

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔-๑๕/๒๕๕๓

วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่งความเห็นของกลุ่มความซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมาย  
ที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีหนังสือแจ้งมายังศาลรัฐธรรมนูญ\* มีใจความว่า ในคดีอาญา  
หมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/๒๕๕๒ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โจทก์ นายสมชาย  
เกตุศักดิ์ จำเลย และในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๕๕๕/๒๕๕๒ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัด  
พระนครศรีอยุธยา โจทก์ นายทิว ฤกษ์โหรา จำเลย จำเลยในคดีทั้งสองโต้แย้งว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตร  
ที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑  
ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งศาลจะใช้บังคับแก่คดีดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา  
จึงส่งข้อโต้แย้งของจำเลยพร้อมทั้งสำนวนคดีดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๖๔

ความเป็นมาของเรื่องนี้มีว่า ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/๒๕๕๒ พนักงานอัยการ  
จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นโจทก์ฟ้อง นายสมชาย เกตุศักดิ์ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา  
ฐานความผิดฝ่าฝืนคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตร เรื่อง ระเบียบการ  
เพาะเลี้ยงกิ้งกูดดำเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๕๕๕/๒๕๕๒  
พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นโจทก์ฟ้อง นายทิว ฤกษ์โหรา เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัด  
พระนครศรีอยุธยา ฐานความผิดเดียวกัน

จำเลยในคดีทั้งสองปฏิเสธฟ้องของโจทก์ และให้การว่าไม่ได้กระทำความผิดและต่อสู้ว่าคำสั่งของ  
จังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวระบุให้ระเบียบการเพาะเลี้ยงกิ้งกูดดำในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

\* (หนังสือที่ ยธ ๐๒๐๐.๑๐๕/๘๓๕๘ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และ หนังสือที่ ยธ ๐๒๐๐.๑๐๕/  
๑๕๒๕๕ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๒)

โดยเด็ดขาด จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใช้บังคับกับจำเลยไม่ได้ ส่วนคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ นั้น ก็ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘ เพราะคำสั่งดังกล่าวห้ามเพาะเลี้ยงกุ้งทุกระบบอันเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้เลี้ยงกุ้งที่มีการจัดการที่ดี แต่กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีความมุ่งหมายให้มีการรักษาสิ่งแวดล้อม การใช้กฎหมายดำเนินการกับผู้ที่มีได้ก่ออันตรายต่อสิ่งแวดล้อมจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ เนื่องจากอ้างอำนาจในการออกคำสั่งไม่ถูกต้อง เพราะกฎหมายเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง หมายถึงกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา มิใช่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายทั่วไป มุ่งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกชนิดซึ่งมิได้เจาะจงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ การออกคำสั่งลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของประชาชนชาวไทย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญอันใช้บังคับมิได้ การออกคำสั่งที่กระทำหลังจากที่จำเลยประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อจำเลย ด้วยเหตุนี้ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐

จำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๕๕๕/๒๕๕๒ ให้การเพิ่มเติมจากที่กล่าวข้างต้น โดยโต้แย้งว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญด้วย เพราะเป็นคำสั่งที่เกิดจากมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนมีส่วนร่วมออกความเห็นในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นโจทก์ในคดีอาญาทั้งสองคดีได้ยื่นคำคัดค้านต่อศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/๒๕๕๒ มีใจความว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีดังกล่าวได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๘๘ ส่วนคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ออกตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ คำโต้แย้งของผู้ร้องจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งของจำเลยในคดีทั้งสอง (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) เป็นเรื่องที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน จึงรวมการพิจารณาคำร้องของผู้ร้องทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามคำร้องว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้น ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” และ มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

จะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว คู่ความที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วน ที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น มีสิทธิโต้แย้งได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ศาลที่พิจารณาคดีนั้นต้องส่งความเห็นเช่นนั้น ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

คำว่า “กฎหมาย” ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง หมายถึง พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังที่ผู้ทำคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยไว้แล้ว ในคำวินิจฉัย (ส่วนตน) ที่ ๔/๒๕๕๒

โดยที่กฎหมายตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง หมายถึงพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คำสั่งของนายกรัฐมนตรีและคำสั่ง จังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กฎหมายตามนัยของบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญดังกล่าว ฉะนั้น การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าว ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญ จึงรับเรื่องไว้ พิจารณาไม่ได้

ด้วยเหตุนี้ จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิติศัพท์ประภาส

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ