

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 ๐๒๐๑/๓๔๐๗๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ 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 ๒๖๔

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 ประกาศนาคาการแห่งประเทศไทยที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการนาคาการพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ให้อำนาจไว้ และมีผลใช้บังคับได้เท่าที่อยู่ในขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ประกาศนาคาการแห่งประเทศไทยดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ 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