

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๖-๑๕/๒๕๕๓

วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

กระทรวงยุติธรรมเสนอคำร้องเป็นหนังสือ ที่ ขธ ๐๒๐๑/๓๖๓๒๕ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒, หนังสือที่ ขธ ๐๒๐๑/๓๘๘๘๓ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒, หนังสือที่ ขธ ๐๒๐๑/๐๓๔๓๓ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และหนังสือที่ ขธ ๐๒๐๑/๐๓๐๓๖ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า นายดิลก เข้มนาม จำเลยในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๕๕๓๒/๒๕๕๒, นายบุญเลิศ เลิศศิริ จำเลยในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๕๕๒๓/๒๕๕๒, นายบุญชู สุทธิจินดา จำเลยในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๖๑๘๔/๒๕๕๒, นายอำเภอ ศรีดี จำเลยในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๔๑๖/๒๕๕๓ นายบุญนาค นบน้อย จำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๖๕๗๗/๒๕๕๒ รวม ๔ คำร้อง ขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งสำนวนให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ ที่ออกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ ที่ออกตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

(๑) นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ มีคำสั่ง ที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดมีอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ออกคำสั่งเพื่อระงับการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืดภายในเขตจังหวัด ในการสั่งระงับนั้น หากกำลังอยู่

ในระหว่างช่วงของการเพาะเลี้ยง ก็ให้ดำเนินการได้ในแต่ละช่วง และจับกุ้งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตริตามคำสั่งดังกล่าวใน (๑) และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ มีคำสั่ง ที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ ให้ระงับการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำในระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืดภายในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี หากผู้ประกอบการรายใดอยู่ระหว่างช่วงของการเพาะเลี้ยงก็ให้ดำเนินการได้ในแต่ละช่วง และจับกุ้งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

(๓) ผู้ร้อง/นายคิลก เข้มนาม จำเลยในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๕๔๓๒/๒๕๕๒ ยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ อ้างว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีนที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ เป็นคำสั่งที่มิชอบ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ เพราะ (ก) ผู้ร้องไม่ได้เลี้ยงกุ้งกุลาดำในระบบความเค็มต่ำ (ข) การเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมยังไม่ชัดเจนว่าจะเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน ฯลฯ (ค) ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพวิจัยแล้วพบว่า การเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบหมุนเวียนแบบปิดความเค็มต่ำไม่มีผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมข้างเคียง รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดปัญหาดินเค็ม ดังนั้น จึงยังไม่มีเหตุฉุกเฉินหรือภัยอันตรายต่อสาธารณะอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษตามมาตรา ๕ หากเป็นเหตุฉุกเฉินจริงและภัยอันตรายจริง ก็ไม่ควรขยายเวลาออกไปอีกหนึ่งร้อยยี่สิบวัน (ง) มาตรา ๕ ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีจัดการกับภัยอันตรายในกรณีใดกรณีหนึ่งเท่านั้น มิได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งห้ามเป็นการทั่วไป หรือมีคำสั่งในนโยบายทั่วไปในปัญหาที่ยังไม่เกิดขึ้น เพราะการสั่งห้ามเป็นการทั่วไปหรือในเชิงนโยบาย ซึ่งผู้ร้องยังมีได้กระทำการใดนั้น มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ ให้อำนาจอยู่แล้ว ซึ่งตรงกับมาตรการที่กรมประมงเสนอ (จ) การเลี้ยงกุ้งกุลาดำของผู้ร้องไม่ก่อให้เกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน ถือได้ว่า ผู้ร้องใช้สิทธิเสรีภาพในการเลือกทางดำรงชีวิต โดยมิได้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ผู้ร้องย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ การที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งห้ามเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำเป็นคำสั่งที่มีผลย้อนหลัง อีกทั้งผู้ร้องยังเป็นหนี้ไม่ได้ทุนคืน (ฉ) ในเรื่องการลิดรอนสิทธิในการประกอบอาชีพ แม้จะมีบทบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายเฉพาะในเรื่องสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสองได้ แต่ก็มิใช่ทำเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งมีได้

ผ่านความยินยอมจากสภาผู้แทนราษฎร จึงขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔

(๔) ผู้ร้อง/นายบุญเลิศ เลิศศิริ จำเลยในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๕๕๒๓/๒๕๕๒ ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ อ้างว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นคำสั่งที่มีชอบ ด้วยเหตุผลอย่างเดียวกับที่กล่าวใน (๓)

(๕) ผู้ร้อง/นายมนูญ สุทธิจินดา จำเลยในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๖๑๘๔/๒๕๕๒ ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๒ กันยายน และ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ อ้างว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นคำสั่งที่มีชอบ ด้วยเหตุผลอย่างเดียวกันกับที่กล่าวไว้ใน (๓) นอกจากนี้ยังขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ เพราะคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่มีตัวแทนภาคเอกชนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีเกษตรกรที่เป็นผู้เลี้ยงกุ้งกุลาดำร่วมประชุมแม้แต่คนเดียว

(๖) ผู้ร้อง/นายอำเภอ ไพ ศรีดี จำเลยในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๔๑๖/๒๕๕๓ ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓ อ้างว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นคำสั่งที่มีชอบ ด้วยเหตุผลอย่างเดียวกันกับที่กล่าวไว้ใน (๓) และ (๕)

(๗) ผู้ร้อง/นายบุญนาค นบน้อย จำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๖๕๗๗/๒๕๕๒ ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ อ้างว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นคำสั่งที่มีชอบ ด้วยเหตุผลอย่างเดียวกันกับที่กล่าวไว้ใน (๓) และ (๕)

ทนายความของผู้ร้องทั้ง ๔ ราย คือ นายอำนาจ บุนพามาศ เข้าใจว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ มีสาระสำคัญไม่แตกต่างไปจากอำนาจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้รับจากนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ คือ เพื่อระงับการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืดภายในเขตจังหวัดเหมือนกับคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า เพื่อระงับการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่จังหวัดซึ่งแตกต่างไปจากอำนาจที่ได้รับมอบจากนายกรัฐมนตรีตามคำสั่งเดียวกันดังกล่าวข้างต้น

โดยที่พยานหลักฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้เพียงพอที่จะวินิจฉัยคำร้องทั้งสิ้นแล้วไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๒๖๔

๒. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๘

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยคำร้องท้งสี่หรือไม่

คำวินิจฉัย

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ที่ ๔/๒๕๕๒ เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งข้อโต้แย้งของ จำเลย (นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยวินิจฉัยว่า “...ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ การที่ผู้ร้องขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งศาลยุติธรรมจะนำมาใช้ บังคับแก่คดี เป็นประกาศที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือไม่ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาล รัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย...” ดังนั้น ในเรื่องนี้ เมื่อปรากฏว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ออกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และคำสั่งผู้ว่าราชการ จังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ การที่ผู้ร้องขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำสั่งทั้งสอง ซึ่งศาลยุติธรรมจะนำมาใช้บังคับแก่คดี เป็นคำสั่งที่ขัดหรือ แย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือไม่ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายประเสริฐ นาสกุล

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ