

บันทึก

เรื่อง อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
ในการกำหนดมาตรฐานปริมาณสารมลพิษจากรถยนต์ที่ผลิตขึ้นใหม่ตามมาตรา ๕๕
แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕
และการดำเนินการของกรมควบคุมมลพิษตามมาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และ
มาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

กรมควบคุมมลพิษได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ วว ๐๓๐๕/๔๒๕๓ ลงวันที่ ๑๔
กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาข้อหารือของกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง การกำหนดมาตรฐานไอเสีย
จากรถยนต์ดีเซลขนาดใหญ่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและ
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้กรมควบคุมมลพิษทราบนั้น กรมควบคุม
มลพิษได้พิจารณาความเห็นดังกล่าวแล้ว มีความประสงค์จะหารือสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานปริมาณสารมลพิษจากยานพาหนะเพิ่มเติมในประเด็น
ดังต่อไปนี้ คือ

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมจะอาศัย
อำนาจตามความในมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดมาตรฐานปริมาณสารมลพิษจากรถยนต์ที่ผลิตขึ้นใหม่ทั้งที่เป็นรถยนต์ซึ่งจัด
ทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก
พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้หรือไม่

๒. หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯสามารถอาศัยอำนาจตามความใน
มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ กำหนด
มาตรฐานปริมาณสารมลพิษจากรถยนต์ที่ผลิตขึ้นใหม่ทั้งที่เป็นรถยนต์ซึ่งจัดทะเบียนตาม
พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้แล้ว
กรมควบคุมมลพิษจะดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา
๖๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณา
ปัญหาที่กรมควบคุมมลพิษขอหารือมาแล้ว เห็นว่า ก่อนที่จะพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้างต้นนั้น
สมควรที่จะพิจารณาถึงความแตกต่างของวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติมาตรฐาน
ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกันด้วย ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมฯ มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรฐานของผลิตภัณฑ์เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรม เพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากประเทศไทยกำลังเร่งรัดพัฒนากิจการอุตสาหกรรมและมีผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหลายชนิดที่สามารถผลิตขึ้นได้ภายในประเทศ แต่ยังมีได้มีการกำหนดมาตรฐานสำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้เป็นที่น่าพอใจและเหมาะสม ทำให้มีการแข่งขันกันลดราคา โดยทำคุณภาพให้ต่ำลงเป็นเหตุให้ประชาชนขาดความนิยมเชื่อถือ นอกจากนี้ ยังอาจเกิดอันตรายแก่ประชาชนและก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ^๑

(๒) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง และกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ นอกจากนี้ เพื่อกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน อีกทั้งกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกด้วย^๒

สำหรับประเด็นปัญหาข้อหาหรือของกรมควบคุมมลพิษ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (กรมควบคุมมลพิษ) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางบก) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม) แล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ได้แก่

ฝ่ายที่หนึ่ง มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

^๑ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑

^๒ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

^๓ มาตรา ๕๕ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดมาตรฐานปริมาณสารมลพิษจากรถยนต์ที่ผลิตขึ้นใหม่ทั้งที่เป็นรถยนต์ซึ่งจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก็ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “มลพิษ”^๔ ไว้ให้หมายความว่า “ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย” และได้กำหนดบทนิยามคำว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ”^๕ ไว้ให้หมายความว่า “ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะสถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ” โดยคำว่า “ยานพาหนะ”^๖ นั้น มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ได้กำหนดความหมายไว้ว่า หมายถึง “รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ...” ดังนั้น สารมลพิษจาก

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคารสิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ยานพาหนะ” หมายความว่า รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย และอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

ฯลฯ

ฯลฯ

รถยนต์ไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ที่ผลิตขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ย่อมอยู่ในความหมายของบทนิยามคำว่า “มลพิษ” และรถยนต์ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของสารมลพิษนั้น หากเป็นรถยนต์ซึ่งจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว ก็อยู่ในความหมายของคำว่า “ยานพาหนะ” ดังกล่าว ส่วนรถยนต์ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เนื่องจากคำว่า “สิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ” ตามบทนิยามคำว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีความหมายกว้าง โดยหมายถึงสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกันกับที่ได้กล่าวมาข้างต้น ถ้อยคำดังกล่าวจึงมีความหมายครอบคลุมถึงรถยนต์ซึ่งจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วย ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงสามารถกำหนดมาตรฐานปริมาณสารมลพิษจากรถยนต์ที่ผลิตขึ้นใหม่ทั้งที่เป็นรถยนต์ซึ่งจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ ซึ่งผลบังคับทางกฎหมายจากการนี้จะทำให้มาตรฐานตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต้องมิระดับไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดในประกาศดังกล่าว^๘ อันจะเกิดผลบังคับให้มีการปรับปรุงมาตรฐานให้เป็นระดับเดียวกันต่อไป

ประเด็นที่สอง หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานปริมาณสารมลพิษจากรถยนต์ที่ผลิตขึ้นใหม่ทั้งที่เป็นรถยนต์ซึ่งจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้แล้ว กรมควบคุมมลพิษจะดำเนินการตามมาตรา ๖๕^๙ มาตรา ๖๖^{๑๐} และมาตรา ๖๗^{๑๑} แห่ง

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๘ มาตรา ๕๖ ในกรณีที่มีการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการระบายน้ำทั้งการปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานดังกล่าวไม่ต่ำกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕๕ ให้มาตรฐานดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น แต่ถ้ามาตรฐานดังกล่าวต่ำกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕๕ ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายนั้นแก้ไขให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ในกรณีที่มีอุปสรรคไม่อาจดำเนินการเช่นนั้นได้ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ชี้ขาด เมื่อมีคำชี้ขาดเป็นประการใดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำชี้ขาดนั้น

^๙ มาตรา ๖๕ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าได้มีการใช้ยานพาหนะโดยฝ่าฝืนตามมาตรา ๖๔ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะนั้นโดยเด็ดขาดหรือจนกว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕

^{๑๐} มาตรา ๖๖ ในการออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะตามมาตรา ๖๕ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทำเครื่องหมายให้เห็นปรากฏเด่นชัดเป็นตัวอักษรที่มีข้อความว่า “ห้ามใช้เด็ดขาด” หรือ “ห้ามใช้ชั่วคราว” หรือเครื่องหมายอื่นใดซึ่งเป็นที่รู้และเข้าใจของประชาชนโดยทั่วไปว่ามีความหมายอย่างเดียวกันไว้ ณ ส่วนใดส่วนหนึ่งของยานพาหนะนั้นด้วย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่^{๑๒} ของกรมควบคุมมลพิษจะดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ (ออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะโดยเด็ดขาดหรือจนกว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕) มาตรา ๖๖ (ทำเครื่องหมายห้ามใช้ยานพาหนะไว้ ณ ส่วนใดส่วนหนึ่งของยานพาหนะ) และมาตรา ๖๗ (สั่งให้ยานพาหนะหยุดเพื่อตรวจสอบ หรือเข้าไปในยานพาหนะ หรือกระทำการใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อตรวจสอบเครื่องยนต์และอุปกรณ์ของยานพาหนะ) ได้นั้น จะต้องปรากฏว่า รถยนต์ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็น “รถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์” ตามนัยของบทนิยามคำว่า “ยานพาหนะ” ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ กล่าวคือ จะต้องเป็นรถยนต์ซึ่งได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เท่านั้น โดยไม่อาจตีความให้มีความหมายรวมไปถึงรถยนต์ซึ่งได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังกล่าวได้เฉพาะกับ “ยานพาหนะ” ที่ฝ่าฝืนมาตรา ๖๔^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันเท่านั้นและหากบุคคลใดฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็จะมี ความผิดและต้องรับโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๒^{๑๔} หรือมาตรา ๑๐๓^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ด้วยเหตุผลดังกล่าว “รถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์” ตามนัยของบทนิยามคำว่า “ยานพาหนะ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ จึงต้องตีความโดยเคร่งครัดให้ หมายความว่าถึงเฉพาะรถยนต์ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เท่านั้น ดังนั้น แม้ว่า

การทำและการยกเลิกเครื่องหมายห้ามใช้ตามวรรคหนึ่ง หรือการใช้ยานพาหนะในขณะที่มี เครื่องหมายดังกล่าว ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๑} มาตรา ๖๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๖๕ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ ยานพาหนะหยุดเพื่อตรวจสอบ หรือเข้าไปในยานพาหนะ หรือกระทำการใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อตรวจสอบ เครื่องยนต์และอุปกรณ์ของยานพาหนะนั้นได้

^{๑๒} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} มาตรา ๖๔ ยานพาหนะที่จะนำมาใช้จะต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐานควบคุม มลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕

^{๑๔} มาตรา ๑๐๒ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

^{๑๕} มาตรา ๑๐๓ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๗ ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯจะสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ กำหนดมาตรฐานปริมาณสารมลพิษจากรถยนต์ที่ผลิตขึ้นใหม่ทั้งที่เป็นรถยนต์ซึ่งจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ก็ตาม เพื่อให้เกิดผลเป็นการปรับปรุงมาตรฐานให้เป็นระดับเดียวกัน แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษก็ไม่มีอำนาจดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ กับรถยนต์ซึ่งไม่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ เนื่องจากตัวบทมิได้บัญญัติให้อำนาจไว้ให้ครบถ้วน

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดมาตรฐานปริมาณสารมลพิษจากรถยนต์ที่ผลิตขึ้นใหม่ได้เฉพาะรถยนต์ซึ่งได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เท่านั้น จะกำหนดให้ครอบคลุมถึงรถยนต์ซึ่งได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ได้ เนื่องจากบทนิยามคำว่า “ยานพาหนะ”^{๖๖} ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ได้ให้ความหมายไว้อย่างชัดเจนว่าให้หมายถึง “รถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์” ซึ่งในที่นี้ต้องหมายความว่าถึงรถยนต์ซึ่งจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เท่านั้น ไม่อาจหมายความว่ารวมไปถึงรถยนต์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติอื่นด้วย นอกจากนี้ ในบทนิยามคำว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ”^{๖๗} ก็ได้อ้างถึงคำว่า “ยานพาหนะ” ไว้ด้วย ซึ่งจะต้องตีความถ้อยคำดังกล่าวโดยเคร่งครัดตามความหมายที่กฎหมายได้กำหนดไว้ และการที่จะแปลความคำว่า “สิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ” ในบทนิยามคำว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ” ให้หมายความว่าถึงรถยนต์ซึ่งจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น ความหมายของคำว่า “รถยนต์” จะแตกต่างจากความหมายของคำว่า “รถยนต์” ตามนัยของคำว่า “ยานพาหนะ” ในมาตรา ๖๕^{๖๘} มาตรา ๖๖^{๖๙} และมาตรา ๖๗^{๗๐} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งหากพิจารณาตามบทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวแล้ว ก็ไม่อาจแปลขยายความได้เช่นการแปลขยายความมาตรา ๕๕ อีกทั้งผู้ที่ฝ่าฝืนก็อาจได้รับโทษตามมาตรา ๑๐๒^{๗๑} และมาตรา ๑๐๓^{๗๒} แห่งพระราชบัญญัติ

^{๖๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๖๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๖๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๖๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๗๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

^{๗๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๗๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

เดียวกันด้วยก็ยิ่งทำให้มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ไม่อาจแปลความอย่างความหมายของมาตรา ๕๕ ได้

ประเด็นที่สอง ฝ่ายที่สองมีความเห็นทำนองเดียวกันกับความเห็นของฝ่ายที่หนึ่ง กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษไม่อาจดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กับรณยนต์ซึ่งไม่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรณยตร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ จะมีความเห็นในประเด็นปัญหาแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายก็ตาม แต่ทั้งสองฝ่ายได้มีข้อสังเกตตรงกันเกี่ยวกับปัญหาข้อหาหรือของกรมควบคุมมลพิษในเรื่องนี้ไว้ ๒ ประการ คือ

(๑) โดยที่ปัญหาข้อหาหรือของกรมควบคุมมลพิษในเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ซึ่งมีกฎหมายสองฉบับบัญญัติให้อำนาจส่วนราชการในการดำเนินการดังกล่าวไว้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติให้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรม ความปลอดภัย และเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศซึ่งมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมบางประเภทอาจถือได้ว่าเป็นมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดด้วย ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิด เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น เพื่อให้มีการใช้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดของส่วนราชการแต่ละกระทรวงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ อีกทั้งเป็นการประหยัดเวลาและงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว สมควรที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ จะได้ปรึกษารื้อและประสานงานกันว่า ฝ่ายใดจะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าว

(๒) เพื่อให้มาตรการการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และการใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ตรวจพบว่าได้มีการใช้ยานพาหนะโดยฝ่าฝืนมาตรา ๖๔ สามารถครอบคลุมไปถึงรณยนต์ซึ่งจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือรณยนต์ประเภทอื่นตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันได้ด้วย ซึ่งจะทำให้การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องนี้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดตรงตามวัตถุประสงค์ของ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ สมควรที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ จะดำเนินการพิจารณาทบทวนบทนิยามคำว่า “ยานพาหนะ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ นี้ให้ชัดเจน

จากการที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมควบคุมมลพิษแล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายดังกล่าว และเห็นว่าการพิจารณาปัญหานี้มีความสำคัญอยู่ที่จะแปลความบทนิยามคำว่า “ยานพาหนะ” และบทนิยามคำว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ว่าจะมีความหมายเพียงใด ซึ่งเห็นสมควรจะหาข้อยุติในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยได้มีบันทึกเสนอเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอให้เข้าร่วมพิจารณาในเรื่องดังกล่าวกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาในการพิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ แล้ว เห็นว่า ประเด็นปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ จึงเห็นควรให้กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ เข้าร่วมพิจารณากับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ เพื่อหาข้อยุติในเรื่องนี้

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ได้ร่วมพิจารณาปัญหาข้อหาหรือของกรมควบคุมมลพิษและประเด็นปัญหาในการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ ดังกล่าวแล้ว มีมติเห็นชอบด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ ฝ่ายที่หนึ่ง และข้อสังเกตของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๑