

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อมร รัชศาสตร์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 การแต่งตั้งผู้แทนชาวไร้อ้อยและผู้แทนโรงงานตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 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

“คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวงแต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

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 ๓ 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 ๒๔/๒๕๕๓ ว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ มีอำนาจเสนอ “ระเบียบ” ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๖. ความหมายของคำว่า “กฎหมาย” และลำดับชั้นของกฎหมาย

สำหรับความหมายของคำว่า “กฎหมาย” และหลักเกณฑ์จะใช้พิจารณาว่า กฎ ข้อบังคับ ชนิดใดเป็นกฎหมายบ้างนั้นมีเจ้าตำราไทยได้เขียนไว้โดยละเอียดอยู่มาก เช่น ศาสตราจารย์ ดร.หยุดแสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อุทัย, ๒๕๕๓) ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๕๓), 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, ๒๕๕๒)

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 การแสดงออกของเจตนาของอำนาจสูงสุดของประเทศ
- 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) กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาอย่างชัดเจน (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) ในระดับท้องถิ่นก็ตราโดยสภาของท้องถิ่น 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