

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๔๘

วันที่ ๑๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

จากบทบัญญัติของมาตรา ๖๗ ดังกล่าว ได้บัญญัติถึงสิทธิชุมชน สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐ ให้ได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดของรัฐที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ

และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสอง ก็ต้องศึกษา และประเมินผลกระทบ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงให้องค์การอิสระ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ เห็นว่า มาตรา ๖๗ วรรคสอง ได้บัญญัติถึงรายละเอียดที่จะต้องกระทำไว้ครบถ้วนว่าจะต้องกระทำอย่างไรบ้าง ทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ วรรคสองแล้ว บทบัญญัติ ในมาตรา ๖๗ วรรคสองได้บัญญัติรายละเอียดเพิ่มเติมขึ้นหลายประการอย่างชัดเจน แตกต่างจาก มาตรา ๕๖ วรรคสอง และมีได้บัญญัติว่า ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติเหมือนมาตรา ๕๖ วรรคสอง เพราะมีรายละเอียดครบถ้วนแล้วไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายมารองรับเพิ่มเติมวิธีการใด ๆ อีกสามารถปฏิบัติ ตามที่บัญญัติได้ทันที

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภท และขนาด ของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้อง จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอ พร้อมรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

ในกรณีโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใดหรือที่จะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ใดมีการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภท หรือขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้โครงการหรือกิจการในทำนองเดียวกัน ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้โครงการหรือกิจการนั้น จะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด”

พิจารณามาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งแล้ว บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อขอความเห็นชอบ แสดงว่าบางโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนในด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ อาจกระทำได้ ถ้าไม่อยู่ในประกาศราชกิจจานุเบกษาที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ ทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ ก็อาจจะแตกต่างกับวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคสอง ตามวรรคสาม ของมาตรา ๔๖ ก็บัญญัติข้อยกเว้นไว้อีกว่าบางโครงการหรือกิจการอาจได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ได้ ส่วนมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ซึ่งบัญญัติถึงวิธีการศึกษาวิเคราะห์ และให้ความเห็นบุคคลที่ดำเนินการดังกล่าวก็แตกต่างกับบุคคลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่าจะต้องรับฟังความเห็นจากองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทน องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วจึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง

นายสุรเกียรติ์ มาประณีต  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ