

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔-๑๕/๒๕๕๓

วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ส่งคำโต้แย้งของ นายสมชาย เกตุศักดิ์ และนายทิว ฤกษ์โหรา จำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/๒๕๕๒ และคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๕๕๕/๒๕๕๒ ตามลำดับ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า คำสั่งของ นายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า จำเลยทั้งสองซึ่งเป็นผู้ร้องอุทธรณ์พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นโจทก์ฟ้องในคดีอาญาดังกล่าวข้างต้น ข้อหาฝ่าฝืนคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ผู้ร้องทั้งสองให้การปฏิเสธอ้างว่าไม่ได้เลี้ยงกุ้งกุลาดำในระบบความเค็มต่ำ ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาออกคำสั่ง ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ โดยเกินอำนาจของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ เพราะคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ระบุให้ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำทุกระบบ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่อาจใช้บังคับกับผู้ร้องได้ ทั้งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ ก็ไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากการห้ามเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำทุกระบบเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้เลี้ยงกุ้งที่มีการจัดการที่ดี ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความมุ่งหมายให้มีการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม การใช้กฎหมายดำเนินการกับผู้ที่มีได้ก่ออันตรายต่อสิ่งแวดล้อมจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ เนื่องจากอ้างอำนาจในการออกคำสั่งไม่ถูกต้อง เพราะกฎหมายเฉพาะตามความในมาตรา ๕๐ หมายถึงพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา มิใช่คำสั่ง

ทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นกฎหมายทั่วไปมุ่งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกชนิดมิได้เฉพาะเจาะจงในเรื่องใด การออกคำสั่งลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของประชาชนชาวไทย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ การออกคำสั่งที่กระทำหลังจาก ผู้ร้องประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง กฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้ บังคับแก่คดีของผู้ร้อง คือ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ เฉพาะนายทิว ฤกษ์โหรา ให้การเพิ่มเติมว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรี และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวขัดต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ ด้วย เนื่องจากเป็นคำสั่งที่มาจากมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ เพราะมาตรา ๑๒ ไม่มีช่องทางเปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ได้มีส่วนร่วมออกความเห็นในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้นคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงไม่สามารถใช้บังคับได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ยื่นคำคัดค้านในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/ ๒๕๕๒ ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๘ ส่วนคำสั่งนายกรัฐมนตรี และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ออกตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้และมีใช้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ คำโต้แย้งของผู้ร้อง จึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง

เนื่องจากคำร้องของผู้ร้องทั้งสองและคำคัดค้านของพนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยทำนองเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญจึงให้รวมการพิจารณาวินิจฉัยเข้าด้วยกัน โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยดังนี้ คือ

๑. คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตามคำร้อง เป็นบทบัญญัติแห่ง กฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

๒. คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตามคำร้องขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

พิจาระห์แล้ว สำหรับประเด็นที่ ๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีใด ฯลฯ” คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ในบทบัญญัตินี้ดังกล่าวย่อหมายถึงกฎหมายที่ออกโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา ได้แก่พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนดและกฎมณเฑียรบาล มิได้หมายความรวมถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบ ข้อบังคับที่ออกในรูปแบบอื่นโดยฝ่ายบริหาร แม้ว่าจะอาศัยอำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติมอบหมายให้ออกได้ก็ตาม ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ดังนั้น เมื่อคำสั่งนายกรัฐมนตรี และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตามคำร้องมิได้ออกโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจึงมิใช่ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจ พิจารณาวินิจฉัยได้ไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นข้อ ๒ ต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้องทั้งสอง

นายชุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ