

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา) ในคดีอาญา หมายเลขดำที่ ๑๓๗๕/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติสุรา 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)

สรุปข้อเท็จจริง

๑. พนักงานอัยการจังหวัดลำพูน เป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา เป็นจำเลย ในคดีอาญาต่อศาลจังหวัดลำพูน ความผิดฐานมีสุรากลั่นและสุราแช่ไว้ในความครอบครองซึ่งเป็นสุรา ที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย สรุปได้ ดังนี้

๑.๑) เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ จำเลยมีสุรากลั่นชนิดบรรจุขวดขนาด ๑๘๗ มิลลิลิตรต่อขวด ติดฉลากยี่ห้อตราห้าล้านสุราไทย จำนวน ๑๔ ขวด รวมปริมาณน้ำสุรากลั่น ๒,๕๒๕ ลิตร โดยเป็นสุรากลั่นที่จำเลยรู้ว่าทำขึ้นโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ทำการแทนที่ฝ่าฝืนมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

๑.๒) จำเลยมีสุราแช่ชนิดบรรจุขวดขนาด ๗๑๐ มิลลิลิตรต่อขวด จำนวน ๑๐ ขวด รวมปริมาณน้ำสุราแช่ ๗,๑๐๐ ลิตร โดยเป็นสุราแช่ที่จำเลยรู้ว่าทำขึ้นโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตหรือผู้ทำการแทน ที่ฝ่าฝืนมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

๒. เจ้าพนักงานจับจำเลยได้พร้อมสุรากลั่นและสุราแช่ตามจำนวนและปริมาณดังกล่าวที่จำเลย มีไว้เป็นความผิดเป็นของกลางนำส่งพนักงานสอบสวนทำการสอบสวน และได้รับการปล่อยตัวภายหลัง ทำการสอบสวนในวันเดียวกันนั้น

๓. จำเลยได้ยื่นคำให้การต่อศาลอาญาจังหวัดลำพูน สรุปได้ ดังนี้

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ มาตรา ๓๒ ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๗ และขอให้ส่งสำนวนคดีนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๔. จำเลยได้ยื่นคำแถลงประกอบการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อศาลจังหวัดลำพูน สรุปได้ ดังนี้

๔.๑) จำเลยมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาชนบท ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ โดยได้รับหนังสือเชิญจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ที่ วช ๐๐๐๖/ว ๒๖๒๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่งานวิจัย ผลงานประดิษฐ์คิดค้น และผลงานของสถาบัน ฯ อันเป็นการเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่เกษตรกร ซึ่งผลงานวิจัยของจำเลยนั้น คือ การผลิตสุรจากมันสำปะหลัง และไวน์ผลไม้ การผลิตกระดาษจากใบสับปะรด ขณะที่จำเลยได้แสดงผลงานให้แก่บุคคลผู้สนใจปรากฏว่า ได้มีเจ้าหน้าที่สรรพสามิตจังหวัดลำพูนได้เข้ามาจับตัวจำเลยพร้อมกับสุราที่เป็นผลงานของสถาบันวิจัย ฯ ของจำเลย นำส่งต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธร อำเภอเมืองลำพูน และต่อมาจำเลยได้ถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลจังหวัดลำพูน

๔.๒) จำเลยเห็นว่า มาตรา ๕ วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ เกษตรกรซึ่งรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การห้ามไม่ให้เกษตรกรผลิตสุราที่บ้านได้อย่างเสรี เพราะต้องขออนุญาตการผลิตสุร่าต่ออธิบดีกรมสรรพสามิต ซึ่งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการผลิตสุรานั้นเป็นหลักเกณฑ์ที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มธุรกิจเดิมที่เคยได้รับสัมปทานจากรัฐ ทำให้เกษตรกรเสียเปรียบในการประกอบอาชีพและในการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และเป็นการจำกัดสิทธิของเกษตรกรและประชาชนทั่วไป รัฐไม่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายผลิตสุราที่บ้านเสรี รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ รัฐไม่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถผลิตสุราได้อย่างเสรี ซึ่งจะก่อให้เกิดรายได้แก่ท้องถิ่นและสามารถเสียภาษีให้กับรัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย รัฐไม่จัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม รวมทั้ง

ไม่ส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร การที่รัฐได้ออกประกาศกระทรวงต่างๆ เพื่อเป็นข้อยกเว้นให้กลุ่มธุรกิจสามารถผลิตสุราขายได้ไม่ว่าจะเป็นลักษณะทางการค้าทางตรงและทางอ้อม ทำให้ประชาชนต้องซื้อสุราเพื่อบริโภคในราคาสูง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจในชุมชนเป็นการไม่สนับสนุนให้ประชาชนพึ่งตนเอง ไม่คุ้มครองผู้บริโภค

๕. สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีหนังสือที่ ศย ๐๑๖/๒๕๔๖๓ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๕ ส่งความเห็นของนายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ในประเด็นว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๗ หรือไม่

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗

ข. พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒

ค. ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ (ฉบับที่ ๑, ๒, ๓ และ ๔ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๓, ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๓, ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๔, ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ ตามลำดับ) อันเป็นประกาศที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่ผู้ร้องถูกจับกุม

ข้อพิจารณา

โดยที่ผู้ร้องได้โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ซึ่งระบุฐานความผิดและมาตรา ๓๒ ซึ่งกำหนดระวางโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๕ ไว้ด้วยขัดกับรัฐธรรมนูญหลายมาตรา จึงขอพิจารณาไปตามลำดับ

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ . . .” เห็นว่าการถูกจับกุมเป็นไปตามกระบวนการทั่วไป ไม่มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ๑

๒. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มีสาระสำคัญว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กร เห็นว่ามาตรา ๗๕ ของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ตราขึ้นโดยรัฐสภาในขณะนั้น และผู้ร้องมิได้ชี้แจงว่าสิทธิเสรีภาพข้อใดของตนถูกละเมิด จึงไม่อาจวินิจฉัยได้

๓. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ว่า บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ ฯ โดยผู้ถูกละเมิดสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิในทางศาลได้ ซึ่งในด้านกระบวนการก็เป็นสิ่งที่ผู้ร้องใช้สิทธิผ่านศาลจังหวัดลำพูนอยู่แล้ว ส่วนมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ จะมีเนื้อหาขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่จะได้พิจารณาในส่วนเนื้อหาต่อไป

๔. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ที่ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ฯ ซึ่งในกรณีนี้มีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ จำกัดสิทธิในการผลิตและจำหน่ายอยู่แล้ว ซึ่งศาลจะได้พิจารณาว่ามาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราที่อ้างมาหรือไม่ต่อไป

๕. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ที่ระบุว่า บุคคลจะไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่บัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ นั้น ปรากฏว่ากฎหมายสุราเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะถูกจับกุมและดำเนินคดี ไม่มีเหตุจรรยาว่าขัดต่อมาตรานี้

๖. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ ส่วนวรรคสอง บัญญัติว่า “การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมือง หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

ประเด็นนี้ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ ซึ่งผู้ร้องอยู่ในสถานการณ์ที่ตรงกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ แม้ไม่ได้ให้เหตุผลการโต้แย้งไว้ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องวินิจฉัยตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ให้ทำก็คือ

๑) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ทำหนังสือที่ วช ๐๐๐๖/ว ๒๖๒๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงนายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา ขอเชิญให้นำผลงานวิจัยผลงานประดิษฐ์มาร่วมแสดงในนิทรรศการ “ตลาดนัดงานวิจัยภาคเหนือ” โดยใช้ถ้อยคำว่า “สำนักงาน ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีผลงานที่ได้ค้นคว้าวิจัยเป็นที่ยอมรับจากวงวิชาการ และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้สูงสุด . . . ในการเพิ่มมูลค่าผลผลิตและผลิตภัณฑ์ เพื่อทดแทนการนำเข้า”

จึงเท่ากับว่าทางราชการยอมรับว่าผู้ร้องเป็นนักวิจัยที่วงวิชาการยอมรับ และขอเชิญให้ส่งผลงานวิจัยไปแสดงใน “ตลาดนัดงานวิจัยภาคเหนือ” สิ่งที่น่าไปแสดงจึงเป็นผลงานวิจัย ที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมือง หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน มิฉะนั้นคงไม่ได้รับอนุญาตให้นำมาแสดง

๒) ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาชนบทที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสภาวิจัยแห่งชาติได้ตอบรับเชิญโดยนำสุรจากมันสำปะหลัง และไวน์ผลไม้ การผลิตกระดาษสาจากใบสับปะรดไปแสดง

แสดงว่าผู้ร้องเป็นนักวิชาการที่รัฐบาลสนับสนุนให้ทำวิจัย และได้นำผลงานไปแสดงหลายอย่าง และงานที่นำมาแสดงเหล่านี้เห็นได้ชัดว่าเป็นผลงานวิจัย

๓) ผู้ร้องถูกเจ้าพนักงานสรรพสามิตจับกุม และยึดสิ่งของที่นำไปแสดงเป็นของกลาง เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ โดยอัยการจังหวัดลำพูนส่งฟ้องศาลจังหวัดลำพูน เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ในฐานะความผิดมีสุรากลั่น และสุราแช่ไว้ในความครอบครอง ซึ่งเป็นสุราที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

แสดงว่าผู้ร้องถูกจับกุมในสถานที่จัดแสดงในตลาดนัดงานวิจัยภาคเหนือ ไม่ได้ถูกจับในตลาดซื้อขายตามปกติ จึงสันนิษฐานไม่ได้ว่ามีสุรากลั่นและสุราแช่ที่มีได้ขออนุญาตไว้เพื่อการค้า ซึ่งหากทำไว้ใช้เองอาจได้รับอนุญาตได้ง่ายกว่าตามความในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ วรรคสอง

พฤติกรรมทั้งหมดของกรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่ผู้ร้องพยายามทำการวิจัย เพื่อนำพืชผลทางการเกษตรมาทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลและความอยู่รอดของเกษตรกร ทั้งการผลิตสุรา ก็เป็นธรรมดาที่ต้องพยายามผลิตหลายรูปแบบ ต้องมีเวลาทดลองยาวนาน เมื่อผลิตสิ่งใดได้ก็ชอบจะนำมาแสดงเป็นการทดสอบความนิยมของตลาดก่อนจะทำการผลิตเพื่อการค้า ช่วงการทดลองนี้น่าจะทำมาก่อนจะได้สูตรและผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปแล้ว ซึ่งผู้ผลิตจะได้ไปขออนุญาตทำสุราต่ออธิบดีกรมสรรพสามิตตามมาตรา ๕ วรรคสอง ต่อไป

ฉะนั้นการนำสุราที่ทำการวิจัยมาแสดงในงาน จึงเป็นการทำงานทางวิชาการที่อยู่ในความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ วรรคแรก

๗. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ บัญญัติให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์ . . . ภูมิปัญญาท้องถิ่น . . . และมีส่วนร่วมในการ . . . ใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ แต่ผู้ร้องมิได้แสดงให้เห็นว่าตนได้รวมตัวกับใครเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาจัดการในเรื่องทำสุราอย่างไรบ้าง จึงขาดน้ำหนักที่จะให้ศาลวินิจฉัยได้

๘. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการ . . . คุ้มครองผู้บริโภค . . . หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

จะเห็นได้ว่า กรณีนี้ผู้ร้องแม้จะยังมีได้ประกอบกิจการผลิตสุราเป็นอาชีพ แต่ก็อยู่ในขั้นเตรียมการจะผลิต เพื่อนำสินค้ามาแข่งขันในตลาดอย่างเสรี แต่รัฐบาลกลับพยายามจำกัดเสรีภาพนี้โดยอ้างมาแต่โบราณกาลว่า เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เพราะสุราอาจออกฤทธิ์ต่อผู้เสพถ้าทำไม่ได้ตามมาตรฐาน แต่การอ้างการคุ้มครองผู้บริโภคนี้รัฐบาลกลับไปใช้วิธีผูกขาด และสร้างความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันดังที่ได้กล่าวต่อไป

ในสมัยก่อนประชาชนนิยมทำเครื่องดื่มมีนเมาเอง โดยรัฐบาลสมัยอยุธยา และรัตนโกสินทร์เรียกเก็บภาษีบ้าง ต่อมารัฐบาลสมัยประชาธิปไตยยุคแรกกลับเห็นว่า สุราอาจมีพิษภัยจึงผูกขาดการผลิตเสียเองโดยห้ามประชาชนทำเอง แต่ในต่างจังหวัดรัฐบาลก็เปิดให้เอกชนประมุขทำการผลิตสุรา ทำให้เกิดการผูกขาด ประชาชนถูกห้ามผลิต แต่กลับต้องซื้อมาบริโภคในราคาสูง นายทุนก็แย่งกันประมุข โดยให้ผลประโยชน์แก่รัฐส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งไปอุดหนุนนักการเมืองผู้มีอำนาจ

ลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ฉบับปฏิรูปการเมืองอย่างแน่นอน แต่ในช่วงนั้นไม่มีบทบัญญัติดังกล่าว ๕๐ นี้

ต่อมาในสมัยปฏิรูปการเมือง รัฐบาลตระหนักดีว่ารัฐไม่ควรผูกขาดและแข่งขันกับประชาชน ประกอบกับได้พบเห็นว่าในต่างประเทศที่เจริญแล้ว ต่างส่งเสริมให้เกษตรกรแต่ละครอบครัวผลิตสุรารูปแบบต่างๆ ได้เอง หรือร่วมมือกันหลายครอบครัว โดยใช้มาตรการต่างๆ มากำกับเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยไม่ห้ามการผลิต และจับกุมทำโทษทางอาญา ดังแนวคิดของรัฐเผด็จการศักดินานิยมของรัฐบาลไทยในยุคหนึ่งที่มุ่งพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของนายทุนผู้ประมุขผลิตสุราด้วยการปราบปรามการทำสุราของเกษตรกรรายย่อย

อย่างไรก็ดีแม้รัฐบาลจะมีนโยบายในเชิงส่งเสริมมากขึ้น แต่ก็ยังไม่ส่งเสริมในทิศทางที่เหมาะสม เพราะยังใช้พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ เป็นหลักแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๐ ก็กลับเป็นการเพิ่มโทษ ส่วนประกาศกระทรวงการคลังเรื่องวิธีการบริหารงานสุรา ฉบับที่ ๑, ๒ และ ๓ ก็ยังบังคับให้ผู้ผลิตจำกัดขนาดเครื่องจักรและจำนวนคนงาน ขนาดกำลังการผลิตขนาดของพื้นที่เกษตร และยังคงขออนุญาตสร้างสถานที่และการติดตั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์การทำสุรา ฯลฯ ต่ออธิบดีกรมสรรพสามิตและมีจำกัดอื่นๆ อีกมาก ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการขัดขวางเกษตรกรรายย่อยที่จะพัฒนาผลิตภัณฑการเกษตรของตนให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น ทำให้การประกอบกิจการไม่เป็นการแข่งขันโดยเสรี เพราะกฎหมายสุราให้โอกาสผู้ประกอบการรายใหญ่รายเดิม ส่วนประกาศกระทรวงการคลังเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ประกอบการขนาดกลาง ในขณะที่กีดกันและขัดขวางเกษตรกรรายย่อยอย่างชัดเจน

หากพิจารณาประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. ๒๕๕๖ (ฉบับที่ ๔) และประกาศกรมสรรพสามิตเรื่องหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุราแช่และสุรากลั่นอีก ๒ ฉบับ เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๖ แล้ว ก็จะได้เห็นได้ชัดเจนนัยขึ้นว่าระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เหล่านี้จะขัดขวางการประกอบกิจการโดยเสรีอย่างเป็นธรรมของเกษตรกรรายย่อย

ไม่ว่ารัฐบาลจะมีเจตนาดีอย่างไร ในการออกข้อจำกัดต่างๆ แต่ในทัศนะของประชาชนย่อมโต้แย้งได้ว่า การขออนุญาตทุกชนิดมีปัญหา และมีลู่ทางทุจริต ก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมอยู่ดี ทั้งนี้ในเรื่องการผลิตสุรานี้รัฐบาลอาจมีมาตรการอื่นๆ ที่จะใช้ควบคุมคุณภาพและคุ้มครองผู้บริโภคตลอดจนการเรียกเก็บอากรที่เป็นธรรม และจัดการเอาเปรียบของผู้ประกอบการรายเดิมได้ดีกว่าที่ปฏิบัติอยู่

อนึ่ง เกษตรกรประสบปัญหาหาราคาพืชผลมาโดยตลอด ดังนั้น ถ้ามีลู่ทางใดที่จะเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ได้ก็ชอบที่จะทำได้ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรี รัฐบาลไม่มีหน้าที่ที่จะกีดกันโดยไม่ให้ค่าชดเชยและค่าเสียโอกาส ดังการทำผลไม้แห้ง ผลไม้กระป๋อง การแปรรูปผลไม้รูปแบบต่างๆ หรือการนำถั่วเหลืองมาทำน้ำเต้าหู้ เต้าหู้ เต้าเจี้ยว ซีอิ๊ว ก็ไม่ต้องขออนุญาต แต่ถ้าผู้บริโภคได้รับผลร้าย ผู้ผลิตและผู้ขายก็ยังคงต้องรับผิดชอบ หากพิจารณาในด้านโอกาสของเกษตรกรรายย่อยจะพัฒนาผลผลิตของตนแต่รัฐบาลกลับออกกฎหมาย และข้อบังคับต่างๆ มาปิดโอกาสการแข่งขันอย่างเสรีแล้ว จะเห็นได้ว่าคำชี้แจงของผู้ร้องมีน้ำหนักมาก

คำวินิจฉัย

จากข้อพิจารณาข้างต้นเห็นว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๕๐ ดังนั้นผู้ร้องจะถูกดำเนินคดีตามมาตรา ๓๒ ไม่ได้ ส่วนการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราอื่นๆ ตามคำร้องไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

ส่วนประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับที่ ๑, ๒, และ ๓ ที่ออกมาใช้บังคับในขณะที่ผู้ร้องถูกจับกุม เป็นประกาศที่มีสาระสำคัญขัดขวางการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ รับรองไว้ จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ