

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๒ - ๕๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลแขวงอุบลราชธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ก. คำร้องที่หนึ่ง

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งความเห็นของนายสำรอง จันทะวงศ์ กับพวกรวม ๘ คน ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๓๒/๒๕๔๕ ของศาลแขวงอุบลราชธานีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๗ หรือไม่ โดยมีความปรากฏตามคำร้องดังนี้

พนักงานอัยการประจำศาลแขวงอุบลราชธานี ฟ้องผู้ร้องต่อศาลแขวงอุบลราชธานีว่า เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ผู้ร้องได้กระทำความผิด คือ

ก. ร่วมกันมีสุราแช่ ปริมาตรรวมกัน ๒๐๕ ลิตร ไว้ในครอบครองโดยจำเลยทั้งแปดรู้อยู่แล้ว ว่าเป็นน้ำสุราที่ทำขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมาย

ข. ร่วมกันมีสุรากลั่นรวมปริมาณน้ำสุรากลั่น ๓๘๕.๓๗๕ ลิตร ไว้ในครอบครองโดยผู้ร้องรู้อยู่แล้วว่า เป็นสุราที่ทำขึ้นโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

ค. ร่วมกันมีเชื้อสุราน้ำหนัก ๑ กิโลกรัม ไว้ในครอบครอง ทั้งนี้ผู้ร้องไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต และมีได้เป็นผู้ซื้อหรือได้ซื้อสุราดังกล่าวมาจากผู้ได้รับใบอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ขอให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ และประมวลกฎหมายอาญา

ผู้ร้อง ให้การปฏิเสธฟ้อง

และโต้แย้งว่า โจทก์ฟ้องคดีนี้เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ โดยชัดแจ้ง เนื่องจากพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕

เป็นการกล่าวถึงการมีเชื้อสุราและสุราแช่ไว้ในครอบครองโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาแต่เดิม ภายหลังได้มีการตราบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๗ ซึ่งเป็นการบัญญัติให้การรับรองคุ้มครองสิทธิของปวงชนชาวไทยในเรื่องการใช้สิทธิที่จะอนุรักษ์ฟื้นฟูภูมิปัญญาชุมชนท้องถิ่นในการผลิตเครื่องดื่มสุราแช่ของตนหรือในการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรของตนให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้นในทางเศรษฐกิจ เพื่อการบริโภค เพื่อการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เพื่อให้มีการผูกขาดตัดตอนและขาดความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาแข่งขันการผลิตเชื้อสุราหรือสุราแช่และเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐที่จกต้องดำเนินการให้มีการกระจายโอกาส กระจายรายได้และเป็นธรรม อันจะเป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด ป้องกันและผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อมในเรื่องเกี่ยวกับการใช้ภูมิปัญญาผลิตเชื้อสุราหรือสุราแช่ และขอให้ศาลแขวงอุบลราชธานีส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๗

ข. คำร้องที่สอง

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งความเห็นของนางมน สามิลา ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีอาญา หมายเลขดำที่ ๒๗๓๕/๒๕๔๕ ของศาลแขวงอุบลราชธานีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ หรือไม่ โดยปรากฏความสำคัญในคำร้องดังนี้

พนักงานอัยการประจำศาลแขวงอุบลราชธานี ฟ้องผู้ร้องต่อศาลแขวงอุบลราชธานีว่า เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ ผู้ร้องได้กระทำความผิดต่อกฎหมายหลายกรรมต่างกัน คือ

ก. ทำสุราแช่ มีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกิน ๑๕ ดีกรี ซึ่งสามารถดื่มกินได้ ปริมาณน้ำสุราแช่รวม ๑,๗๔๐ ลิตร โดยมิได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต หรือเจ้าพนักงานสรรพสามิตผู้ทำการแทน อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ข. ทำสุรากลั่น มีแรงแอลกอฮอล์เกินกว่า ๑๕ ดีกรี ซึ่งสามารถดื่มกินได้ ปริมาณน้ำสุรากลั่นรวม ๑๒๕ ลิตร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตหรือเจ้าพนักงานสรรพสามิตผู้ทำการแทน อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

ค. มีสุราแช่ ปริมาณน้ำสุราแช่ รวม ๑,๗๔๐ ลิตร ไว้ในครอบครองโดยจำเลยรู้อยู่แล้วว่าเป็นน้ำสุราที่ทำขึ้นโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

ง. มีสุรากลั่น ปริมาณน้ำสุรากลั่น รวม ๑๒๕ ลิตร ไว้ในครอบครองโดยผู้ร้องรู้อยู่แล้วว่าเป็นน้ำสุราที่ทำขึ้นโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

จ. ขายสุราแช่ สุรากลั่น ซึ่งเป็นสุราที่ทำขึ้นโดยฝ่าฝืนมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ ให้แก่ประชาชนทั่วไป ในราคาสุรากลั่นขวดละ ๔๐ บาท สุราแช่ขวดละ ๑๐ บาท อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

ฉ. มีภาชนะ เครื่องดื่มกลั่นสุรา คือถังเหล็กปิดปากเจาะรูข้างจำนวน ๑ ใบ กะละมังอะลูมิเนียม ก้นเกลี้ยง จำนวน ๑ ใบ ท่อคงคาและแป้นรองรับสุรา จำนวน ๒ อัน กระทะอะลูมิเนียมก้นเกลี้ยง จำนวน ๑ ใบ สายยางพลาสติก จำนวน ๑ เส้น และขาเหล็กวงกลม ๓ ขา จำนวน ๑ ตัว ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต หรือเจ้าพนักงานสรรพสามิตผู้ทำการแทน

ขอให้ลงโทษผู้ร้องตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ และประมวลกฎหมายอาญา

ผู้ร้อง ให้การปฏิเสธฟ้อง

และโต้แย้งว่า เป็นคนเชื้อชาติและสัญชาติไทย มีอาชีพเป็นเกษตรกรทำนา จึงได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ผู้ร้องถูกจับกุมคุมขังทำให้เสื่อมเสียอิสรภาพโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายด้วยการใช้อำนาจองค์กรของรัฐโดยมิได้คำนึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นการละเมิดต่อผู้ร้อง ด้วยการถูกกล่าวหาและจับกุมคุมขังเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการใช้อำนาจละเมิดต่อผู้ร้อง ทำให้ผู้ร้องได้รับความเสียหายและขอให้ศาลแขวงอุบลราชธานีส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องที่หนึ่ง และคำร้องที่สอง เป็นการโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๒

มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๗ และคดีทั้งสองคำร้องนี้มีประเด็นบางมาตราเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยในคราวเดียวกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๗ “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๓๒ “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

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

มาตรา ๔๘ “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครอง

ประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๘๓ “รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม”

มาตรา ๘๔ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขโลก”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

.....

“สุราแช่” หมายความว่า สุราที่ไม่ได้กลั่นและให้หมายความรวมถึงสุราแช่ที่ได้ผสมกับสุรากลั่นแล้ว แต่ยังมีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกินสิบห้าดีกรีด้วย

“สุรากลั่น” หมายความว่า สุราที่ได้กลั่นแล้วและให้หมายความรวมถึงสุรากลั่นที่ได้ผสมกับสุราแช่แล้ว แต่มีแรงแอลกอฮอล์เกินกว่าสิบห้าดีกรีด้วย

“เชื้อสุรา” หมายความว่า แป้งเชื้อสุรา แป้งข้าวหมัก หรือเชื้อใด ๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอื่นแล้ว สามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้”

มาตรา ๕ “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี

การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือน ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

มาตรา ๒๕ “ห้ามมิให้ผู้ใดมีเชื้อสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตตามความในมาตรา ๒๔ หรือเป็นผู้ซื้อ หรือได้มาจากผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวแล้ว”

ประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และ มาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติทั่วไป ที่บัญญัติว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นจะใช้บังคับมิได้ อันเป็นบทบัญญัติที่แสดงว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะอ้างได้ว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวได้ สำหรับกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยเฉพาะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพัน รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ เป็นหลักการทั่วไปที่หน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติ ไม่ใช่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้โดยถาวรอันบุคคลจะอ้างได้ว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่วินิจฉัยตามบทมาตราดังกล่าวทั้งสองมาตรา

มีข้อพิจารณาต่อไปว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการที่บุคคลจะถูกลงโทษทางอาญาว่า บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ อันเป็นบทบัญญัติที่ห้ามใช้กฎหมายอาญาลงโทษย้อนหลังการกระทำผิดของบุคคลที่เกิดก่อนมีกฎหมายบัญญัติการกระทำผิดไว้ ส่วนพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ เป็นบทนิยาม คำว่า “สุราแช่” “สุรากลั่น” และ “เชื้อสุรา” มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภษณะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี วรรคสอง เป็นเรื่องกำหนดเงื่อนไขในการจะออกใบอนุญาต มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ผู้ใดมีเชื้อสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตตามความในมาตรา ๒๔ หรือเป็นผู้ซื้อ หรือได้มาจากผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวแล้ว บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นการบัญญัติถึงการกระทำที่เป็นความผิดเพราะมีกฎหมายห้าม (Mala Prohibita) มิใช่การกระทำเป็นความผิดในตัวเอง การลงโทษบุคคลเพราะมีกฎหมายห้ามมิให้กระทำได้ดังกล่าวดังกล่าวตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ จึงเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒

บัญญัติไว้ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒

ปัญหาที่ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มีเจตนารมณ์ให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนเอง การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนให้ได้ประโยชน์ร่วมกัน สำหรับจารีตประเพณี ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนก็ให้อนุรักษ์ไว้ แต่สิทธิตามที่กล่าว จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย ซึ่งขณะนี้ยังไม่มียกเว้นของกฎหมายเรื่องสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมบัญญัติไว้ จึงไม่อาจอ้างได้ว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอาจมีได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” การจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งด้วย จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอาจมีได้ สำหรับพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ บัญญัติบทนิยาม มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติห้ามทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี และวรรคสอง บัญญัติว่า การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งเป็นเรื่องห้ามทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองและการออกใบอนุญาตให้ทำสุรา

ส่วนมาตรา ๒๕ บัญญัติห้ามมิเชื่อสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๒๔ หรือเป็นผู้ซื้อ หรือได้มาจากผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าว ซึ่งมาตรา ๒๔ ได้บัญญัติห้ามทำหรือขายเชื่อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต มาตรา ๒๕ จึงเป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้มีเชื่อสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต หากฝ่าฝืนมีความผิดและมีโทษ การกระทำตามมาตราดังกล่าวเป็นความผิดเพราะมีกฎหมายห้ามเช่นเดียวกันไม่ได้เกี่ยวกับบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

ปัญหาว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และวรรคสอง บัญญัติข้อยกเว้นเรื่องการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ว่า เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ เป็นเรื่องบทนิยาม เรื่องการห้ามทำสุรา หรือมีภานะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่ได้รับใบอนุญาต และเรื่องห้ามมิเชื่อสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่ได้รับใบอนุญาต ซึ่งแม้จะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพในการทำสุรา แต่ก็ไม่ได้ห้ามเด็ดขาด โดยกำหนดให้ต้องขออนุญาตทำสุรา หรือมีเชื่อสุราได้จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มีความมุ่งหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จัดระเบียบการประกอบอาชีพการทำสุราและคุ้มครองผู้บริโภคสุรา แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แต่กรณีก็ต้องด้วยข้อยกเว้นตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง และเป็นการจำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบอาชีพสุรา เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ดังนั้นพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๒๕ เฉพาะความหมายของเชื่อสุราในส่วนที่ไม่ได้หมายความถึงแป้งข้าวหมัก และมาตรา ๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ปัญหาว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๕ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๗ หรือไม่นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมีความหมายว่าผู้มีอำนาจตรารัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะกำหนดได้ว่ารัฐจะต้องมีจุดประสงค์ที่จะปฏิบัติอย่างไร ซึ่งเป็นการบังคับรัฐบาลทุกรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการตามจุดประสงค์อันนี้ซึ่งเรียกว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ซึ่งเป็น “หลักการ” (PRINCIPLE) แห่งนโยบายแห่งรัฐ (STATE POLICY) แต่แม้หลักการหรือจุดประสงค์นี้รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้แน่นอน แต่รัฐบาลทุกรัฐบาลก็อาจกำหนดวิถีทางหรือนโยบายที่จะบรรลุถึงหลักการนี้แตกต่างกันได้ เช่น หลักการที่จะรักษาไว้ซึ่งเอกราชรัฐบาลหนึ่งอาจมีวิถีทางหรือนโยบายที่จะรักษาเอกราชโดยผูกพันพันธมิตรกับประเทศหนึ่ง อีกรัฐบาลหนึ่งอาจมีวิถีทางหรือนโยบายผูกพันมิตรกับประเทศทั่ว ๆ ไป

ความประสงค์ที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐลงไว้ในรัฐธรรมนูญมีดังนี้

๑. ทำให้รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องยอมรับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นหลักการแห่งนโยบายไปปฏิบัติจัดทำ เพราะเป็นหลักการกลาง ๆ ที่ทำให้มีการบริหารราชการแผ่นดินต่อเนื่องกันโดยสม่ำเสมอ

๒. แสดงให้ราษฎรเห็นเจตจำนงของรัฐว่าจะดำเนินนโยบายให้บรรลุถึงหลักการอันใด เพราะได้บัญญัติหลักการแห่งนโยบายไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญนั่นเอง

๓. ทำให้สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีทราบแนวทางที่จะบัญญัติกฎหมายและบริหารราชการแผ่นดิน

อนึ่ง แนวนโยบายนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่กำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ซึ่งหมายความว่าเอกชนจะฟ้องกระทรวง ทบวง กรม ให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายนี้ไม่ได้ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญกล่าวคือ

(๑) ถ้ารัฐบาลไม่ปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามนโยบาย

(ก) สภาผู้แทนราษฎรก็อาจตั้งกระทู้ เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็น หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจ

(ข) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ดำเนินการดังกล่าว ก็เป็นหน้าที่ของราษฎรที่จะไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีการเพิกเฉยต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ

(๒) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ

(ก) รัฐบาลอาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร

(ข) ถ้ารัฐบาลไม่ถวายคำแนะนำให้ทรงยุบสภาฯ ก็เป็นหน้าที่ของราษฎรที่จะไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลในการเลือกตั้งคราวหน้า

ในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ บทบัญญัติในมาตรา ๘๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๑ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๘๘ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อยู่ในความควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา เป็นเรื่องการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา สำหรับ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ห้ามมิให้ทำสุรา และขายเชื้อสุรา ไม่ได้เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐแต่อย่างใด พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงวินิจฉัยว่า

๑. พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๘๗

๒. พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๘ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๘๘

๓. พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๒๕ เฉพาะความหมายที่ไม่เกี่ยวกับแป้งข้าวหมัก และมาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ