยเป็นการทำสุราจากผลิตภัณฑ์การเกษตร เป็นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ทำกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ การที่จำเลยได้รวมกลุ่มเป็นชุมชนท้องถิ่นเพื่อทำสุราที่บ้านจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้เพื่อให้เกษตรกรขออนุญาตนั้น ไม่สามารถปฏิบัติได้ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เนื่องจากห้ามไม่ให้เกษตรกรผลิตสุราที่บ้านได้อย่างเสรี เพราะต้องขออนุญาตต่ออธิบดีกรมสรรพสามิต ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ เพราะไม่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายผลิตสุราที่บ้านเสรี รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔ เพราะไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรผลิตสุราที่บ้านเสรีได้ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ เพราะสนับสนุนให้ผลิตสุราในระบบผูกขาดโดยรัฐ รวมทั้งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ กล่าวคือ การไม่อนุญาตให้ทำ หรือขาย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งเชื้อสุรา ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ เพราะเชื้อสุราเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอนุญาตของเจ้าพนักงานสรรพสามิตเป็นการกำหนดเงื่อนไขกันเอง โดยเกษตรกรไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เพราะการห้ามไม่ให้ทำหรือขายเชื้อสุรานั้นเป็นการจำกัดสิทธิของเกษตรกรที่ประสงค์จะประกอบอาชีพทำหรือขายเชื้อสุรา ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ เพราะจำกัดสิทธิไม่ให้เกษตรกรทำหรือขายเชื้อสุรา อันเป็นกระบวนการเริ่มต้นในการทำสุรา ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ เพราะทำให้กระบวนการสุราที่บ้านถูกขัดขวางตั้งแต่เริ่มต้น การแข่งขันทางการค้าจึงไม่สามารถเกิดขึ้นจริง ส่งผลให้เกิดการผูกขาดการค้าสุรา

ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ได้พิจารณาข้อโต้แย้งของจำเลยในประเด็นบทบัญญัติของกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แล้ววินิจฉัยให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕

ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๗ หรือไม่ และพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๗ ให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และให้แจ้งสำนักงานศาลยุติธรรม และกรมสรรพสามิตทราบ

กรมสรรพสามิตมีหนังสือ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ทำคำชี้แจงหรือแสดงความเห็น เป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญมีมติ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ให้รวมคำ ชี้แจงของกรมสรรพสามิตไว้ในสำนวน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๗ บัญญัติไว้ ดังนี้

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

มาตรา ๘๓ “รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม”

มาตรา ๘๗ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ่มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็น ทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการ รักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๕ “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี

การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”
มาตรา ๒๕ “ห้ามมิให้ผู้ใดมีเชื้อสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตตามความ
ในมาตรา ๒๔ หรือเป็นผู้ซื้อ หรือได้มาจากผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๒ - ๕๓/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๖
สิงหาคม ๒๕๔๗ ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๘๗ จึงมีประเด็นต้องวินิจฉัยเฉพาะพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ เท่านั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วย
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมาตรา ๘๓ บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้
อย่างเป็นธรรม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ บัญญัติว่า บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับ
การตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินและการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา
ตามมาตรา ๒๑๑ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะ
ดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้
และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง
บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้
คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องดำเนินการ กรณีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหาร
ราชการแผ่นดิน และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้ง
ปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง บทบัญญัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงบัญญัติไว้
เพื่อให้รัฐสภาควบคุมตรวจสอบนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ส่วนพระราชบัญญัติ
สุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะ หรือเครื่องกลั่นสำหรับ
ทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการบริโภคสุรา
ให้อยู่ในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสม เพราะการบริโภคสุราก่อให้เกิดปัญหาสังคม ทั้งเรื่องอุบัติเหตุ
อาชญากรรม และความรุนแรงในครอบครัว ทำให้รัฐต้องลงทุนด้านการรักษาพยาบาล การป้องกันและ
ปราบปรามอาชญากรรม หากปล่อยให้มีการผลิตสุราอย่างเสรีโดยไม่ควบคุมเท่ากับส่งเสริมการบริโภคสุรา
และเป็นต้นเหตุของปัญหาสังคมและความยากจนของประชาชน ส่วนพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓
มาตรา ๕ วรรคสอง การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือนให้เป็นไปตามที่กำหนดใน

กฎกระทรวง เพื่อควบคุมการทำสุราให้มีมาตรฐานในด้านคุณภาพตามที่กำหนด มีการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ และรัฐต้องควบคุมดูแลในด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจชุมชน เพิ่มพูนภูมิปัญญาท้องถิ่น สร้างรายได้แก่ชุมชน ส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ขณะเดียวกันเป็นการเก็บภาษีเข้ารัฐเพื่อใช้พัฒนาประเทศ บทบัญญัติมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงไม่มีประเด็นที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓

ประเด็นที่สอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มีเจตนารมณ์ให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ จึงไม่อาจอ้างได้ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๒ - ๕๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๓ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๓ และพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ