

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๖-๑๕/๒๕๕๓

วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย ผู้ร้องรวม ๔ คำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดสุพรรณบุรี
ที่ ๑/๒๕๕๑ เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในจังหวัด ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑
ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ตามคำร้องทั้งสี่ ปรากฏว่าจำเลยทั้งห้าถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ฐานความผิด
ฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ระงับการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำ คือ

๑. คดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๗๔๖/๒๕๕๒ ระหว่าง พนักงานอัยการจังหวัดสุพรรณบุรี
โจทก์ นายดิลก เข้มนาม จำเลย และคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๕๓๖๗/๒๕๕๒ ระหว่าง พนักงาน
อัยการจังหวัดสุพรรณบุรี โจทก์ นายบุญเลิศ เลิศศิริ จำเลย

๒. คดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๘๐๘/๒๕๕๒ ระหว่าง พนักงานอัยการจังหวัดสุพรรณบุรี
โจทก์ นายมนูญ สุทธิจินดา จำเลย

๓. คดีอาญาหมายเลขดำที่ ๕๔๖๗/๒๕๕๒ ระหว่าง พนักงานอัยการจังหวัดสุพรรณบุรี
โจทก์ นายอำเภอ ศรีดี จำเลย

๔. คดีอาญาหมายเลขดำที่ ๖๕๗๗/๒๕๕๒ ระหว่าง พนักงานอัยการจังหวัดสุพรรณบุรี
โจทก์ นายบุญนาค นบน้อย จำเลย

จำเลยทั้งห้าให้การปฏิเสธสรุปได้ว่า ไม่ได้เลี้ยงกุ้งกุลาดำในระบบความเค็มต่ำ คำสั่งของผู้ว่าราชการ
จังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑
ก็ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕
เพราะการเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบหมุนเวียนระบบปิดความเค็มต่ำไม่มีผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมข้างเคียง การห้าม

เพาะเลี้ยงกุ้งทุกระบบเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้เลี้ยงกุ้งที่มีการจัดการที่ดี ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีความมุ่งหมายให้มีการรักษาสีสิ่งแวดล้อม การใช้กฎหมายดำเนินการกับผู้ที่มีได้ก่อนอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ดังกล่าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ เนื่องจากอ้างอำนาจในการออกคำสั่งไม่ถูกต้อง เพราะกฎหมายเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หมายความว่า กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายรัฐสภา มิใช่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายทั่วไปมุ่งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกชนิด ซึ่งมีได้เจาะจงในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ การออกคำสั่งลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือการประกอบอาชีพของประชาชนชาวไทย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ การออกคำสั่งที่กระทำหลังจากผู้ร้องประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง กฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้อง คือ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ และนายมนูญ สุทธิจินดา นายอำเภอ ศรีดี และนายบุญนาค นบน้อย ผู้ร้อง ให้การว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีดังกล่าวยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ ด้วย เนื่องจากเป็นคำสั่งที่เกิดจากมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ เพราะมาตรา ๑๒ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบ ต่อสิทธิและเสรีภาพของตนมีส่วนร่วมออกความเห็นในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และเนื่องจากยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้อง จำเลยทั้งห้าได้ยื่นคำร้องให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นตามทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว เห็นว่า มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาวินิจฉัยเข้าด้วยกัน

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นเบื้องต้นต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีดังกล่าว เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีที่ผู้ร้องอ้าง เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหารมีผลบังคับใช้กับประชาชนทั่วไปมิได้ใช้เฉพาะเจาะจงกับผู้ร้องเท่านั้น เป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ และคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงให้ยกคำร้องของผู้ร้องทั้งห้า

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ