

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕/๒๕๕๗

วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และ มาตรา ๕๐ หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริง

๑. คำร้องนี้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิตต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๐๘/๒๕๕๔ หมายเลขแดงที่ ๑๓๑๕/๒๕๕๕ โดยฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนจำกัด ซึ่งได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ มีนายสุวัฒน์ บุพพทธุ์ เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่เลขที่ ๕/๔ หมู่ที่ ๖ ตำบลแปลงยาว อำเภอลำลูกกา จังหวัดฉะเชิงเทรา และมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตเมล็ดข้าวหมัก หรือผลิตข้าวหมักหรือข้าวหมากจำหน่าย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขออนุญาตทำและขายแปงข้าวหมักตามมาตรา ๔ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีและได้รับอนุญาตให้ทำและขายแปงข้าวหมักตั้งแต่วันที่ ๒๕๕๒ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แต่โดยที่การขอใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตขายแปงข้าวหมักในแต่ละปี ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำสัญญาไว้ต่อเจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องค้าแปงข้าวหมักในสถานที่ที่ตั้งสำนักงานของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น อีกทั้งจะต้องซื้อแปงข้าวหมักจากร้านหรือผู้ที่ทางการกำหนดไว้เท่านั้น และจะต้องลงบัญชีรับจ่ายแปงข้าวหมักทุกครั้งที่มีการซื้อและขายไป ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำธุรกิจค้าแปงข้าวหมักได้โดยเสรีทั่วประเทศ กล่าวคือไม่สามารถนำสินค้าไปขายให้แก่ลูกค้านอกสถานที่ตั้งสำนักงานได้ ต้องรอให้ลูกค้ามาซื้อสินค้ายังสถานที่ตั้งสำนักงานเพียงอย่างเดียว อีกทั้งการขอออกใบอนุญาตสำหรับบุคคลที่อยากทดลองขายก็ทำไม่ได้เพราะติดระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการทำและขายแปงข้าวหมัก พ.ศ. ๒๕๒๔ ทั้งยังต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการทำบัญชีส่งกรมสรรพากร เสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้กับผู้ถูกฟ้องคดีปีละ ๑,๒๐๐ บาท

และเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อส่งบัญชีรับจ่ายแบ่งข้าวหมักให้สรรพสามิตจังหวัดทุกเดือน ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีขายแบ่งข้าวหมักได้น้อยมากบางวันก็ขายไม่ได้เลยเพราะไม่สามารถเอารถออกขายนอกสถานที่ที่ตั้งสำนักงานได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพและการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นการประกอบธุรกิจผลิตและขายแบ่งข้าวหมักเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกสัญญาที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องขายแบ่งข้าวหมักในสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด และให้เจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใดๆ ที่ยื่นคำขออนุญาตขายแบ่งข้าวหมักโดยเสรีทั่วประเทศ

ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาว่า โดยที่มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน บัญญัติว่าใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตและผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ซึ่งระเบียบกรมสรรพสามิต ว่าด้วยการทำและขายแบ่งข้าวหมัก พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้กำหนดขึ้นเพื่อให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขออนุญาตทำหรือขายแบ่งข้าวหมัก (เชื้อสุรา) ตามมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว แม้จะใช้ชื่อว่าระเบียบแต่ก็เห็นได้ว่าเป็นเพียงมาตรการที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานสรรพสามิตในท้องที่ต่างๆ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และโดยเหตุผลที่แบ่งข้าวหมักมีส่วนผสมคล้ายกับแบ่งเชื้อสุราที่สามารถนำไปกลั่นเป็นสุรากลับหรือทำเป็นสุราแช่ได้ และแบ่งข้าวหมักถือเป็นเชื้อสุราตามคำวิเคราะห์ศัพท์ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ เป็นส่วนผสมสำคัญในการทำสุราเถื่อน ข้อ ๕ ของระเบียบดังกล่าวจึงออกมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมมิให้นำแบ่งข้าวหมักไปใช้ในการทำสุราเถื่อนอีกด้วย ระเบียบฉบับนี้จึงมีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขเช่นเดียวกับบทบัญญัติมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กล่าวคือ ใบอนุญาตทำและขายสุราให้ใช้ได้เฉพาะสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และเรียกให้ผู้ฟ้องคดีมาทำสัญญานั้น ถือเป็นภาระผูกมัดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ขอใบอนุญาตทำหรือขายแบ่งข้าวหมักในอันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย โดยทำหรือขายแบ่งข้าวหมักในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ออกระเบียบดังกล่าวข้างต้น ผู้ฟ้องคดีก็ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๖

แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่แล้ว ซึ่งการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะมีโทษปรับตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และมีผลต่อการพิจารณาต่อไปอนุญาตขายแป้งข้าวหมักในปีต่อไปด้วย ระเบียบฉบับนี้จึงชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานสรรพสามิตอาศัยระเบียบดังกล่าวเรียกให้ผู้ฟ้องคดีไปทำสัญญาโดยมีข้อกำหนดอย่างเดียวกับบทบัญญัติของกฎหมายว่าผู้ฟ้องคดีต้องขายแป้งข้าวหมักในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีฉบับนี้ ซึ่งกำหนดให้ทำและขายแป้งข้าวหมักได้เฉพาะในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตชัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น เห็นว่าเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพโดยเสรีตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้มีลักษณะบริบูรณ์ หากแต่รัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ เมื่อพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มีวัตถุประสงค์ควบคุมและตรวจสอบการทำและขายแป้งข้าวหมักเพื่อป้องกันมิให้แป้งข้าวหมักไปใช้ในการทำสุราเถื่อน การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพและการคุ้มครองผู้บริโภค อันเป็นวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว เมื่อข้อ ๕ ของระเบียบกรมสรรพสามิตเป็นไปเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าแป้งข้าวหมักจะถือว่าเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่โดยที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้การทำและขายแป้งหมักจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อน จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว สำหรับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตออกใบอนุญาตแก่ผู้ใดก็ได้ที่มาขายแป้งข้าวหมักโดยเสรีทั่วประเทศนั้น เห็นว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ได้มุ่งหมายให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตอนุญาตให้บุคคลทั่วไปทำหรือขายเชื้อสุรา เพื่อเป็นการควบคุมมิให้มีการลักลอบทำสุราเถื่อน ซึ่งอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคและทำให้รัฐเสียหายได้ในการจัดเก็บภาษีสุรา คำขอของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ ศาลปกครองกลางจึงมีคำพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

๒. ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองกลางดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ นั้น คำว่า ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติมีความหมายว่า ในการบัญญัติกฎหมายจะต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว โดยหากบทบัญญัติของกฎหมายใดก็ตามขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว บทบัญญัติของกฎหมายนั้นย่อมมีอาจใช้บังคับได้ ทั้งนี้ไม่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะได้ตราขึ้นก่อนหรือหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ก็ตาม ดังนั้น การที่มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องและขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เป็นศาสตร์และศิลปะของชาวบ้านที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ความคุ้มครอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีห้ามผลิตแป้งข้าวหมักหรือให้ขายแบบจำกัดพื้นที่จึงเป็นการจำกัดสิทธิซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยคุ้มครองไว้ นอกจากนี้ มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ได้มีเจตนารมณ์มุ่งหมายให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้แก่บุคคลที่มาขออนุญาตทำหรือขายเชื้อสุรา เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีและคุ้มครองผู้บริโภคโดยการห้ามผลิตหรือจำกัดพื้นที่การขาย ทั้งนี้โดยเห็นได้จากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่สนับสนุนส่งเสริมการผลิตการจำหน่ายอย่างกว้างขวางมากขึ้นเพื่อกระจายรายได้สู่ชนบทและยังเป็นเหตุให้จัดเก็บภาษีได้มากขึ้น อีกทั้งแป้งข้าวหมักใช้สำหรับทำข้าวหมากซึ่งสามารถกินได้ตามปกติซึ่งลำพังแป้งข้าวหมักอย่างเดียวไม่สามารถต้มกลั่นสุราได้ และถึงแม้จะไม่มีแป้งข้าวหมักเลยคนทั่วไปก็ยังสามารถต้มกลั่นสุราได้โดยใช้ยีสต์ ซึ่งมีขายกันอยู่โดยทั่วไปได้ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ และคำว่า ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติตามความในมาตรา ๔๖

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวนั้นหมายความว่า กฎหมายที่บัญญัตินั้นจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติตามความในมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวหรือไม่ นอกจากนี้ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียกเลิกสัญญาที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องขายในสถานที่ที่กำหนด และมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลที่มาขอขายแป้งข้าวหมักโดยเสรีทั่วประเทศ

ผู้ฟ้องคดีมีคำขอท้ายคำอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง

คำขอของผู้อุทธรณ์

๑. ขอให้ตุลาการได้ส่งปัญหากฎหมายคำขอของผู้ฟ้องคดี แก่ศาลรัฐธรรมนูญตามที่ข้าพเจ้าได้แย้งว่ามาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๖ หรือไม่

๒. ขอให้ตุลาการส่งประโยคคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด” ตามมาตรา ๔๖ กฎหมายที่กำหนดนั้นต้องสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๓. ยกเลิกสัญญาทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องขายในสถานที่ที่กำหนด

๔. มีคำสั่งให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ออกใบอนุญาตแก่ผู้ใดที่มาขอขายแป้งข้าวหมักโดยเสรีทั่วประเทศ

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาบังคับ แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน

จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๖ “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือ คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และ ส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๒๔ “ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต”

มาตรา ๒๖ “ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และ มาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแสดง ใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย

การเปลี่ยนแปลงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตก็ดี การโอนใบอนุญาตเช่นว่านี้ก็ดี จะทำได้ต่อเมื่อ ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

“เชื้อสุรา” หมายความว่า แป้งเชื้อสุรา แป้งข้าวหมัก หรือเชื้อใด ๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอื่นแล้ว สามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้

ประเด็นการวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓

มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต

มาตรา ๒๖ ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย

การเปลี่ยนแปลงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตก็ดี การโอนใบอนุญาตเช่นว่านี้ก็ดี จะทำได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เชื้อสุรา” หมายความว่า แ่่งเชื้อสุรา แ่่งข้าวหมัก หรือเชื้อใดๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอื่นแล้ว สามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้

พิจารณาจาก ๒ มาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ หากพิจารณาโดยผิวเผินจะไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๕๐ เพราะการจำหน่ายเชื้อสุราหรือสุรา ต้องขออนุญาตคือมีการควบคุม ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาสำหรับการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่เป็นแอลกอฮอล์ อันอาจทำให้เสพติดหรือเป็นอันตรายได้แต่มาตราทั้ง ๒ มีคำอธิบายว่า “เชื้อสุรา” ตามบทนิยามมาตรา ๔ หมายความว่า ถึง ๓ ประเภท คือ ๑. แ่่งเชื้อสุรา ๒. แ่่งข้าวหมัก และ ๓. หรือเชื้อใดๆ ซึ่งทั้ง ๓ ประเภท เมื่อนำไปหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอื่นแล้ว สามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้นั้น จะต้องได้รับอนุญาต

เฉพาะเชื้อประเภทที่ ๒ คือ “แ่่งข้าวหมัก” ตามคำร้องนั้นมีปัญหาต้องพิจารณาอย่างชัดเจน เพื่อประกอบการวินิจฉัยต่อไป

ผู้แทนอธิบดีกรมสรรพสามิต ได้ชี้แจงต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ สรุปเกี่ยวกับแป้งข้าวหมัก ว่า “โดยที่เป็นที่ทราบกันว่า ประชาชนในท้องที่ต่างจังหวัดทั่วไป นิยมนำเอาแป้งข้าวหมักไปทำอาหารหรือยารักษาโรค แป้งข้าวหมักมีลักษณะคล้ายกับแป้งเชื้อสุรา” และอธิบายต่อไปว่า “แป้งข้าวหมักกับข้าวเหนียว มีลักษณะแตกต่างกัน โดยปกติถ้าแยกกันอยู่ ไม่สามารถทำให้ข้าวเหนียวเกิดแอลกอฮอล์ได้ แต่เมื่อใดถ้านำข้าวเหนียวมาผสมหรือหมักกับลูกแป้ง จะเกิดแอลกอฮอล์ขึ้น ตามปกติแล้วแป้งข้าวหมักจะควบคุมแรงแอลกอฮอล์ไม่เกิน ๕ ดีกรี”

ที่กล่าวข้างต้นคือความเห็นที่เป็นวิทยาศาสตร์ของกรมสรรพสามิต ที่เห็นว่า แป้งข้าวหมัก อาจทำให้เกิดแอลกอฮอล์ได้ จึงต้องควบคุม ผู้ใดทำหรือขายต้องได้รับอนุญาต หากไม่ได้รับอนุญาต ถือว่ามีความผิด ต้องจับกุมและลงโทษ มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๓ จนถึงปัจจุบัน

ความเข้าใจของชาวบ้านหรือประชาชนทั่วไปของประเทศไทย เชื่อว่าแป้งข้าวหมักเป็นอาหาร หรือยารักษาโรค ถึงนิยมนำแป้งข้าวหมักมารับประทานกันเองหรือขายเป็นสินค้ามาตั้งแต่อย่างน้อยก็ ๖๐ กว่าปี หรือนานกว่านั้นเพราะประชาชนรุ่นปู่ของผู้เขียนคำวินิจฉัยก็รู้จักและรับประทานแป้งข้าวหมัก มาแล้ว คือมีมาแต่โบราณ แม้เมื่อนำแป้งข้าวหมักไปผสมหรือหมักกับข้าวเหนียว แล้วจะทำให้เกิด แอลกอฮอล์ไม่เกิน ๕ ดีกรี เหล่านี้ถือว่า เป็นภูมิปัญญาชาวบ้านได้

การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ กำหนดให้ขออนุญาต และอนุญาตให้เฉพาะในพื้นที่ที่กำหนดให้ เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และ มาตรา ๕๐ หรือไม่นั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มีเจตนารมณ์ที่จะให้สิทธิและคุ้มครองประชาชน ไว้อย่างกว้างขวาง แต่ยังไม่อาจวินิจฉัยได้ เพราะบทลงโทษของมาตรา ๔๖ ลงไว้ว่า “ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ”

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

การผลิตแป้งข้าวหมัก ในความเป็นจริง เป็นการผลิตสินค้าอาหารที่มีส่วนประกอบของข้าว และยีสต์ ซึ่งเป็นอาหารหลักและขนมพื้นบ้าน ถือเป็นพื้นฐานของการดำรงชีพของประชาชน แป้งข้าวหมัก แม้จะคล้ายแป้งเชื้อสุราแต่ก็ไม่ใช่แป้งเชื้อสุรา แป้งเชื้อสุราเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตสุราโดยตรง เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งแป้งเชื้อสุราจะอนุญาตให้ทำเฉพาะในโรงงานที่ได้รับใบอนุญาตเท่านั้น การนำ แป้งข้าวหมักซึ่งกล่าวว่ามีลักษณะคล้ายแป้งเชื้อสุรามาคควบคุมเหมือนกัน ทั้งที่ผลิตผลต่างกัน กล่าวคือ

แป้งเชื้อสุราผลิตผลคือสุรา ส่วนแป้งข้าวหมัก ผลิตผลคืออาหาร ข่มขัดด้วยเหตุผล เพราะการคิดที่เบี่ยงเบน ว่าแป้งข้าวหมักอาจทำให้เกิดแอลกอฮอล์ได้ แต่ไม่คิดจากประโยชน์หลักของผลผลิตว่าแป้งเชื้อสุรา ผลิตผลคือสุรา แป้งเชื้อข้าวหมัก ผลิตผลหลักคืออาหาร ผลิตผลของแป้งข้าวหมักที่เป็นอาหาร เป็นยารักษาโรค และอาจเป็นแอลกอฮอล์นั้น อาจเปรียบเทียบให้ใกล้เคียงที่สุด คือ น้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าด น้ำมันสัตว์ น้ำมันพืช ทั้ง ๔ ประเภทนี้ถือว่าเป็นเชื้อเพลิงได้ แต่ ๒ ประเภทหลัง คือ น้ำมันสัตว์ เช่น น้ำมันหมู หรือน้ำมันวัว เป็นต้น และน้ำมันพืช แม้บางส่วนจะใช้แทนเชื้อเพลิงได้ก็จริง แต่ประโยชน์หลักคือ เป็นอาหาร กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับน้ำมัน ก็มีได้นำผลิตผลไปใช้ในการควบคุม เพราะเห็นว่าเป็นการรुक้าเข้าไปในสิทธิของประชาชนมากเกินไป ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การห้ามจำหน่ายแป้งข้าวหมักซึ่งเป็นอาหารถือว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชนทั้งในส่วนของผู้ประกอบการและในส่วนของผู้บริโภค และการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักการในวรรคสองของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๕๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ เฉพาะความหมายของ “เชื้อสุรา” ในส่วนที่หมายถึงแป้งข้าวหมัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๕๐

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ