

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำโต้แย้งของจำเลย นายสัจจา สุริยกุล ณ อยุรยา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ มาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และ มาตรา ๘๗ หรือไม่

ข้อเท็จจริง

นายสัจจา สุริยกุล ณ อยุรยา ผู้ร้องเป็นจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๓๗๕/๒๕๕๕ ถูกพนักงานอัยการจังหวัดลำพูน เป็นโจทก์ฟ้อง ฐานความผิดมีสุรากลั่นและสุราแช่ไว้ในครอบครอง ซึ่งเป็นสุราที่รู้ว่าทำขึ้น โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๑ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔

ผู้ร้องให้การต่อสู้ว่า ผู้ร้องมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาชนบท ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ เพื่อเผยแพร่งานวิจัยผลงานประดิษฐ์คิดค้น และผลงานของสถาบัน ฯ อันเป็นการเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่เกษตรกร และผู้สนใจ อันเป็นนโยบายของคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ผู้ร้องได้รับหนังสือเชิญจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ให้นำผลงานวิจัยหรือผลงานประดิษฐ์คิดค้นของสถาบัน ฯ มาร่วมแสดงในนิทรรศการ “ตลาดนัดงานวิจัยภาคเหนือ” ผู้ร้องจึงเดินทางมาแสดงผลงานวิจัยของสถาบัน ฯ โดยนำผลงานวิจัยอันได้แก่ การผลิตสุรากลั่นสำปะหลัง และไวน์ผลไม้ มาแสดง ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่สรรพสามิตจังหวัดลำพูนได้จับกุมตัวผู้ร้อง พร้อมสุราของกลางที่เป็นผลงานของสถาบัน ฯ นำส่งพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองลำพูน และพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดลำพูน ผู้ร้องยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ และขอให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ขอให้ศาลจังหวัดลำพูน ส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ผู้ร้องได้เสนอคำร้องเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ซึ่งได้บรรยายฟ้องเพียงมาตรา ๕ มาตราเดียวที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ เท่านั้น

สำนักงานศาลยุติธรรมได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องในประเด็นว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อวินิจฉัย

แม้ว่าศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ แต่ในคำโต้แย้ง ผู้ร้องบรรยายฟ้อง แต่เพียงมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และ มาตรา ๘๔ เท่านั้น จึงเห็นสมควรพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะมาตราที่ได้มีคำบรรยายฟ้อง ซึ่งมีเหตุผลประกอบขัดแย้งเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕ “(๔) ... คำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไร พร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง” ดังนั้นประเด็นที่จะพิจารณาวินิจฉัยมีว่า

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชน ในด้านสาธารณสุขปโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษา ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัด ความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจ ในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการตลอดทั้ง โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มี ความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ในจังหวัดนั้น”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่าง เหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร ในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของ เกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะ หรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและ ของชาติและยังให้บุคคล ซึ่งรวมเป็นชุมชนดั้งเดิม มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อมตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตาม ที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือ ประกอบอาชีพ และคุ้มครองการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม และยังได้บัญญัติถึงการจำกัดเสรีภาพ ดังกล่าวจะทำได้โดยกฎหมายเฉพาะในบางกรณีเท่านั้น เช่น ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือความมั่นคง

ทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค หรือรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีหรือการรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือเพื่อรักษาความเป็นธรรมในการแข่งขัน

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ อยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐออกกฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

ส่วนพระราชบัญญัติสุรา ๗ มาตรา ๕ เป็นพระราชบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา รวมทั้งห้ามมิให้มีภาชนะและเครื่องกลั่นสุราไว้ในครอบครอง ยกเว้นได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต

สำหรับประเด็นที่ว่า มาตรา ๕ ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ หรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า สุราเป็นเครื่องดื่มมีเมา อันอาจมีผลต่อสุขภาพหรือความสงบเรียบร้อยในชุมชนหรือท้องถิ่น จึงต้องมีการควบคุมการผลิตโดยรัฐ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา ๗ จึงเป็นพระราชบัญญัติควบคุมการทำสุรา โดยห้ามมิให้ผู้ใดทำสุราหรือมีภาชนะ หรือเครื่องกลั่นสุราไว้ในครอบครอง ยกเว้นได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในเรื่องนี้ ผู้ร้องต่อสู้ว่า การทำสุราของผู้ร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ เพราะเป็นการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การผลิตสุราของผู้ร้องไม่ได้ทำเพื่อการค้า แต่เป็นการวิจัย ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เพื่อเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่น ดังนั้นผู้ร้องจึงเห็นว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา ๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติจำกัดเสรีภาพในการทำสุรา จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ อย่างไรก็ตามกรณีของผู้ร้องจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ได้ ต้องมีกฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรา ๘๖ เป็นต้นว่า ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความหมายอย่างไร และการใช้สิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเรื่องที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ นี้ มีขอบเขตเพียงใด พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มิใช่เป็นกฎหมายที่ออกตามบทบัญญัติในมาตรา ๘๖ แห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ข้อต่อสู้ของผู้ร้องที่ว่าเป็นการทำสุราที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ จึงยังไม่สามารถยกขึ้นมาต่อสู้ได้ ดังนั้นบทบัญญัติในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖

สำหรับประเด็นที่ว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการและประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว รัฐธรรมนูญยินยอมให้กระทำได้ แต่ต้องโดยอำนาจของกฎหมายเฉพาะ

เพื่อประโยชน์บางประการ เช่น เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและสวัสดิภาพของประชาชน เป็นต้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ เป็นกฎหมายเฉพาะและเป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชนในการผลิตสุรา และเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า สุรา ไม่ว่าจะเป็นสุราพื้นบ้านหรือสุราประเภทอื่น เป็นเครื่องดื่มมีเม้าอาจมีผลกระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชน การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว จึงเป็นไปเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนและผู้บริโภค จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ดังนั้นตามที่ผู้ร้องได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เนื่องจากมาตรา ๕ ห้ามมิให้เกษตรกรผลิตสุราพื้นบ้านได้อย่างเสรี เพราะต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต เป็นการจำกัดสิทธิของเกษตรกร และประชาชนทั่วไปในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม จึงไม่สามารถอ้างได้ ส่วนที่ผู้ร้องได้อ้างว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศของกระทรวงก็ไม่เปิดโอกาส หรือเอื้อประโยชน์ให้เกษตรกรสามารถประกอบอาชีพ การผลิตสุราพื้นบ้านและแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมได้ จึงเป็นการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพของประชาชนนั้น เป็นประกาศที่ออกตามกฎกระทรวง ไม่ใช่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ จึงไม่พิจารณาวินิจฉัย

ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากมาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ ดังกล่าวอยู่ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นบทบัญญัติเพื่อเป็นแนวทางให้รัฐออกกฎหมาย และกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามบทบัญญัติในหมวดนี้ จึงไม่ได้มีผลบังคับทันทีและเด็ดขาด ส่วนมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา ฯ เป็นบทบัญญัติที่ควบคุมการผลิตสุราของประชาชน จึงไม่เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ แต่อย่างใด ดังนั้น มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา ฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ มาตราดังกล่าว

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ