คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๔๔ วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๔

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งข้อโต้แย้งของบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ชัยมงคล จำกัด จำเลย ว่า ระเบียบประกาศ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

กระทรวงยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ส่งข้อโต้แย้งของบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ชัยมงคล จำกัด ผู้ร้อง จำเลยคดีแพ่งของศาลจังหวัดสุพรรณบุรี คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ ว่า ระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ที่ออกโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๔๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๕๐ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

๑. กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ชัยมงคล จำกัด ต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี เรื่อง เบี้ยปรับ ขอให้จำเลยชำระเบี้ยปรับแก่โจทก์จำนวน ๖๒,๗๕๒,๔๗๘.๐๘ บาท เนื่องจากจำเลยฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ จำเลยให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ทุกข้อ

๒. คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดสุพรรณบุรี จำเลยได้ยื่นคำโต้แย้งคัดค้าน สรุปว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย อาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๗ ปฏิบัติต่อโรงงานน้ำตาลต่างๆ โดยไม่เสมอภาคกัน เช่น เมื่อโรงงานน้ำตาลบางโรงงานมีความคลาดเคลื่อนทางตัวเลขของบัญชี คณะกรรมการฯ ก็ถือว่าโรงงานนั้นมีความผิดฐานลักลอบขนย้ายน้ำตาลเมื่อมีน้ำตาลทรายขาดหรือเกินบัญชีต้องชำระเบี้ยปรับ ทั้งๆ ที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ไม่ได้มีบทบัญญัติให้ถือว่าโรงงานนั้นมีความผิด และก็ไม่มีระเบียบ ประกาศหรือข้อกำหนดตามมาตรา ๑๗ (๑๔) และหรือ (๑๕) ให้ถือเช่นนั้นด้วย แต่สำหรับบางโรงงานแม้จะมีน้ำตาลขาดหรือเกินบัญชี ก็ไม่ได้ถูกปรับ นอกจากนี้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ออก

ระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดที่เกินเลยไปกว่าที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้และนำกฎหมายลูกบทหรืออนุบัญญัตินั้นไปใช้บังคับกับโรงงานน้ำตาลโดยให้มีผลบังคับย้อนหลังไปก่อภาระหรือหน้าที่บังคับให้โรงงานน้ำตาลส่งมอบน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ให้แก่บุคคลภายนอกนำไปจำหน่ายอันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๔๖ การกระทำของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าวข้างต้น เป็นการออกกฎและคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

๓. ศาลจังหวัดสุพรรณบุรี เห็นว่า กรณีนี้ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าประเด็นข้อพิพาทในคดี เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ อีกทั้งยังกล่าวอ้างว่าคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ออกระเบียบ ประกาศและข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๖ บัญญัติว่า

“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

และมาตรา ๕๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

เห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๘ และระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การจำหน่าย และการส่งมอบน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๒๘ และประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๓ เรื่อง กำหนดวันเริ่มต้นการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายโรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ในฤดูการผลิตปี ๒๕๓๓/๒๕๓๔ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ และโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และหรือรัฐมนตรี ระเบียบ ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าว ถือว่ามิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าระเบียบและประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุดังกล่าว จึงให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ