

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕/๒๕๕๗

วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์) พร้อมทั้งความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง และเอกสารประกอบคำร้อง ได้ความว่า ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิต ต่อศาลปกครองกลาง กล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ทำและขายเบียร์หมักตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ จนถึงปัจจุบัน การขอใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตขายเบียร์หมักในแต่ละปี มีการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำสัญญาไว้ต่อเจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีว่า จะต้องค้าเบียร์หมักในสถานที่ที่ตั้งสำนักงานของผู้ฟ้องคดี ทั้งจะต้องซื้อเบียร์หมักจากร้านหรือผู้ที่ทางการกำหนดไว้เท่านั้นและจะต้องลงบัญชีรับจ่ายเบียร์หมักทุกครั้งที่มีการซื้อไป ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำธุรกิจค้าเบียร์หมักได้โดยเสรีทั่วประเทศ การขอยกใบอนุญาตสำหรับบุคคลที่อยากทดลองขายทำไม่ได้เพราะติดระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการทำและขายเบียร์หมัก พ.ศ. ๒๕๒๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพและการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น การประกอบธุรกิจผลิตและขายเบียร์หมักเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกสัญญาที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องขายเบียร์หมักในสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด และให้เจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใดๆ ที่ยื่นคำขออนุญาตขายเบียร์หมักโดยเสรีทั่วประเทศ

ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ซึ่งระเบียบกรมสรรพสามิต ว่าด้วยการทำและขายแป้งข้าวหมัก พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดขึ้นเพื่อให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขออนุญาตทำหรือขายแป้งข้าวหมัก (เชื้อสุรา) ตามมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมมิให้นำแป้งข้าวหมักไปใช้ในการทำสุราเถื่อน แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ออกระเบียบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่แล้ว ระเบียบฉบับนี้จึงชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีฉบับนี้ กำหนดให้ทำและขายแป้งข้าวหมักได้เฉพาะในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น เห็นว่า เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพโดยเสรีตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ มิได้มีลักษณะบริบูรณ์ หากแต่รัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ เมื่อพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มีวัตถุประสงค์ควบคุมและตรวจสอบการทำและขายแป้งข้าวหมัก เพื่อป้องกันมิให้นำแป้งข้าวหมักไปใช้ในการทำสุราเถื่อน การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว จึงเป็นไปเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพและการคุ้มครองผู้บริโภค อันเป็นวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ข้อ ๕ ของระเบียบกรมสรรพสามิต จึงเป็นข้อกำหนดมีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า แป้งข้าวหมักถือว่าเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น นั้น โดยที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้การทำและขายแป้งข้าวหมักจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อน เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ศาลปกครองกลางจึงมีคำพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด ว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น คำว่า ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ มีความหมายว่า ในการบัญญัติกฎหมายจะต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

โดยหากบทบัญญัติของกฎหมายใดก็ตาม ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว บทบัญญัติของกฎหมายนั้นย่อมมิอาจใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะได้ตราขึ้นก่อนหรือหลังรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ตาม ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องและขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๖ การที่ผู้ผูกฟองคดีห้ามผลิตแป้งข้าวหมักหรือให้ขายแบบจำกัดพื้นที่ จึงเป็นการจำกัดสิทธิซึ่งรัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ได้มีเจตนารมณ์มุ่งหมายให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้แก่บุคคลที่มาขออนุญาตทำหรือขายเชื้อสุราเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีและคุ้มครองผู้บริโภค โดยการห้ามผลิตหรือจำกัดพื้นที่การขาย โดยเห็นได้จากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่สนับสนุนส่งเสริมการผลิตการจำหน่ายอย่างกว้างขวางมากขึ้นเพื่อกระจายรายได้สู่ชนบทและยังเป็นเหตุให้จัดเก็บภาษีได้มากขึ้น อีกทั้งแป้งข้าวหมักใช้สำหรับทำข้าวหมากซึ่งสามารถกินได้ตามปกติ ถ้าแป้งข้าวหมักอย่างเดียวไม่สามารถต้มกลั่นสุราได้ และถึงแม้จะไม่มีแป้งข้าวหมักเลยคนทั่วไปก็ยังสามารถต้มกลั่นสุราได้โดยใช้ยีสต์ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ หรือไม่ และคำว่า ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ดังกล่าวนั้นหมายความว่า กฎหมายที่บัญญัตินั้นจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ดังกล่าว หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ มาบังคับ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๐ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงส่งข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ผู้แทนกรมสรรพสามิตชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า เป็นที่ทราบกันว่าประชาชนในท้องถิ่นต่างจังหวัดทั่วไปนิยมนำเอาแป้งข้าวหมักไปทำอาหารหรือยารักษาโรค แป้งข้าวหมักมีลักษณะคล้ายกับแป้งเชื้อสุราเมื่อเอาไปหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอย่างอื่นแล้วสามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ได้ ปรากฏอยู่ในคำจำกัดความของเชื้อสุราตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔

ดังนั้น มาตรา ๒๔ จึงบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต แป้งข้าวหมักกับแป้งเชื้อสุรามีลักษณะที่ใกล้เคียงกันและสามารถเอาไปทำสุราได้ ทางกรมสรรพสามิตจึงออกระเบียบการทำและขายแป้งข้าวหมักไว้แยกต่างหากเพื่อไม่ให้ปะปนกันตามความหมายของมาตรา ๒๔ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่ได้รับใบอนุญาต คำว่า “เชื้อสุรา” ตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ หมายถึง แป้งเชื้อสุรา แป้งข้าวหมัก และหรือเชื้อใด ๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอื่นแล้วสามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้ สำหรับแป้งเชื้อสุราจะอนุญาตให้ทำเฉพาะในโรงงานสุราที่ได้รับใบอนุญาตทำสุรา แป้งข้าวหมักกับข้าวเหนียวมีลักษณะต่างกันโดยปกติถ้าแยกกันอยู่ไม่สามารถทำให้ข้าวเหนียวเฉย ๆ เกิดแอลกอฮอล์ได้ แต่เมื่อนำข้าวเหนียวมาผสมหรือหมักกับลูกแป้งจะเกิดแอลกอฮอล์ขึ้น ส่วนเชื้อยีสต์เมื่อนำมาผสมกับข้าวเหนียวแล้วจะเกิดแอลกอฮอล์ได้เช่นกัน ตามกฎหมายเชื้อสุราทุกตัวต้องได้รับอนุญาต คำว่า แป้งเชื้อสุราความหมายชัดเจน คือ เป็นลูกแป้ง ส่วนแป้งข้าวหมักก็คือลูกแป้งหมักกับข้าว ที่เหลือไม่ว่าจะอยู่ในลักษณะใดถ้าหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอย่างอื่นแล้วสามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้เป็นเชื้อสุราทั้งสิ้น ไม่ว่าจะยีสต์ เชื้อรา ตามปกติแล้วแป้งข้าวหมักจะควบคุมแรงแอลกอฮอล์ไว้ไม่เกิน ๕ ดีกรี แต่ถ้าแป้งเชื้อสุราแรงแอลกอฮอล์จะสูงกว่า ในส่วนการควบคุมว่าการหมักแล้วต้องเกิดแรงดันแอลกอฮอล์ไม่เกิน ๕ ดีกรี จึงจะเรียกว่าแป้งข้าวหมัก การควบคุมนี้เกี่ยวข้องกับสายพันธุ์ และปริมาณของเชื้อที่ผสมใส่ลงไป สำหรับยีสต์เช่นกันถ้าหมักกับวัตถุดิบแล้วเกิดแอลกอฮอล์ถือเป็นเชื้อสุรา ตามมาตรา ๔ ฉะนั้นการจะขายต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๒๔ สำหรับใบอนุญาตที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๒๔ นั้นให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ กล่าวคือ ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตและผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ดังนั้น การทำแป้งข้าวหมักต้องทำในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตและต้องขายให้แก่ผู้ที่ได้รับอนุญาตขายเท่านั้นสำหรับผู้ที่ได้รับแต่เฉพาะใบอนุญาตขายแป้งข้าวหมัก ก็ต้องขายในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น จะส่งไปขายนอกสถานที่หรือเร่ขายไม่ได้

ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๒๔ สถานที่ที่ได้รับอนุญาตจะระบุเป็นบ้านเลขที่ ถนน อำเภอ ไว้โดยเฉพาะ คือ ใช้ได้สถานที่เดียว เหตุผลที่ยังต้องควบคุมการขายทุกขั้นตอนเพื่อไม่ให้มีแป้งเชื้อสุราหรือว่าสุราแช่ สุรากลั่น มาปะปนกับแป้งข้าวหมักที่มีแรงแอลกอฮอล์ต่ำแต่บัญญัติรวมไว้ในนิยามของเชื้อสุรา ตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔

เพราะจะทำให้เกิดสุราเถื่อนได้มากเนื่องจากสามารถซื้อแป้งเชื้อได้อย่างเสรี การควบคุมการตรวจปราบปรามกระทำได้ยาก ฉะนั้นการซื้อ การทำ การขายก็จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าพนักงาน แต่สามารถจะระบายขายสินค้าออกไปให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ขายหรือขายตรงต่อผู้ซื้อโดยทั่วไปได้ ทั้งนี้ต้องขายในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น โดยลักษณะของแป้งเชื้อนี้ไม่เหมือนกับสินค้าทั่วไป คำว่า “เชื้อ” ก็คือ สามารถทำให้เกิดสินค้าตัวใหม่ได้ ที่เป็นสาระสำคัญทำให้เกิดสุราที่ใช้ดื่มกิน ซึ่งรัฐมีกฎหมายจัดเก็บภาษีอยู่โดยเฉพาะไม่เหมือนกับการขายสุราบรรจุกาชนะ การที่ประชาชนลักลอบทำแป้งเชื้อสุราขึ้นเองแล้วนำไปทำสุรา คุณภาพน้ำสุราไม่มีหน่วยงานตรวจสอบรับรอง จะเป็นผลกระทบต่อประชาชนผู้ดื่มสุราเถื่อนนั้นโยงโยกนไปด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงแล้ว เห็นว่า กรณีตามคำร้องเมื่อศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (ผู้ร้อง) โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการพิจารณาพิพากษาคดีนี้จะต้องใช้พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ มาบังคับแก่คดี และเนื่องจากผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ และมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๖ เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และวรรคสองบัญญัติรับรองว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

ส่วนพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต และมาตรา ๒๖ บัญญัติให้ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย

กรณีตามคำร้อง ผู้ร้องได้รับอนุญาตให้ทำและขายแป้งข้าวหมัก แต่ต้องค้ำแป้งข้าวหมัก ในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต คือ ที่ตั้งสำนักงานของผู้ร้องเท่านั้น ไม่อาจทำธุรกิจค้ำแป้งข้าวหมักได้ โดยเสรีทั่วประเทศ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า มาตรา ๒๔ บัญญัติห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุราซึ่งรวมถึง แป้งข้าวหมักด้วย เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๖ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเพื่อการอนุรักษ์หรือฟื้นฟู ภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับแป้งข้าวหมักไว้ ผู้ร้องจึงไม่อาจโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ได้

ส่วนพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยเชื้อสุรา ความหมายของคำว่า “เชื้อสุรา” ในหมวด ๕ ดังกล่าวมีบทนิยามบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ว่า “เชื้อสุรา” หมายความว่า แป้งเชื้อสุรา แป้งข้าวหมัก หรือเชื้อใดๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอื่นแล้ว สามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ ที่ใช้ทำสุราได้” ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงแป้งข้าวหมักตามกฎหมายต้องถือว่าเป็นเชื้อสุราอย่างหนึ่ง แม้จะเป็น สิ่งที่บุคคลทั่วไปโดยเฉพาอย่างยิ่งบุคคลในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ นำไปใช้ประโยชน์ได้หลายอย่าง เช่น ทำเป็นอาหาร ยารักษาโรค เป็นต้น การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติ ห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุราจึงต้องมีความหมายตามมาตรา ๔ ว่า หมายความว่ารวมถึง “แป้งข้าวหมัก” ด้วย เพราะการใช้ถ้อยคำในกฎหมายที่มีบทนิยามให้มีกฎหมายเฉพาะในทางใดทางหนึ่งต้องถือความหมาย ในบทนิยามเป็นหลัก เมื่อความหมายคำว่า “เชื้อสุรา” ในบทนิยามตามมาตรา ๔ ยังใช้บังคับอยู่ คำว่า “เชื้อสุรา” ที่บัญญัติไว้ในหมวด ๕ ก็ต้องมีความหมายตามบทนิยาม คือคำว่า “เชื้อสุรา” หมายความว่า “แป้งข้าวหมัก” ด้วย แม้ความจริง “แป้งข้าวหมัก” อาจนำมาประกอบอาหารอย่างอื่นได้ก็ตาม

ตามคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิตได้ความว่า การที่กฎหมายบัญญัติในการทำหรือขายแป้งข้าวหมักต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานนั้น เพราะแป้งข้าวหมักเป็นเชื้อสุราเมื่อนำไปผสมกับวัตถุดิบของเหลวอย่างอื่นอาจทำเป็นสุรากลั่น สุราแช่ได้ เป็นกรณีที่กฎหมายมีความประสงค์คุ้มครองประชาชนในด้านการบริโภค ดังนั้นพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุรา (แป้งข้าวหมัก) เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต” จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ เพราะกรณีเข้าข้อยกเว้นตามวรรคสองของมาตรา ๕๐ ดังกล่าว

ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๖ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตนั้น เป็นมาตรการต่อเนื่องเกี่ยวข้องกับมาตรา ๒๔ ซึ่งเมื่อวินิจฉัยแล้วว่า มาตรา ๒๔ ในส่วนที่ห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุรา เฉพาะในความหมายถึงแป้งข้าวหมักไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บทบัญญัติมาตรา ๒๖ ในส่วนของการบังคับใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๒๔ เฉพาะการขออนุญาตให้ทำหรือขายเชื้อสุราที่เป็นแป้งข้าวหมัก จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ที่หมายถึงแป้งข้าวหมัก จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ที่ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๘ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระแก้ว นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ในส่วนที่เกี่ยวกับ “เชื้อสุรา” ซึ่งตามบทนิยามมาตรา ๔ ให้หมายถึงแป้งข้าวหมักด้วยนั้น เฉพาะในส่วนที่หมายความถึง แป้งข้าวหมัก เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงไม่เห็นด้วย

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๖ คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิช นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ และนายสุวิทย์ ชีรพงษ์ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ เฉพาะความหมายของ “เชื้อสุรา” ในส่วนที่หมายความถึง “แป้งข้าวหมัก” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

นายปรีชา เถลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ