

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ระเบียบและประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติ  
อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีได้ส่งคำร้องของบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซึ่มงคล จำกัด ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลย  
ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ ที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัด  
สุพรรณบุรี เพื่อให้ศาลบังคับให้ผู้ร้องชำระเบี้ยปรับให้แก่โจทก์เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๖๒,๓๕๒,๔๗๘.๐๘ บาท  
เนื่องจากผู้ร้องได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย  
พ.ศ. ๒๕๒๗ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

๑ กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ออกมาโดยอาศัยอำนาจ  
ตามความในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกโดย  
เกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ ได้ให้อำนาจไว้

๒ ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อย  
และน้ำตาลทรายได้ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ เป็นระเบียบ  
ประกาศ และข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๒๖๕ เพราะ

(๑) ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการอ้อยและ  
น้ำตาลทราย การแต่งตั้งผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม  
ตามมาตรา ๑๑ ประกอบกับมาตรา ๔ การดำรงตำแหน่งให้เป็นไปตามมาตรา ๑๒ การพ้นจาก  
ตำแหน่งให้เป็นไปตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ และการประชุมกรรมการให้เป็นไปตามมาตรา ๑๕  
และมาตรา ๑๖ โดยการเป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา ๑๕ และ  
มาตรา ๑๖ ดังกล่าวถือเป็นสิทธิเฉพาะตัว

(๒) ตามมาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ คณะกรรมการอ้อยและ  
น้ำตาลทรายจะมีอำนาจหน้าที่ตามอนุมาตรา (๑) ถึง (๓๐) ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามวรรคสอง  
ถึงวรรคสี่

(๓) อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๓ นั้น คณะกรรมการ ฯ ได้ดำเนินการเพียงบางส่วนของอนุมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อนุมาตรา (๑๓) เกี่ยวกับการกำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายให้โรงงานน้ำตาลผลิตแต่ละปี โดยไม่ได้กำหนดอนุมาตรา (๑๔) และอนุมาตรา (๑๕) ด้วย นอกจากนี้ เมื่อโรงงานมีความคลาดเคลื่อนทางตัวเลขของบัญชี แม้จะไม่มีระเบียบประกาศ หรือข้อกำหนดตามอนุมาตรา (๑๔) และหรือ (๑๕) คณะกรรมการ ฯ ก็ถือว่าโรงงานมีความผิดต้องชำระเบี้ยปรับ ซึ่งบางครั้งเป็นเงินถึงสิบล้านบาท สร้างความเดือดร้อนให้แก่โรงงานต่าง ๆ รวมทั้งผู้ร้องด้วย ทั้ง ๆ ที่ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ก็มีได้มีบทบัญญัติให้ถือว่าโรงงานมีความผิดฐานลักลอบขนย้ายน้ำตาลหากมีน้ำตาลทรายขาดหรือเกินบัญชี อนึ่ง สำหรับบางโรงงานน้ำตาล แม้จะมีน้ำตาลขาดหรือเกินบัญชีก็หาได้ถูกปรับไม่ นับว่าการกระทำของคณะกรรมการ ฯ ไม่ได้ทำให้เกิดความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย

(๔) คณะกรรมการ ฯ ได้ออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดที่เกินเลยไปกว่าพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ อันเป็นกฎหมายแม่บท อีกทั้งยังนำกฎหมายลูกบทหรืออนุบัญญัติไปใช้บังคับกับโรงงานน้ำตาลโดยมีผลใช้บังคับย้อนหลังไปก่อนการหรือหน้าที่บังคับให้โรงงานส่งมอบน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ให้แก่บุคคลภายนอกนำไปจำหน่ายอันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ มาตรา ๔๖ นอกจากนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก็ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการ ฯ ก็ยังร่วมกันไปออกระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับ ออกกฎ และคำสั่งทางปกครองโดยมิได้มีการปฏิบัติตามทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครอง

(๕) ฉะนั้น การกระทำของคณะกรรมการ ฯ เกี่ยวกับการออกกฎและคำสั่งทางปกครองดังที่ได้กล่าวมา จึงไม่อยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ จึงเป็นการออกกฎและคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องตามรัฐธรรมนูญ

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นว่า ผู้ร้องอ้างว่าประเด็นข้อพิพาทในคดีเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังอ้างว่าคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ออกระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีจึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งสำนวนพร้อมเอกสารให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

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

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว ตามคำร้องของผู้ร้องมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวม ๒ ประเด็น คือ

๑. กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ ให้อำนาจไว้ หรือไม่

๒. ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ ออกมาใช้บังคับ เป็นระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

ผู้ร้องยื่นคำร้องตามมาตรา ๒๖๔ ซึ่งกรณีที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้นั้น จะต้องเป็นกรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ได้ จะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น

กรณีตามคำร้อง ประเด็นข้อที่ ๑ ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่ากฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นการออกโดยเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ ให้อำนาจไว้หรือไม่ นั้น เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎและคำสั่งทางปกครองขัดกับกฎหมายแม่บท คือขัดต่อพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ กรณีจึงมิได้เป็นการขอให้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ หรือไม่ แต่เป็นการขอให้วินิจฉัยว่ากฎและคำสั่งขัดต่อกฎหมายหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยได้

ส่วนประเด็นข้อที่ ๒ ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ เป็นระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่ นั้น เนื่องจากระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดดังกล่าวออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ใช่ บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงให้ยกคำร้อง

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ