

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔-๑๕/๒๕๕๓

วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๓

## เรื่อง ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ด้วยพนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ฟ้องนายสมชาย เกตุศักดิ์ และนายทิว ฤกษ์โหรา เป็นจำเลยในคดีอาญาสองสำนวนกล่าวหาว่า จำเลยกระทำการฝ่าฝืนคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ มาตรา ๕๘ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ คำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ เรื่อง การระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๑

จำเลยในคดีอาญาทั้งสองเรื่องให้การว่าไม่ได้เพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำในระบบความเค็มต่ำ ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาออกคำสั่ง ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ เกินอำนาจของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ เพราะคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ระบุให้ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาโดยเด็ดขาด จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายใช้บังคับแก่จำเลยมิได้ ทั้งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ เนื่องจากการห้ามเพาะเลี้ยงกุ้งทุกระบบเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้เลี้ยงกุ้งที่มีการจัดการที่ดี ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความมุ่งหมายให้มีการรักษาสิ่งแวดล้อม การใช้กฎหมายดำเนินการกับผู้ที่มีได้ก่ออันตรายต่อสิ่งแวดล้อมจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ เนื่องจากอ้างอำนาจในการออกคำสั่งไม่ถูกต้อง เพราะกฎหมายเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง หมายรวมถึง กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายรัฐสภา มิใช่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯ เป็นกฎหมายทั่วไปมุ่งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกชนิด ซึ่งมีได้เจาะจงในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ การออกคำสั่งลิดรอน

สิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือการประกอบอาชีพของประชาชนชาวไทยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ การออกคำสั่งที่กระทำหลังจากจำเลยประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อจำเลย กฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดีของจำเลย คือคำสั่ง นายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ จึงขัดต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐

นายทิว ฤกษ์โหรา จำเลยในคดีอาญาอีกเรื่องหนึ่งให้การเพิ่มเติมว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและ คำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ ด้วย เนื่องจากเป็นคำสั่ง ที่เกิดจากมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ เพราะมาตรา ๑๒ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาจได้รับ ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนมีส่วนร่วมออกความเห็นในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

เนื่องจากยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีของจำเลย จำเลยจึงขอให้ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาออกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็น ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยายื่นคำคัดค้านต่อศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ใจความว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๘ ส่วนคำสั่งนายกรัฐมนตรี และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ออกตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และมีใช้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี คำโต้แย้งของจำเลยจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการ วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องของจำเลย ผู้ร้องและคำคัดค้านของพนักงานอัยการจังหวัด พระนครศรีอยุธยาแล้ว เห็นว่า ปัญหาของจำเลยในคดีอาญาทั้งสองเรื่องเป็นปัญหาอย่างเดียวกัน จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน คดีมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า

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

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

ได้พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้น ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

ตามปัญหาในข้อ ๑ ที่ว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จะนำมาใช้บังคับแก่คดีหรือไม่ เห็นว่าคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ใช้บังคับได้ ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ และเนื่องจากคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กร ที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติจึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ โดยนัยคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในปัญหา ที่สองว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เถลิมาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ