



๑. ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ย่อมได้รับความคุ้มครอง การที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการใช้สิทธิดังกล่าว ไม่ใช่เหตุที่องค์กรของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าว เพราะโดยหลักการการใช้การตีความกฎหมาย เจตนารมณ์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจะมีผลตามที่บัญญัติโดยทันที ไม่ว่าจะไม่มีบทบัญญัติให้ต้องมีการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้นโครงการหรือกิจกรรมใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดจะออกไปอนุญาตให้ดำเนินการ หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้จนกว่าจะดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญเสียก่อน โดยเริ่มจากการที่ต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และจะต้องให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดรับในคำร้องอุทธรณ์ว่าเมื่อยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติออกมาใช้บังคับเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๖๗ จึงไม่ต้องดำเนินการใด ๆ ตามมาตรา ๖๗ ก่อนอนุญาตให้ดำเนินการ คดีนี้จึงน่าจะเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๖๗ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดจึงน่าจะไม่ใช่ขัดต่อกฎหมาย คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนจึงมีมูล

๒. ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดอุทธรณ์ว่าโครงการหรือกิจกรรมได้ผ่านการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ บังคับใช้แล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่านั่นเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการตามมาตรา ๖๗ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งทั้งหมดมีถึงสามขั้นตอน เพราะยังจะต้องดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบด้วย ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดจะสามารถพิจารณาออกไปอนุญาตอันจะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียทั้งสามสืบหกคนจะดำเนินการตามโครงการได้ อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดและผู้มีส่วนได้เสียทั้งสามสืบหกคนฟังไม่ขึ้น

๓. โครงการหรือกิจกรรมที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดได้ให้ความเห็นชอบ อนุมัติ อนุญาตให้ดำเนินการล้วนเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ประกอบด้วยโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษสูง ดังเช่นโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการมาก่อนแล้ว ซึ่งอาจไปเพิ่มมลพิษในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงและอาจก่อให้เกิดผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามได้รับความเดือดร้อนเพิ่มเติมได้ ซึ่งในเรื่องมลพิษนี้

ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อศาลปกครองระยองและศาลปกครองระยองได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการประกาศให้พื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษแล้ว หากให้มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปจนกระทั่งโครงการสร้างเสร็จและมีการดำเนินการผลิตแล้ว ก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนและประชาชนในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวอาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายดังที่อ้างมาในคำฟ้อง อันอาจเป็นการยากที่จะเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนในภายหลัง ซึ่งปัจจุบันเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปถึงปัญหาของมลพิษที่เกิดขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่องในเขตอุตสาหกรรมตำบลมาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงและเกิดความเสียหายที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวตลอดเวลาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งความเสียหายที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่มักส่งผลกระทบต่อเนื่องยาวนานกว่าความเสียหายอันเกิดจากกรณีละเมิดทั่วไป แม้อาจมองว่ามีได้ส่งผลในทันทีแต่ก็เห็นว่าย่อมส่งผลในอนาคต โดยเฉพาะความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้โดยง่าย หรือไม่สามรถคำนวณเป็นมูลค่าความเสียหายได้ จึงเห็นสมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดได้ตรวจสอบและศึกษาพิจารณาก่อนที่พิจารณานุมัติให้มีการดำเนินการตามโครงการทั้ง ๗๖ โครงการ ตามนัยมาตรา ๖๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ ต้องเข้าใจว่ามาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วโดยการชดใช้ค่าเสียหาย ถือเป็นมาตรการที่ไม่ได้แก้ปัญหาในเรื่องของสิ่งแวดล้อมให้หมดไปได้อย่างแท้จริงเมื่อเทียบกับมาตรการอื่น เช่น มาตรการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ปฏิบัติกันในประเทศทั้งหลายที่พัฒนาแล้วในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างใดผล ตามนัยมาตรา ๖๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญก็เป็นการบัญญัติรับข้อความคิดในเรื่องดังกล่าวมาบัญญัติไว้ ดังนั้นปัญหาในเรื่องการอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมโดยไม่ได้มีการตรวจสอบและศึกษาพิจารณาผลการประเมินในเรื่องต่าง ๆ ตามนัยมาตรา ๖๗ เสียก่อน หากให้มีการดำเนินการต่อไปย่อมก่อให้เกิดความเสียหายมากยิ่งขึ้นกว่าการระงับโครงการหรือกิจกรรมไว้ก่อนกรณีจึงมีเหตุเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคน

๔. ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินที่วาทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๗ ยังไม่มีผลบังคับทันที เพราะมีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๐๓ (๑) ขัดต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๗ ทั้งนี้นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๒ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๖ วรรคห้าบัญญัติว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงต้องผูกพันตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงมีผลผูกพันให้คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ข้อเท็จจริงต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงการขาดการติดตามและการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังของผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานของรัฐก็มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นความ

รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรงที่มีได้ดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดอุทธรณ์ว่า อาจถูกฟ้องให้ต้องรับผิดชอบทั้งคดีอาญาและคดีแพ่งนั้น ก็สืบเนื่องมาจากการละเลยล่าช้าของผู้ถูกฟ้องคดีเองที่ไม่ปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ ทั้งที่ มาตรา ๖๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้

๕. หากจะเกิดปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐจากคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาล ก็เป็นเรื่องที่สืบเนื่องโดยตรงมาจากการละเลยไม่ดำเนินการหรือความล่าช้าของผู้ถูกฟ้องคดีเองที่ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ การที่เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมนั้นจะต้องชะลอการดำเนินการก่อสร้างต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ อันอาจส่งผลกระทบต่อธุรกิจและเศรษฐกิจของภาคเอกชน รวมทั้งมีผลกระทบต่อการบริหารงานด้านเศรษฐกิจของรัฐจึงมิใช่เนื่องมาจากคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลโดยตรง อย่างไรก็ตามเห็นว่าความเสียหายที่เจ้าของโครงการได้รับอาจเป็นเพียงช่วงระยะหนึ่ง อันเป็นผลสืบเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติอนุญาตได้พิจารณาผลการประเมินในเรื่องต่างๆ ให้ครบถ้วนตามกฎหมาย ทั้งนี้หากเป็นการกระทบสิทธิของเจ้าของโครงการแต่ก็มิได้เป็นการจำกัดสิทธิโดยสิ้นเชิง เพียงแต่โครงการใดเป็นโครงการรื้อหรือกิจกรรมใดที่อยู่ในประเภทที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๗ แห่งรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วนก่อนประกอบกับโครงการเหล่านั้นต้องมีความรับผิดชอบต่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และให้ความสำคัญถึงสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชนที่จะต้องสัมผัสเสี่ยงกับการได้รับมลพิษจากผลิตผลของการดำเนินการผลิตด้วย ประกอบกับมาตรการป้องกันเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมเสียตั้งแต่ต้นจะเป็นผลดียิ่งกว่าการปล่อยให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมลุกลามแล้วจึงเยียวยาในภายหลัง ดังนั้นการป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสุขภาพจากภาวะมลพิษดังกล่าว จึงเป็นข้อที่ควรจะพิจารณาเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อคุณภาพชีวิตที่ดีต่อสังคม ซึ่งเป็นหลักคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของประชาชนควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจทางด้านอุตสาหกรรม ศาลปกครองจึงเห็นว่าไม่เป็นปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ

๖. ใบอนุญาตให้ประกอบโครงการหรือกิจกรรมตามฟ้องมีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองที่นอกจากจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจแล้วยังต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับอื่นๆ อีกทั้งต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หากการใช้อำนาจไปขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติอื่น ๆ และรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมทำให้การออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ผู้บังคับบัญชาหรือศาล ซึ่งตามนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ หากมีการไม่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญให้ถูกต้องก่อนการออกใบอนุญาตใบอนุญาตดังกล่าวจึงน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อาจถูกเพิกถอนได้ ประกอบกับกรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดสั่งระงับโครงการหรือกิจกรรมตามคำสั่งศาล ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดย่อมมีอำนาจโดยฐานอำนาจจากคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

๗. เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้ให้นิยาม ผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงไว้ ซึ่งวิญญูชนอาจเข้าใจความหมายกว้าง แคน แตกต่างกันไป ซึ่งย่อมเป็นปัญหาที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีต่อไป แต่ในชั้นนี้เมื่อพิจารณาเบื้องต้นตามประเภทลักษณะของโครงการหรือกิจกรรมแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า บางโครงการหรือกิจกรรมไม่น่าจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงอย่างชัดเจน แต่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่มุ่งควบคุมหรือบำบัดมลพิษหรือติดตั้งอุปกรณ์เพิ่มเติมเท่านั้น จึงยังไม่สมควรที่จะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษา ส่วนโครงการที่เหลือเมื่อพิจารณาตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เรื่องโครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพได้กำหนดไว้ ๘ ประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่รุนแรง และตามร่างประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพกำหนดไว้ ๑๙ โครงการ ซึ่งได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาแล้ว และเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าโครงการหรือกิจกรรมส่วนที่เหลือ เป็นประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่กำหนดไว้ในประกาศดังกล่าวจึงน่าเชื่อว่าเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นจากให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดสั่งระงับโครงการหรือกิจกรรมตามเอกสารหมายเลข ๗ ท้ายคำฟ้องไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ยกเว้นโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับใบอนุญาตก่อนว่าประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ โครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ได้กำหนดให้เป็นประเภทที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ไม่รวมถึงการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดสั่งระงับโครงการหรือกิจกรรมตามเอกสารหมายเลข ๗ ท้ายคำฟ้องไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ยกเว้นโครงการหรือกิจกรรมประเภทอุตสาหกรรมลำดับที่ ๑๖, ๒๒, ๓๗, ๔๑, ๔๕, ๕๐ และ ๕๔ และประเภทคมนาคม ลำดับที่ ๒ ลำดับที่ ๓ ลำดับที่ ๔ และลำดับที่ ๖ นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น