

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง การวินิจฉัยว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรี (โดยกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้นำส่ง) ส่งความเห็นของจำเลยในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๑๕๒๒/๒๕๓๗ ซึ่งโต้แย้งว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดของคณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทรายออกตามความในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งศาลจะใช้ บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญ^(๑) เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๗ กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งเป็น นิติบุคคลตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นโจทก์ ฟ้องบริษัท น้ำตาล ริไฟน์ซิงมกค จำกัด เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี โดยบรรยายฟ้องมีใจความ ดังนี้

๑. จำเลยเป็นบริษัทจำกัดซึ่งมีวัตถุประสงค์ประกอบกิจการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ฯ จำเลยได้รับอนุญาตให้จัดตั้งและประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลประเภทกิจการน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายบริสุทธิ์

๒. คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามความ ในมาตรา ๑๗ (๒๕) และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือ ไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘

(๑) ส่งมาตามหนังสือที่ ยธ ๐๒๐๑/๓๔๐๗๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

๓. จำเลยกระทำการฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าวใน ๒. และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ กรณีน้ำตาลทรายขาดบัญชี ลักลอบขนน้ำตาลทราย และมีปริมาณน้ำตาลทรายเกินบัญชี อีกทั้งเปิดหีบน้ำตาลทรายก่อนวันเปิดหีบ การกระทำของจำเลยดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๔๕ และระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับ ฯ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘ ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา ฯ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘ จำเลยต้องเสียเบี้ยปรับในกรณีต่างๆ เป็นเงินทั้งสิ้น ๓๓,๓๘๖,๐๐๐ บาท

๔. ต่อมาในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ประธานคณะกรรมการบริหารได้มีหนังสือถึงจำเลยให้ชำระเบี้ยปรับจำนวน ๓๓,๓๘๖,๐๐๐ บาท แก่โจทก์ กรณีลักลอบขนย้ายน้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ของฤดูการผลิตปี ๒๕๒๘/๒๕๒๙ และปี ๒๕๒๙/๒๕๓๐ ออกจากโรงงานโดยไม่ได้รับอนุญาตและให้ชำระเบี้ยปรับดังกล่าวแก่โจทก์ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือนี้ จำเลยอุทธรณ์ต่อประธานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ คณะกรรมการบริหารได้พิจารณาแล้ว มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๒ ยกอุทธรณ์ของจำเลย แต่ให้ทุกเลาการบังคับคดีแก่จำเลยจนถึงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นวันที่จำเลยได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว

จำเลยได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรีโต้แย้งว่า

(๑) กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้

(๒) ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า “จำเลยอ้างว่าประเด็นข้อพิพาทในคดีนี้เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้มีการออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับคดี”

ในเบื้องต้น จะพิจารณาว่า เรื่องตามคำร้องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอ การพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้ พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอัน ใช้บังคับมิได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเสนอความเห็นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีที่กำลังพิจารณาอยู่
๒. ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๖ คือขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

๓. ยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

อนึ่ง คำว่า “กฎหมาย” ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ หมายถึง พระราช บัญญัติหรือพระราชกำหนดที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ^(๒)

พิจารณาแล้ว ข้อโต้แย้งของผู้ร้องข้อที่หนึ่ง เป็นกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า กฎและคำสั่งทางปกครอง ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ส่วนข้อโต้แย้งข้อที่สอง เป็นกรณีที่ ผู้ร้องเห็นว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดของคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทรายขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ซึ่งทั้งสองกรณีนี้มีใช้กรณีที่โต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติหรือ พระราชกำหนดใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ร้องดังกล่าวทั้งสองข้อจึงไม่เป็น ไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และไม่อยู่ในอำนาจของศาล รัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยของศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๔๒