

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง กระทรวงยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซึ่มงคล จำกัด จำเลยในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ ของศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า ระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

กระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือที่ ยช ๐๒๐๑/๓๔๐๗๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ส่งคำโต้แย้งของบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซึ่มงคล จำกัด จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ ของศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนด เกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราช บัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หนังสือของกระทรวงยุติธรรม ดังกล่าวระบุว่า ในคดีแพ่งดังกล่าว กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นโจทก์ฟ้องบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ ซึ่มงคล จำกัด เป็นจำเลย เรื่อง เบี้ยปรับ หมายจำเลยได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีพิพาทในคดีนี้ว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีพิเคราะห์แล้วเห็นว่า จำเลยอ้างว่าประเด็นข้อพิพาทในคดีเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้มีการออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๕ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๕ ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีจึงขอให้กระทรวงยุติธรรม ส่งสำนวนและเอกสารดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัย

ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่งดังกล่าว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำโต้แย้งของตน ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติในวรรคหนึ่งว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณา พิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ร้อง ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีข้อความ และเหตุผลที่คลุมเครือและค่อนข้างสับสน แต่ก็พอจะสรุปเนื้อหาสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ไม่อยู่ ภายในขอบเขตของพระราชบัญญัติอ้อย ๑ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท และออกเกินเลยกว่าที่กฎหมายแม่บท บัญญัติให้อำนาจไว้ จึงย่อมเป็นการออกกฎและคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบทั้งสิ้น และต้องตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

๒. ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

จึงเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องอาจกำหนดได้เป็นสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น ออกเกินเลยขอบเขตอำนาจ ที่กฎหมายแม่บทบัญญัติให้ไว้ และขัดด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

จากบทบัญญัติ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่อ้างถึงข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า มีข้อความสำคัญที่เกี่ยวข้อกับคำโต้แย้งของผู้ร้องโดยตรงคือ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด....” ซึ่งวลีนี้เท่ากับเป็นการกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า สิ่งที่จะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญได้ นั้น จะต้องเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ในเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่

๔/๒๕๕๒ เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔ และในคดีอื่นๆ อีกหลายคดีว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งในคำวินิจฉัยส่วนคนที่ ๔/๒๕๕๒ ดังกล่าว ข้าพเจ้าก็ได้อธิบายเพิ่มเติมไว้ว่าจะต้องเป็น (๑) พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือ (๒) กฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารออกตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยรัฐธรรมนูญเองบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีผล “ใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติ” ซึ่งกฎหมายเช่นว่านี้ ได้แก่ พระราชกำหนดที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ ของรัฐธรรมนูญ และพระราชกฤษฎีกาเฉพาะที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรค ๕ เท่านั้น (ซึ่งย่อมไม่รวมถึงพระราชกฤษฎีกาอื่นๆ ที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๒๑)

เมื่อพิจารณาประเด็นที่ ๑ ตามคำร้องแล้ว เห็นว่า กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น ไม่มีสถานะเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามที่ได้ชี้แจงไว้ข้างต้นแล้ว กล่าวคือ ไม่เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเพียงกฎหมายที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นต่ำกว่านั้น เพราะออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอีกทอดหนึ่ง กรณีจึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ อีกทั้งประเด็นที่ผู้ร้องตั้งมาก็เป็นเรื่องการขัดแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายกับกฎหมายลูกบท ซึ่งประเด็นดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

สำหรับคำโต้แย้งของผู้ร้องที่อ้างว่า กฎและคำสั่งทางปกครองดังกล่าว “ขัดต่อมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ” นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความหมายที่แท้จริงของมาตรา ๖ ซึ่งเป็นเพียงบทบัญญัติที่ระบุถึงผลทางกฎหมายที่ตามมาจากการที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” เท่านั้น ดังนั้น กรณีจึงยอมเป็นไปไม่ได้ที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด หรือแม้แต่กฎหรือคำสั่งทางปกครอง จะขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญโดยลำพัง ข้อความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญที่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด “ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖” มิได้หมายความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น “ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๖” แต่หมายความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นจะต้องขัดหรือแย้งต่อมาตราใดมาตราหนึ่ง (ซึ่งไม่ใช่มาตรา ๖) ของรัฐธรรมนูญเสียก่อน กรณีจึงจะ “ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖” ได้ด้วยเหตุนี้คำโต้แย้งของผู้ร้องดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงไม่เป็นไปตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ได้

สำหรับประเด็นที่ ๒ ตามคำร้อง นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า จะต้องพิจารณาวินิจฉัยในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ไม่มีศักดิ์เป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ใช่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรค ๕ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ