

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๔๘

วันที่ ๑๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายไพฑูริย์ กองเกิด กับพวกรวม ๒๑๑ คน) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๘ หรือไม่

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

คำร้องนี้เป็นคดีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดี จึงมีประเด็นเบื้องต้นสมควรพิจารณาก่อนว่า กรณีมีเหตุต้องพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นแห่งคดีของคำร้อง หรือไม่

เห็นว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติกฎหมายใดต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย สำหรับคำร้องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับ โดยผู้ร้องโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นำหลักการแห่งบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการในมาตรา ๖๗ วรรคสอง ด้วย ดังนั้นเมื่อยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ กรณีมีเหตุสมควรวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องนี้ต่อไป

เมื่อพิจารณาคำร้องที่ศาลปกครองสูงสุดส่งมาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสองหรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๒ ว่าด้วยสิทธิชุมชน โดยวรรคสองเป็นบทบัญญัติรับรองว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเติมหลักการในเรื่องของการคุ้มครองชุมชนในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของประชาชน จึงแตกต่างกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสองที่รับรองเพียงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเท่านั้น อีกทั้งมาตรา ๖๗ วรรคสองยังได้เพิ่มเติมให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมอีกด้วย

ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า “โดยที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างพอเพียงสมควรปรับปรุงใหม่โดย (๑) ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (๒) จัดระบบการบริหารงาน

ด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ....” นั้น เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับก่อนที่มีหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ หรือก่อนที่มีหลักการคุ้มครองชุมชนในด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ ๔ การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกประกาศ คือ ต้องให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบก่อนประกาศใช้บังคับ อันเป็นเงื่อนไขเรื่องขั้นตอนของการออกประกาศ และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยประกาศนั้นจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติแนวทางการจัดทำ ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องที่ต้องเสนอพร้อมรายงานการวิเคราะห์สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดตามมาตรา ๔๖ วรรคสองด้วย อันเป็นเงื่อนไขเรื่องเนื้อหาของประกาศทำให้การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งย่อมต้องคำนึงถึงระดับความรุนแรงของผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมด้วย เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ว่าเป็นการจัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งย่อมหมายรวมถึงชุมชนที่สิ่งแวดล้อมนั้นอยู่บริเวณรอบ ๆ ด้วย

ในประเด็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง หรือไม่ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสองที่ได้บัญญัติเพิ่มเติมจนมีหลักการที่แตกต่างไปจากฉบับปี ๒๕๔๐ ประกอบกับบทเฉพาะกาล

ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ (๑) ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพ ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน (คือ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗) ให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามมาตรา ๑๗๖ ซึ่งขณะปัจจุบันฝ่ายบริหารยังไม่ได้ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ดังนั้นในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้จึงพิจารณาเฉพาะเรื่องคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการในมาตรา ๖๗ วรรคสอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งที่บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดตามมาตรา ๔๖ วรรคสองด้วยนั้น บทบัญญัตินี้ยังได้กำหนดเงื่อนไขในการออกประกาศของรัฐมนตรีไว้สองประการ กล่าวคือ ประการแรก การออกประกาศนั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัตินี้ย่อมต้องสอดคล้องกับหลักการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ และประการที่สอง การออกประกาศนั้นต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งตามมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบด้วยข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินแปดคน ซึ่งในจำนวนแปดคนต้องเป็นผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าวทำให้การใช้อำนาจของรัฐมนตรีในการออกประกาศย่อมต้องคำนึงถึงระดับความรุนแรงของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนที่สิ่งแวดล้อมนั้นอยู่บริเวณรอบ ๆ ด้วย นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๗ ให้รายการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๔๖ ในกรณีที่ต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนั้น คณะรัฐมนตรีอาจขอให้บุคคลหรือสถาบันใดซึ่งเป็นผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการวิเคราะห์ ทำการศึกษาและเสนอรายงานหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยก็ได้

หรือที่บัญญัติในมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ในกรณีที่ต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้โครงการหรือกิจการตามมาตรา ๔๖ ต้องเสนอรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อมตรวจสอบก่อนพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเพื่อเสนอให้คณะกรรมการ ผู้ชำนาญการพิจารณานั้นถือได้ว่า การดำเนินการโครงการหรือกิจการตามมาตรา ๔๖ จะต้องมีความเห็น ประกอบจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการก่อนพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการโครงการหรือกิจการ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันทำให้บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองประโยชน์ของรัฐและชุมชน ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสองแล้ว ส่วนที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติ ให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนดำเนินการโครงการหรือ กิจการนั้น เห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้ และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ฉบับนี้ที่เพื่อส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การจัดทำมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนดำเนินการโครงการ หรือกิจการนั้น ย่อมกระทำได้ ประกอบกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนี้เป็นเรื่องของขั้นตอน การดำเนินการโครงการหรือกิจการ มิได้เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งซึ่งว่าด้วย อำนาจของรัฐมนตรีในการออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ตามที่ผู้ร้องโต้แย้งแต่อย่างใด

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

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ