

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔-๑๕/๒๕๕๓

วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่งคำโต้แย้งของจำเลยมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีจำเลยโต้แย้งว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑
และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕
แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อ
รัฐธรรมนูญ)

ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสมชาย เกตุศักดิ์ และ นายทิว ฤกษ์โหรา)
รวมสองคำร้องขอให้วินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

คำร้องสรุปความได้ว่า พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้เป็นโจทก์ฟ้องผู้ร้อง
(นายสมชาย เกตุศักดิ์ คดีหมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/๒๕๕๒ และนายทิว ฤกษ์โหรา คดีหมายเลขดำ
ที่ ๓๕๕๕/๒๕๕๒) เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ขอให้ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัด
ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ผู้ร้องทั้งสองให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ โดยให้การต่อสู้ว่า ผู้ร้องมิได้กระทำความผิดตามฟ้อง
ผู้ร้องมิได้เลี้ยงกุ้งกุลาดำในระบบความเค็มต่ำ จึงไม่ได้ฝ่าฝืนคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑

ผู้ร้องทั้งสองยังได้โต้แย้งอีกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาออกคำสั่ง ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑
เกินขอบอำนาจของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ เพราะเป็นคำสั่งที่ให้ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ
ทุกระบบจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายใช้บังคับกับผู้ร้องไม่ได้ นอกจากนี้คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑
เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕
มาตรา ๕ เพราะการระเบียบการเลี้ยงกุ้งกุลาดำทุกระบบเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้เลี้ยงกุ้งที่มีการจัดการที่ดี
การใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความมุ่งหมายให้มีการรักษาสีน้ำเขียว ดำเนินการกับผู้ที่มีได้
ก่อนอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นผู้ร้องจึงโต้แย้งว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่ง
จังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ เนื่องจากอ้างอำนาจ

ในการออกคำสั่งไม่ถูกต้องเพราะกฎหมายเฉพาะตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หมายถึง กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา มิใช่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯ เป็นกฎหมายทั่วไปที่มุ่งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกชนิดมิได้เจาะจงในเรื่องใดโดยเฉพาะ การออกคำสั่งลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของประชาชนชาวไทยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้ การออกคำสั่งที่กระทำหลังจากผู้ร้องประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งแล้วเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ร้อง กฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องคือคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา ๕ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐

นายทิว ฤกษ์โหรา ให้การเพิ่มเติมจากกรณีของ นายสมชาย เกตุศักดิ์ ว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ เพราะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนมีส่วนร่วมออกความเห็นในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้นคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นคำสั่งที่เกิดจากมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งออกตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ ด้วย และใช้บังคับไม่ได้ และเนื่องจากยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้อง ผู้ร้องทั้งสองจึงขอให้ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา คัดค้านต่อศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเฉพาะในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/๒๕๕๒ ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีคือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๘ ส่วนคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ออกตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้และมีใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ คำโต้แย้งของผู้ร้องจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องของผู้ร้องทั้งสองและคำคัดค้านของพนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาแล้ว ประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกันจึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือไม่

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัย ที่ ๔/๒๕๕๒ วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ ความว่า “ประกาศ ๓๓๓/๒๕๕๑ ของคณะกรรมการแห่งประเทศไทยมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ผู้ร้องอ้างถึง เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา ๕ ใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจไว้ และเนื่องจากคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ