

เอกสารสรุปประเด็นคำฟ้อง คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และความเห็นต่อคำสั่งไม่รับฟ้องฯ

เครือข่ายภาคประชาชน 8 จังหวัด ร่วมกับมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW)
ยื่นฟ้องหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต่อศาลปกครองสูงสุด

ขอให้เพิกถอนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559
กรณียกเว้นผังเมืองทั่วประเทศสำหรับกิจการด้านพลังงานและขยะซึ่งมีความเสี่ยง
ต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอันเป็นการเปิดทางให้มีกิจการอันตรายตั้งในพื้นที่ไม่เหมาะสมได้

วันจันทร์ที่ 18 เมษายน 2559 เวลา 13.30 น. ณ ศาลปกครองสูงสุด

“อำนาจรัฐที่ละเมิดสิทธิประชาชนต้องถูกควบคุมและตรวจสอบได้”

สืบเนื่องจากเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2559 ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเผยแพร่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559 เรื่องการยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท ที่มีผลเป็นการยกเว้นผังเมืองทั่วประเทศอันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเชิงพื้นที่ของประชาชน และเป็นกรอบกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละบริเวณให้มีความยั่งยืนเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยมีกิจการที่ได้รับการยกเว้นผังเมืองตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 นี้ ประกอบด้วยกิจการโรงไฟฟ้า กิจการด้านพลังงาน และกิจการกำจัดและจัดการขยะจำนวนหลายร้อยโครงการทั่วประเทศตามแผนงานที่หน่วยงานรัฐวางไว้

เครือข่ายภาคประชาชน 8 จังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 เห็นว่า คำสั่งดังกล่าวซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของหัวหน้า คสช. ตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 จะก่อให้เกิดผลกระทบความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และวิถีชีวิตของประชาชนในระยะยาวอย่างร้ายแรงอันเนื่องมาจากการปล่อยให้โครงการด้านพลังงานและขยะสามารถเปิดดำเนินการในพื้นที่ใดก็ได้โดยไม่คำนึงถึงการอนุรักษ์และควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการ กล่าวคือ

1) เป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากฐานอำนาจตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญที่ชอบธรรม เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 44 ขัดต่อหลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจและระบอบประชาธิปไตยอย่างร้ายแรง

2) การออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 มิได้เป็นไปตามกรอบเงื่อนไขการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 44 และนอกจากจะไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามที่อ้างไว้ในคำสั่งแล้ว ยังเป็นมาตรการที่สร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็นด้วย

3) เป็นการละเมิดต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง และกระทบต่อสิทธิในสุขภาพและการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่มีบัญญัติรับรองไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

และด้วยเหตุที่ว่าหลักการวางและจัดทำผังเมืองเป็นการตรากฎกระทรวงซึ่งเกิดจากข้อตกลงร่วมกันของหลายฝ่ายในสังคมเกี่ยวกับประโยชน์อันหลากหลายที่แตกต่างกันบนพื้นที่และการยอมรับถึงการจำกัดสิทธิของตนเองในแต่ละกลุ่มที่ได้กระทำอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นทุกฝ่ายต้องเคารพต่อข้อตกลงของสังคมดังกล่าวและต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นเพื่อยังให้เกิดความสมดุลของสิทธิต่างๆ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในธรรมชาติ สิทธิในการพัฒนา สิทธิในทรัพย์สินดังนั้นการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 จึงเป็นการกระทำทางปกครองที่ขัดต่อวัตถุประสงค์และหัวใจของการผังเมืองและการจัดทำผังเมืองรวม และเป็นการละเมิดข้อตกลงร่วมกันของทุกฝ่ายในสังคมไทยเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์อันหลากหลายที่แตกต่างกันบนพื้นที่ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยในปัจจุบัน (ณ วันที่ 18 เมษายน 2559)พบว่า มีผังเมืองรวมที่มีกฎกระทรวงประกาศใช้บังคับจำนวน 176 ผัง จำแนกเป็นผังเมืองรวมจังหวัด 33 ผัง และผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน จำนวน 143 ผัง

ดังนั้นเพื่อให้เกิดการตรวจสอบและทบทวนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 44 ออกคำสั่งที่ 4/2559 ของหัวหน้า คสช. อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองออกกฎที่มีสถานะเทียบเท่ากฎกระทรวงและยอมอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุดในการทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้ตามหลักนิติรัฐ เครือข่ายประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 จึงมอบอำนาจให้มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อมยื่นฟ้องหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559 เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประโยชน์สาธารณะ และแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนทุกคน และเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการยื่นหยัดอรรถไว้ซึ่งหลักนิติรัฐ นิติธรรม ความศักดิ์สิทธิ์แห่งกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมต่อไป ดังวิสัยทัศน์ของศาลปกครองที่ว่า “ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักที่ใช้อำนาจตุลาการในการอำนวยความยุติธรรมทางปกครองตามหลักนิติธรรม อย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานในระดับสากล ก่อให้เกิดบรรทัดฐานการบริหารราชการแผ่นดินและสร้างความสมดุลระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ” และเพื่อยืนยันหลักการว่า **“อำนาจรัฐที่ละเมิดสิทธิประชาชนต้องถูกควบคุมและตรวจสอบได้”**

สรุปประเด็นคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 4/2559 ไว้พิจารณา

คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 มีเนื้อหาเป็นการยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง อันมีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงอยู่ในความหมายของกฎ และถือเป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ที่โดยทั่วไปแล้วอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 3 และมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542)

แต่โดยที่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายผังเมือง แต่อาศัยอำนาจโดยตรงตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 ที่บัญญัติให้ในกรณีที่ คสช. เห็นความจำเป็นเพื่อการปฏิรูป การสร้างสมานฉันท์ หรือเพื่อปราบปรามการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงฯ ให้มีอำนาจออกคำสั่งหรือกระทำการใดๆได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำใดๆที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 นั้นชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด

ดังนั้น เมื่อคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 ออกโดยอาศัยอำนาจมาตรา 44 อันเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ถือว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พส.8/2559)

● ความเห็นต่อคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยสุรชัย ตรงงาม เลขาธิการมูลนิธินิติธรรม สิ่งแวดล้อม (EnLAW) และทนายความ

1. หากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้คือทิศทางคำวินิจฉัย อาจแปลความได้ว่า ศาลปกครองจะไม่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง คสช. ที่ออกตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญฯ (ชั่วคราว) พ.ศ.2557 ในทุกกรณี แม้คำสั่ง คสช. ตามมาตรา 44 นั้นอาจจะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่เป็นธรรม

2. รัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 มาตรา 45 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 5 และมาตรา 44 ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาว่า กฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ ซึ่งหมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญก็ถูกตัดอำนาจการตรวจสอบหรือรับฟ้องหากเป็นการออกคำสั่ง คสช. ตามมาตรา 44

3. อย่างน้อยศาลควรต้องพิจารณาว่า คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 เข้าเงื่อนไขการใช้อำนาจตามมาตรา 44 หรือไม่ แต่ศาลปกครองสูงสุดก็มีได้วินิจฉัยไว้ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการตีความประหลาดได้ว่า คสช. ออกคำสั่งอะไรก็ได้ โดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 44 ถือว่าถูกต้องเสมอ โดยไม่มีขอบเขตจำกัดใดๆ ที่ควรตรวจสอบได้ตามหลักกฎหมาย