

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุพห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๔

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และ มาตรา ๔๐ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยโดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตาม เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัด ต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ

แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน” มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกัน หรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงพอที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น”

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๑) ใช้เครื่องขายอัตโนมัติ (๒) การเร่ขาย (๓) การลดราคาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย (๔) ให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการการชิงโชค การชิงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนแก่ผู้ซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือแก่ผู้นำหีบห่อหรือสลากหรือสิ่งอื่นใดเกี่ยวกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ มาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ (๕) โดยแจก แถม ให้ หรือแลกเปลี่ยนกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือกับสินค้าอื่น หรือการให้บริการอย่างอื่นแล้วแต่กรณี หรือแจกจ่ายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในลักษณะเป็นตัวอย่างของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้บริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการขายในลักษณะที่เป็นการบังคับซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยตรงหรือทางอ้อม (๖) โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ”

เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่เครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ครอบครัว อุบัติเหตุและอาชญากรรม ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ รวมทั้งการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ เพื่อช่วยลดปัญหาและผลกระทบทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ ช่วยสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนโดยให้ตระหนักถึงพิษภัยของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ตลอดจนช่วยป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย


พระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับมาตรการควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๔ การควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๒ ได้แก่ การให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องตีมแอลกอฮอล์ปฏิบัติตามมาตรา ๒๖ การห้ามขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๒๗ การห้ามขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ในวันหรือเวลาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตีมแอลกอฮอล์แห่งชาติตามมาตรา ๒๘ การห้ามขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์แก่บุคคลตามมาตรา ๒๙ การห้ามขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะที่กำหนดตามมาตรา ๓๐ การห้ามบริโภคเครื่องตีมแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ และการห้ามโฆษณาเครื่องตีมแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องตีมแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นตีมโดยตรงหรือโดยอ้อมตามมาตรา ๓๒ เมื่อการตราพระราชบัญญัติเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมวิธีการส่งเสริมการขายในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดการจูงใจให้ซื้อและตีมเครื่องตีมแอลกอฮอล์มากเกินไป ทั้งการซื้อขายสินค้าและบริการด้วยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์หรือการซื้อขายแบบออนไลน์ (Online) ผ่านช่องทาง (Platform) ที่หลากหลายระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายที่กำลังได้รับความนิยมมากขึ้นในปัจจุบัน อันจะทำให้การขายและการบริโภคเครื่องตีมแอลกอฮอล์ง่ายจนเกินไป โดยไม่มีการควบคุมย่อมเกิดปัญหาเกี่ยวกับสาธารณสุข สุขภาพอนามัย ความสงบเรียบร้อยของประชาชน สังคมและเศรษฐกิจ จึงสมควรกำหนดมาตรการในการกำหนดเพื่อควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ให้สอดคล้องกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยห้ามขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ด้วยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ เนื่องจากเป็นที่มาแห่งอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยไม่ผ่านกระบวนการตรากฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๐ (๖) เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นผู้กำหนดวิธีการหรือมาตรการในลักษณะอื่นใดเกี่ยวกับการห้ามขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์เพิ่มเติมได้ เพื่อประสิทธิภาพของการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยการออกกฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตีมแอลกอฮอล์แห่งชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการขายหรือลักษณะ

การชายที่อยู่ในความหมายของกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ (๑) ถึง (๕) อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่มุ่งประสงค์ลดผลกระทบอันเกิดจากการบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่จะก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว อุบัติเหตุและอาชญากรรม การบัญญัติกฎหมายให้อำนาจองค์กรฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองได้ด้วยเหตุผลที่ว่าภายใต้สถานการณ์ของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง กฎหมายที่ใช้บังคับแก่ประชาชนจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามสังคมพลวัตและเข้ากับกาลสมัย เพื่อเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่มีความเหมาะสมและความรวดเร็วกับสถานการณ์ของสังคม ฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายย่อมทราบถึงสภาพปัญหาและวิธีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายลำดับรองจึงเป็นเหตุผลความจำเป็นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารสามารถกระทำได้ในขอบเขตที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ฝ่ายบริหารจะกำหนดภาระหน้าที่ขึ้นใหม่หรือตัดทอนสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ อีกทั้งการที่รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดวิธีหรือลักษณะอื่นใดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ตามความในมาตรา ๓๐ (๖) ต้องได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติเสียก่อน และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของกฎโดยศาลปกครอง อันเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้และกฎหมายอื่น ๆ ที่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่า ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) จึงเป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเพิ่มเติมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ แม้จะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่มิได้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยเด็ดขาด กล่าวคือ การขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะอื่นยังสามารถดำเนินการต่อไปได้นอกจากวิธีการหรือในลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ (๑) ถึง (๕) และเมื่อพิจารณาระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกกระทบกระเทือนจากการออกกฎหมายลำดับรองกับประโยชน์สาธารณะเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชนและผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจแล้วเห็นได้ว่าประโยชน์สาธารณะที่ได้รับการคุ้มครองย่อมมีมากกว่าสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ถูกจำกัดอย่างเห็นได้ชัด ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือ

เสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ว่า ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น จำกัดสิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งศาลปกครองกลางจะนำมาใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า เป็นกรณีการขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจวินิจฉัยในส่วนนี้ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง


(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ