

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔-๑๕/๒๕๕๓

วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่งคำร้องของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/๒๕๕๒ และหมายเลขดำที่ ๓๕๕๕/๒๕๕๒ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ส่งคำร้องของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/๒๕๕๒ และหมายเลขดำที่ ๓๕๕๕/๒๕๕๒ ซึ่งโต้แย้งว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีทั้งสองขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มายงศาลรัฐธรรมนูญตามลำดับ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงในทั้งสองคดีสรุปได้ว่า พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้เป็นโจทก์ฟ้อง นายสมชาย เกตุศักดิ์ และฟ้อง นายทิว ฤกษ์โหรา เป็นจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/๒๕๕๒ และในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๕๕๕/๒๕๕๒ ตามลำดับ ฐานความผิด ฝ่าฝืนคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จำเลยในทั้งสองคดีให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ สรุปความได้ว่า จำเลยไม่ได้เลี้ยงกุ้งกุลาดำในระบบความเค็มต่ำ ตามที่โจทก์ฟ้อง จึงไม่ได้ฝ่าฝืนคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งตามความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำ ในพื้นที่น้ำจืดภายในเขตจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้มีคำสั่ง ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ให้ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำในทุกระบบ ซึ่งเป็นการออกคำสั่งที่เกินขอบอำนาจของคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ที่มอบอำนาจให้ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่อาจใช้บังคับกับจำเลยได้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯ เป็นกฎหมายทั่วไป มุ่งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกชนิด

มิได้เจาะจงในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๕๕/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ เป็นคำสั่งที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือการประกอบอาชีพของประชาชนชาวไทย จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐

นอกจากนี้ นายทิว ฤกษ์โหรา จำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๕๕๕/๒๕๕๒ ยังได้โต้แย้งอีกว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าว ขัดต่อมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญด้วย เพราะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนมีส่วนร่วมออกความเห็นในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยายื่นคำคัดค้านต่อศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเฉพาะในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/๒๕๕๒ ว่า “คำร้องของจำเลยดังกล่าวเป็นการโต้แย้งว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ออกตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญมิได้กล่าวอ้างว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งในคดีนี้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๘ ส่วนคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นคำสั่งที่ออกตามที่กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจไว้เท่านั้น ฉะนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาหากจะมีประเด็นให้วินิจฉัยก็จะมีเพียงว่าคำสั่งดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมที่จะวินิจฉัยคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔

“คำโต้แย้งของจำเลยดังกล่าวจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง”

คำวินิจฉัย

ประเด็นที่จำเลยในคดีอาญาทั้งสอง (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีอยู่ว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๕๕/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีทั้งสองมีข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นเดียวกัน จึงเห็นสมควรรวมเรื่องเข้าไว้พิจารณาวินิจฉัยในคราวเดียวกัน

ผู้ร้องทั้งสองได้ขอให้ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่งข้อโต้แย้งและความเห็นของตนให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” จึงมีประเด็นข้อกฎหมายเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องวินิจฉัยก่อนอื่นว่า คำร้องของผู้ร้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

ในคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วว่า สิ่งที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เป็นประการแรก กล่าวคือ จะต้องเป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา หรือเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญเองได้บัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเป็นพระราชบัญญัติเช่นเดียวกันหรือเทียบเท่า อาทิ พระราชกำหนดที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นและมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ ของรัฐธรรมนูญ และแม้กระทั่งพระราชกฤษฎีกาประเภทที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓๐ วรรค ๕ ทั้งนี้ ย่อมไม่รวมถึงกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศกระทรวง และคำสั่ง เป็นต้น เนื่องจากสิ่งเหล่านี้ ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือตามกฎหมายอื่น (มิใช่ตามรัฐธรรมนูญ) อีกทอดหนึ่ง จึงมีลำดับชั้นของกฎหมายต่ำกว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเฉพาะประเภทที่มีระดับหรือฐานะเป็นพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่า เท่านั้น ส่วนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีระดับหรือฐานะเป็นเพียงกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีอำนาจวินิจฉัยได้ตามมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่ตามมาตรา ๒๖๔

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ คำสั่งทั้งสองนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหารตามความในมาตรา ๕๐

วรรคสองของรัฐธรรมนุญ และมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ย่อมไม่มีฐานะเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามความหมายของมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนุญ กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนุญที่จะพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งของผู้ร้องว่า คำสั่งดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนุญ