

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔-๑๕/๒๕๕๓

วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่งคำโต้แย้งของจำเลย ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำสั่ง
นายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนคร
ศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในพระราช
บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ อันเป็นบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐
และใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ตามคำร้องทั้งสองคำร้องปรากฏว่า พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นโจทก์ในคดี
อาญาหมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/๒๕๕๒ ฟ้องนายสมชาย เกตุศักดิ์ และคดีอาญาหมายเลขดำ
ที่ ๓๕๕๕/๒๕๕๒ ฟ้องนายทิว ฤกษ์โหรา เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ข้อหาฝ่าฝืน
คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ
เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ผู้ร้องทั้งสองให้การปฏิเสธสรุปได้ว่า ไม่ได้เลี้ยงกุ้งกุลาดำในระบบความเค็มต่ำ ผู้ว่าราชการจังหวัด
พระนครศรีอยุธยาออกคำสั่ง ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ เกินอำนาจของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑
เพราะคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ระบุให้ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
โดยเด็ดขาด จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใช้บังคับกับผู้ร้องมิได้ ทั้งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑
ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ๔ มาตรา ๕ เนื่องจาก
การห้ามเพาะเลี้ยงกุ้งทุกระบบเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้เลี้ยงกุ้งที่มีการจัดการที่ดี ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับ
สิ่งแวดล้อมมีความมุ่งหมายให้มีการรักษาสิ่งแวดล้อม การใช้กฎหมายดำเนินการกับผู้ที่มีได้ก่ออันตราย
ต่อสิ่งแวดล้อม จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
ดังกล่าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ เนื่องจากอ้างอำนาจในการออกคำสั่ง
ไม่ถูกต้อง เพราะกฎหมายเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง หมายความว่าถึง กฎหมาย

ที่ออกโดยฝ่ายรัฐสภา มิใช่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯ เป็นกฎหมายทั่วไปมุ่งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกชนิดซึ่งมิได้เจาะจงในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ การออกคำสั่งลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของประชาชนชาวไทย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ การออกคำสั่งที่กระทำหลังจากผู้ร้องประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง กฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้อง คือ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯ มาตรา ๕ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐

นอกจากนี้ นายทิว ฤกษ์โหรา ให้การเพิ่มเติมจากกรณีของ นายสมชาย เกตุศักดิ์ ว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ ด้วยเนื่องจากเป็นคำสั่งที่เกิดจากมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯ มาตรา ๑๒ เพราะมาตรา ๑๒ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนมีส่วนร่วมออกความเห็นในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยายื่นคำคัดค้านต่อศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เฉพาะในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/๒๕๕๒ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๘ ส่วนคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ออกตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และมีใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี คำโต้แย้งของผู้ร้องจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง

พิจารณาคำร้องของผู้ร้องทั้งสอง และคำคัดค้านของพนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาแล้ว เห็นว่า ประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า

๑. คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

๒. คำสั่งนายกรัฐมนตรี และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

ในประเด็นที่หนึ่งที่ผู้ร้องอ้างว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ และศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจะนำมาใช้บังคับแก่คดี เป็นคำสั่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจไว้

สำหรับประเด็นที่ว่าคำสั่งทั้งสองคำสั่งดังกล่าว เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ ไปแล้วว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หมายถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งข้าพเจ้าเป็นเสียงข้างน้อยเพียงผู้เดียว ในการวินิจฉัยกรณีนี้ ข้าพเจ้าขอแสดงความเห็นเพิ่มเติมว่า การพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นั้น ไม่ควรตีความในวงแคบ หากจะต้องคำนึงถึงหลักรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ (สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง) และตามมาตรา ๒๕ ซึ่งบัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

ข้อควรพิจารณาก็คือ มาตรา ๒๕ วรรคสาม ให้นำบทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม ดังนั้น กฎ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งใดๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หากต้องด้วยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ก็ย่อมรวมอยู่ในประเภทของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ด้วยทั้งสิ้น ไม่จำเป็นว่าองค์กรที่ออกกฎ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งนั้นจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจ นิติบัญญัติโดยตรงหรือไม่ ข้าพเจ้ามีความเห็นว่าการตีความจำกัดวงแคบ หากองค์กรทางการบริหาร มีกฎ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ต้องด้วยมาตรา ๒๕ โอกาสที่ผู้ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะอาศัย ช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ก็จะมีแคบลง คือ จะต้องเป็นเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น ผลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๕ ก็จะมีอย่างจำกัด

อย่างไรก็ดี เมื่อข้าพเจ้าเป็นเสียงข้างน้อยเพียงเสียงเดียว ข้าพเจ้าจึงต้องยึดหลักของเสียงข้างมาก ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่สองว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวขัดต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายชยันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ