

## คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุรธรรม สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕/๒๕๕๗

วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗

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

## ข้อเท็จจริงและกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗

## ข้อวินิจฉัย

## ๑. ข้อกฎหมาย

๑.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

## ๑.๒ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “เชื้อสุรา” หมายความว่า แป้งเชื้อสุรา แป้งข้าวหมัก หรือเชื้อใดๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอื่นแล้ว สามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้

มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต

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

การเปลี่ยนแปลงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตก็ดี การโอนใบอนุญาตเช่นว่านี้ก็ดี จะทำได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ระเบียบกรมสรรพสามิต การทำและขายแป้งข้าวหมัก ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๐๔ วางระเบียบไว้ว่า เรื่องระเบียบการทำและขายแป้งข้าวหมัก เนื่องด้วยทางการมีนโยบายในอันที่จะลดจำนวนร้านทำและขายแป้งข้าวหมักให้เหลือน้อยที่สุด ตามความจำเป็น หรือให้หมดสิ้นไป เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการค้าสินค้าประเภทนี้ให้รัดกุมยิ่งขึ้น มิให้อนุญาตตั้งร้านทำหรือจำหน่ายแป้งข้าวหมักไปในทางมิชอบด้วยกฎหมาย กรมสรรพสามิตจึงเห็นเป็นการสมควรที่จะวางระเบียบการทำและขายแป้งข้าวหมักหรือการขายเชื้อแป้งข้าวหมักตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๒๔ ตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ ไว้ดังต่อไปนี้ ข้อ ๓ การพิจารณากำหนดร้านทำหรือขายแป้งข้าวหมัก กำหนดให้จังหวัดพิจารณาอนุญาตให้มีร้านจังหวัดละหนึ่งร้านอย่างมากไม่เกิน ๒ ร้าน ร้านขายอำเภอๆ ละ ๑ ร้านอย่างมากไม่เกิน ๓ ร้าน

ข้อ ๕ (การทำสัญญา) ข้อ ๖ (แจ้งให้ผู้รับอนุญาตทำและขาย ปฏิบัติ) (๑) (๒) และ (๓) ขายและซื้อแป้งข้าวหมักจากร้านที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น ครั้งละไม่เกิน ๒ ลูก ถ้าจะซื้อเกินต้องขออนุญาตต่อมาระเบียบกรมสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๔ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ยกเลิกจำนวนซื้อขายแต่ละครั้งออกจากระเบียบให้ซื้อขายได้แต่ครั้งไม่จำกัด โดยต้องลงบัญชีรับจ่ายทุกครั้งและตรวจสอบได้ และกำหนดให้ “แป้งข้าวหมัก” อยู่ในความหมายของบทนิยาม คำว่า เชื้อสุรา ตามมาตรา ๔ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ และเมื่อหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอย่างอื่นจะทำให้เกิดมีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกินห้าดีกรีเจตนารมณ์เพื่อลดเล็กร้านทำและจำหน่ายก็ยังคงเป็นไปตามระเบียบเดิม

## ๒. พิจารณาแล้ว ดังนี้

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

๒.๑.๑ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ เห็นได้ว่า ในเหตุผลท้ายพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๘ มีข้อความว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ โดยที่อัตราภาษีสุราตามที่กำหนดในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปสมควรปรับปรุงอัตราภาษีเสียใหม่ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

ในท้ายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ก็ได้มีบัญญัติอัตราภาษีสุราและอัตราค่าธรรมเนียมการจัดเก็บภาษีสุรากลั่น ภาษีสุราแช่ ภาษีสุราที่นำเข้าไปในราชอาณาจักร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ทำสุราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๑ ถึงประเภทที่ ๓ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเก็บรักษาสุราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ทำเชื้อสุรา เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มีเจตนารมณ์และความมุ่งหมายเกี่ยวกับการควบคุมและจัดเก็บภาษีสุราเป็นสำคัญ มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้เพื่อปรับปรุงอัตราภาษีหลายครั้ง เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๕ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๘

๒.๑.๒ พิจารณาว่า กฎหมายฉบับนี้ได้ประกาศใช้ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๓ จนถึงปัจจุบัน ก็เป็นระยะเวลา ๕๓ ปี สถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศเปลี่ยนแปลงไป การจำกัดการทำสุราเพื่อจำหน่ายและเพื่อจัดเก็บภาษีในลักษณะการผูกขาด ไม่เปิดเสรีจึงไม่มีความเหมาะสมในสถานการณ์ของโลกในปัจจุบันที่มีการเปิดเขตการค้าเสรีระหว่างกันในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย นอกจากนี้การทำสุรามีหลายประเภท เช่น สุรากลั่น สุราแช่ เมรัย น้ำผลไม้เจือแอลกอฮอล์ ไวน์ชนิดต่างๆ บางประเภทก็เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น กระแช่ อุ สาโทหรือไวน์ผลไม้บางชนิด เช่นเดียวกับการทำแป้งข้าวหมัก ซึ่งมีการค้นพบวิธีการผลิตการใช้เพื่อประกอบอาหาร ยารักษาโรค ฯลฯ มาแต่สมัยโบราณ สืบทอดกันต่อมาจนถึงปัจจุบัน ย่อมถือได้ว่าเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเช่นกัน เข้าข่ายที่ควรได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ในอันที่จะอนุรักษ์บำรุงรักษาไว้ แต่เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายเพื่ออนุรักษ์ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ออกบังคับใช้ และกำหนดชนิดของภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ต้องอนุรักษ์ จึงยังไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ โดยอาศัยคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ได้ แม้ว่าจะพิจารณาว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๖

๒.๒ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ เฉพาะในส่วนความหมายของ “แป้งข้าวหมัก” ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

๒.๒.๑ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มีลักษณะเข้าข่ายกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ใช่กฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ เพราะเป็นกฎหมายที่ควบคุมการจำหน่ายและผลิตสุราประเภทต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเป็นสำคัญ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสุราใน พ.ศ. ๒๕๕๓

และในระยะ ๒๐ - ๕๐ ปีที่ผ่านมา อาจเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศเพราะอัตราส่วนในการจัดเก็บภาษีจากการจำหน่ายและผลิตสุรามีจำนวนเล็กน้อย เมื่อเทียบกับภาษีอื่นๆ ที่เก็บได้ กฎหมายฉบับนี้จึงมิใช่กฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งสุราเป็นของฟุ่มเฟือย มีนเมาซึ่งเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค จึงมิใช่สินค้าที่รัฐควรสนับสนุนให้มีการบริโภคเพื่อหวังเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บภาษี

นอกจากนี้พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ก็มีใช้กฎหมายที่คุ้มครองประชาชนด้านสาธารณสุขไป เพราะสุรามิใช่สินค้าสาธารณสุขไปอย่างน้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ รถไฟ รถโดยสารประจำทาง เป็นต้น แต่เป็นสินค้าฟุ่มเฟือยที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน มีปัญหาว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นกฎหมายที่รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค หรือการรักษาสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่ ในเรื่องนี้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มุ่งประสงค์ในการจัดเก็บภาษีจากการผลิตและจำหน่ายสุราเป็นหลัก จึงมิใช่กฎหมายที่มุ่งประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะปัจจุบันก็ปรากฏว่ามีการขายสุราและผลิตสุราทั่วไปอย่างเสรีกว่าแต่ก่อน กฎหมายฉบับนี้จึงไม่ได้มุ่งจำกัดการผลิตหรือจำหน่ายสุราเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งมิใช่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคและรักษาสวัสดิภาพของประชาชนเพราะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคหรือรักษาสวัสดิภาพของประชาชนในแง่การควบคุมกระบวนการผลิตให้ได้มาตรฐานไม่เป็นภัยต่อผู้บริโภคแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี โดยที่กฎหมายฉบับนี้มุ่งประสงค์ในการจัดระบบการเก็บภาษี การผลิตและจำหน่ายสุราเป็นสำคัญ ไม่ได้มุ่งประสงค์ในการจัดระเบียบการประกอบอาชีพการผลิต พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงมิใช่กฎหมายที่จัดระเบียบการประกอบอาชีพการผลิตและจำหน่ายสุราตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง การออกกฎระเบียบเพื่อการอ้างเหตุผลป้องกันการลักลอบผลิตสุราเถื่อนของประชาชนนั้น ในสถานการณ์ปัจจุบัน มีเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายนอกจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต ที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจตราดูแลคุ้มครองผู้บริโภคอย่างกว้างขวาง การคมนาคม การสื่อสารการติดต่อทั่วถึงทำได้ง่าย ข้ออ้างดังกล่าว จึงขาดเหตุผลฟังไม่ขึ้น

วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มิใช่กฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขไป การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง

๒.๒.๒ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ... ฯลฯ ...

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต” มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการทำหรือขายเชื้อสุรา โดยไม่ปล่อยให้มีการประกอบกิจการโดยแข่งขันอย่างเสรี ซึ่งการทำหรือขายเชื้อสุรา เป็นคนละกรณีกับการผลิตหรือขายสุรา การผลิตและจำหน่ายสุรา อาจมีความจำเป็นต้องควบคุมดูแลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้ แต่การผลิตหรือจำหน่ายเชื้อสุราควรเปิดโอกาสให้ทำได้อย่างเสรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แม้สามารถนำเชื้อสุราไปผลิตสุราได้ก็ตาม แต่ทางราชการก็สามารถควบคุมการผลิตและจำหน่ายสุราได้ ซึ่งกฎหมายสุราฉบับนี้ก็ได้มีการควบคุมอยู่แล้ว

ในเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ มีเหตุผลอยู่ข้อหนึ่งว่า “เนื่องจากขณะนี้ปรากฏว่าผู้ต้มกลั่นสุราหลายจังหวัดพากันร้องเรียนเรื่องมีผู้ลักลอบทำแปงเชื้อสุราออกจำหน่ายแพร่หลาย ทำให้เกิดสุราเถื่อนระบาดเป็นผลเสียหายแก่ผู้ต้มกลั่นและรายได้ทางภาษีของรัฐ” จึงเห็นได้ชัดว่ากฎหมายฉบับนี้มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของผู้ผลิตสุรา และเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี เหตุผลดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ที่การจัดเก็บภาษีจากสุรา มีจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับภาษีจากสินค้าอื่น และไม่ใช่สิ่งที่รัฐพึงสนับสนุนให้ประชาชนบริโภคสุราเพราะเป็นสิ่งที่มิโทษต่อผู้บริโภค ในทางตรงกันข้ามรัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสผลิตสุราที่บ้านออกจำหน่ายได้ เพื่ออนุรักษ์และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นในการผลิตสุราที่บ้าน และทำให้ประชาชนมีรายได้จากการผลิตและจำหน่ายสุราที่บ้าน ซึ่งรัฐก็สามารถเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากรายได้ที่จำหน่ายสุราที่บ้านได้ การผูกขาดการผลิตและจำหน่ายสุราจึงขัดต่อเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

การผลิตแปงข้าวหมักเป็นการผลิตสินค้าอาหารที่มีส่วนประกอบสำคัญของข้าวและยีสต์ ซึ่งเป็นอาหารหลักและอาหารพื้นบ้าน ที่ใช้ในการดำรงชีพปกติของประชาชนมีส่วนผสมเช่นเดียวกับขนมปัง ซาลาเปา และอาหารที่ทำให้พองฟูอื่นๆ ของประชาชนในทวีปยุโรปและอเมริกา แม้จะคล้ายกับแปงเชื้อสุรา แต่ก็ไม่ใช่แปงเชื้อสุราที่ใช้เป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตสุราโดยตรง เพียงอย่างเดียว เพราะใช้เป็นส่วนประกอบหลักในการผลิตอาหารประเภทต่างๆ เพื่อการดำรงชีพด้วยเช่นเดียวกันกับมีดทำครัว

ที่มีความแหลมคมไม่ต่างจากอาวุธที่ใช้ในสงครามและการประทุษร้ายต่อชีวิตและร่างกาย หากถือเอาความคล้ายของคุณลักษณะเป็นเกณฑ์ในการกำหนดข้อห้ามดังกล่าวแล้ว ประชาชนทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคจะไม่สามารถผลิต จำหน่าย ครอบครอง และใช้ผิดทำครัวได้เลย และก็ไม่ได้ต่างกับกับกรณีของถ่านไฟฉายและนาฬิกาที่ใช้เป็นส่วนประกอบในการทำระเบิดได้เช่นกัน ซึ่งถือว่าไม่ใช่เป็นการใช้สอยตามปกติของสิ่งเหล่านั้น จึงไม่อาจยกเอาข้อเบี่ยงเบนของการจงใจใช้ประโยชน์ทางอื่นของแป้งข้าวหมักมาใช้เป็นข้ออ้างในการลดล้างประโยชน์หลักของแป้งข้าวหมักได้

การห้ามจำหน่ายแป้งข้าวหมัก ซึ่งเป็นสินค้าอาหาร เป็นการทั่วไป จึงจัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง เพราะเป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชนทั้งในฐานะของผู้ประกอบการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันอย่างเสรีเป็นธรรม และประชาชนในฐานะผู้บริโภคพร้อมกันไปด้วย เนื่องจากผู้บริโภคขาดทางเลือก ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญในการเลือกซื้อสินค้าในระบบตลาดเสรีได้ ขณะที่ผู้ผลิตก็ไม่สามารถจัดจำหน่ายแป้งข้าวหมักซึ่งเป็นสินค้าอาหารเป็นการทั่วไปได้ ทำให้ผู้ผลิตสูญเสียโอกาสอันเป็นสาระสำคัญของการประกอบการธุรกิจ การจัดจำหน่ายในระบบตลาดที่แข่งขันเสรี ส่งผลโดยรวมต่อการปิดกั้นกลไกตลาดในระบบเศรษฐกิจที่เชื่อมั่นและยึดหลักการแข่งขันแบบเสรี ก่อผลกระทบต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ทั้งระบบรวมทั้งวงจรเศรษฐกิจของประเทศ

เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ การจัดตั้งกรมสรรพสามิตขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่หลักในการจัดเก็บภาษีสุรา ไม่มีกฎหมายฉบับใดระบุให้กรมสรรพสามิตมีหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค แต่ถึงกระนั้นแม้กรมสรรพสามิตจะอ้างเหตุผลดังกล่าวก็ตามยังมีทางเลือกที่สามารถปฏิบัติได้ตรงกับหน้าที่ของกรมสรรพสามิตได้มากกว่า โดยการควบคุมสุราเถื่อนให้เข้มงวด หาใช่การควบคุมแป้งข้าวหมักซึ่งเป็นสินค้าอาหารหลักและอาหารพื้นบ้านซึ่งกระทบต่อการบริโภคอาหารรูปแบบอื่นของประชาชนที่มีใช้สุราแต่อย่างใด เช่นเดียวกันกับการควบคุมอาหารและยา ขององค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงก็ควบคุมเฉพาะอาหารและยา หาใช่ควบคุมส่วนประกอบของอาหารและยาแต่อย่างใดไม่ หากไม่มีการจำกัดการควบคุมดังกล่าวแล้วไม่ว่า ข้าว พืชสมุนไพร หรือเครื่องปรุงในการประกอบอาหารและยา จะไม่สามารถผลิตและจำหน่ายได้เลยผู้ผลิตและผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องก็ไม่สามารถประกอบการหรือประกอบอาชีพในระบบเศรษฐกิจได้ด้วยเช่นกัน ห่วงโซ่อาหารและความหลากหลายในการผลิตทางเศรษฐกิจก็จะสูญสิ้นตามไปด้วย

และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๖ และระเบียบกรมสรรพสามิต ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๐๔ แก้ไขโดยระเบียบกรมสรรพสามิต ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้วยิ่งส่งผลเห็นได้ชัดว่าข้อกฎหมายดังกล่าว ในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นบทบัญญัติ

ที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมอย่างชัดเจน ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

และเมื่อปรากฏว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มีเจตนารมณ์และความมุ่งหมายเกี่ยวกับการควบคุมและจัดเก็บภาษีสุราเป็นข้อสำคัญ ไม่ใช่กฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

จึงไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และเมื่อพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ ประกอบมาตรา ๒๖ บัญญัติไว้เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ผลิตสุรารายใหญ่ เกิดการผูกขาด จำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพสร้างความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๔ เฉพาะ “เชื้อสุรา” ที่หมายถึง “แป้งข้าวหมัก” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุววรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ