



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ มาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลจังหวัดลำพูนขอให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งความเห็นของนายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลย ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๓๗๕/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า 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 โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดลำพูน ฟ้องผู้ร้องต่อศาลจังหวัดลำพูนว่า เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ ผู้ร้องได้กระทำความผิด คือ

ก. มีสุรากลั่นบรรจุขวดขนาด ๑๘๗ มิลลิลิตร จำนวน ๑๔ ขวด รวมปริมาณน้ำสุรากลั่น ๒,๕๒๕ ลิตร โดยเป็นสุรากลั่นที่ผู้ร้องรู้ว่า ทำขึ้นโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ทำการแทนที่ฝ่าฝืนมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ข. มีสุราแช่บรรจุขวดขนาด ๗๑๐ มิลลิลิตร จำนวน ๑๐ ขวด รวมปริมาณน้ำสุราแช่ ๗,๑๐๐ ลิตร โดยเป็นสุราแช่ที่ผู้ร้องรู้ว่า ทำขึ้นโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตหรือผู้ทำการแทนที่ฝ่าฝืนมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

จึงขอให้ลงโทษผู้ร้องตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๔ มาตรา ๖ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๑ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔

ผู้ร้อง ยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องโดยอ้างว่า ตนมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาชนบท ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่งานวิจัย ผลงานประดิษฐ์คิดค้น และผลงานของสถาบัน ฯ เป็นการเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่เกษตรกร และผู้สนใจ รวมทั้งประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นการเผยแพร่ความรู้ใหม่ๆ เกี่ยวกับการประดิษฐ์คิดค้นต่างๆ ไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ ในประเทศไทย อันเป็นนโยบายของคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ การที่ผู้ร้องได้รับหนังสือเชิญจากสำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ เพื่อนำงานวิจัยหรือผลงานประดิษฐ์คิดค้นของสถาบัน มาร่วมแสดงในนิทรรศการ “ตลาดนัดงานวิจัยภาคเหนือ” ผู้ร้องจึงเดินทางมาแสดงผลงานวิจัยของสถาบัน ฯ โดยผลงานวิจัยของผู้ร้องที่นำมาแสดง ได้แก่ การผลิตสุราจากมันสำปะหลัง และไวน์ผลไม้ และขอให้ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ 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

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้ว เห็นว่า เมื่อศาลจังหวัดลำพูนขอให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งความเห็นดังกล่าวตามทางการอันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๗ และพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ในประเด็นดังกล่าวผู้ร้องไม่ได้กล่าวอ้างว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร และไม่ได้บรรยายหรือระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องและระบุความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕ (๓) และ (๔) จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนที่ได้แย้งนี้ และปรากฏจากคำแถลงของผู้ร้องว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓

มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ จึงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องเพียงว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ บัญญัติว่า

มาตรา ๕๖ “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๗๖ “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

มาตรา ๗๘ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

มาตรา ๘๔ “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ให้สิทธิแก่เกษตรกรซึ่งรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งการทำสุราพื้นบ้านของผู้ร้อง เป็นการทำจากผลิตภัณฑ์การเกษตรอันเป็นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น นั้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มีเจตนารมณ์ให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนเอง การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนให้ได้ประโยชน์ร่วมกัน สำหรับจารีตประเพณี ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนก็ให้อนุรักษ์ไว้ แต่สิทธิตามที่กล่าว จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมบัญญัติไว้ การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้ การทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตนั้น เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลต้องปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปตามเงื่อนไข ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖

ข้อที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมเมื่อพิจารณา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติยกเว้นเรื่องเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ว่า เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค หรือประโยชน์สาธารณะอื่น การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ บัญญัติให้การทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตก่อน จึงไม่ได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

สำหรับประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ นั้น ผู้ร้องอ้างว่า รัฐไม่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายผลิตสุราร้านเสรี รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ นอกจากนี้ยังไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ และไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรผลิตสุราร้านเมืองได้ ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมืองตามมาตรา ๗๖ ให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ตามมาตรา ๗๘ และให้รัฐจัดระบบการถือครองที่ดิน การใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร ตามมาตรา ๘๔ ที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ บัญญัติให้การทำสุราหรือมีภานะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตก่อนนั้น เป็นเรื่องของบุคคลที่กำหนดเป็นเงื่อนไขว่าการทำสุราก็ดี การมีภานะหรือเครื่องกลั่นสุราไว้ในครอบครองก็ดีต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๕ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ พลโท จุล อติเรก นายจิระ บุญพจนสุนทร นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายพันธ์ จันทรปาน นายมงคล สระภู่าน นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คน คือ นายอมร รักษาสัตย์ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๕๐ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ส่วนมาตราอื่นไม่จำต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และ มาตรา ๘๔

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่
ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายกระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอมร รักษาศักดิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ มาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำโต้แย้งของนายสัจจา สุริยกุล ณ อยุรยา จำเลย ว่า 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

ข้อเท็จจริงได้ความว่า พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ฟ้องจำเลยฐานมีสุรากลั่นและสุราแช่ไว้ในครอบครองโดยผิดกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๔ มาตรา ๖ จำเลยให้การปฏิเสธและโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา 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 และมาตรา ๘๗ ศาลจังหวัดลำพูนจึงส่งความเห็นของนายสัจจา สุริยกุล ณ อยุรยา จำเลย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ตามคำร้องซึ่งผู้ร้องโต้แย้งว่า 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 ได้พิจารณาแล้ว ผู้ร้อง มีได้บรรยายหรือกล่าวในรายละเอียดของความเห็นที่ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการศึกษาอบรมการวิจัย การเผยแพร่งานวิจัย การค้าเสรี การแข่งขันอย่างเป็นธรรมและการผูกขาดตัดตอน รวมทั้งการรับโทษในทางอาญาในกรณีใด อย่างไร ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๗ เห็นว่า เป็นคำร้องที่ไม่สมบูรณ์ตามข้อกำหนดว่าด้วยการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕ (๓) และ (๔) ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยให้ไม่ได้

จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยแต่เพียงว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่ นอกจากนี้ปรากฏว่า ผู้ร้องได้กล่าวถึงการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจในทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ จึงเห็นว่า ควรวินิจฉัยให้ได้

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือนให้เป็นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขและสาธารณสุขการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ บัญญัติถึงการรวมกันเป็นชุมชนและมีสิทธิอนุรักษณ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งจะมีกรณีใดบ้างย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายดังกล่าว จึงไม่สามารถจะวินิจฉัยได้ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติห้ามไม่ให้ทำสุรา ถ้าจะทำก็ต้องได้รับอนุญาต และวรรคสองที่ให้ทำสุราใช้ในบ้านเรือนได้ แต่ต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง นั้น ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ อย่างไร ซึ่งกฎหมายก็ไม่ได้ห้ามเด็ดขาด แต่ก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎกระทรวงดังกล่าว

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ประกอบกิจการของตนเอง และวรรคสอง บัญญัติห้ามออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ เว้นแต่ในบางกรณี เช่น การจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งตามปัญหานี้เห็นว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ บัญญัติห้ามทำ ถ้าจะทำก็ต้องได้รับอนุญาต ทั้งนี้ก็เพื่อการควบคุมการทำ การผลิตสุรา เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคนั่นเอง จึงเห็นว่า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง การเศรษฐกิจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น การถือครองที่ดิน การเกษตร การผลิต และการตลาด ทั้งนี้ก็เพื่อฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ จะพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่บัญญัติแนวทางบริหารไว้ตามรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ มาตรา ยังไม่ได้ เพราะบัญญัติเป็นการทั่วไป ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔

โดยเฉพาะมีข้อพิจารณาว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ที่บัญญัติห้ามบุคคลทำสุรา แต่มีได้ห้ามโดยเด็ดขาด ยังเปิดโอกาสให้ขออนุญาตได้ จะเห็นได้ว่า เจตนางานกฎหมายดังกล่าว ก็เพื่อให้ได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อการควบคุม คุ้มครองผู้บริโภค น่าจะสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว

สำหรับพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๓๒ บัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนต้องได้รับโทษ ซึ่งรวมถึงผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๕ ดังกล่าวด้วย นั้น เห็นว่า เหตุที่บัญญัติโทษไว้ก็เพื่อปราบปรามผู้ฝ่าฝืนเป็น

มาตรการในการป้องกัน เพื่อประโยชน์ของประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคโดยทั่วไป เมื่อบทบัญญัติ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ แล้ว มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖

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

ศาลจังหวัดลำพูนส่งความเห็นของนายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา จำเลย ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๓๗๕/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยจำเลยโต้แย้งว่า 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 โดยมีรายละเอียดตามคำร้องสรุปได้ ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ จำเลยถูกฟ้องว่า กระทำความผิด ดังนี้

ก. มีสุรากลั่นบรรจุขวดขนาด ๑๘๗ มิลลิลิตร จำนวน ๑๔ ขวด รวมปริมาณน้ำสุรากลั่น ๒,๕๒๕ ลิตร โดยเป็นสุรากลั่นที่จำเลยรู้ว่าทำขึ้นโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ทำการแทนที่ฝ่าฝืนมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ข. มีสุราแช่บรรจุขวดขนาด ๗๑๐ มิลลิลิตร จำนวน ๑๐ ขวด รวมปริมาณน้ำสุราแช่ ๗,๑๐๐ ลิตร โดยเป็นสุราแช่ที่จำเลยรู้ว่าทำขึ้นโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ทำการแทนที่ฝ่าฝืนมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

๒. ตามวันเวลาดังกล่าวในคำฟ้องข้อ ๑ ภายหลังเกิดเหตุ เจ้าพนักงานจับจำเลยได้พร้อมสุรากลั่นและสุราแช่ตามจำนวนและปริมาณดังกล่าวในคำฟ้องข้อ ๑ ที่จำเลยมีไว้เป็นความผิดเป็นของกลาง นำส่งพนักงานสอบสวน โดยในชั้นสอบสวนจำเลยให้การปฏิเสธ และอ้างว่า จำเลยเป็นผู้ดำเนินการสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาชนบท ได้รับหนังสือจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ำงานวิจัยหรือผลงานประดิษฐ์คิดค้นของสถาบัน เพื่อร่วมแสดงในงานนิทรรศการ “ตลาดนัดงานวิจัยภาคเหนือ” ซึ่งจัดขึ้นที่จังหวัดลำพูน (ตามหนังสือสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาชนบท ที่ วช.๐๐๐๖/ว ๒๖๒๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕) โดยจำเลยได้นำผลงานวิจัยมาแสดงเป็นการผลิตสุรากลั่นสำหรับดื่ม และไวน์ผลไม้ ๑ ปรางค์ว่า เจ้าหน้าที่สรรพสามิตจังหวัดลำพูน ได้เข้าจับกุมพร้อมสุราที่เป็นผลงานของสถาบันวิจัย ๑ นำส่งต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธร อำเภอเมืองลำพูน และต่อมาจำเลยได้ถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลจังหวัดลำพูน

จำเลยต่อสู้ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของจำเลยและขัดต่อรัฐธรรมนูญ จำเลยจึงขอใช้สิทธิตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากจำเลยเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ตามฟ้องของโจทก์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ และต้องด้วยมาตรา ๖ ขอให้ศาลรื้อการพิจารณาและพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งสำนวนคดีนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติรับคำร้องของจำเลยไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕

เนื่องจากจำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะ หรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ รวม ๑๑ มาตรา แต่เนื่องจากจำเลยไม่ได้ยกเหตุผลประกอบคำโต้แย้งให้แจ้งชัดว่า มาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติสุรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้ง ๖ มาตราอย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งของจำเลย เฉพาะที่มีเหตุผลประกอบคำโต้แย้งอย่างแจ้งชัดจำนวน ๕ มาตรา เท่านั้น สำหรับที่โต้แย้งว่า มาตรา ๓๒ ของพระราชบัญญัติสุรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ๑๑ มาตรา จำเลยไม่ได้ยกเหตุผลประกอบคำโต้แย้งให้แจ้งชัดว่าขัดหรือแย้งอย่างไร

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๕ มาตรา บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา ๑๖ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

มาตรา ๑๘ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข โภค และสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา ๘๕ รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

คำวินิจฉัย

แม้ว่าจำเลยยกข้อต่อสู้ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ โดยอ้างว่า รัฐธรรมนูญให้สิทธิเสรีภาพแก่เกษตรกรซึ่งรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และแม้จำเลยจะอ้างด้วยว่า การทำสุรานั้นบ้านของจำเลยเป็นการทำสุราผลิตเพื่อการเกษตร อันเป็นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นไทย ที่มีการทำกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ แต่ก็ฟังไม่ขึ้นเพราะเจตนารมณ์ของมาตรา ๕๖ ต้องการคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ...หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น แต่การทำสุราโดยไม่ขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต มิใช่การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น นอกจากนั้น พิจารณาแล้ว เนื่องจากสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ยังไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้อย่างแจ่มชัด จึงเห็นว่า ผู้ร้องไม่อาจโต้แย้งว่า มาตรา ๕ ของ

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ละเมิดสิทธิเสรีภาพของตนตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ดังนั้น การที่จำเลยได้จัดตั้งสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาชนบทขึ้นมาเพื่อเผยแพร่ หรืออนุรักษ์ หรือทำสิ่งประดิษฐ์คิดค้น โดยทำสุราพื้นบ้าน ซึ่งผลิตมาจากมันสำปะหลัง จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖

ในทำนองเดียวกัน แม้จำเลยจะโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา ฯ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ซึ่งคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยอ้างว่า ข้อยกเว้นในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น ไม่เป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรหรือประชาชนไทยทั่วไป มีความสามารถขออนุญาตต่ออธิบดีกรมสรรพสามิตเพื่อทำสุราพื้นบ้านได้ เพราะเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศของกระทรวงไม่เป็นการเปิดโอกาสและเอื้อประโยชน์ให้เกษตรกรสามารถประกอบอาชีพการผลิตสุราพื้นบ้าน และสามารถแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เพราะหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามประกาศกระทรวงต่างๆ นั้น เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของเกษตรกรและประชาชน นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เสรีภาพในการประกอบอาชีพตามที่จำเลยกล่าวอ้างนั้น หากจำเลยได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ คือ การดำเนินการขออนุญาตต่ออธิบดีกรมสรรพสามิต ย่อมจะได้สิทธิในการผลิตสุราได้ตามที่อธิบดีสรรพสามิตอนุญาต

นอกจากนั้น การที่ทางการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตผลิตสุราไว้ค่อนข้างเข้มงวด ก็เพราะต้องการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากสุราเป็นเครื่องดื่มที่มีโทษต่อผู้บริโภคค่อนข้างมาก จึงต้องควบคุมการผลิต ดังนั้น เมื่อกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี หมายความว่า กฎหมายต้องการให้ผู้มีไว้หรือครอบครองต้องดำเนินการขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตก่อน ซึ่งเป็น “หน้าที่” ที่ประชาชนจะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การที่จำเลยยกเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญเป็นข้อต่อสู้ เพื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจึงฟังไม่ขึ้น ประกอบกับเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในเรื่องภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการจัดสรรภาษีตามกฎหมายกำหนดแผน ฯ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการอนุญาตให้ท้องถิ่นผลิตสุราได้โดยไม่ต้องขออนุญาต

ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยที่อ้างว่า มาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ นั้น ฟังไม่ขึ้นเพราะรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตรายกเว้นไว้หมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งอธิบายเจตนารมณ์ของมาตราต่างๆ ในหมวดนี้ไว้ในมาตรา ๘๘ ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๑ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญทั้งสามมาตรามีใช้บทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด ผู้ร้องจึงไม่อาจยกรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ เป็นข้อต่อสู้ว่าการกระทำของรัฐหรือกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ดังกล่าวได้ เพราะเป็นมาตราที่กำหนดแนวทางให้รัฐดำเนินการเท่านั้น และหากประชาชนไม่พอใจการดำเนินการของรัฐในหมวด ๕ นี้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ เสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้ตรากฎหมายในเรื่องที่ประชาชนจำนวนดังกล่าวเห็นว่า เป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ ได้ เช่น ขอให้ตรากฎหมายอนุญาตให้ผลิตสุราได้โดยเสรี เป็นต้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำโต้แย้งของจำเลย ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๓๗๕/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า 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

กรณีสืบเนื่องจากพนักงานอัยการจังหวัดลำพูนเป็นโจทก์ฟ้องต่อศาลจังหวัดลำพูนให้ลงโทษ นายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา จำเลยตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๑ กับขอให้ปรับของกลางทั้งหมดเป็นของกรมสรรพสามิต

จำเลยให้การปฏิเสธฟ้อง และโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และ มาตรา ๓๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ ขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งสำนักงานศาลยุติธรรมได้มีหนังสือที่ ศย ๐๑๖/๒๕๕๖๓ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามข้อโต้แย้งของจำเลยดังกล่าว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

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

มาตรา ๒๘ “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๙ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๒ “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

มาตรา ๔๒ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

มาตรา ๔๖ “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ

การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๑๖ “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

มาตรา ๑๘ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

มาตรา ๘๔ “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำ เพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด สินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

มาตรา ๘๗ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการ แข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้ง ยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง ของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

มาตรา ๘๘ วรรคสอง “ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๑ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้า บริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้ เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการ ดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๕ “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา ๓๒ “ผู้ใดซื้อหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งสุราที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนมาตรา ๕ มีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท แต่ถ้าสุรานั้นเป็นสุรากลั่นมีปริมาณต่ำกว่าหนึ่งลิตร หรือเป็น สุราแช่มีปริมาณต่ำกว่าสิบลิตร ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท”

(มาตรา ๓๒ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗)

พิเคราะห์ในเบื้องต้นเห็นสมควรจำแนกถึงบทบัญญัติของกฎหมายก่อนว่าประเด็นปัญหาอันเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญพึงพิจารณาเมื่ออย่างไร เห็นว่าเฉพาะในส่วนที่ว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๗ หรือไม่นั้น เห็นว่าผู้ร้องไม่ได้ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องว่าขัดหรือแย้งกันอย่างไร จึงไม่เป็นประเด็นปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพึงรับพิจารณา วินิจฉัยให้

คงมีปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับวินิจฉัยเฉพาะปัญหาว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่ เห็นว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสุราทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติในลักษณะเพื่อการคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตลอดจนเพื่อสวัสดิภาพของประชาชนและการคุ้มครองผู้บริโภคโดยส่วนรวม ที่ผู้ร้องอ้างว่าพระราชบัญญัติสุราทั้งสองมาตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ นั้น เห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราดังกล่าวจะให้สิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลในหลายๆ กรณี แต่ก็มีความในตอนที่ท้ายในเชิงเป็นข้อยกเว้นว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หรือ “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะ ฯลฯ” เมื่อพระราชบัญญัติสุราทั้งสองมาตราได้บัญญัติไว้ดังกล่าว จึงถือได้ว่าสอดคล้องกับข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐

ส่วนปัญหาว่าพระราชบัญญัติสุราสองมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่เหลืออีกสามมาตรา คือ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติภายในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่วางแนวทางให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนในกรณีต่างๆ ตามที่ระบุไว้ ในลักษณะให้รัฐ “กระทำการ” โดยคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินต้องดำเนินการ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ดังที่ปรากฏตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ วรรคสอง ซึ่งคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันก็ได้รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีในช่วงปี ๒๕๕๕ ต่อสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๖ และจะรายงานแสดงต่อวุฒิสภาต่อไป ในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับที่ว่าพระราชบัญญัติสุราสองมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔

นายจිරะ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ มาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลจังหวัดลำพูนขอให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งความเห็นของนายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลย ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๓๗๕/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

คดีนี้สืบเนื่องมาจากพนักงานอัยการจังหวัดลำพูน ฟ้องจำเลยซึ่งเป็นผู้ร้องต่อศาลจังหวัดลำพูนว่า เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ ในข้อหากระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นความผิดต่อกฎหมายขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติสุรา 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

ผู้ร้องให้การปฏิเสธและโต้แย้งว่า ผู้ร้องมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาชนบท ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่งานวิจัย ผลงานประดิษฐ์คิดค้น และผลงานของสถาบัน ฯ เป็นการเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่เกษตรกร และผู้สนใจ รวมทั้งประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นการเผยแพร่ความรู้ใหม่ๆ เกี่ยวกับการประดิษฐ์คิดค้นต่างๆ ไปยังส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นต่างๆ ในประเทศไทย อันเป็นนโยบายของคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ การที่ผู้ร้องได้รับหนังสือเชิญจากสำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ เพื่อนำงานวิจัยหรือผลงานประดิษฐ์คิดค้นของสถาบัน มาร่วมแสดงในนิทรรศการ “ตลาดนัดงานวิจัยภาคเหนือ” ผู้ร้องจึงเดินทางมาแสดงผลงานวิจัยของสถาบัน ฯ โดยผลงานวิจัยของผู้ร้องที่นำมาแสดง ได้แก่ การผลิตสุราจากมันสำปะหลัง และไวน์ผลไม้ โดยขอให้ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่าศาลจังหวัดลำพูนได้ส่งคำร้องของผู้ร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย

ปัญหาตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๗ และพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ในปัญหาดังกล่าว ผู้ร้องไม่ได้โต้แย้งโดยชัดเจนว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไรและไม่ได้บรรยายหรือระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องและระบุความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง คำร้องในส่วนนี้ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕ (๓) และ (๔) จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนที่โต้แย้งนี้ และปรากฏจากคำแถลงของผู้ร้องว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๖ จึงมีปัญหาคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องเพียงว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ บัญญัติว่า

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

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชน

ในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๗๖ “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

มาตรา ๗๘ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขโลกและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

มาตรา ๘๔ “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำ เพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด สินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุราหรือมีภาชนะ หรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ เพราะมาตรา ๔๖ ให้สิทธิแก่เกษตรกรซึ่งรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิในการอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งการทำสุราที่บ้านของผู้ร้อง เป็นการกระทำจากผลิตภัณฑ์ การเกษตรอันเป็นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๔๖ มีเจตนารมณ์ให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ในท้องถิ่นของตนเองเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนเอง การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนให้ได้ประโยชน์ร่วมกัน สำหรับจารีตประเพณี ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของ ชุมชนก็ให้อนุรักษ์ไว้ แต่สิทธิตามที่กล่าว จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย ซึ่งขณะนี้ยังไม่มี บทบัญญัติของกฎหมายเรื่องสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมบัญญัติไว้ การที่พระราช บัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้การทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง

จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตนั้น เป็นเรื่องที่ความผิดเกิดขึ้นเพราะมีกฎหมายห้ามมิให้บุคคลกระทำการฝ่าฝืนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๖

ข้อที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น

เห็นว่ามาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เมื่อพิจารณามาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติยกเว้นเรื่องเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ว่า เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค หรือประโยชน์สาธารณะอื่น การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ บัญญัติให้การทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตก่อน จึงไม่ได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมแต่อย่างใด เพียงแต่บัญญัติมิให้บุคคลฝ่าฝืนข้อห้ามของมาตรา ๕ เท่านั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐

ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ นั้น ผู้ร้องอ้างว่า รัฐไม่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายผลิตสุร่าพื้นบ้านเสรี รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ นอกจากนี้ยังไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ และไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรผลิตสุร่าพื้นเมืองได้ ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๔

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมีคำอธิบายดังนี้

ความประสงค์ที่กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐลงในรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

๑. ทำให้รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องยอมรับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นหลักการแห่งนโยบายไปปฏิบัติจัดทำ เพราะเป็นหลักการกลางๆ ที่ทำให้มีการบริหารราชการแผ่นดินต่อเนื่องกันโดยสม่ำเสมอ

๒. แสดงให้ราษฎรเห็นเจตจำนงของรัฐว่าจะดำเนินนโยบายให้บรรลุถึงหลักการอันใดเพราะได้บัญญัติหลักการแห่งนโยบายไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญนั่นเอง

๓. ทำให้สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีทราบแนวทางที่จะบัญญัติกฎหมายและบริหารราชการแผ่นดิน

อนึ่ง แนวนโยบายนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลใดในการฟ้องร้องรัฐให้ต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าว (มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง) ซึ่งหมายความว่าเอกชนจะฟ้องกระทรวง ทบวง กรม ให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายนี้ไม่ได้ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

(๑) ถ้ารัฐบาลไม่ปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามนโยบาย

(ก) สภาผู้แทนราษฎรก็อาจตั้งกระทู้ถาม (มาตรา ๑๘๓ มาตรา ๑๘๔) เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี (มาตรา ๑๘๕ มาตรา ๑๘๖)

(ข) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ดำเนินการดังกล่าวก็เป็นหน้าที่ของราษฎรที่จะไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีการเพิกเฉยต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(๒) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(ก) รัฐบาลอาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๑๖)

(ข) ถ้ารัฐบาลไม่ถวายคำแนะนำให้ทรงยุบสภาก็เป็นหน้าที่ของราษฎรที่จะไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลในการเลือกตั้งคราวหน้า

(ดูคำสอนชั้นปริญญาตรี พุทธศักราช ๒๕๐๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐธรรมนูญทั่วไป โดยนายหยุด แสงอุทัย พ.ศ. ๒๕๐๐)

จึงเห็นได้ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมืองตามมาตรา ๗๖ ให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ตามมาตรา ๗๘ และให้รัฐจัดระบบการถือครองที่ดิน การใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร ตามมาตรา ๘๔

ที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ บัญญัติให้การทำสุราหรือมีภษณะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตก่อนนั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้เอกชนที่มีความประสงค์จะทำสุราหรือมีภษณะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง

ต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตก่อน จึงเป็นเรื่องที่บุคคลต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หากฝ่าฝืนต้องมีความผิดตามมาตรา ๕ และมีโทษตามมาตรา ๓๒ ซึ่งความผิดดังกล่าวจึงเกิดขึ้น เพราะมีกฎหมายห้าม (Mala Pro hibita) ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้นพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๕ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ พลโท จุล อติเรก นายจิระ บุญพจนสุนทร นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คน คือ นายอมร รักษาสัตย์ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๕๐ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ส่วนมาตราอื่นไม่จำต้องวินิจฉัย

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

นายปรีชา เฉลิมวณิชช์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน 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 มาตรา 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. นายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา จำเลย ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๓๗๕/๒๕๕๕ ได้ถูกพนักงานอัยการจังหวัดลำพูน เป็นโจทก์ฟ้องเป็นคดีอาญา ในฐานความผิด มีสุรากลับและสุราแช่ไว้ในครอบครองซึ่งเป็นสุราที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมายตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๑ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔

จำเลยอ้างว่าตนมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาชนบท ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่งานวิจัย ผลงานประดิษฐ์คิดค้น และผลงานของสถาบัน ฯ อันเป็นการเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่เกษตรกร และผู้สนใจ รวมทั้งประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นการเผยแพร่ความรู้ใหม่ๆ เกี่ยวกับการประดิษฐ์ คิดค้นต่างๆ ไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ ในประเทศ อันเป็นนโยบายของคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ การที่จำเลยได้รับหนังสือเชิญจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เพื่อนำงานวิจัยหรือผลงานประดิษฐ์คิดค้นของสถาบัน มาร่วมแสดงในนิทรรศการ “ตลาดนัดงานวิจัยภาคเหนือ” จำเลยจึงเดินทางมาแสดงผลงานวิจัยของสถาบัน ฯ โดยผลงานวิจัยของจำเลยที่นำมาแสดง ได้แก่ การผลิตสุรจากมันสำปะหลัง และไวน์ผลไม้ ฯ ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่สรรพสามิตจังหวัดลำพูนได้จับกุมตัวจำเลยพร้อมสุราของกลาง ที่เป็นผลงานของสถาบันวิจัย ฯ นำส่งพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองลำพูน และพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดลำพูนดังกล่าว

๒. ผู้ร้อง (จำเลย) ยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ และขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ขอให้ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำโต้แย้งผ่านสำนักงานศาลยุติธรรม ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า 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

๓. ผู้ร้อง (จำเลย) เสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ซึ่งในคำร้องดังกล่าวผู้ร้อง (จำเลย) บรรยายฟ้องเพียง มาตรา ๕ มาตราเดียว ที่อ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ เท่านั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในคราวประชุม ครั้งที่ ๒ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๖ แล้ว เห็นว่า คำร้องดังกล่าวไม่ได้บรรยายหรือระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๑ ข้อ ๕ “(๔) ...คำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง” พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีหน้าที่แปลความหมายของคำร้องของผู้ร้อง (จำเลย) ว่า ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นใด ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในคำร้องที่ผู้ร้อง (จำเลย) ขอมามีได้ระบุความประสงค์พร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้งดังกล่าว

ที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ควรพิจารณาเฉพาะที่ผู้ร้อง (จำเลย) ร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญประกอบคำบรรยายที่ได้แย้งต่อศาลจังหวัดลำพูนโดยกำหนดประเด็นพิจารณาเพียงพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่

กฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

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

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชน ในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๗๖ “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

มาตรา ๗๘ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขโลกและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

มาตรา ๘๕ “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำ เพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด สินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๕ “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ประเด็นการวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยมีเพียงว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๕ หรือไม่ เท่านั้น

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

ประเด็นแรก มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งมาตรา ๔๖ แห่ง รัฐธรรมนูญ หรือไม่

เกี่ยวกับมาตรา ๔๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัย ที่ ๖๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ วางมาตรฐานไว้แล้วว่า มาตรการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ แต่ต้องเป็นไป

“ตามที่กฎหมายกำหนด” ขณะนี้ยังไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ท้องถิ่นที่จะดำเนินการใดบ้าง ณ ปัจจุบันกฎหมายได้บัญญัติข้อความประการใดต้องเป็นไปตามนั้น นอกจากนั้น มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุราหรือ มีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี” การอนุญาต ให้ทำสุราให้เป็นไปตามกฎกระทรวง การอนุญาตของอธิบดีก็ดี การออกกฎกระทรวงก็ดี สามารถดำเนินการ ใดๆก็ได้เพื่อให้สอดคล้องกับประโยชน์ของรัฐ ให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา ๒๔๕๓ ไม่ขัดหรือแย้ง มาตรา ๔๖ แห่ง รัฐธรรมนูญ แต่ประการใด

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่ มาตรา ๕๐ วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบ กิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ มีลักษณะห้ามเกษตรกรไม่ให้ผลิตสุร่าที่บ้านได้อย่างเสรี

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติยกเว้นเรื่องเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพไว้ “...เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจำกัดความไม่เป็นธรรม ในการแข่งขัน” เป็นกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ คุ้มครองผู้บริโภคไม่ให้เกิด อันตรายในการบริโภค ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติข้อยกเว้นไว้

ประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ โดยอ้างว่า รัฐไม่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของ เกษตรกรในการกำหนดนโยบายผลิตสุร่าที่บ้านเสรี รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรตรวจสอบการใช้อำนาจ ทุกระดับ นอกจากนี้ยังไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ และไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรผลิตสุร่าพื้นเมืองได้ ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับ ตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘)

มิได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ เป็นเรื่องของการควบคุมการนำสุราซึ่งเป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ ทั้งนี้ จึงเป็นคนละเรื่องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงไม่ขัดหรือแย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔

ประเด็นนอกจากที่กล่าว ผู้ร้องไม่ได้กล่าวอ้าง (บรรยายฟ้อง) ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๗ อย่างไร จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ขัดหรือแย้ง มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ แห่งรัฐธรรมนูญ แต่ประการใด

นายผัน จันทรปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำโต้แย้งของนายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา จำเลย ให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕ ว่า ศาลจังหวัดลำพูนได้ส่ง
คำโต้แย้งของนายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา จำเลย ผู้ร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่า 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 ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริง
ตามคำร้องสรุปได้ว่า

๑. นายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา ผู้ร้องเป็นจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๓๗๕/๒๕๕๕
ได้ถูกพนักงานอัยการจังหวัดลำพูนเป็นโจทก์ฟ้องเป็นคดีอาญา ในฐานความผิดมีสุรากลั่นและสุราแช่
ไว้ในครอบครองซึ่งเป็นสุราที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔
มาตรา ๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖
ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๑ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖)
พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔

๒. จำเลยให้การปฏิเสธโจทก์ ต่อสู้ว่าจำเลยมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนา
ชนบท ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่
งานวิจัย ผลงานประดิษฐ์คิดค้น และผลงานของสถาบัน ฯ อันเป็นการเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่น
สู่เกษตรกร และผู้สนใจ รวมทั้งประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นการเผยแพร่ความรู้ใหม่ๆ เกี่ยวกับการประดิษฐ์
คิดค้นต่างๆ ไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ ในประเทศไทย อันเป็นนโยบายของคณะกรรมการ
สภาวิจัยแห่งชาติ จำเลยได้รับหนังสือเชิญจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เพื่อนำงานวิจัย
หรือผลงานประดิษฐ์คิดค้นของสถาบัน มาร่วมแสดงในนิทรรศการ “ตลาดนัดงานวิจัยภาคเหนือ”
จำเลยจึงเดินทางมาแสดงผลงานวิจัยของสถาบัน ฯ โดยผลงานวิจัยของจำเลยที่นำมาแสดง ได้แก่
การผลิตสุรจากมันสำปะหลัง และไวน์ผลไม้ ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่สรรพสามิตจังหวัดลำพูนได้จับกุม

จำเลยพร้อมสุรราชของกลาง ที่เป็นผลงานของสถาบันวิจัย ฯ นำส่งพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธร อำเภอเมืองลำพูน และพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดลำพูนดังกล่าว จำเลยขอใช้สิทธิตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ขอให้ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำโต้แย้ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

๓. ศาลจังหวัดลำพูนได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง

มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของ ประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๓๒ บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำความผิดมิได้

มาตรา ๔๒ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชน ในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา ๗๖ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

มาตรา ๗๘ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา ๘๕ รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำ เพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด สินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

มาตรา ๘๗ รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปโภค

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๕ ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๒ ผู้ใดซื้อหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งสุราที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนมาตรา ๕ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท แต่ถ้าสุรานั้นเป็นสุรากลั่นมีปริมาณต่ำกว่าหนึ่งลิตรหรือเป็นสุราแช่มีปริมาณต่ำกว่าสิบลิตร ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่ เห็นว่า คำร้องไม่ได้บรรยายหรือระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ รวมทั้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕ (๓) และ (๔) ศาลรัฐธรรมนูญจึงกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิเสรีภาพแก่เกษตรกรซึ่งรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และความใน มาตรา ๔๖ ตอนท้าย บัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น ในเรื่องอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และในขณะนี้ยังไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นและการใช้สิทธิของบุคคลเหล่านี้ ดังนั้น การทำสุราพื้นบ้านของจำเลยซึ่งเป็นการทำจากผลิตภัณฑ์การเกษตรอันเป็นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และแม้มาตรา ๕ วรรคสอง จะกำหนดให้ออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านได้โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่กฎกระทรวงได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรหรือประชาชนทั่วไปขออนุญาตต่ออธิบดี

เพื่อทำสุราที่บ้านได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคแรก ได้บัญญัติรับรองไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ได้บัญญัติยกเว้นเรื่องเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ว่า “...เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” เป็นกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ คุ้มครองผู้บริโภคไม่ให้เกิดอันตรายในการบริโภค การผลิตสุรากลั่นและสุราแช่ของผู้ร้ออาจทำให้ผู้บริโภคได้รับอันตราย รัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติยกเว้นเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” มิได้เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ เป็นเรื่องการควบคุมการทำสุราจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี จึงเป็นคนละเรื่องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำโต้แย้งของจำเลย นายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา 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 อยุธยา ผู้ร้องเป็นจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๓๗๕/๒๕๕๕ ถูกพนักงานอัยการจังหวัดลำพูน เป็นโจทก์ฟ้อง ฐานความผิดมีสุรากลั่นและสุราแช่ไว้ในครอบครอง ซึ่งเป็นสุราที่รู้ว่าทำขึ้น โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ 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 การผลิตสุรจากมันสำปะหลัง 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 ๒๕๔๕ ซึ่งได้บรรยายฟ้องเพียงมาตรา ๕ มาตราเดียวที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ เท่านั้น

สำนักงานศาลยุติธรรมได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องในประเด็นว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ 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. ๒๕๔๓ 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. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และ มาตรา ๘๔ เท่านั้น จึงเห็นสมควรพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะมาตราที่ได้มีคำบรรยายฟ้อง ซึ่งมีเหตุผลประกอบขัดแย้งเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๕ “(๔) ... คำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไร พร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง” ดังนั้นประเด็นที่จะพิจารณาวินิจฉัยมีว่า

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ 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 และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชน ในด้านสาธารณสุข โภค 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 พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขและสาธารณสุขการตลอดทั้ง 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 ทั้งนี้ต้องเป็นไปตาม ที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือ ประกอบอาชีพ และคุ้มครองการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม และยังได้บัญญัติถึงการจำกัดเสรีภาพ ดังกล่าวจะทำได้โดยกฎหมายเฉพาะในบางกรณีเท่านั้น เช่น ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือความมั่นคง

ทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก หรือรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีหรือการรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือเพื่อรักษาความเป็นธรรมในการแข่งขัน

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ อยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐออกกฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

ส่วนพระราชบัญญัติสุรา ๕ มาตรา ๕ เป็นพระราชบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา รวมทั้งห้ามมิให้มีภาชนะและเครื่องกลั่นสุราไว้ในครอบครอง ยกเว้นได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต

สำหรับประเด็นที่ว่า มาตรา ๕ ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ หรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า สุราเป็นเครื่องดื่มมีเมา อันอาจมีผลต่อสุขภาพหรือความสงบเรียบร้อยในชุมชนหรือท้องถิ่น จึงต้องมีการควบคุมการผลิตโดยรัฐ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา ๕ จึงเป็นพระราชบัญญัติควบคุมการทำสุรา โดยห้ามมิให้ผู้ใดทำสุราหรือมีภาชนะ หรือเครื่องกลั่นสุราไว้ในครอบครอง ยกเว้นได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในเรื่องนี้ ผู้ร้องต่อสู้ว่า การทำสุราของผู้ร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ เพราะเป็นการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การผลิตสุราของผู้ร้องไม่ได้ทำเพื่อการค้า แต่เป็นการวิจัย ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เพื่อเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่น ดังนั้นผู้ร้องจึงเห็นว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา ๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติจำกัดเสรีภาพในการทำสุรา จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ อย่างไรก็ตามกรณีของผู้ร้องจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ได้ ต้องมีกฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรา ๔๖ เป็นต้นว่า ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความหมายอย่างไร และการใช้สิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเรื่องที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ นี้ มีขอบเขตเพียงใด พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ มิใช่เป็นกฎหมายที่ออกตามบทบัญญัติในมาตรา ๔๖ แห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ข้อต่อสู้ของผู้ร้องที่ว่าเป็นการทำสุราที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ จึงยังไม่สามารถยกขึ้นมาต่อสู้ได้ ดังนั้นบทบัญญัติในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖

สำหรับประเด็นที่ว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ 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

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชบัญญัติสุรา 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 ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำร้องของนายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยในคดีอาญา หมายเลขดำที่ ๑๓๗๕/๒๕๕๕ ของศาลจังหวัดลำพูน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ผู้ร้องยื่นคำร้องว่า พนักงานอัยการจังหวัดลำพูน เป็นโจทก์ฟ้องผู้ร้องเป็นคดีอาญาในความผิด มีสุรากลั่นและสุราแช่ไว้ในครอบครองซึ่งเป็นสุราที่รื้อทำขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมายตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๑ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔

ผู้ร้องยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ และขอให้ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า 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 ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ตามคำร้องของผู้ร้องบรรยายแต่เพียง มาตรา ๕ มาตราเดียวว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ ส่วนมาตราต่างๆ นอกจากนั้น ผู้ร้องไม่ได้บรรยายหรือระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง จึงไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๑ ข้อ ๕ ซึ่งกำหนดว่าคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้นจะต้องเป็น “(๔) ...คำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง” จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเพียงว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๕๖ “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๗๖ “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

มาตรา ๗๘ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

มาตรา ๘๕ “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๕ “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

การออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มีเจตนาให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนเอง การทำสุราที่บ้านของผู้รื้อ ซึ่งทำจากผลิตภัณฑ์การเกษตรอันเป็นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น จึงเป็นสิทธิที่ผู้รื้อสามารถทำได้ แต่จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ บัญญัติให้การทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง จะบัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมก็ตาม แต่มาตรา ๕๐ วรรคสองก็บัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่า เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค หรือประโยชน์สาธารณะอื่น ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ บัญญัติให้การทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตก่อนนั้น เป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพและการคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค จึงเป็นกฎหมายที่บัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

สำหรับประเด็นที่ผู้รื้อโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๔ นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ บัญญัติไว้ในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน คือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมืองตามมาตรา ๗๖ ให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ตามมาตรา ๗๘ ให้รัฐจัดระบบการถือครองที่ดิน การใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

ตามมาตรา ๘๕ ส่วนพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ บัญญัติให้การทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตก่อน ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพเป็นคนละเรื่องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าว

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

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่ผลงานวิจัย ผลงานประดิษฐ์คิดค้น และผลงานของสถาบัน ฯ อันเป็นการเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่เกษตรกร ซึ่งผลงานวิจัยของจำเลยนั้น คือ การผลิตสุราจากมันสำปะหลัง 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 เพราะต้องขออนุญาตการผลิตสุราร่วมกับกรมสรรพสามิต ซึ่งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการผลิตสุรานั้นเป็นหลักเกณฑ์ที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มธุรกิจเดิมที่เคยได้รับสัมปทานจากรัฐ ทำให้เกษตรกรเสียเปรียบในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และเป็นการจำกัดสิทธิของเกษตรกรและประชาชนทั่วไป รัฐไม่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายผลิตสุราที่บ้านเสรี รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ รัฐไม่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถผลิตสุราได้อย่างเสรี ซึ่งจะก่อให้เกิดรายได้แก่ท้องถิ่นและสามารถเสียภาษีให้กับรัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย รัฐไม่จัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม รวมทั้ง

ไม่ส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร การที่รัฐได้ออกประกาศกระทรวงต่างๆ เพื่อเป็นข้อยกเว้นให้กลุ่มธุรกิจสามารถผลิตสุราขายได้ไม่ว่าจะเป็นลักษณะทางการค้าทางตรงและทางอ้อม ทำให้ประชาชนต้องซื้อสุราเพื่อบริโภคในราคาสูง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจในชุมชนเป็นการไม่สนับสนุนให้ประชาชนพึ่งตนเอง ไม่คุ้มครองผู้บริโภค

๕. สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีหนังสือที่ ศย ๐๑๖/๒๕๕๖๓ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕ ส่งความเห็นของนายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ในประเด็นว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๗๙ หรือไม่

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๗๙

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

ค. ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ (ฉบับที่ ๑, ๒, ๓ และ ๔ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๓, ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓, ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๔, ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖ 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 มาตรา ที่อ้างมาหรือไม่ต่อไป

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 แม้ไม่ได้ให้เหตุผลโต้แย้งไว้ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องวินิจฉัยตามที่รัฐธรรมนูญ 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) ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาชนบทที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสภาวิจัยแห่งชาติได้ตอบรับเชิญโดยนำสุรจากม้นสำปะหลัง และไวน์ผลไม้ การผลิตกระดาษสาจากใบสับปะรดไปแสดง

แสดงว่าผู้ร้องเป็นนักวิชาการที่รัฐบาลสนับสนุนให้ทำวิจัย และได้นำผลงานไปแสดงหลายอย่าง และงานที่นำมาแสดงเหล่านี้เห็นได้ชัดว่าเป็นผลงานวิจัย

๓) ผู้ร้องถูกเจ้าพนักงานสรรพสามิตจับกุม และยึดสิ่งของที่นำไปแสดงเป็นของกลาง เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ โดยอัยการจังหวัดลำพูนส่งฟ้องศาลจังหวัดลำพูน เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ในฐานะความผิดมีสุรากลั่น และสุราแช่ไว้ในความครอบครอง ซึ่งเป็นสุราที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

แสดงว่าผู้ร้องถูกจับกุมในสถานที่จัดแสดงในตลาดนัดงานวิจัยภาคเหนือ ไม่ได้ถูกจับในตลาดซื้อขายตามปกติ จึงสันนิษฐานไม่ได้ว่ามีสุรากลั่นและสุราแช่ที่มีได้ขออนุญาตไว้เพื่อการค้า ซึ่งหากทำไว้ใช้เองอาจได้รับอนุญาตได้ง่ายกว่าตามความในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ 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 แต่ในต่างจังหวัดรัฐบาลก็เปิดให้เอกชนประมูลทำการผลิตสุรา ทำให้เกิดการผูกขาด ประชาชนถูกห้ามผลิต แต่กลับต้องซื้อมาบริโภคในราคาสูง นายทุนก็แย่งกันประมูล โดยให้ผลประโยชน์แก่รัฐส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งไปอุดหนุนนักการเมืองผู้มีอำนาจ

ลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ฉบับปฏิรูปการเมืองอย่างแน่นอน แต่ในช่วงนั้นไม่มีบทบัญญัติดังมาตรา ๕๐ นี้

ต่อมาในสมัยปฏิรูปการเมือง รัฐบาลตระหนักดีว่ารัฐไม่ควรผูกขาดและแข่งขันกับประชาชน ประกอบกับได้พบเห็นว่าในต่างประเทศที่เจริญแล้ว ต่างส่งเสริมให้เกษตรกรแต่ละครอบครัวผลิตสุรารูปแบบต่างๆ ได้เอง หรือร่วมมือกันหลายครอบครัว โดยใช้มาตรการต่างๆ มากำกับเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยไม่ห้ามการผลิต และจับกุมทำโทษทางอาญา ดังแนวคิดของรัฐเผด็จการศักดินานิยมของรัฐบาลไทยในยุคหนึ่งที่มุ่งพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของนายทุนผู้ประมูลผลิตสุราด้วยการปราบปรามการทำสุราของเกษตรกรรายย่อย

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

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

ไม่ว่ารัฐบาลจะมีเจตนาดีอย่างไร ในการออกข้อจำกัดต่างๆ แต่ในทัศนะของประชาชนย่อมโต้แย้งได้ว่า การขออนุญาตทุกชนิดมีปัญหา และมีลู่ทางทุจริต ก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมอยู่ดี ทั้งนี้ในเรื่องการผลิตสุรานี้รัฐบาลอาจมีมาตรการอื่นๆ ที่จะใช้ควบคุมคุณภาพและคุ้มครองผู้บริโภคตลอดจนการเรียกเก็บอากรที่เป็นธรรม และจัดการเอาเปรียบของผู้ประกอบการรายเดิมได้ดีกว่าที่ปฏิบัติอยู่

อนึ่ง เกษตรกรประสบปัญหาหาค่าพืชผลมาโดยตลอด ดังนั้น ถ้ามีลู่ทางใดที่จะเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ได้ก็ชอบที่จะทำได้ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรี รัฐบาลไม่มีหน้าที่ที่จะกีดกันโดยไม่ให้ค่าชดเชยและค่าเสียโอกาส ดังการทำผลไม้แห้ง ผลไม้กระป๋อง การแปรรูปผลไม้รูปแบบต่างๆ หรือการนำถั่วเหลืองมาทำน้ำเต้าหู้ เต้าหู้ เต้าเจี้ยว ซีอิ๊ว ก็ไม่ต้องขออนุญาต แต่ถ้าผู้บริโภคได้รับผลร้าย ผู้ผลิตและผู้ขายก็ยังคงต้องรับผิดชอบ หากพิจารณาในด้านโอกาสของเกษตรกรรายย่อยจะพัฒนาผลผลิตของตน แต่รัฐบาลกลับออกกฎหมาย 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

คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง 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 มาตรา 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

ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายสัจจา สุริยกุล ณ อยุธยา ผู้ร้องอุทธรณ์พนักงานอัยการจังหวัดลำพูนฟ้องเป็นจำเลย ขอให้ถอนความผิด มีสุรากลั่นและสุราแช่ไว้ในครอบครองซึ่งเป็นสุราที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ขอให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๑ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔ ผู้ร้องให้การปฏิเสธและโต้แย้งว่า ผู้ร้องมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาชนบท ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ ทำหน้าที่เผยแพร่ผลงานวิจัย ผลงานประดิษฐ์คิดค้น และผลงานของสถาบันสภาวิจัยแห่งชาติ อันเป็นการเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่เกษตรกร ผู้สนใจ และประชาชนโดยทั่วไป ผู้ร้องได้นำผลงานวิจัยมาแสดงที่ตลาดนัดงานวิจัยภาคเหนือตามคำเชิญของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติที่จะเผยแพร่ความรู้ใหม่ๆ จากการประดิษฐ์คิดค้น ผู้ร้องจึงได้นำสุรากลั่นสำปะหลัง และไวน์ผลไม้ ฯ ไปแสดงในนิทรรศการดังกล่าว เจ้าหน้าที่สรรพสามิตจังหวัดลำพูนเห็นว่าผู้ร้องกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติสุรา ฯ จึงได้ทำการจับกุมตัวผู้ร้องพร้อมสุรากลั่นส่งพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองลำพูน ต่อมาพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องผู้ร้องต่อศาลจังหวัดลำพูน ตามคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๓๗๕/๒๕๕๕ ผู้ร้องขอให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ขอให้ศาลจังหวัดลำพูนส่งคำโต้แย้งผ่านสำนักงานศาลยุติธรรม ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า 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

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่าตามคำโต้แย้งของผู้ร้องตามพระราชบัญญัติสุรา ฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ ที่ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๗ และพระราชบัญญัติสุรา ฯ มาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๔ นั้น ผู้ร้องไม่ได้บรรยายหรือระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องและระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕ (๓) และ (๔) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้รับคำโต้แย้งไว้พิจารณาเฉพาะกรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ หรือไม่เท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๗๖ บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

มาตรา ๗๘ บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

มาตรา ๘๕ บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด สินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น เป็นจุดเริ่มต้นของชุมชนที่จะขยายออกไปเป็นหลายชุมชน เป็นชุมชนใหญ่ เป็นชุมชนเมืองและเป็นประเทศในที่สุด ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่จะคิดและทำให้ชุมชนของตนนั้นเป็นสิ่งดีและมีประโยชน์ ผลประโยชน์ที่ได้จากความคิด และภูมิปัญญาท้องถิ่นไม่ได้ตกอยู่แต่ท้องถิ่นนั้น เท่านั้น แต่ยังส่งผลถึงชุมชนอื่น หรือสังคมอื่นอีกด้วย จารีตประเพณี ศิลปะหรือวัฒนธรรมที่ดีของชุมชนและของชาติโดยความหมาย จารีตประเพณี คือ นิสัยของสังคม หรือความประพฤติของสังคมที่กระทำซ้ำอยู่บ่อยๆ จนเกิดความเคยชิน โดยเฉพาะเป็นเรื่องเกี่ยวกับศีลธรรม ซึ่งคนในสังคมถือว่าเป็นสิ่งมีค่าแก่ส่วนรวม ศิลปะ คือ อารมณ์สะท้อนใจที่แสดงออกมาเป็นหนังสือ สี เสียง หรือท่าทางเคลื่อนไหวที่งดงาม กระทำให้ผู้อ่าน ผู้ดู หรือผู้ฟังรู้สึกเป็นอารมณ์ ร่าเริงบันเทิงใจ หรือ สุขใจ สบายใจ สุดแล้วแต่สิ่งที่อ่าน ที่ดู หรือฟัง เป็นศิลปะมีลักษณะสูงหรือต่ำแค่ไหน วัฒนธรรม คือ วิถีหรือดำเนินแห่งชีวิตของชุมชนหมู่หนึ่งซึ่งรวมกันในที่หนึ่ง หรือประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะ มนุษย์เมื่อรวมกันเป็นพวกเป็นหมู่แล้วก็ต้องมีวัฒนธรรมเพื่อความเจริญแห่งความเป็นอยู่หรือวิถีชีวิตแห่งพวกตน เป็นไปเพื่อความงอกงามในส่วนตัวและส่วนรวม จารีตประเพณี ศิลปะหรือวัฒนธรรมของชุมชนเป็นสิ่งที่บอกถึงความเจริญงอกงามแก่ตน หมู่คณะ หรือชุมชนของตน จำเป็นต้องให้มีอยู่เพื่อให้เห็นความแตกต่างหลากหลาย และความเจริญที่สืบต่ออย่างไม่ขาดตอน นอกจากจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมแล้ว ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ก็มีความสำคัญต่อชุมชน ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวย่อมทราบถึงวิธีการที่จัดการกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ใช้ประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน รัฐธรรมนูญมองเห็นความสำคัญของบุคคล ซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ จึงได้บัญญัติให้สิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ ตลอดจนจนได้มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล แต่ทั้งนี้

ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ปัจจุบันสิทธิของชุมชนตามที่กล่าวมาข้างต้นยังไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ บัญญัติให้การทำสุราหรือมีภษณะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีนั้น ไม่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นท้องถิ่นดั้งเดิมที่จะอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖

กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติให้เสรีภาพแก่บุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดสิทธิเช่นที่กล่าวมาจะกระทำไม่ได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะอื่น ที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ บัญญัติให้การทำสุราหรือมีภษณะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองต้องขออนุญาตจากอธิบดีก่อน ไม่ได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมแต่อย่างใด

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔ นั้น เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่กำหนดนโยบายให้ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามมาตรา ๗๘ ให้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข โภค และสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้เข้าถึงได้ทั่วกัน ให้พัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ตามมาตรา ๘๔ ให้จัดระบบการถือครองที่ดิน การใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งการส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อประโยชน์ของเกษตรกรเอง ตามมาตรา ๘๔ ไม่เกี่ยวกับการทำสุราหรือมีภษณะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีก่อน ผู้ร้องจึงไม่อาจอ้างได้ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าวได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕
ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๔

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ