

## 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 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็น เช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

.....

กล่าวตามหลักการแห่งนิติธรรมหรือนิติรัฐ กฎหมายลำดับสูงรองจากรัฐธรรมนูญหรือ การตรากฎหมายจะต้องตราหรือออกโดยองค์กรรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งหมายถึงอำนาจนิติบัญญัติหรือ อำนาจอธิปไตยฝ่ายนิติบัญญัติหรืออำนาจการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นอำนาจของรัฐสภา เว้นแต่ในประเทศคอมมอนลอว์ (COMMON LAW) จะถือว่าศาลเป็นผู้บัญญัติกฎหมายได้ด้วย แต่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ (CIVIL LAW) เป็นอำนาจของรัฐสภา แต่เพียงองค์กรเดียวที่อาจออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติได้เพียงองค์กรเดียว เว้นแต่กรณี การออกพระราชกำหนด ตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญ จะบัญญัติกรณีที่จะออกพระราชกำหนดไว้โดยชัดเจน นอกจากรัฐสภาและฝ่ายบริหารออกพระราชกำหนด แล้วย่อมไม่อาจมีบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรใดอาจออกกฎหมายระดับเดียวกับพระราชบัญญัติ ที่ออกโดยรัฐสภาได้อีก

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ไว้แล้วหลายเรื่องดังต่อไปนี้

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประกาศนาคกรแห่งประเทศไทย เป็นการออกข้อกำหนด โดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ให้อำนาจไว้ และมีผลใช้บังคับได้เท่าที่อยู่ในขอบเขต อำนาจที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นอกจากนี้ ยังได้วินิจฉัยว่า ประกาศของ ธนาคารพาณิชย์มิใช่ประกาศของทางราชการ และไม่ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะวินิจฉัยให้ได้ 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 ประกาศ ของธนาคารพาณิชย์ 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 เช่นนี้จะเป็ผลให้เป้าหมายหรือความชัดเจนแน่นอนหรือหลักการตามรัฐธรรมนูญ 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. ๒๕๒๗ เป็นระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ นั้น เนื่องจากระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดดังกล่าวออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งมีใช้องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายปรีชา เฉลิมวิรัชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ