

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ 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 เนื่องจากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประกาศระเบียบ และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ คัดค้านคำฟ้องของโจทก์ เพื่อขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สรุปคำโต้แย้ง ดังนี้

๑. 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

๒. นอกจากนั้นคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ออกระเบียบ ประกาศข้อกำหนดที่เกินเลยไปกว่าที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้และนำกฎหมายลูกบทหรืออนุบัญญัตินั้นไปใช้บังคับกับโรงงานน้ำตาลให้มีผลบังคับย้อนหลังไปก่อภาระหรือหน้าที่บังคับให้โรงงานน้ำตาลส่งมอบน้ำตาลทรายที่ผลิตให้แก่บุคคลภายนอกนำไปจำหน่ายอันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ มาตรา ๕๖

๓. การกระทำของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าวข้างต้น เป็นการออกกฎและคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องตามรัฐธรรมนูญ จำเลยซึ่งเป็นผู้ร้องจึงขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีหรือการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นว่า ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าประเด็นข้อพิพาทในคดีเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และยังกล่าวอ้างว่าคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว 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 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น 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 ประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่ากฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นการออกโดยเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๗ ให้อำนาจไว้ นั้น เป็นการขอให้วินิจฉัยกฎและคำสั่งทางปกครองว่าขัดกับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๗ อันเป็นกฎหมายแม่บทนั้น เห็นว่า กฎและคำสั่งทางปกครองไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง กรณีจึงมิได้เป็นการขอให้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๗ เป็นระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น เนื่องจากระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดดังกล่าวออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บทบัญญัติดังกล่าวไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๔๒

อย่างไรก็ตาม แม้กรณีตามคำร้องจะไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือระเบียบ ตลอดจนประกาศและข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล ที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ แต่ผู้ร้องน่าจะมีสิทธิยื่นคำร้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อศาลปกครองพิจารณาได้ หรืออาจใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าวด้วยตนเองก็ได้ หากกรณีดังกล่าวมิได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรมเสียก่อน

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. กระทบ ทงธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ