

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔-๑๕/๒๕๕๓

วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่งคำโต้แย้งของจำเลย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่งคำโต้แย้งของจำเลย ผู้ร้องรวม ๒ คำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ เรื่อง ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐

ตามคำร้องทั้งสอง ปรากฏว่าผู้ร้องทั้งสองถูกพนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โจทก์ฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา คือ

๑. คดีอาญาหมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/๒๕๕๒ ระหว่าง พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โจทก์ นายสมชาย เกตุศักดิ์ จำเลย ฐานความผิด ฝ่าฝืนคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๒. คดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๕๕๕/๒๕๕๒ ระหว่าง พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โจทก์ นายทิว ฤกษ์โหรา จำเลย ฐานความผิด ฝ่าฝืนคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ผู้ร้องทั้งสองให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ตลอดข้อหา และต่อสู้ว่าไม่ได้เลี้ยงกุ้งกุลาดำในระบบความเค็มต่ำ ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาออกคำสั่ง ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ เกินขอบอำนาจของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ เพราะคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ระบุให้ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำทุกระบบ จึงไม่ขัดด้วยกฎหมายไม่อาจใช้บังคับกับผู้ร้องได้ ทั้งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ ไม่ขัดด้วยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากการห้ามเพาะเลี้ยงกุ้งทุกระบบเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้เลี้ยงกุ้งที่มีการจัดการที่ดี ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความมุ่งหมายให้มีการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม การใช้กฎหมายดำเนินการกับผู้ที่มีได้

ก่อนยื่นตราขอสิ่งแวดลอมจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ เนื่องจากอ้างอำนาจในการออกคำสั่งไม่ถูกต้อง มิใช่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายทั่วไปมุ่งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกชนิด มิได้เฉพาะเจาะจงในเรื่องใด การออกคำสั่งลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของประชาชนชาวไทยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ การออกคำสั่งที่กระทำหลังจากผู้ร้องประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งแล้ว จึงเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง กฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องคือคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ และนายทิวฤกษ์โหรา ผู้ร้อง ให้การเพิ่มเติมว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ ด้วย เนื่องจากเป็นคำสั่งที่มาจากมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ เพราะมาตรา ๑๒ ไม่มีช่องทางเปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนได้มีส่วนร่วมออกความเห็นในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้นคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงไม่สามารถใช้บังคับได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และเนื่องจากยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้อง ผู้ร้องทั้งสองได้ยื่นคำร้องให้ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาขอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นตามทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาก็ยื่นคำคัดค้านต่อศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ออกตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้และมีขอบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ คำโต้แย้งของผู้ร้องจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง

พิจารณาคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว เห็นว่า มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาวินิจฉัยเข้าด้วยกัน

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นเบื้องต้นต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าว เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ผู้ร้องอ้าง เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหารมีผลบังคับใช้กับประชาชนทั่วไปมิได้ใช้เฉพาะเจาะจงกับผู้ร้องเท่านั้น เป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจไว้ และคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงให้ยกคำร้องของผู้ร้องทั้งสอง

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ