



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๗/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมกค จำกัด)
เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ระเบียบและประกาศของคณะกรรมการอ้อย
และน้ำตาลทราย ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือ
แย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยซึ่งเป็นผู้ร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า
กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ
อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติ
ดังกล่าวให้อำนาจไว้ และระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล
ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า

๑. กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๕๒๒/๒๕๓๗ ฟ้อง
บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมกค จำกัด เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ให้ชำระเงินแก่โจทก์
๖๒,๗๕๒,๔๗๘.๐๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ในต้นเงิน ๓๓,๓๘๖,๐๐๐.๐๐ บาท
นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ เนื่องจากจำเลยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ และ
พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

๒. ผู้ร้องยื่นคำโต้แย้งคัดค้านต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เพื่อให้ศาลดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยส่งความเห็นตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า

๒.๑ กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้

๒.๒ ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีพิเคราะห์แล้วเห็นว่า จำเลยกล่าวอ้างว่า ประเด็นข้อพิพาทในคดีนี้เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้มีการออกระเบียบประกาศ ข้อกำหนด เกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว ให้ส่งสำนวนคดีนี้พร้อมเอกสารไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีนี้

กระทรวงยุติธรรมจึงมีหนังสือส่งสำนวนดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว มีประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า

ประเด็นที่หนึ่ง กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มาแล้ว ดังนี้

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการออกข้อกำหนด โดยผู้ว่าราชการธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ให้อำนาจไว้ และมีผลใช้บังคับได้เท่าที่อยู่ในขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นอกจากนี้ ยังได้วินิจฉัยว่า ประกาศของธนาคารพาณิชย์มิใช่ประกาศของทางราชการ และไม่ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้ได้ ซึ่งต่อมาได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๒ ที่ ๕/๒๕๔๒ ที่ ๑๐/๒๕๔๒ ที่ ๑๒ - ๓๕/๒๕๔๒ ที่ ๓๘ - ๔๐/๒๕๔๒ ที่ ๔๑/๒๕๔๒ และที่ ๔๒ - ๔๓/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า ประกาศของธนาคารพาณิชย์ และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำวินิจฉัยที่ ๑๔ - ๑๕/๒๕๔๓ และ ที่ ๑๖ - ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ วินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจไว้ และคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๓ วินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หรือ “กฎหมาย” เป็นถ้อยคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา นอกเหนือจากมาตรา ๒๖๔ เช่น

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น....” และวรรคสาม บัญญัติว่า “บทบัญญัติวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องบัญญัติให้มืองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ...”

มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่นและพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ”

มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ..... มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย... แล้วแต่กรณี”

มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้..... (๒) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติความหมายของคำว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายไว้ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตราต่างๆ ข้างต้น จะเห็นว่า มีการแบ่งแยกความหมายของ “กฎหมาย” ออกเป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้แก่ พระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๒๐ และพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า โดยที่กฎหมายเหล่านั้นตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ แต่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเภทที่สอง กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกานอกจากที่จัดอยู่ในประเภทที่หนึ่ง ที่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เป็นต้น และเนื่องจากกฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกานั้น จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท และจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๔ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๐๐ (๒) บัญญัติถึง “กฎหมาย” “กฎ” และ “ข้อบังคับ” คือ กฎหมาย ทั้งสองประเภทตามที่กล่าวมาข้างต้น ในขณะที่มาตรา ๒๖๔ บัญญัติเฉพาะ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เพียงอย่างเดียว จึงอนุมานได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์จำกัดขอบเขตของมาตรา ๒๖๔ ไว้เฉพาะกรณีที่ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เท่านั้น ฉะนั้น สิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๔ จะต้องเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เพียงอย่างเดียว กล่าวคือ เป็นกฎหมายประเภทที่หนึ่งตามที่กล่าวข้างต้น มาตรา ๒๖๔ มิได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ วินิจฉัยว่า “กฎ” “ข้อบังคับ” หรือ “พระราชกฤษฎีกา” ซึ่งเป็นกฎหมายประเภทที่สอง ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่หนึ่งที่ขอให้วินิจฉัยว่า กฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกโดย คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นการออกเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๙ ให้อำนาจไว้ นั้น เป็นการขอให้วินิจฉัยกฎและคำสั่งทางปกครองว่า ขัดกับกฎหมายแม่บท ซึ่งกฎและ คำสั่งทางปกครองมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง อีกทั้งเป็นกรณีที่ขอให้วินิจฉัยว่า ขัดกับกฎหมายแม่บท จึงมิได้เป็นการขอให้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติ แห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนประเด็นที่สองที่ขอให้วินิจฉัยว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุม การผลิตน้ำตาล ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อย และน้ำตาลทราย ๙ เป็นระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น เนื่องจากระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดดังกล่าวออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งมี องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก ๑๔ ต่อ ๑ เสียง
ให้ยกคำร้อง

นายประเสริฐ นาสกุล	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายกระมล ทองธรรมชาติ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายผัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บัญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจินดา ขงสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอมร รักษาสัตย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ระเบียบและประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (กรณีบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซึ่มงคล จำกัด/ผู้ร้อง)

กระทรวงยุติธรรมเสนอคำร้องเป็นหนังสือ ที่ ยธ ๐๒๐๑/๓๕๐๗๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๕๒๒/๒๕๓๗ ระหว่างกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โจทก์ บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซึ่มงคล จำกัด จำเลย เรื่อง เบี้ยปรับทนายจำเลยยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีของบริษัท ฯ ผ่าฝืนพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่า ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลจังหวัดสุพรรณบุรีพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ข้ออ้างของจำเลยที่ว่า ประเด็นข้อพิพาทในคดีนี้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มีการออกประกาศ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ขอให้กระทรวงยุติธรรมส่งสำนวนและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๕

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

๑. กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นโจทก์/ผู้ถูกร้อง ฟ้องบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซึ่มงคล จำกัด เป็นจำเลย/ผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๗ ว่า ผู้ร้องกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ รวม ๓ กรณี คือ กรณีน้ำตาลทรายขาดบัญชีและลักลอบขนน้ำตาลทราย กรณีการมีน้ำตาลทรายขาวเกินบัญชีในฤดูการผลิตปี ๒๕๒๕/๒๕๓๐ และกรณีเปิดหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายก่อนวันที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีมติให้เปิดหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๔๔ และระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๘ ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา การสำรวจ

การขนย้าย การจำหน่าย และการส่งมอบน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๒๘ และประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๓ เรื่อง กำหนดวันเริ่มต้นการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ในฤดูการผลิตปี ๒๕๓๓/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ซึ่งจะต้องเสียค่าปรับทั้งสามกรณี เป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๓๓,๓๘๖,๐๐๐ บาท

๒. ผู้ร้องเสนอคำร้องโต้แย้ง ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ว่า การกระทำของคณะกรรมการฯ ข้างต้น รวมทั้งการออกคำสั่งทางปกครองไม่อยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติอ้อยฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท เป็นการออกกฎและคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ขอให้ศาลรื้อการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นตามทางการ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ต่อไป

โดยที่ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับมีเพียงพอที่จะวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องนี้แล้ว ไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๕๐ มาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

๒. พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ ถึง มาตรา ๑๗ มาตรา ๒๐ ถึง มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๘ ถึง มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๕ ถึง มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๐

๓. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕ มาตรา ๑๕ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

๔. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

๕. ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับฯ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๘

๖. ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิตฯ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๒๘

๗. ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๓ เรื่อง กำหนดวันเริ่มต้นการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ในฤดูการผลิตปี ๒๕๓๓/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๓

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ผู้ถูกร้องส่งมานี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นแรก การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น เห็นว่า ปัญหานี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่เนื่องจากขณะที่ผู้ร้องเสนอเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ศาลปกครองยังมีได้เริ่มดำเนินการ บัดนี้ ศาลปกครองดำเนินการแล้ว ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองที่จะดำเนินการต่อไป

ประเด็นที่สอง เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า ประกาศนาคาแห่งประเทศไทยที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการนาคา พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ให้อำนาจไว้ และมีผลใช้บังคับได้เท่าที่อยู่ในขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ประกาศนาคาแห่งประเทศไทยดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สำหรับระเบียบและประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายและคณะรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีผลใช้บังคับเท่าที่อยู่ในขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ “ระเบียบ” และ “ประกาศ” ดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น การที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ระเบียบ และประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายที่ศาลยุติธรรมจะนำมาใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นระเบียบ หรือประกาศที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า ระเบียบและประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ให้ยกคำร้อง

นายประเสริฐ นาสกุล

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. กระทบ ทงธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๕๒๒/๒๕๓๗
ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของ บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมกค จำกัด จำเลยในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๑๕๒๒/๒๕๓๗ ซึ่งถูกกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นโจทก์ฟ้องต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ให้ชำระเบี้ยปรับแก้โจทก์เป็นจำนวน ๖๒,๗๕๒,๔๗๘.๐๘ บาท เนื่องจากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ คัดค้านคำฟ้องของโจทก์ เพื่อขอให้ ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สรุปคำโต้แย้ง ดังนี้

๑. คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย อาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอ้อยและ น้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๗ ปฏิบัติต่อโรงงานน้ำตาลต่างๆ โดยไม่เสมอภาคกัน เช่น เมื่อโรงงานน้ำตาลบางโรงงานมีความคลาดเคลื่อนทางตัวเลขของบัญชี คณะกรรมการ ฯ ก็ถือว่าโรงงานนั้น มีความผิดฐานลักลอบขนย้ายน้ำตาลเมื่อมีน้ำตาลทรายขาดหรือเกินบัญชีต้องชำระเบี้ยปรับ ทั้งๆ ที่พระราช บัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ไม่ได้มีบทบัญญัติให้ถือว่าโรงงานนั้นมีความผิด และก็ไม่มีระเบียบ ประกาศ หรือข้อกำหนดตามมาตรา ๑๗ (๑๔) และหรือ (๑๕) ให้ถือเช่นนั้นด้วย แต่สำหรับบางโรงงาน แม้จะมีน้ำตาลขาดหรือเกินบัญชี ก็ไม่ได้ถูกปรับ

๒. นอกจากนั้นคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ออกระเบียบ ประกาศข้อกำหนดที่เกินเลย ไปกว่าที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้และนำกฎหมาย ลูกบทหรืออนุบัญญัตินั้นไปใช้บังคับกับโรงงานน้ำตาลให้มีผลบังคับย้อนหลังไปก่อภาระหรือหน้าที่บังคับ ให้โรงงานน้ำตาลส่งมอบน้ำตาลทรายที่ผลิตให้แก่บุคคลภายนอกนำไปจำหน่ายอันเป็นการไม่ชอบด้วย พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ มาตรา ๕๖

๓. การกระทำของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าวข้างต้น เป็นการออกกฎและ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องตามรัฐธรรมนูญ จำเลยซึ่งเป็นผู้ร้องจึงขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีรอ การพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นว่า ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าประเด็นข้อพิพาทในคดีเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และยังกล่าวอ้างว่าคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้การพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งสำนวนคดีไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๔. กระทรวงยุติธรรมจึงมีหนังสือลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ส่งเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ รับเรื่องดังกล่าวไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และแจ้งกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งศาลจังหวัดสุพรรณบุรีทราบ

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับคำร้องนี้ คือ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีได้ ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

ตามคำร้องดังกล่าว ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวม ๒ ประเด็น คือ

๑. กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ให้อำนาจไว้

๒. ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ออกมาใช้บังคับเป็นระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

พิจารณาแล้ว กรณีที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้นั้น จะต้องเป็นกรณีขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ได้ ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

สำหรับกรณีตามคำร้อง ประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่ากฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกโดย คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นการออกโดยเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๗ ให้อำนาจไว้ นั้น เป็นการขอให้วินิจฉัยกฎและคำสั่งทางปกครองว่าขัดกับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๗ อันเป็นกฎหมายแม่บทนั้น เห็นว่า กฎและคำสั่งทางปกครองไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมาย ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง กรณีจึงมิได้เป็นการขอให้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุม การผลิตน้ำตาล ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและ น้ำตาลทราย ๗ เป็นระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น เนื่องจากระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดดังกล่าวออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งไม่ใช่ องค์การที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บทบัญญัติดังกล่าวไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๔๒

อย่างไรก็ตาม แม้กรณีตามคำร้องจะไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะกฎ หรือคำสั่งทางปกครองหรือระเบียบ ตลอดจนประกาศและข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล ที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์การนิติบัญญัติ แต่ผู้ร้องน่าจะมีสิทธิยื่นคำร้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อศาลปกครองพิจารณาได้ หรืออาจใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย กรณีดังกล่าวด้วยตนเองก็ได้ หากกรณีดังกล่าวมิได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรมเสียก่อน

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. กระทบ ทงธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๕

วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมกค จำกัด) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ระเบียบและประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยซึ่งเป็นผู้ร้องไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ และระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า

๑. กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ ฟ้องบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมกค จำกัด เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ให้ชำระเงินแก่โจทก์ ๖๒,๗๕๒,๔๗๘.๐๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ในต้นเงิน ๓๓,๓๘๖,๐๐๐.๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ เนื่องจากจำเลยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศระเบียบ และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

๒. ผู้ร้องยื่นคำโต้แย้งต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อขอให้ศาลส่งความเห็นตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ดังนี้

๒.๑ กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้

๒.๒ ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

พิจารณาแล้วเห็นว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ใน รัฐธรรมนูญโดยมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒ ดังนั้น กฎและคำสั่งทางปกครองของ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิต น้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงมิใช่ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๔๕

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๕

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีได้ส่งคำร้องของบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซึ่มมกค จำกัด จำเลยในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ ซึ่งเป็นผู้ร้องในเรื่องนี้ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

๑. กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกตามความในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ ให้อำนาจไว้

๒. ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกตามความในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นโจทก์ฟ้องผู้ร้องเป็นจำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ ต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ขอให้ศาลบังคับให้ผู้ร้องชำระ เบี้ยปรับให้แก่โจทก์ เนื่องจากผู้ร้องฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ และพระราชบัญญัติอ้อย และน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา ผู้ร้องยื่นคำโต้แย้งคัดค้านข้อพิพาทว่า

(๑) กรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย การแต่งตั้งผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน การเป็น กรรมการ การดำรงตำแหน่ง การประชุมกรรมการ และการพ้นจากตำแหน่งการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ การที่คณะกรรมการ ๑ ได้ออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดที่เกินเลยไปกว่าพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ อันเป็นกฎหมายแม่บท อีกทั้งยังนำ กฎหมายลูกบทหรืออนุบัญญัติไปใช้บังคับกับโรงงานน้ำตาลโดยมีผลใช้บังคับย้อนหลังไปก่อนหรือ หน้าที่บังคับให้โรงงานส่งมอบน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ให้แก่บุคคลภายนอกนำไปจำหน่ายอันเป็นการไม่ชอบด้วย พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ มาตรา ๔๖ นอกจากนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการอ้อยและ น้ำตาลทราย ก็ถือว่าไม่ชอบ และคณะกรรมการ ๑ ออกระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับ ออกกฎและคำสั่ง ทางปกครองโดยมิได้มีการปฏิบัติตามทฤษฎีและหลักการปกครอง

(๒) คณะกรรมการ ฯ ออกกฎและคำสั่งทางปกครองดังที่ได้กล่าวมา จึงไม่อยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ จึงเป็นการออกกฎและคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องตามรัฐธรรมนูญ และกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นว่า ผู้ร้องกล่าวอ้างประเด็นข้อพิพาทในคดีเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญและ ผู้ร้องเห็นว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ออกระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔

ปัญหาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว.....” พิจารณารัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวบัญญัติถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๔ - ๑๕/๒๕๔๓ และที่ ๑๖ - ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๓ วินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจไว้ และคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาคำร้องของผู้ร้องที่เห็นว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ออกกฎและคำสั่งทางปกครอง เป็นการออกโดยเกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจไว้ นั้น โดยที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมิใช่องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ การออกกฎ หรือคำสั่งใด จึงเป็นเพียงการดำเนินการทางปกครองเท่านั้น และไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย กฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ตามคำร้องได้

สำหรับคำร้องที่ขอให้วินิจฉัยว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิต น้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่ นั้น กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประกาศนาคารแห่งประเทศไทยเป็นการออกข้อกำหนดโดย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ นอกจากนี้ ยังมีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๒ ที่ ๕/๒๕๕๒ ที่ ๑๐/๒๕๕๒ ที่ ๑๒ - ๓๕/๒๕๕๒ ที่ ๓๘ - ๔๐/๒๕๕๒ ที่ ๔๑/๒๕๕๒ และที่ ๔๒ - ๔๓/๒๕๕๒ ได้วินิจฉัยในลักษณะทำนองเดียวกันด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยทั้งสองกรณีดังกล่าว ข้างต้นนั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ได้ จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซึ่มงคล จำกัด) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ระเบียบและประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยผู้ร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ และระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า

๑. กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โจทก์ฟ้องบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซึ่มงคล จำกัด เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรีให้ชำระเงินแก่โจทก์ ๖๒,๗๕๒,๔๗๘.๐๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ในต้นเงิน ๓๓,๓๘๖,๐๐๐.๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ เนื่องจากจำเลยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ความคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗

๒. ผู้ร้องยื่นคำโต้แย้งคัดค้านต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งความเห็นตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า

๒.๑ กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้

๒.๒ ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นว่า จำเลยผู้ร้องโต้แย้งเป็นประเด็นข้อพิพาทในคดีนี้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้มีการออกระเบียบ ประกาศข้อกำหนด เกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และให้ส่งสำนวนคดีนี้พร้อมเอกสารไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ต่อไป

กระทรวงยุติธรรมมีหนังสือส่งสำนวนดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว มีมติให้รับคำร้องของผู้ร้องไว้ดำเนินการต่อไป ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ และแจ้งคำสั่งให้กระทรวงยุติธรรมทราบเพื่อแจ้งศาลจังหวัดสุพรรณบุรีต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ววินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้องจำนวน ๑๔ คน และให้รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาต่อไป ๑ คน

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ลงมติเป็นเสียงข้างมากจึงทำคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

คดีมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า

ปัญหาข้อหนึ่ง กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ หรือไม่

ปัญหาข้อสอง ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็น เช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

.....

กล่าวตามหลักการแห่งนิติธรรมหรือนิติรัฐ กฎหมายลำดับสูงรองจากรัฐธรรมนูญหรือการตรากฎหมายจะต้องตราหรือออกโดยองค์กรรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งหมายถึงอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจอธิปไตยฝ่ายนิติบัญญัติหรืออำนาจการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นอำนาจของรัฐสภาเว้นแต่ในประเทศคอมมอนลอว์ (COMMON LAW) จะถือว่าศาลเป็นผู้บัญญัติกฎหมายได้ด้วย แต่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ (CIVIL LAW) เป็นอำนาจของรัฐสภา แต่เพียงองค์กรเดียวที่อาจออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติได้เพียงองค์กรเดียว เว้นแต่กรณีการออกพระราชกำหนด ตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญจะบัญญัติกรณีที่จะออกพระราชกำหนดไว้โดยชัดเจน นอกจากรัฐสภาและฝ่ายบริหารออกพระราชกำหนดแล้วย่อมไม่อาจมีบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรใดอาจออกกฎหมายระดับเดียวกับพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาได้อีก

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ไว้แล้วหลายเรื่องดังต่อไปนี้

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประกาศนาคกรแห่งประเทศไทย เป็นการออกข้อกำหนดโดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ให้อำนาจไว้ และมีผลใช้บังคับได้ทำที่อยู่ในขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นอกจากนี้ ยังได้วินิจฉัยว่า ประกาศของธนาคารพาณิชย์มิใช่ประกาศของทางราชการ และไม่ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้ได้ ซึ่งต่อมาได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๒ ที่ ๘/๒๕๔๒ ที่ ๑๐/๒๕๔๒ ที่ ๑๒ - ๓๕/๒๕๔๒ ที่ ๓๘ - ๔๐/๒๕๔๒ ที่ ๔๑/๒๕๔๒ และที่ ๔๒ - ๔๓/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า ประกาศของธนาคารพาณิชย์ และประกาศนาคกรแห่งประเทศไทย มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

คำวินิจฉัยที่ ๑๔ - ๑๕/๒๕๔๓ และ ที่ ๑๖ - ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ วินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัย

อำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ และคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓ วินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า คำว่า “กฎหมาย” หรือ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่ใช้ในความหมายเฉพาะโดยจะหมายถึงกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งจะมีเพียงพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด และข้อบังคับการประชุมของสภาทั้งสองหรือรัฐสภา หรือกฎหมายที่มีสถานะหรือศักดิ์หรือลำดับชั้นอย่างน้อยเทียบเท่าพระราชบัญญัติ แต่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น เช่น ประมวลกฎหมาย พระธรรมนูญศาลยุติธรรม เป็นต้น อันอาจรวมถึงข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๕ ระเบียบที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๒) มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม มาตรา ๓๒๑ วรรคสอง มาตรา ๓๒๔ (๒) และพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๐ พระราชกฤษฎีกาอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๑ กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒ กฎอัยการศึกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๒ เป็นต้น

คำว่ากฎหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงกฎหมายเฉพาะที่ระบุในรัฐธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญยอมรับบัญญัติไว้เท่านั้น ไม่หมายรวมถึงกฎหมายทุกประเภท เช่น กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี ประกาศ ข้อบังคับ หรือระเบียบเหล่านี้ ซึ่งมีผลบังคับเป็นกฎหมายได้โดยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายตามรัฐธรรมนูญอีกทอดหนึ่ง

ความจริงแล้ว ตามความหมายทางนิติศาสตร์ รัฐธรรมนูญก็มีสถานะเป็นกฎหมายประเภทหนึ่ง ดังปรากฏตามบทบัญญัติในมาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ” แต่เมื่อก้าวถึงกฎหมายในรัฐธรรมนูญจะไม่หมายความรวมถึงรัฐธรรมนูญด้วย หากกล่าวถึงรัฐธรรมนูญด้วยรัฐธรรมนูญจะต้องระบุไว้ชัดเจน ดังเช่นมาตรา ๒๓๓ ที่บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” เป็นต้น ความหมายของ “รัฐธรรมนูญ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันอันมีสถานะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญตามความหมายทางนิติศาสตร์

คำว่า “รัฐธรรมนูญ” ก็คือ “กฎหมาย” ก็คือ เป็นกรณีทีบัญญัติในความหมายเฉพาะเจาะจง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เท่านั้น ซึ่งหากเป็นกฎหมายทั่วไปจะมีการบัญญัติคำนิยามหรือ วิเคราะห์ศัพท์เอาไว้เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถอ่านและทำความเข้าใจกฎหมายได้ แต่เนื่องจาก หลักการที่ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ มีความศักดิ์สิทธิ์ ดังจะเห็น ได้ว่ากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วจะเป็นอันใช้บังคับมิได้ รัฐธรรมนูญ จึงเป็นแม่บทของกฎหมาย รายละเอียดหรือกฎหมายลูกหรือกฎหมายลำดับรองและเป็นกฎหมายแม่บท ให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรใช้หรือตีความและผูกพันปฏิบัติตามจึงมีสถานะเป็นศาสตร์ ทางกฎหมายสูงสุด ต้องอาศัยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะในการบัญญัติ การใช้ และการตีความ รัฐธรรมนูญ มิใช่อยู่ในสถานะแบบกฎหมายสามัญที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงหรือทำความเข้าใจได้ โดยง่าย มิฉะนั้นประชาชนอาจตีความตามความเข้าใจของตน ทำให้เกิดความหมายหลากหลายด้วยเหตุผล ที่ต่างคนต่างอ้างที่มีเหตุผลในทางนิติศาสตร์ กลายเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้งและไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญ อันเป็นการทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญและหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐไป

ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญสมัยใหม่จึงไม่บัญญัติเกี่ยวกับคำนิยามหรืออธิบายหรืออารัมภบทที่มา ขึ้นตอนความหมายของบทบัญญัติในมาตราแต่ละมาตรา และเมื่อมีการขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้หรือ ตีความรัฐธรรมนูญ ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในการบัญญัติ การใช้ และการตีความกฎหมายขึ้นมารับผิดชอบจัดปัญหาขึ้นโดยเฉพาะเท่านั้น มิใช่ปล่อยให้ เป็น ความขัดแย้งทั่วไป หรือปล่อยให้บุคคลหรือคณะบุคคลอื่นมากล่าวอ้างแทนประชาชนหรือปล่อยให้ อ้างว่าเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกันตามอำเภอใจหรือการอ้างเอาหลักการอื่นๆ ที่มีใช่เป็นบท บัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การอ้างว่าเพื่อปฏิรูปการเมือง อ้างเพื่อจัดปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้น ในอนาคต จึงควรใช้รัฐธรรมนูญหรือตีความรัฐธรรมนูญตามแนวทางของตน โดยไม่ยึดหลักการและ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่นนี้จะส่งผลให้เป้าหมายหรือความชัดเจนแน่นอนหรือหลักการตามรัฐธรรมนูญ คลาดเคลื่อนไป อันเป็นการทำลายความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและ อาจกลายเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดไป

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามหลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ มาตรา ๒๖๒ มาตรา ๒๖๓ และมาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖ และมาตรา ๑๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจ พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ส่วนกฎหรือข้อบังคับหรือ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีอยู่ในฐานะเป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญที่ศาลจะพิจารณา ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

เนื่องจากเหตุผลอีกประการหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญยอมรับเฉพาะกฎหมายไม่ว่าจะเรียกเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา กฎอัยการศึก หรืออื่นๆ เท่าที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญหรือที่มีสถานะเทียบเท่ากฎหมายดังกล่าวเท่านั้น ส่วนกฎหรือข้อบังคับหรือกฎหมายลำดับรองประเภทอื่นไม่ได้กล่าวถึง และถือว่าเป็นการออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรตามกฎหมายก็ตาม โดยปกติจึงถือว่ารูปแบบหรือขั้นตอนหรือกระบวนการออกกฎหมายหรือข้อบังคับเหล่านี้มิใช่เป็นอำนาจหน้าที่หรือขั้นตอนหรือกระบวนการออกที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญเหมือนพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ข้อบังคับการประชุมของสภาหรือรัฐสภาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติหรือรับรองไว้โดยชัดแจ้งดังได้กล่าวมาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงน่าจะมีอำนาจจำกัดเฉพาะพิจารณาว่า “กฎหมาย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่น่ามีอำนาจล่วงลึกไปถึงกฎหมายประเภทอื่นด้วย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็เคยมีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้หลายคดีในการวินิจฉัยปัญหาที่ศาลยุติธรรมส่งมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

เห็นว่าตามปัญหาข้อหนึ่งที่ขอให้วินิจฉัยว่า กฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นการออกเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ให้อำนาจไว้ นั้น เป็นการขอให้วินิจฉัยกฎและคำสั่งทางปกครองว่า ขัดกับกฎหมายซึ่งกฎและคำสั่งทางปกครองมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง อีกทั้งเป็นกรณีที่ขอให้วินิจฉัยว่า ขัดกับกฎหมาย จึงมิได้เป็นการขอให้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนปัญหาข้อสองที่ขอให้วินิจฉัยว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๓ เป็นระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ นั้น เนื่องจากระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดดังกล่าวออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งมีใช้องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายปรีชา เฉลิมวิรัชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมกค จำกัด) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ระเบียบและประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยซึ่งเป็นผู้ร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ และระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง

๑. กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๕๒๒/๒๕๓๗ ฟ้องบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมกค จำกัด เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ให้ชำระเงินแก่โจทก์ ๖๒,๗๕๒,๔๗๘.๐๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ในต้นเงิน ๓๓,๓๘๖,๐๐๐.๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ เนื่องจากจำเลยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

๒. ผู้ร้องยื่นคำโต้แย้งคัดค้านต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ โดยส่งความเห็นตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า

๒.๑ กฎและคำสั่งทางการปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๙ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจไว้

๒.๒ ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีพิเคราะห์แล้วเห็นว่า จำเลยกล่าวอ้างว่า ประเด็นข้อพิพาทในคดีนี้เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้มีการออกระเบียบประกาศ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้การพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว ให้ส่งสำนวนคดีนี้พร้อมเอกสารไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีนี้

ประเด็นพิจารณา

กระทรวงยุติธรรมจึงมีหนังสือส่งสำนวนดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มีประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า

ประเด็นที่หนึ่ง กฎและคำสั่งทางการปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ เป็นกฎและคำสั่งทางการปกครองที่ออกเกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มาแล้ว ดังนี้

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิตินบัญญัติ ประกาศนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการออกข้อกำหนดโดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ให้อำนาจไว้ และมีผลใช้บังคับได้เท่าที่อยู่ในขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิตินบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นอกจากนี้ ยังได้วินิจฉัยว่า ประกาศของธนาคารพาณิชย์มิใช่ประกาศของทางราชการ และไม่ใช่นบพบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้ได้ ซึ่งต่อมาได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๒ ที่ ๕/๒๕๕๒ ที่ ๑๐/๒๕๕๒ ที่ ๑๒ - ๓๕/๒๕๕๒ ที่ ๓๘ - ๔๐/๒๕๕๒ ที่ ๔๑/๒๕๕๒ และ ที่ ๔๒ - ๔๓/๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า ประกาศของธนาคารพาณิชย์ และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นนบพบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำวินิจฉัยที่ ๑๔ - ๑๕/๒๕๕๓ และ ที่ ๑๖ - ๑๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ วินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจไว้ และคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นนบพบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓ วินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นนบพบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติความหมายของคำว่า นบพบัญญัติแห่งกฎหมายไว้แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตราต่างๆ จะเห็นว่า มีการแบ่งแยกความหมายของ “กฎหมาย” ออกเป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้แก่ พระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๒๐ และพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า โดยที่กฎหมายเหล่านั้นตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ แต่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเภทที่สอง กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกานอกจากที่จัดอยู่ในประเภทที่หนึ่ง ที่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เป็นต้น และเนื่องจากกฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกานั้น จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท และจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๕๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๐๐ (๒) บัญญัติถึง “กฎหมาย” “กฎ” และ “ข้อบังคับ” คือ กฎหมายทั้งสองประเภท ตามที่กล่าวมาข้างต้น ในขณะที่มาตรา ๒๖๔ บัญญัติเฉพาะ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เพียงอย่างเดียว จึงอนุมานได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์จำกัดขอบเขตของมาตรา ๒๖๔ ไว้เฉพาะกรณีที่ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เท่านั้น ฉะนั้น สิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๔ จะต้องเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เพียงอย่างเดียว กล่าวคือ เป็นกฎหมายประเภทที่หนึ่งตามที่กล่าวข้างต้น มาตรา ๒๖๔ มิได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า “กฎ” “ข้อบังคับ” หรือ “พระราชกฤษฎีกา” ซึ่งเป็นกฎหมายประเภทที่สอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่หนึ่งขอให้อำนาจวินิจฉัยว่า กฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นการออกเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ ให้อำนาจไว้ นั้น เป็นการขอให้อำนาจวินิจฉัยกฎและคำสั่งทางปกครองว่า ขัดกับกฎหมายแม่บท ซึ่งกฎและคำสั่งทางปกครองมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง อีกทั้งเป็นกรณีที่ขอให้อำนาจวินิจฉัยว่า ขัดกับกฎหมายแม่บท จึงมิได้เป็นการขอให้อำนาจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนประเด็นที่สองที่ขอให้อำนาจวินิจฉัยว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ เป็นระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น เนื่องจากระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดดังกล่าวออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งมีองค์กรที่ใช้อำนาจอธิบดีบัญญัติ บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงให้ยกคำร้อง

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งข้อโต้แย้งของบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซึ่มงคล จำกัด จำเลย ว่า ระเบียบประกาศ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายขัดต่อรัฐธรรมนูญ

กระทรวงยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ส่งข้อโต้แย้งของบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซึ่มงคล จำกัด ผู้ร้อง จำเลยคดีแพ่งของศาลจังหวัดสุพรรณบุรี คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ ว่า ระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายที่ออกโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๔๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๕๐ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

๑. กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซึ่มงคล 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 คณะกรรมการ ฯ ก็ถือว่าโรงงานนั้นมีความผิดฐานลักลอบขนย้ายน้ำตาลเมื่อมีน้ำตาลทรายขาดหรือเกินบัญชีต้องชำระเบี้ยปรับ ทั้งๆ ที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ไม่ได้มีบทบัญญัติให้ถือว่าโรงงานนั้นมีความผิด และก็ไม่มีระเบียบ ประกาศ หรือข้อกำหนดตามมาตรา ๑๗ (๑๔) และหรือ (๑๕) ให้ถือเช่นนั้นด้วย แต่สำหรับบางโรงงาน แม้จะมีน้ำตาลขาดหรือเกินบัญชี ก็ไม่ได้ถูกปรับ นอกจากนี้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ออก

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

๓. ศาลจังหวัดสุพรรณบุรี เห็นว่า กรณีนี้ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าประเด็นข้อพิพาทในคดี เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ อีกทั้งยังกล่าวอ้างว่าคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ออกระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงให้การพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๕ บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๖ บัญญัติว่า

“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

และมาตรา ๕๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

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

เห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยระเบียบสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ 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 กำหนดวันเริ่มต้นการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายโรงงานน้ำตาลต่างๆ ในฤดูการผลิตปี ๒๕๓๓/๒๕๓๔ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ และโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และหรือรัฐมนตรี ระเบียบ ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าว ถือว่ามีได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าระเบียบและประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุดังกล่าว จึงให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๕๒๒/๒๕๓๗
ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมกค จำกัด) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กฎและคำสั่งในทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ และระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นโจทก์ ฟ้องบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมกค จำกัด เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๕๒๒/๒๕๓๗ ให้ชำระเงินแก่โจทก์ ๖๒,๗๕๒,๔๗๘.๐๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ในต้นเงิน ๓๓,๓๘๖,๐๐๐.๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ เนื่องจากจำเลยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

จำเลยยื่นคำโต้แย้งคัดค้านต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ว่า กฎและคำสั่งทางการปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีพิเคราะห์แล้วเห็นว่า จำเลยกล่าวอ้างว่า ประเด็นข้อพิพาทในคดีเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้มีการออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๕

เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว ให้ส่งสำนวนคดีนี้พร้อมเอกสารไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีนี้

กระทรวงยุติธรรมจึงมีหนังสือส่งสำนวนดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว มีประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวม ๒ ประเด็น คือ กฎและคำสั่งทางการปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๗ เป็นกฎและคำสั่งทางการปกครองที่ออกเกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ หรือไม่ และระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” ดังนี้ เห็นว่า กรณีที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้นั้น จะต้องเป็นกรณีขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาวินิจฉัยในกรณีเช่นเดียวกันไว้แล้ว คือ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

กรณีตามคำร้อง พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า กฎและคำสั่งทางการปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นการออกเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๗ ให้อำนาจไว้ นั้น เป็นการขอให้วินิจฉัยกฎและคำสั่งในทางปกครองว่า ขัดกับกฎหมายแม่บท ซึ่งกฎและคำสั่งทางการปกครองมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง อีกทั้งเป็นกรณีที่ขอให้วินิจฉัยว่า ขัดกับกฎหมายแม่บท จึงมิได้เป็นการขอให้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนประเด็นที่สองที่ขอให้วินิจฉัยว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ เป็นระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น เนื่องจากระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งมีใช้องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒

อาศัยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว จึงให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายศักดิ์ เตชชาชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๔๕

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริง

บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมกคล จำกัด จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ ได้ถูกกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นโจทก์ฟ้องต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ให้ชำระเบี้ยปรับแก้โจทก์เป็นจำนวน ๖๒,๗๕๒,๔๗๘.๐๘ บาท เนื่องจากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดสุพรรณบุรี

จำเลยได้ยื่นคำโต้แย้งคัดค้านต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ คำโต้แย้งสรุปได้ดังนี้

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๗ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ปฏิบัติต่อโรงงานน้ำตาลต่างๆ โดยไม่เสมอภาคกัน ได้แก่ เมื่อโรงงานน้ำตาลบางโรงงานมีความคลาดเคลื่อนทางตัวเลขของบัญชี คณะกรรมการ ฯ ก็ถือว่าโรงงานนั้นมีความผิดฐานลักลอบขนย้ายน้ำตาลทราย เมื่อน้ำตาลทรายขาดหรือเกินบัญชีต้องชำระเบี้ยปรับต่างๆ ที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ไม่ได้มีบทบัญญัติให้ถือว่าโรงงานนั้นมีความผิด และไม่มีระเบียบ ประกาศ หรือข้อกำหนดตามมาตรา ๑๗ (๑๔) และหรือ (๑๕) ให้ถือเช่นนั้นด้วย แต่สำหรับบางโรงงานแม้จะมีน้ำตาลขาดหรือเกินบัญชี ก็ไม่ได้ถูกปรับ

นอกจากนี้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ออกระเบียบ ประกาศที่เกินเลยไปกว่าที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้และนำกฎหมายลูกบทหรืออนุบัญญัตินั้นไปใช้บังคับกับโรงงานน้ำตาลโดยให้มีผลบังคับย้อนหลังไปก่อนหรือหน้าที่บังคับให้โรงงานน้ำตาลส่งมอบน้ำตาลที่ผลิตได้ให้แก่บุคคลภายนอกนำไปจำหน่ายอันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ มาตรา ๔๖

การกระทำของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งการออกระเบียบ และประกาศไม่อยู่ภายในขอบเขตของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ เป็นการออกกฎหมายคำสั่ง

ทางปกครองที่ไม่ชอบ จึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จำเลยซึ่งเป็นผู้ร้องจึงขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นว่า ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าประเด็นข้อพิพาทในคดีเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และยังคงกล่าวอ้างว่าคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งสำนวนคดีไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ส่งเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ รับเรื่องดังกล่าวไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และแจ้งกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งศาลจังหวัดสุพรรณบุรีทราบ

ข้อพิจารณาวินิจฉัย

ตามคำร้องมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ คือ ระเบียบ ประกาศที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นการออกโดยเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ให้อำนาจไว้ ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ มาตรา ๔๖

ระเบียบและประกาศเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลทรายที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ออกมาใช้บังคับเป็นระเบียบและประกาศที่ไม่ชอบและต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

ดังนั้น กรณีที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้นั้น จะต้องเป็นกรณีขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งบท

บัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๕ ได้ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากับกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

กรณีตามคำร้อง ประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าระเบียบและประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นการออกโดยเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ ให้อำนาจไว้หรือไม่นั้น เป็นการขอให้วินิจฉัยว่าระเบียบและประกาศดังกล่าวขัดกับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ มาตรา ๕๖ ซึ่งระเบียบและประกาศดังกล่าวไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยจึงให้ยกคำร้อง

ส่วนประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าระเบียบและประกาศเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลทรายที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ เป็นระเบียบและประกาศที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจากระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดดังกล่าวออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งไม่ใช่เป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือมีศักดิ์หรือฐานะเทียบเท่ากับกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ได้ ดังนั้นจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 และต้องด้วยมาตรา 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” ซึ่งกฎหมายเช่นนี้ 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

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 ๑๗ 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 อีกทั้งยังนำกฎหมายลูกบทหรืออนุบัญญัติไปใช้บังคับกับโรงงานน้ำตาลโดยมีผลใช้บังคับย้อนหลังไปก่อนหรือหน้าที่ยังบังคับให้โรงงานส่งมอบน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ให้แก่บุคคลภายนอกนำไปจำหน่ายอันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 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 โภค 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

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมงคล จำกัด) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ระเบียบและประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ปลัดกระทรวงยุติธรรมมีหนังสือ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ส่งสำนวนของศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องขอของบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมงคล จำกัด จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ ซึ่งถูกกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นโจทก์ฟ้องต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ให้ชำระเบี้ยปรับแก่โจทก์เป็นจำนวนเงิน ๖๒,๗๕๒,๔๗๘.๐๘ บาท เนื่องจากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดสุพรรณบุรี จำเลยได้ยื่นคำโต้แย้งคัดค้านคำฟ้องของโจทก์เพื่อขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ โดยมีข้อความสรุปได้ดังนี้

บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมงคล จำกัด ได้โต้แย้งว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ออกระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่เกินกว่าที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ให้อำนาจไว้ ทั้งยังอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวปฏิบัติต่อโรงงานน้ำตาลต่างๆ อย่างไม่เสมอภาคกัน กล่าวคือ มีการกล่าวโทษและลงโทษให้โรงงานน้ำตาลบางแห่งชำระค่าปรับ แต่ไม่ลงโทษโรงงานอื่นที่กระทำผิดอันถือเป็นการเลือกปฏิบัติ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ออกกฎและคำสั่งทางปกครองที่เกินกว่ากฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมงคล จำกัด จึงขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ใน ๒ ประเด็น คือ

๑. กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจไว้

๒. ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ มาใช้บังคับนั้น เป็นระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นเรื่องที่ศาลยุติธรรมส่งมาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงรับไว้ดำเนินการตามข้อ ๑๐ ของข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า

ประเด็นที่หนึ่ง กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต้องเป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น มิใช่ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ กฎซึ่งออกโดยฝ่ายปกครอง ดังนั้น จากประเด็นในคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยนั้น เป็นเรื่อง que se que ให้พิจารณาเกี่ยวกับกฎและคำสั่งทางปกครอง ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนด เกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ นั้น มิได้เป็นการขอให้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่อยู่ใน อำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยยกคำร้อง

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อมร รัชศาสตร์ ตูลาการศาสตราจารย์ธรรมนุญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมกค จำกัด) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๕๒๒/๒๕๓๗ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำร้อง บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมกค จำกัด ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า ระเบียบและประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งออกตามพระราช บัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริง

๑. ผู้ร้อง คือ บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมกค จำกัด ซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำ ที่ ๑๕๒๒/๒๕๓๗ ที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องให้ผู้ร้องชำระเบี้ยปรับให้แก่ โจทก์เป็นจำนวนเงิน ๖๒,๗๕๒,๔๗๘.๐๘ บาท เนื่องจากผู้ร้องได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

๒. เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ผู้ร้องได้ยื่นคำโต้แย้งคัดค้านต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ดังนี้

๒.๑ การแต่งตั้งผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ประกอบกับมาตรา ๔ และการเข้าดำรงตำแหน่งตาม มาตรา ๑๒ และการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ รวมถึงการประชุม กรรมการจะต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ โดยถือเป็นสิทธิเฉพาะตัว

๒.๒ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายใช้อำนาจหน้าที่ได้เมื่อได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง ถึงวรรคสี่ ของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ให้ครบถ้วนก่อน

๒.๓ ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๗ นั้น คณะกรรมการ ฯ ได้ดำเนินการเพียงบางส่วนของอนุมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อนุมาตรา (๑๓) เกี่ยวกับการกำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณ น้ำตาลทรายให้โรงงานน้ำตาลผลิตแต่ละปี แต่ไม่ได้ดำเนินการตามอนุมาตรา (๑๔) และอนุมาตรา (๑๕) นอกจากนั้นเมื่อบริษัทน้ำตาลรีไฟน์ซิงมกค ฯ มีความคลาดเคลื่อนทางตัวเลขของบัญชี แม้จะไม่มี

ระเบียบ ประกาศ หรือข้อกำหนดตามอนุมาตรา (๑๔) และหรือ (๑๕) คณะกรรมการ ฯ ก็ถือว่า โรงงานมีความผิดต้องชำระเบี้ยปรับ ส่วนบางโรงงานน้ำตาล แม้จะมีน้ำตาลขาดหรือเกินบัญชีก็หาได้ ถูกปรับไม่

๒.๔ คณะกรรมการ ฯ ได้ออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดที่เกินกว่าพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ให้อำนาจไว้ และนำอนุบัญญัติไปใช้บังคับกับบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซึ้งมกค จำกัด โดยมีผลใช้บังคับย้อนหลังเป็นอันไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ มาตรา ๔๖

๒.๕ การกระทำของคณะกรรมการ ฯ เกี่ยวกับการออกกฎและคำสั่งทางปกครองดังที่ กล่าวมา จึงไม่อยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ จึงเป็นการออกคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่ต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ข้อพิจารณาตามคำร้อง

ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔ สองข้อ คือ

๑. กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งที่เกินขอบเขตของพระราช บัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ให้อำนาจไว้

๒. ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลทราย ฯ ที่คณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทรายออกมาใช้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๐ ซึ่งว่าด้วยเสรีภาพในการประกอบ กิจการ หรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

ข้อกฎหมาย

๑. ในชั้นแรก ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณารับคำร้องนี้ไว้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔ เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมส่งมาตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ (ก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดดำเนินการ)

๒. ในชั้นพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญตั้งประเด็นพิจารณาว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนด ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ไม่ใช่ “บทบัญญัติตามกฎหมาย” ตามมาตรา ๒๖๔ โดย อ้างถึงคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ ว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาล รัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ได้ ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดย องค์กรที่ใช้อำนาจนิตินบัญญัติ”

ความเห็นเบื้องต้น

กรณีนี้ข้าพเจ้าเห็นแย้งในข้อกฎหมายที่ว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามแนวคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ (ดังมีรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป) ส่วนในข้อเท็จจริงนั้นเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่ ส่วนคำร้องบางส่วนที่ไม่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญชอบที่จะให้ผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงพิจารณาต่อไป

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องโดยตรง

๑. มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

๒. มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

“การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

๓. มาตรา ๑๕๘ “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

“ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

๔. มาตรา ๒๖๕ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

“คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้คดีทั้งปวงแต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

๕. มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

“ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

ความเห็น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒ ที่วินิจฉัยว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ได้ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนี้ด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. ศาลรัฐธรรมนูญควรเคารพการใช้ดุลพินิจของศาลยุติธรรมที่เห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดต้องด้วยบทบัญญัติในมาตรา ๖” แล้วส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัย เพราะศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้ดุลพินิจก่อนว่า “กฎหมาย” คืออะไร ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมีสิทธิที่จะใช้ดุลพินิจนี้ เมื่อได้รับการศึกษาอบรมมาว่า “กฎหมาย” มีความหมายกว้างกว่า “พระราชบัญญัติ” ก็ชอบจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในเนื้อหาสาระ และสภาพบังคับใช้ของกฎหมายมากกว่าจะดูองค์ที่ตรากฎหมาย หรือรูปแบบของกฎหมาย เพราะศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตีความเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ (เช่น เรื่องสิทธิ, หน้าที่, อำนาจหน้าที่) มากกว่าจะดูชื่อกฎหมาย หรือองค์กรใดออกกฎหมายนั้น

ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจจะบีบความหมายของกฎหมาย (Law) ในมาตรา ๒๖๔ และมาตราอื่นให้เหลือเพียงกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า พระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา (Act of Parliament) เท่านั้น เพราะนักนิติศาสตร์ทั่วโลกให้ความหมายของคำว่ากฎหมายเป็นอย่างกว้างทั้งสิ้น (ดูคำอธิบายข้อ ๖) ถ้ารัฐธรรมนูญต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความพระราชบัญญัติว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็คงจะระบุไว้เลยว่า “บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา” แล้ว

๒. ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสูงสุดที่มีหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญ (Constitution) ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ (Supreme Law of the Land) หากมีบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดๆ ไม่ว่าในชื่อใดๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาว่าขัดหรือแย้งจริงหรือไม่ หากขัดหรือแย้งก็ต้องวินิจฉัยให้บทบัญญัตินั้นใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ การแจกแจง คำว่า “กฎหมาย, กฎ หรือข้อบังคับใดๆ” ของมาตรา ๖ น่าจะเป็นความพยายามที่แสดงว่ากฎหมายมีหลายรูปแบบ มีหลายชื่อ แต่มาสรุปไว้เพียง ๓ ชื่อ และเห็นว่าในมาตรานี้ควรแจกแจงไว้ ส่วนในบางมาตราไม่แจกแจงไว้โดยเห็นว่าคำว่า “กฎหมาย” กว้างเพียงพอแล้ว ถ้าจะเขียนทั้ง ๓ คำ ไว้ทุกแห่งต่อไปก็จะเกิดความเข้าใจผิดได้ว่า กฎ และข้อบังคับไม่เป็นกฎหมายก็ได้

อนึ่ง ในรัฐธรรมนูญมีวลีว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หลายสิบแห่งโดยคำว่า “กฎหมาย” นี้ต่างก็เป็นกฎหมายตามความหมายอย่างกว้างทั้งสิ้น

๓. การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติมาตรา ๖ ไว้เช่นนี้ เพราะตระหนักดีว่า กฎหมาย (Law) มีหลายประเภท หลายระดับ หลายชื่อ ไม่ได้มีเฉพาะพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด (ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร แต่มีผลเหมือนพระราชบัญญัติ เมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วตามมาตรา ๒๑๘ วรรคห้า) นอกจากนั้นอาจมีกฎ และข้อบังคับต่างๆ อีกหลายประเภท เช่น กฎอัยการศึกที่ใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจงตัวบุคคลที่ถือว่าเป็นกฎหมาย หากกฎหมาย กฎ และข้อบังคับ ๑ เหล่านั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่มีการวินิจฉัยให้ได้ จึงตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมา ถ้าศาลรัฐธรรมนูญไม่ยอมทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยจากการกระทำในรูปแบบต่างๆ ของรัฐก็ไม่ทราบว่าจะตั้งมาทำไม (Raison d'etre)

อนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย” ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าคำว่า “กฎหมาย” ในรัฐธรรมนูญมาตรานี้มีความหมายอย่างกว้าง มิฉะนั้นศาลซึ่งมีหลายประเภทคงจะพิพากษาคดีไม่ได้

หลายประเภท เมื่อคำว่า “กฎหมาย” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ มีความหมายอย่างกว้าง ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะมาตีความคำว่า “กฎหมาย” ในมาตรา ๒๖๔ ให้เป็นอย่างแคบ

๔. ข้อโต้แย้งว่า กฎ ข้อบังคับ ต่างๆ มักจะตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร หรือหน่วยการปกครอง เมื่อมีปัญหาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ก็ให้เป็นอำนาจของศาลปกครองวินิจฉัยได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงเขตอำนาจของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ แล้ว เห็นว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบหรือขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมีแต่อำนาจที่จะพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย เท่านั้น

๕. แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๑๕๘ ไม่ตรงกันอยู่บ้าง คือมาตรา ๒๖๔ ระบุว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ...” ส่วนมาตรา ๑๕๘ ระบุว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ... ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี” ก็ตาม ก็ควรถือว่า “กฎ ข้อบังคับ” เป็นกฎหมายชนิดหนึ่ง (ดูข้อ ๒ และข้อ ๖) ที่จะรวมอยู่ในความหมายของคำว่า “กฎหมาย” ในมาตรา ๒๖๔ ได้ เพราะสอดคล้องเข้ากันได้ (Compatible) ไม่ขัดแย้งจนเข้ากันไม่ได้ ก็ย่อมเป็นที่รับได้ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปของการตีความ

ความไม่สอดคล้องกันของสองมาตรานี้เมื่อเกิดปัญหาทางปฏิบัติก็น่าจะพิจารณาหาทางแก้ไขโดยยึดหลักของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องตีความให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนี้

๕.๑) โดยที่ขณะนี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ จึงเป็นการชอบที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะพิจารณาส่งเรื่องประเภทใดที่เกี่ยวกับ ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และเรื่องจากองค์กรอิสระไปทางศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่ถ้าจะส่งไปทางศาลปกครองก็ควรส่งเฉพาะ “เรื่องของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น” (ดูคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓)

๕.๒) อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ (ดูข้างต้น) ก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจศาลปกครองวินิจฉัยความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ในทางตรงข้ามมีการใช้คำว่า “ตามกฎหมาย” ถึง ๓ แห่ง จึงเห็นได้ว่า ศาลปกครองมีหน้าที่พิจารณา “ความชอบด้วยกฎหมาย” เท่านั้นไม่ล่วงเลยมาถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

แม้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ ซึ่งออกมายายความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ก็ยังบัญญัติอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งไว้ ๖ ประการ ซึ่งก็ไม่ระบุให้มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ นอกจากมาตรา ๕๓ ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎ หรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ...” ซึ่งถือได้ว่ามีเหตุผลรองรับฟังได้ เพราะเป็นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง คือ ฝ่ายบริหาร เท่านั้น แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจหมายถึงบุคลากรของรัฐนอกอำนาจบริหารก็ได้

คำว่า “กฎ” มีนิยามในมาตรา ๓ ว่า ได้แก่ “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการเฉพาะ”

ส่วนคำว่า ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในกฎหมายศาลปกครองนี้จะตรงกับมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ และมาตรา ๑๕๘ แห่งรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งใช้คำว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นความไม่สอดคล้องที่มีนัยสำคัญ เพราะศาลปกครอง และผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ มีหน้าที่ดูแลเพียงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย ยิ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ ยิ่งต้องพิจารณาด้านความชอบธรรมเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๑๕๗ (๑) (ข) ที่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง “ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม”

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องทำตนเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการตีความว่า กฎหมาย กฎ ข้อบังคับใดว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อย่างน้อยก็ในเรื่องที่เกี่ยวพันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง (ไม่ใช่อนุบัญญัติชั้นรองลงไป) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีขีดความสามารถ (Competency) ตรง และสูงกว่าศาลปกครอง จึงไม่น่าจะมอบให้ไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองโดยรัฐธรรมนูญไม่ระบุไว้

อนึ่ง คำว่า “ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” น่าจะถือว่าเบากว่า กว้างกว่าคำว่า “ขัด” หรือ “แย้ง” ต่อรัฐธรรมนูญในแง่ที่ว่าไม่ไปในทิศทางเดียวกัน ส่วนคำว่า “ขัด” คือ ขัดขวางกันทางไม่ให้ดำเนินการได้ต่อไป ซึ่งเบากว่าคำว่า “แย้ง” ซึ่งหมายความว่าสวนไปในทางตรงกันข้าม (ศัพท์ทางกฎหมายเหล่านี้รวมถึงคำว่า “ชอบด้วยกฎหมาย”, “ชอบธรรม”, “ชอบด้วยอำนาจหน้าที่”) เป็นหน้าที่ของนักรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์จะต้องพิจารณาแยกแยะให้ชัดเจนต่อไป

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะมีข้อตกลงวิธีปฏิบัติ (Modus Operandi) ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ (ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘) ก็ควรให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ ที่จะส่งเรื่องใดไปศาลใด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ มาตรา ๑๗

สำหรับกรณีที่กำลังพิจารณาอยู่นี้ เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญควรพิจารณาคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ในมาตรา ๒๖๕ ให้กว้างกว่า “พระราชบัญญัติ” มิฉะนั้นก็เท่ากับโยนความยากลำบากกลับไปให้ผู้ร้องต้องไปร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ และ ๑๕๘ ซึ่งเมื่อถึงขั้นนั้นศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องรับพิจารณาอยู่ดี ดังที่เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ ว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ มีอำนาจเสนอ “ระเบียบ” ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๖. ความหมายของคำว่า “กฎหมาย” และลำดับชั้นของกฎหมาย

สำหรับความหมายของคำว่า “กฎหมาย” และหลักเกณฑ์จะใช้พิจารณาว่า กฎ ข้อบังคับ ชนิดใดเป็นกฎหมายบ้างนั้นมีเจ้าตำราไทยได้เขียนไว้โดยละเอียดอยู่มาก เช่น ศาสตราจารย์ ดร.หยุดแสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อุทัย, ๒๔๕๓) ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๓), และศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๘) เจ้าตำราเหล่านี้ล้วนก็ให้ความหมายของกฎหมายไว้อย่างกว้าง และมีคำอธิบายความหมายของกฎหมายแต่ละอย่างไว้โดยละเอียด

ในที่นี้ขอแสดงลำดับชั้นของกฎหมาย ของเจ้าตำรา ๒ ท่าน คือ

๖.๑) มานิตย์ จุมปา, ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒)

น. ๔๕ - ๔๕, จัดลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษรตามรูปแบบ และองค์กรที่ตราไว้ ดังนี้

- (๑) รัฐธรรมนูญ
- (๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- (๓) พระราชบัญญัติ
- (๔) พระราชกำหนด

- (๕) พระราชกฤษฎีกา
- (๖) กฎกระทรวง
- (๗) กฎหมายที่ตราโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖.๒) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ (กรุงเทพ : นิติธรรม, ๒๕๓๘, น. ๑๔, ๗๔ - ๑๓๓) จัดลำดับศักดิ์และฐานะของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ดังนี้

- (๑) รัฐธรรมนูญ
- (๒) พระราชบัญญัติ
- (๓) พระราชกำหนด
- (๔) ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น

กฎอัยการศึก

- (๕) พระราชกฤษฎีกา
- (๖) กฎกระทรวง
- (๗) กฎ และประกาศขององค์กรอื่นๆ เช่น ประกาศของคณะกรรมการกลาง
ป้องกันการค้ากำไรเกินควร, กฎมหาเศรษฐสมาคม, กฎคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- (๘) ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดทั้งหลาย
- (๙) กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรกระจายอำนาจ เช่น ข้อบัญญัติ
จังหวัด, เทศบัญญัติ, ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ฯลฯ

(๑๐) มติคณะรัฐมนตรี

สำหรับ กฎ ข้อบังคับตามข้อ (๔) ถึงข้อ (๑๐) บางเรื่องจะมีฐานะเป็นกฎหมาย เมื่อเข้าองค์ประกอบของการเป็นกฎหมาย ส่วนบางเรื่องก็ไม่ใช่กฎหมาย ซึ่งมีการอธิบายไว้โดยละเอียดในตำราเหล่านั้น

๗. ความหมายของคำว่ากฎหมายจาก Black's Law Dictionary, ๑๕๕๐, pp. ๘๘๔ - ๘๘๕

โดยที่ Black's Law Dictionary เป็นที่นิยมใช้เป็นหลักในการศึกษากฎหมายในนานาประเทศกว่า ๑๐๐ ปีได้ให้ความหมายของกฎหมาย, สิ่งที่มีใช้กฎหมาย และที่มาของกฎหมายโดยสรุป (โดยไม่ขออ้างตัวบท และคำพิพากษาของศาลมา ณ ที่นี้) ที่ควรรับไว้ประกอบการพิจารณา ดังนี้

กฎหมาย คือ

๑) สิ่งที่ได้บัญญัติ, ประสิทธิ์ประสาท, สถาปนาขึ้นไว้

๒) ตัวกฎข้อบังคับการกระทำ หรือความประพฤติ โดยองค์อำนาจที่ควบคุมอยู่ และมีความผูกพันทางกฎหมาย

- ๓) สิ่งที่ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามโดยประชาชน มิฉะนั้นจะถูกบังคับ หรือต้องรับผลทางกฎหมาย
- ๔) กฎหมาย คือ การแสดงออกของเจตนารมณ์ของอำนาจสูงสุดของประเทศ
- ๕) กฎหมายของประเทศจะพบได้ในการตรากฎหมาย และรัฐธรรมนูญตามที่ศาลจะตีความ ถ้าปราศจากกฎหมายที่ตราขึ้นจะถือว่าคำสั่งคำวินิจฉัยของศาลเป็นกฎหมายก็ได้
- ๖) ตามหลักกฎหมายโบราณของอังกฤษ กฎหมายรวมถึงคำสาบาน หรือปฏิญาณของบุคคล
- ๗) ใช้ความว่ากฎหมายในทางตรงข้ามกับคำว่า “ความจริง” เช่นประเด็นกฎหมายตรงข้ามถึงประเด็น ข้อเท็จจริง
- ๘) เนื้อหาของหลักการ มาตรฐาน และข้อบังคับที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐบาล
- ๙) คำสั่งที่ผูกพันให้บุคคลปฏิบัติตาม หรือไม่ให้ปฏิบัติตามในเรื่องหนึ่งเรื่องใด
- ๑๐) รัฐธรรมนูญ, บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
- ๑๑) ข้อบัญญัติท้องถิ่น (county)
- ๑๒) กฎหมายที่บัญญัติขึ้นอย่างชัดเจน (Positive Law) หรือหลักเกณฑ์ และวิธีการของกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งต่างกับหลักความชอบธรรม (Equity)
- ๑๓) ร่างกฎหมายที่ประธานของสองสภารับรอง
- ๑๔) กฎข้อบังคับการกระทำของบุคคลโดยคำนึงถึงการกระทำทางภายนอกเท่านั้น โดยมีองค์อำนาจที่ตั้งขึ้นเป็นผู้บังคับใช้
- ๑๕) ข้อบังคับระเบียบของหน่วยงานบริหาร
- ๑๖) คำตัดสินของศาล คำวินิจฉัย คำสั่งศาล
- ๑๗) กฎหมายของมลรัฐ/กฎหมายที่ออกโดยกระบวนการริเริ่มของประชาชน
- ๑๘) ความเห็นของตุลาการ (แต่ละคน)
- ๑๙) ข้อบังคับท้องถิ่น
- ๒๐) ประเพณีแห่งท้องถิ่นที่ยึดถือกันมานาน ซึ่งมีอำนาจบังคับใช้เยี่ยงกฎหมาย
- ๒๑) เทศบัญญัติ
- ๒๒) ประกาศของผู้ว่าราชการมลรัฐ
- ๒๓) มติของสภามลรัฐที่ผู้ว่าราชการรับรอง
- ๒๔) บทแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลายลักษณ์อักษร

- ๒๕) กฎข้อบังคับความประพฤติของพลเมือง ที่กำหนดว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิดห้ามทำ
- ๒๖) กฎข้อบังคับความประพฤติของพลเมืองที่กำหนดขึ้น โดยอำนาจสูงสุดของรัฐ
- ๒๗) กฎข้อบังคับที่กำหนดขึ้นโดยอำนาจนิติบัญญัติของรัฐ
- ๒๘) ข้อบังคับของศาล
- ๒๙) ข้อบังคับเกี่ยวกับคำวินิจฉัยที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป และสำนักเนติบัณฑิตและศาลชั้นรองยอมทำตาม

- ๓๐) ข้อบังคับที่ออกโดยรัฐบาล
- ๓๑) ศาสตร์ หรือระบบของหลักกฎหมาย หรือข้อบังคับ ความประพฤติของมนุษย์
- ๓๒) กฎหมายลายลักษณ์อักษรตามที่ศาลสูงสุดของมลรัฐเข้าใจว่าเป็นกฎหมาย
- ๓๓) ข้อบัญญัติ หรือการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติ
- ๓๔) ระเบียบกระทรวงกลาโหม

ข้อสังเกตของ Black's Law Dictionary

- ๑) มติร่วมกันของสภาไม่ถือเป็นกฎหมาย (เพราะประธานาธิบดี ประมุขของรัฐยังไม่ได้ลงนาม)
- ๒) มติของสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นกฎหมาย
- ๓) กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ออกโดยสภานิติบัญญัติ ถ้าขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย
- ๔) กฎหมายมีที่มาจากคำพิพากษาที่วางไว้เป็นบรรทัดฐาน, จากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือจากจารีตประเพณี

สรุปหลักเกณฑ์และองค์ประกอบของกฎหมายตามความเห็นของข้าพเจ้า คือ

- ๑) กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับความประพฤติของบุคคลโดยทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจงและบังคับใช้อยู่ภายในขอบเขตพื้นที่หนึ่ง

เรื่องลักษณะบังคับของกฎหมายก็เป็นที่น่าสนใจที่กฎหมายในเมืองไทยมีจุดเน้นที่การบังคับใช้ ต่างกับในอารยประเทศที่เน้นว่าเป็นข้อตกลงที่ประชาชนเห็นดีงามและช่วยกันปฏิบัติตามกฎหมายของเขาจึงศักดิ์สิทธิ์ เพราะใช้ได้จริง พลเมืองดีของเขาจึงชื่อว่า “Law abiding citizen”

- ๒) กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นโดยสถาบันที่มีอำนาจออกกฎหมายนั้น เช่น ในระดับชาติการตราพระราชบัญญัติของประเทศในอังกฤษทำโดยสภาผู้แทนราษฎร สภาขุนนาง และกษัตริย์ (เรียกว่า The King in Parliament), ของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และ

ประธานาธิบดี ของไทยในระดับชาติ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และพระมหากษัตริย์ (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ จึงเป็นการวางหลักที่ผิดพลาด เพราะกฎหมายควรจะต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาและขั้นตอนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อพระมหากษัตริย์ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ตามมาตรา ๕๓ - ๕๔) ในระดับท้องถิ่น ก็ตราโดยสภาของท้องถิ่น และผู้มีอำนาจลงนามสั่งบังคับใช้ นอกจากนี้กฎหมายระดับสูงอาจมอบอำนาจให้องค์กรระดับรองลงมาตราอนุบัญญัติระดับรองๆ ได้อีก โดยมีผลเป็นกฎหมายใช้บังคับได้เช่นกัน

หลักสำคัญในเรื่องนี้สำหรับประเทศประชาธิปไตย คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ฉะนั้น บรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ จะต้องออกมาโดยความเห็นชอบของประชาชน (Consent of the Governed) เมื่อประชาชนพอใจแล้วก็นับว่าใช้ได้ ต่างกับกฎหมายในสังคมเผด็จการ ซึ่งจะรับใช้ผู้เผด็จการ โดยรับรองการกระทำที่กดขี่ข่มเหงต่างๆ ว่าชอบด้วยกฎหมายแล้ว

โดยที่กฎหมายต้องออกมาใช้บังคับหลายระดับ เช่น กฎหมายระดับชาติ กฎหมายระดับเทศบาล กฎหมายระดับองค์การบริหารส่วนตำบล กฎเกณฑ์และวิธีการตราจึงต่างกัน แต่ในสังคมประชาธิปไตยต้องโยงใยไปถึงจุดที่ว่าประชาชนเป็นผู้อนุญาตให้ตราขึ้น

๓) กฎหมาย คือ บรรดา กฎ ข้อบังคับทั้งหลายที่มีลักษณะที่จะใช้บังคับแก่ประชาชนได้ สิ่งใดที่ใช้บังคับไม่ได้ไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เน้นลักษณะการบังคับใช้ เช่น

(๑) มาตรา ๕๓ ว่า “ร่างพระราชบัญญัติ ... พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” และ

(๒) มาตรา ๒๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อมีพระราชดำริประการใด (ขั้นตอนดำเนินการ).... และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

๔) นอกจากนี้มีหลายมาตราที่เน้นลักษณะบังคับเป็นหลักของกฎหมาย เช่น มาตรา ๒๑๘ ว่า “...พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” กฎหมายเมื่อตราขึ้นใช้บังคับแล้วต้องมีกระบวนการที่จะบังคับใช้ (Execution หรือ Rule Application) เพื่อให้คุณแก่ผู้ปฏิบัติตามและให้โทษแก่ผู้ฝ่าฝืน ซึ่งมักอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานฝ่ายปกครอง (Executive หรือ Administrative agencies)

๕) กฎหมายอาจกำหนดวิธีการพิจารณาลงโทษผู้ฝ่าฝืน (Rule Adjudication) ซึ่งมักเป็นหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ แต่กฎหมายรองอาจบัญญัติให้ฝ่ายบริหารตัดสินลงโทษผู้ฝ่าฝืนได้ในกรณีที่เป็นโทษเบา

สรุปได้ว่า คำว่า “กฎหมาย” ในรัฐธรรมนูญ หากมิได้บังคับว่าให้หมายความเพียงพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่รัฐสภานุมัติแล้ว ก็ควรจะใช้ในความหมายกว้างเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๖ และมาตรา ๑๕๘ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยโดยเสมอหน้ากัน ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ ทั้งการใช้กฎหมายในความหมายอย่างกว้างในมาตรา ๒๖๔ จะไม่ทำให้เกิดความเสียหายใดๆ ทั้งยังสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง เพียงแต่อาจจะทำให้มีกรณีส่งจากศาลยุติธรรมมาศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องห้ามเด็ดขาด เพราะประชาชนอาจร้องเรียนผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

ข้อสำคัญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญควรถือเป็นหน้าที่หลักของศาลที่จะตีความรัฐธรรมนูญ มากกว่าจะมอบอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญให้แก่ศาลปกครอง หรือสถาบันอื่น

ดังนั้น จึงควรรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยในเนื้อหาของคำร้องต่อไป

คำวินิจฉัย

จากเหตุผลดังที่ได้พิจารณามาจึงขอวินิจฉัย ดังนี้

๑. ให้ถือว่าระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนด ที่ผู้ร้องร้องมามีฐานะเป็นกฎหมายตาม มาตรา ๒๖๔ เช่นเดียวกับเป็นกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับตามมาตรา ๖ ทั้งสอดคล้องกับมาตรา ๑๕๘ ที่ศาลรัฐธรรมนูญควรรับวินิจฉัยได้ โดยไม่ต้องผลัดภาระให้ผู้ร้องต้องไปดำเนินการผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๒. ให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยในส่วนเนื้อหาของคำร้องว่าขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

๓. กรณีการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เฉพาะส่วนที่ฝ่าฝืน บทบัญญัติของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗อยู่นอกเหนืออำนาจของศาลรัฐธรรมนูญผู้เสียหายจึงอาจดำเนินการฟ้องต่อศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง ต่อไป

ศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๔

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔

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 รีไฟน์ซึ่มมกค 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 เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดี”

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 ๔/๒๕๕๒ และคำวินิจฉัยของศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๕๒

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงได้ความว่า กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นโจทก์ฟ้องบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซึ้งมกค จำกัด จำเลยข้อหาฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขอให้ชำระเบี้ยปรับแก้โจทก์เป็นเงินจำนวน ๖๒,๗๕๒,๔๗๘.๐๘ บาท ปราบฎตามคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ ของศาลจังหวัดสุพรรณบุรี

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา จำเลยได้ยื่นคำโต้แย้งคัดค้านว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๗ ปฏิบัติต่อโรงงานน้ำตาลต่างๆ โดยไม่เสมอภาคกัน เช่น เมื่อโรงงานน้ำตาลบางโรงงานมีความคลาดเคลื่อนทางตัวเลขของบัญชี คณะกรรมการฯ ก็ถือว่าโรงงานนั้นมีความผิดฐานลักลอบขนย้ายน้ำตาลเมื่อมีน้ำตาลทรายขาดหรือเกินบัญชีต้องชำระเบี้ยปรับ ทั้งๆ ที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ไม่ได้มีบทบัญญัติให้ถือว่าโรงงานนั้นมีความผิด และก็ไม่มีระเบียบ ประกาศ หรือข้อกำหนดตามมาตรา ๑๗ (๑๔) และหรือ (๑๕) ให้ถือเช่นนั้นด้วย แต่สำหรับบางโรงงานแม้จะมีน้ำตาลขาดหรือเกินบัญชี ก็ไม่ได้ถูกปรับ นอกจากนี้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดที่เกินเลยไปกว่าที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้และนำกฎหมายลูกบทหรืออนุบัญญัตินั้นไปใช้บังคับกับโรงงานน้ำตาลโดยให้มีผลบังคับย้อนหลังไปก่อนหรือหน้าที่บังคับให้โรงงานน้ำตาลส่งมอบน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ให้แก่บุคคลภายนอกนำไปจำหน่ายอันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ มาตรา ๔๖ การกระทำดังกล่าวข้างต้น เป็นการออกกฎและคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องตามรัฐธรรมนูญ จำเลยจึงขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งสำนวนคดีไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีปัญหาตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า

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

๒. ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ ออกมาใช้บังคับเป็นระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

ตามปัญหาข้อแรกที่ว่า กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ ให้อำนาจไว้ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นการขอให้วินิจฉัยกฎและคำสั่งทางปกครองว่าขัดกับกฎหมายแม่บท ซึ่งกฎและคำสั่งทางปกครองไม่ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

ปัญหาข้อต่อมาที่ว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ เป็นระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่าระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดดังกล่าวออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บทบัญญัตินี้จึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๒

อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมาดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ