

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๔๘

วันที่ ๑๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติว่า  
“การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมิน  
ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟัง  
ความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทน  
องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม  
หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖  
บัญญัติว่า

“มาตรา ๔๖ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบ  
ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภท และขนาด  
ของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้อง  
จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘  
และมาตรา ๔๙

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมด้วยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

ในกรณีโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใดหรือที่จะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ใดมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้โครงการหรือกิจการในทำนองเดียวกันได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคล ในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม โดยไม่เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต จึงได้กำหนดให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพอนามัยจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งยังได้กำหนดให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา ๔๖ วรรคสอง ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว โดยการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งในขณะที่เริ่มดำเนินการและภายหลังที่มีการดำเนินการไปแล้ว รวมทั้งยังเป็นการกำหนดมาตรการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมล่วงหน้าจากการดำเนินโครงการ

หรือกิจการดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ประกาศกำหนดประเภทของโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ทั้งสิ้น ๒๒ ประเภท และตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีก ๔ ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่ ๑ และ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งประกาศดังกล่าวนี้ได้กำหนดไว้แล้วอย่างชัดเจนให้เจ้าของโครงการหรือกิจการจะต้องศึกษาผลกระทบและนำเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่จะมีต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ทางชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต ซึ่งต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนร่วมอยู่ด้วย จึงสอดคล้องกันเจตนารมณ์ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ ที่จะอนุรักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของประชาชน นอกจากนี้มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการผู้ชำนาญการเป็นผู้ตรวจสอบให้ความเห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยระหว่างที่คณะกรรมการยังพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่แล้วเสร็จหน่วยงานที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตจะต้องชะลอการอนุญาตไว้ก่อนจะทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ และเมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบกับรายงานแล้วก็ต้องนำมาตราการตามที่กำหนดไว้ในรายงานไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตต่อไป ทั้งนี้ การให้ความเห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการเป็นเพียงคำสั่งทางปกครองขั้นต้น เจ้าของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถนำเอาความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการไปใช้ในการดำเนินการโครงการหรือกิจการดังกล่าวได้จนกว่าหน่วยงานอนุญาตจะได้ออกคำสั่งทางปกครองในการอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น จึงเห็นว่ามาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้จัดมาตรการในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ ได้รับรองสิทธิไว้ การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติให้มืองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย

ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนที่จะมีการดำเนินการต่อไป จึงเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญต้องการให้มีเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กำหนดไว้แล้วในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยกำหนดให้มีการคานและถ่วงดุลกันระหว่างคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กับองค์การอิสระตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ โดยมีได้กำหนดว่าการจัดตั้งองค์การอิสระดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นกับหน่วยงานที่มีหน้าที่จะต้องอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจการในการจัดหาองค์การอิสระเพื่อมาให้ความเห็นประกอบก่อนที่จะมีการอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าว แต่ต่างจากการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๑ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเมื่อจัดตั้งขึ้นแล้วรัฐจะต้องให้งบประมาณสนับสนุนด้วย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ (๑) ก็ได้บัญญัติกำกับไว้ว่าจะต้องตราเป็นกฎหมายภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกสำหรับโครงการหรือกิจการที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติมิได้อาศัยอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ ย่อมเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ศาลปกครองสามารถเข้าไปแก้ไขเยียวยาได้ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หากศาลปกครองเห็นว่าการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงก็อาจมีคำสั่งไม่อนุญาตให้หน่วยงานนั้นดำเนินโครงการต่อไปได้ จนกว่าจะได้มีการศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชนและการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบเสียก่อนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวที่เกี่ยวข้องก็จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาลควบคู่ไปกับบทบัญญัติของกฎหมายด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง

นายบุญส่ง กุลบุปผา  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ