

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๖-๑๕/๒๕๕๓

วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยห้ารายซึ่งเป็นผู้ร้อง รวมถึงคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ และใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

คำร้องทั้งสี่สรุปใจความได้ว่า พนักงานอัยการจังหวัดสุพรรณบุรีเป็นโจทก์ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๓๔๖/๒๕๕๒, ๕๓๖๗/๒๕๕๒, ๓๘๐๘/๒๕๕๒, ๕๔๖๗/๒๕๕๒ และ ๖๕๗๗/๒๕๕๒ ฟ้อง นายดิถก เข้มนาม นายบุญเลิศ เลิศศิริ นายมนูญ สุทธิจินดา นายอำเภอ ศรีดี และนายบุญนาค นบน้อย ตามลำดับ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ข้อหาฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำ

ผู้ร้องทั้งห้าให้การปฏิเสธสรุปได้ว่า ไม่ได้เลี้ยงกุ้งกุลาดำในระบบความเค็มต่ำ จึงไม่ได้ฝ่าฝืนคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ โดยคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะออกเกินอำนาจของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ เพราะการเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบหมุนเวียนระบบปิดความเค็มต่ำไม่มีผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมข้างเคียง การห้ามเพาะเลี้ยงกุ้งทุกระบบเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้เลี้ยงกุ้งที่มีการจัดการที่ดี การใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความมุ่งหมายให้มีการรักษาสิ่งแวดล้อม ดำเนินการกับผู้ที่มีได้ก่อนอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ร้องจึงโต้แย้งว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ เนื่องจากอ้างอำนาจในการออกคำสั่งไม่ถูกต้อง เพราะกฎหมายเฉพาะตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

หมายความว่า กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภามีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯ เป็นกฎหมายทั่วไปมุ่งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกชนิด ซึ่งมีได้เจาะจงในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ การออกคำสั่งลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือการประกอบอาชีพของประชาชนชาวไทย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ การออกคำสั่งที่กระทำหลังจากผู้ร้องประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง กฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้บังคับคดีของผู้ร้อง คือ คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐

นายมนูญ สุทธิจินดา นายอำเภอ ศรีดี และนายบุญนาค นบน้อย ให้การเพิ่มเติมจากกรณีของ นายดิลก แยมนวม และนายบุญเลิศ เลิศศิริ ว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ เพราะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนมีส่วนร่วมออกความเห็นในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นคำสั่งที่เกิดจากมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งออกตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ ด้วย และใช้บังคับไม่ได้ และเนื่องจากยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้อง ผู้ร้องทั้งห้าจึงขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีรอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยคดีของ นายดิลก แยมนวม และนายบุญเลิศ เลิศศิริ ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งสำนวนให้กระทรวงยุติธรรมแล้ว และกระทรวงยุติธรรมส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญในคราวเดียวกัน

พิจารณาคำร้องของผู้ร้องทั้งห้าแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยคือ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีดังกล่าว เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการ พิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้ พิจารณาวินิจฉัย” มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใด ของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัย ที่ ๔/๒๕๕๒ วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ ความว่า “ประกาศ ราชอาณาจักรแห่งประเทศไทยมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีที่ผู้ร้องอ้างถึง เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจไว้ และเนื่องจากคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณา วินิจฉัยจึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ