

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๖-๑๕/๒๕๕๓

วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง กระทรวงยุติธรรมส่งคำร้องของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๗๔๖/๒๕๕๒ ๕๓๖๗/๒๕๕๒, ๓๘๐๘/๒๕๕๒, ๕๔๖๗/๒๕๕๒ และ ๖๕๗๗/๒๕๕๒ ของศาลจังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

กระทรวงยุติธรรมได้ส่งคำร้องของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๗๔๖/๒๕๕๒ ๕๓๖๗/๒๕๕๒, ๓๘๐๘/๒๕๕๒, ๕๔๖๗/๒๕๕๒ และ ๖๕๗๗/๒๕๕๒ ของศาลจังหวัดสุพรรณบุรีซึ่งได้แย้งว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีนที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มายังศาลรัฐธรรมนูญ ตามลำดับ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวทั้งห้าคดีสรุปได้ว่า พนักงานอัยการจังหวัดสุพรรณบุรีได้เป็นโจทก์ฟ้อง นายดิถก เข้มนมม นายบุญเลิศ เลิศศิริ นายมนูญ สุทธิจินดา นายอำเภอ ศรีดี และนายบุญนาคนบน้อย เป็นจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๗๔๖/๒๕๕๒, ๕๓๖๗/๒๕๕๒, ๓๘๐๘/๒๕๕๒ ๕๔๖๗/๒๕๕๒ และ ๖๕๗๗/๒๕๕๒ ของศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ตามลำดับฐานความผิด ผ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ให้ระงับการเพาะเลี้ยงกิ้งกูดจากระบบความเค็มต่ำจำเลยในคดีดังกล่าวได้ให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ สรุปความได้ว่า จำเลยไม่ได้เลี้ยงกิ้งกูดจากระบบความเค็มต่ำตามที่โจทก์ฟ้อง จึงไม่ได้ฝ่าฝืนคำสั่งของนายกรัฐมนตรีนที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีที่ ๑/๒๕๕๑ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีนได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งตามความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อระงับการเพาะเลี้ยงกิ้งกูดจากระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืดภายในเขตจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีได้มีคำสั่ง ที่ ๑/๒๕๕๑ ให้ระงับการเพาะเลี้ยงกิ้งกูดจากระบบ ซึ่งเป็นการออกคำสั่งที่เกินขอบอำนาจของคำสั่งของนายกรัฐมนตรีนที่มอบอำนาจให้ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่อาจใช้บังคับกับ

จำเลยได้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯ เป็นกฎหมายทั่วไป มุ่งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกชนิด มิได้เจาะจงในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ เป็นคำสั่งที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือการประกอบอาชีพของประชาชนชาวไทย จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐

นอกจากนี้ นายมนูญ สุทธิจินดา นายอำเภอ ศรีดี และนายบุญนาค นบน้อย จำเลย ในคดีอาญา หมายเลขดำที่ ๓๘๐๘/๒๕๕๒, ๕๕๖๗/๒๕๕๒ และ ๖๕๗๗/๒๕๕๒ ตามลำดับ ยังได้โต้แย้งอีกว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีดังกล่าว ขัดต่อมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญด้วย เพราะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนมีส่วนร่วมออกความเห็นในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

คำวินิจฉัย

ประเด็นที่จำเลยในคดีอาญาทั้งห้า (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีอยู่ว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญและมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีทั้งห้ามีข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นเดียวกัน จึงเห็นสมควรรวมเรื่องเข้าไว้พิจารณาวินิจฉัยในคราวเดียวกัน

ผู้ร้องทั้งห้าได้ขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งข้อโต้แย้งและความเห็นของตนให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” จึงมีประเด็นข้อกฎหมายเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องวินิจฉัยก่อนอื่นว่า คำร้องของผู้ร้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

ในคำวินิจฉัย ที่ 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 วรรคห้า 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 และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ คำสั่งทั้งสองนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหารตามความในมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ย่อมไม่มีฐานะเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามความหมายของมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งของผู้ร้องว่า คำสั่งดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ