

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี 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

ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญ
จะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย
ที่ ๒๑ - ๒๓/๒๕๕๑ วันที่ ๒๖ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑ วางบรรทัดฐานไว้ว่า กรณีบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีหลักการเช่นเดียวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้

กรณีตามคำร้องปรากฏว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีหลักการเช่นเดียวกับบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามคำร้องที่ผู้ร้อง
โต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การคุ้มครองสิทธิของบุคคลหรือสิทธิของชุมชนให้มีส่วนร่วมในการดูแล
รักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นับว่าเป็นรากฐานสำคัญของสิทธิ
และเสรีภาพของประชาชนประการหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีพและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย รวมทั้งคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนอันพึงได้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมนั้นด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้การดำรงชีพของบุคคลอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต และมาตรา ๖๗ วรรคสอง ได้กำหนดมาตรการบังคับให้รัฐต้องดำเนินการคุ้มครองประชาชนในการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่อาจก่อให้เกิด ผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ รัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อชุมชนด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนในชุมชน การจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย หรือประชาพิจารณ์ รวมทั้งการให้องค์การอิสระด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือด้านคุณภาพ ให้ความเห็นก่อนที่รัฐจะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว และมาตรา ๖๗ วรรคสาม บัญญัติให้ชุมชน มีสิทธิฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล หากมีการล่วงละเมิดสิทธิหรือมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรานี้

ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมาย ที่มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการกำหนดมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อ การดำรงชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทและขนาด ของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้อง จัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทาง การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ซึ่งมาตรา ๔๗ ได้กำหนดให้โครงการ หรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ ที่เป็นโครงการ

หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ก็ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้นจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาตามความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป แต่ถ้าโครงการหรือกิจการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่จำเป็นต้องเสนอเพื่อขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี ก็ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาก่อนที่จะดำเนินการ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ และหากได้ดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้แล้ว ก็ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายสั่งอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาตได้

การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีการดำเนินงานมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา นั้น เป็นกรณีที่อยู่ในขณะบัญญัติกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่สามารถกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการใดของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือหากบัญญัติเป็นกฎหมายแล้วอาจเกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมาย จึงได้มอบความไว้วางใจให้แก่ฝ่ายบริหาร คือ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาและกำหนดว่าโครงการหรือกิจการประเภทใดมีความจำเป็นต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีให้มีผลกระทบต่อการค้ารังสีและคุณภาพชีวิตของประชาชนตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายประการหนึ่งที่ใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ในกรณีการดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นโครงการหรือกิจการที่รัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ประกาศให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ดี หรือเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ดี หากปรากฏว่าการดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าว

อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ บุคคลหรือชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสาม เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น จัดให้มีการศึกษาและประเมินผลคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการให้องค์กรอิสระด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นก่อนดำเนินการได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับ แม้จะยังมีได้มีกฎหมายรับรองสิทธิ และเสรีภาพดังกล่าวไว้ก็ตาม และหากการดำเนินโครงการหรือกิจการได้ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่บุคคลหรือชุมชน บุคคลหรือชุมชนนั้นก็อาจใช้สิทธิฟ้องต่อศาลขอให้บรรเทาเยียวยาความเสียหาย ที่เกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นได้อีกตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง เป็นมาตรการ ทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่บุคคลหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะการคุ้มครองและการใช้สิทธิของบุคคลหรือสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนได้ดำรงชีพอย่างปกติสุขในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของตน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ จึงบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน ให้เสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้และได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว บัดนี้ได้ล่วงเลยจนเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาควรได้ตระหนักและเร่งรัดให้มีการปรับปรุงหรือจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชนดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและปวงชนชาวไทยต่อไป

สำหรับกรณีและผู้ร้องโต้แย้งว่า การที่ศาลปกครองขอนแก่นได้ยกเอาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแก่คดีนี้ โดยเห็นว่า การพิจารณาถึงความเหมาะสมในการจัดทำประชาพิจารณ์ ย่อมเป็นดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น โดยไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย การวินิจฉัยของศาลปกครองขอนแก่นขัดกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๕๗ ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะรับทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็นอย่างชัดแจ้ง นั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะรับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับงานหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว และวรรคสองได้บัญญัติให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง เป็นการบัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีการดำเนินงานมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา นั้น การประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการดังกล่าว เป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระเบียบปฏิบัติแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนหรือชุมชนมิให้ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่จำกัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะรับทราบข้อมูล

หรือจำกัดสิทธิในการแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด สิทธิการรับทราบข้อมูลและสิทธิในการแสดงความคิดเห็น
ของประชาชน จะมีอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าจะเป็นก่อนการดำเนินโครงการหรือเสร็จสิ้นโครงการ รวมถึงสิทธิ
ที่จะได้รับการเยียวยาหากตนเองได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากการดำเนินโครงการดังกล่าว

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

นายอุดมศักดิ์ นิตินมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ