

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๖-๑๕/๒๕๕๓

วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งความเห็นของกลุ่มความซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาয়งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

กระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือแจ้งมายังศาลรัฐธรรมนูญ^๑มีใจความว่า ในคดีอาญาดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) คดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๗๔๖/๒๕๕๒ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดสุพรรณบุรี โจทก์ นายติลก เข้มนมม จำเลย

(๒) คดีอาญาหมายเลขดำที่ ๕๓๖๗/๒๕๕๒ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดสุพรรณบุรี โจทก์ นายบุญเลิศ เลิศศิริ จำเลย

(๓) คดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๘๐๘/๒๕๕๒ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดสุพรรณบุรี โจทก์ นายมนูญ สุทธิจินดา จำเลย

(๔) คดีอาญาหมายเลขดำที่ ๕๔๖๗/๒๕๕๒ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดสุพรรณบุรี โจทก์ นายอำไพ ศรีดี จำเลย

(๕) คดีอาญาหมายเลขดำที่ ๖๕๗๗/๒๕๕๒ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดสุพรรณบุรี โจทก์ นายบุญนาค นบน้อย จำเลย

จำเลยในคดีดังกล่าวโต้แย้งว่าคำสั่งของนายกรัฏมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความใน

๑ - หนังสือที่ ขธ ๐๒๐๑/๓๖๓๒๕ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

(แจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวม ๒ คดี คือ คดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๗๔๖/๒๕๕๒ และหมายเลขดำที่ ๕๓๖๗/๒๕๕๒)

- หนังสือที่ ขธ ๐๒๐๑/๓๘๘๘๗ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒

- หนังสือที่ ขธ ๐๒๐๑/๐๓๔๗๓ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และ

- หนังสือที่ ขธ ๐๒๐๑/๐๗๐๗๖ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๓

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และศาลจะใช้บังคับแก่คดีเหล่านั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และขอให้ศาลส่งคำโต้แย้งของจำเลยต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กระทั่งยุติกรรมโดยคำขอของศาลจังหวัดสุพรรณบุรี จึงส่งสำนวนคดีดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการต่อไป

ความเป็นมาของเรื่องนี้มีว่า ในคดีอาญาดังกล่าวทุกคดี พนักงานอัยการจังหวัดสุพรรณบุรีได้เป็นโจทก์ฟ้องจำเลยต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ฐานความผิด ฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระวังการเพาะเลี้ยงกิ้งกูดดำเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยโจทก์ฟ้องว่า จำเลยบังอาจทำการเพาะเลี้ยงกิ้งกูดดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืดในจังหวัดสุพรรณบุรี อันเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี

จำเลยในคดีดังกล่าวปฏิเสธฟ้องของโจทก์ โดยให้การว่าไม่ได้กระทำความผิด และให้การต่อสู้ว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีดังกล่าว ซึ่งให้ระวังการเพาะเลี้ยงกิ้งกูดดำในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรีโดยเด็ดขาด ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใช้บังคับกับจำเลยไม่ได้ ส่วนคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๒/๒๕๕๑ นั้น ก็ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ เพราะคำสั่งดังกล่าวห้ามเพาะเลี้ยงกิ้งกูดดำทุกระบบอันเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้เลี้ยงกิ้งกูดที่มีการจัดการที่ดี แต่กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความมุ่งหมายให้มีการรักษาสิ่งแวดล้อม การใช้กฎหมายดำเนินการกับผู้ที่มีได้ก่ออันตรายต่อสิ่งแวดล้อมจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ เนื่องจากอ้างอำนาจในการออกคำสั่งไม่ถูกต้อง เพราะกฎหมายเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง หมายถึงกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา มิใช่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายทั่วไปมุ่งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกชนิดซึ่งมิได้เจาะจงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ การออกคำสั่งลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของประชาชนชาวไทย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อรัฐธรรมนูญอันใช้บังคับมิได้ นอกจากนี้ การออกคำสั่งที่กระทำหลังจากที่จำเลยประกอบอาชีพเลี้ยงกิ้งกูดแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อจำเลย ด้วยเหตุนี้ คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐

อนึ่ง จำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๘๐๘/๒๕๕๒, หมายเลขดำที่ ๕๔๖๗/๒๕๕๒ และหมายเลขดำที่ ๖๕๓๗/๒๕๕๒ ให้การเพิ่มเติมจากที่กล่าวข้างต้น ซึ่งมีสาระสำคัญว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีขัดต่อมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญด้วย เพราะเป็นคำสั่งที่เกิดจากมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนมีส่วนร่วมออกความเห็นในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อโต้แย้งของจำเลยในคดีทั้งห้า (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) เป็นเรื่องที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน จึงรวมการพิจารณาคำร้องของผู้ร้องทั้งห้าเข้าด้วยกัน โดยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามคำร้องว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” และมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

จะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว คู่ความที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น มีสิทธิโต้แย้งได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ศาลที่พิจารณาคดีนั้นต้องส่งความเห็นเช่นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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

โดยที่กฎหมายตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง หมายถึงพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คำสั่งของนายกรัฐมนตรีและคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กฎหมายตามนัยของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ฉะนั้น การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาไม่ได้

ด้วยเหตุนี้ จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ