

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔-๑๕/๒๕๕๓

วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่งความเห็นของกลุ่มความซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีหนังสือแจ้งมายังศาลรัฐธรรมนูญ\* มีใจความว่า ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/๒๕๕๒ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โจทก์ นายสมชาย เกตุศักดิ์ จำเลย และในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๕๕๕/๒๕๕๒ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โจทก์ นายทิว ฤกษ์โหรา จำเลย จำเลยในคดีทั้งสองโต้แย้งว่าคำสั่งของนายรัฐมนตรีที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งศาลจะใช้บังคับแก่คดีดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจึงส่งข้อโต้แย้งของจำเลยพร้อมทั้งสำนวนคดีดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ความเป็นมาของเรื่องนี้มีว่า ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๒๒๖๐/๒๕๕๒ พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นโจทก์ฟ้อง นายสมชาย เกตุศักดิ์ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาฐานความผิดฝ่าฝืนคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายจากนายรัฐมนตรี เรื่อง ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๕๕๕/๒๕๕๒ พนักงานอัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นโจทก์ฟ้อง นายทิว ฤกษ์โหรา เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ฐานความผิดเดียวกัน

จำเลยในคดีทั้งสองปฏิเสธฟ้องของโจทก์ และให้การว่าไม่ได้กระทำความผิดและต่อสู้ว่าคำสั่งของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวระบุให้ระเบียบการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

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



โดยเด็ดขาด จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใช้บังคับกับจำเลยไม่ได้ ส่วนคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ นั้น ก็ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘ เพราะคำสั่งดังกล่าวห้ามเพาะเลี้ยงกุ้งทุกระบบอันเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้เลี้ยงกุ้งที่มีการจัดการที่ดี แต่กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีความมุ่งหมายให้มีการรักษาสีน้ำเขียว การใช้กฎหมายดำเนินการกับผู้ที่มีได้ก่อนอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ เนื่องจากอำนาจในการออกคำสั่งไม่ถูกต้อง เพราะกฎหมายเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง หมายถึงกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา มิใช่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายทั่วไป มุ่งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกชนิดซึ่งมิได้เจาะจงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ การออกคำสั่งลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของประชาชนชาวไทย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญอันใช้บังคับมิได้ การออกคำสั่งที่กระทำหลังจากที่จำเลยประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อจำเลย ด้วยเหตุนี้ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๘/๒๕๕๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐

จำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๕๕๘/๒๕๕๒ ให้การเพิ่มเติมจากที่กล่าวข้างต้น โดยโต้แย้งว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญด้วย เพราะเป็นคำสั่งที่เกิดจากมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนมีส่วนร่วมออกความเห็นในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งของจำเลยในคดีทั้งสอง (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) เป็นเรื่องที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน จึงรวมการพิจารณาคำร้องของผู้ร้องทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามคำร้องว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๘/๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๐ หรือไม่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

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

จะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว คู่ความที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น 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 คำสั่งของนายกรัฐมนตรีและคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กฎหมายตามนัยของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ฉะนั้น การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญ จึงรับเรื่องไว้พิจารณาไม่ได้

ด้วยเหตุนี้ จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ