



คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๔๘

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๑๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

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

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ส่งความเห็นของศาลปกครองสูงสุดและคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายไพบูลย์ กองเกิด กับพวกรวม ๒๑๑ คน) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๘ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

นายไพบูลย์ กองเกิด กับพวกรวม ๒๑๑ คน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลคำม่วง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เทศบาลตำบลน้ำพอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเทศบาลตำบลเขาสวนกวาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองขอนแก่น โดยฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ร่วมกันกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในวงเงิน ๒๕,๐๕๘,๖๐๐ บาท เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลตำบลน้ำพองแล้ว แต่ราษฎรในพื้นที่ที่จะก่อสร้างได้คัดค้านอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้โครงการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงขอถอนงบประมาณเหลือมปีไว้เพื่อหาพื้นที่แห่งใหม่ในการก่อสร้าง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอใช้พื้นที่ในการปรับปรุงระบบกำจัดขยะมูลฝอยบริเวณที่ทิ้งขยะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติเมื่อคราวประชุมสมัชชามติวิสามัญที่ ๒/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ให้ความเห็นชอบดำเนินงานปรับปรุงระบบกำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่ ๒๒ ไร่ โดยเป็นพื้นที่กำจัดขยะเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จำนวน ๑๐ ไร่ และพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน ๑๒ ไร่ ๑ งาน ๑๐ ตารางวา ซึ่งการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวมิได้ทำประชาพิจารณ์กับราษฎรในพื้นที่โครงการก่อสร้างการดำเนินการทั้งหมดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนเพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีรายละเอียดเพียงพอที่จะให้ความมั่นใจเกี่ยวกับปัญหาผลกระทบต่อแหล่งน้ำธรรมชาติ ความเป็นอยู่ของราษฎรในหมู่บ้านใกล้เคียงกับสถานที่ก่อสร้าง

ต่อมาประมาณเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เข้ามาชี้แจงรายละเอียดการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยซึ่งจะใช้พื้นที่ในเขตบ้านโนนทอง รวมทั้งสอบถามความคิดเห็นจากชาวบ้าน ซึ่งชาวบ้านโนนทอง-โนนราศรี ส่วนมากร้อยละ ๘๐ ไม่เห็นด้วย และในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยขอนแก่นเข้าร่วมชี้แจงรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง แต่ชาวบ้านส่วนมากยังไม่เห็นด้วย หลังจากนั้นชาวบ้านจึงได้รวมตัวกันคัดค้านและเดินทางไปพบผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเพื่อยื่นหนังสือคัดค้านโครงการเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเป็นผู้รับหนังสือและประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่หาข้อยุติไม่ได้ จึงมีมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปตรวจสอบสถานที่ก่อสร้างเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ ปรากฏว่ามีแต่เพียงตัวแทนสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค ๖ จึงไม่สามารถหาข้อยุติได้ ชาวบ้านจึงรวมตัวกันทำหนังสือร้องเรียนต่อหน่วยงานต่าง ๆ อีกหลายแห่งก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่น โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาและคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกมติที่ประชุมในการก่อสร้างที่ทิ้งขยะโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากราษฎร และสั่งให้ยกเลิกการก่อสร้าง

โครงการปรับปรุงระบบกำจัดขยะมูลฝอยในบริเวณพื้นที่กำจัดขยะมูลฝอยเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า โครงการก่อสร้างบ่อฝังกลบขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ภายใต้มาตรการเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ ๒๕๔๒ ซึ่งเดิมจะสร้างในเขตพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในพื้นที่แห่งใหม่ที่บ้านคำมีดใต้และพื้นที่ทิ้งขยะเดิมที่บ้านหนองหารจาง แต่ถูกราษฎรในพื้นที่คัดค้าน จึงขอความร่วมมือขอใช้สถานที่ทิ้งขยะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จำนวน ๑๐ ไร่ ซึ่งตั้งอยู่ที่ตำบลเขาสวนกวาง หมู่ที่ ๑ (๕) อำเภอป่าพอง จังหวัดขอนแก่น ปัจจุบันบริเวณนี้ได้เปลี่ยนแปลงเขตการปกครองเป็นหมู่ที่ ๕ ตำบลคำม่วง อำเภอเขาสวนกวาง จังหวัดขอนแก่น อยู่ในเขตรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งการขอใช้สถานที่ทิ้งขยะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นที่ก่อสร้างบ่อฝังกลบขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากเป็นสถานที่เหมาะสมในการก่อสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามสามารถใช้เป็นที่กำจัดขยะร่วมกันและถูกหลักสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอที่ดินอีกหนึ่งแปลงจำนวนเนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๑ งาน ๑๐ ตารางวา จากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดขอนแก่น อันเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกลุ่มที่ ๓๕๘๓ โครงการป่าเขาสวนกวาง (อี) ตำบลคำม่วง อำเภอเขาสวนกวาง จังหวัดขอนแก่น ทำให้มีพื้นที่โครงการระบบกำจัดขยะร่วมจำนวน ๒๒ ไร่ สามารถรองรับการกำจัดขยะมูลฝอยของประชากรในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่งร่วมกันในอนาคต โครงการก่อสร้างนี้ถือว่าเป็นความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยร่วมกันจึงได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน อันสอดคล้องกับนโยบายและแผนส่งเสริมให้มีการใช้พื้นที่และมีการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันในระดับท้องถิ่น ทั้งยังประหยัดงบประมาณของรัฐและได้ใช้ประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสูงสุดเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม และก่อนเริ่มโครงการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขอความร่วมมือจากคณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ให้ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบและหามาตรการป้องกันและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการปรับปรุงพื้นที่กำจัดขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผลการสำรวจพบว่าประชาชนร้อยละ ๙๓ เห็นด้วย และร้อยละ ๒๗ ไม่เห็นด้วย

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลบริหารการจัดการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ชอบที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๕๕ ที่ได้กำหนดไว้ว่า ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามก็มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้ดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์อย่างถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย แล้วหรือไม่ แม้ยังมีได้มีกฎหมายบัญญัติขึ้นมาใช้แต่ก็มีกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งในเรื่องดังกล่าวได้กำหนดมาใช้แล้วในปัจจุบันตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ การไม่ดำเนินการประชาพิจารณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และตามมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามที่กฎหมายบัญญัติ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายย่อมได้รับความคุ้มครอง ดังนั้น หากพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การก่อสร้างบ่อกำจัดขยะมูลฝอยที่ดำเนินการอยู่ของผู้ถูกฟ้องคดี ต้องเป็นสถานที่ที่สามารถรองรับปริมาณขยะได้ไม่ต่ำกว่าวันละ ๘ ตัน เฉพาะขยะที่นำมาจากผู้ถูกฟ้องคดี การดำเนินโครงการดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน ทั้งเรื่องอากาศเสีย คุณภาพน้ำใต้ดิน การเป็นแหล่งแพร่ระบาดของเชื้อโรคและพาหะของโรค ปริมาณรถขนขยะก็จะส่งเสียงรบกวนบุคคลในชุมชน และส่งผลกระทบต่อด้านสังคมของคนในชุมชนมีความแตกแยกในเรื่องการก่อสร้างบ่อกำจัดขยะอีกด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการศึกษาและประเมินผลกระทบ

ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการ รวมทั้งให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการดังกล่าว

ศาลปกครองขอนแก่นพิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีอำนาจหน้าที่ดำเนินโครงการหรือไม่ การดำเนินโครงการดังกล่าวจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะด้วยวิธีประชาธิปไตยหรือไม่ โดยศาลเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย ตามมาตรา ๑๖ (๑๘) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบด้วยมาตรา ๖๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และมาตรา ๕๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ การดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม จึงเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ นอกจากนี้ในขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่า ก่อนที่จะเริ่มโครงการผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและได้รับอนุมัติให้ดำเนินการนอกเขตจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว จึงเห็นว่าการดำเนินการตามโครงการได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดโดยชอบแล้ว

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยกบทบัญญัติมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ขึ้นต่อสู้ว่า การดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมิได้จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้เกี่ยวข้องและการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งเรื่องอากาศเสีย คุณภาพน้ำใต้ดิน และเป็นแหล่งแพร่ระบาดของเชื้อโรคและพาหะของโรค ต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการ รวมทั้งให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนการดำเนินโครงการดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินั้น

ศาลปกครองขอนแก่นพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่เพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙” ซึ่งตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จำนวน ๓ ฉบับ กำหนดประเภทของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ และโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยที่พิพาทในคดีนี้ ไม่ว่าจะเป็นส่วนประเภทโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสถานที่ตั้งของโครงการมิได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ บี ที่กำหนดให้โครงการทุกประเภทและทุกขนาดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่อยู่ในบังคับให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ก็ไม่มีผลทำให้การดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียส่วนสำคัญอันใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น

และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของคนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่กฎหมายบัญญัติ เห็นว่า ในปัจจุบันยังไม่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน ระเบียบดังกล่าวมิได้บังคับให้ การดำเนินโครงการของรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรีสำหรับการดำเนินโครงการของราชการส่วนกลาง หรือดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับการดำเนินโครงการของราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการ ส่วนท้องถิ่น ตามข้อ ๑ ข้อ ๘ และข้อ ๕ ของระเบียบดังกล่าว โครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วม ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในคดีนี้เป็นโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณาความเหมาะสมว่าควรจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ เมื่อไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่าผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเหลือแต่เพียงกรณี การพิจารณาความเหมาะสมว่าสมควรจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ ซึ่งดุลพินิจโดยเฉพาะของ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม ศาลไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจพิจารณาทบทวน ในเรื่องความเหมาะสมแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบริหาร ราชการแผ่นดินได้ มิฉะนั้นจะกลายเป็นการบริหารราชการแผ่นดินโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรทางฝ่ายตุลาการ อันขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การดำเนิน โครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยในคดีนี้ แม้ว่าจะจัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ตาม ก็มีได้ทำให้การดำเนิน โครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการตัดสินใจว่าควรจัดทำประชาพิจารณ์ หรือไม่ เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสม และไม่ปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ประกอบกับหากการดำเนินงาน โครงการดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหาย ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายย่อมมีสิทธิฟ้อง ขอให้ระงับการกระทำหรือเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมาย แห่งแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ศาลปกครองขอนแก่นจึงพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า การก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ได้จัดทำขึ้นนั้นเป็น โครงการและกิจกรรมที่มีผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยแท้ ซึ่งต้องด้วยมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแล้ว และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นเป็นบทบังคับเสร็จเด็ดขาดว่าจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้กระทำตามเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ได้กำหนดไว้ แม้ในปัจจุบันจะยังไม่มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าว ออกมาใช้บังคับ แต่หลักของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเอาไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่า ถ้าเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงจำเป็นต้องทำตามเงื่อนไขที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การที่ศาลปกครองขอนแก่นได้หยิบยกเอาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จำนวน ๑ ฉบับ และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับที่ตั้งของโครงการก็มีได้อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ บี ที่กำหนดให้โครงการทุกประเภทและทุกขนาดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมาย กฎ หรือมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้ออกมาใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ ซึ่งหากศาลปกครองขอนแก่นได้นำเอา บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีนี้ก็เท่ากับว่าโครงการระบบกำจัดขยะที่พิพาทซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงกับทั้งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนจำนวนมากไม่จำเป็นต้องรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และไม่จำเป็นต้องไปหोज์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นก่อนมีการดำเนินการ อันเป็นเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ถูกยกเว้นโดยกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับดังกล่าว ตามที่ศาลปกครองขอนแก่นได้หยิบยกมาใช้บังคับแก่คดีนี้ซึ่งก็เท่ากับว่า ผลจากคำพิพากษา ทำให้สาระสำคัญแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการวางหลักปกครองในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วเอามาใช้ไม่ได้

นอกจากนี้การที่ศาลปกครองขอนแก่นได้นำเอาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชามติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาบังคับแก่คดี โดยเห็นว่า ระเบียบดังกล่าว มิได้เป็นข้อบังคับเสร็จเด็ดขาดที่จะบังคับให้การดำเนินโครงการของรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความ

คิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตยแต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรี สำหรับการดำเนินโครงการของราชการส่วนกลาง หรือดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับการดำเนินโครงการของราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น การพิจารณาความเหมาะสมว่าสมควรจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ เป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม ศาลไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจพิจารณาความเหมาะสมแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดินได้ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยต่อข้อวินิจฉัยของศาลปกครองขอนแก่น เพราะตามมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญ เป็นหลักที่ให้สิทธิต่อบุคคลที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า ก่อนมีการอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่เข้าเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญในมาตรานี้กำหนดไว้ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ นั้น ย่อมหมายความว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการทำประชาพิจารณ์ หากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่เข้าเงื่อนไขรัฐธรรมนูญกำหนดซึ่งเป็นหลักบังคับเสร็จเด็ดขาด มีอาจจะให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาความเหมาะสมในการทำประชาพิจารณ์แต่ประการใด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ที่ศาลปกครองขอนแก่นได้หยิบยกมาใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๕ อย่างชัดเจน และกรณีดังกล่าวยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติทั้งสองนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งโต้แย้งว่า มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์โต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวมาก่อน จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีนี้ไว้ชั่วคราว

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ และมีคำสั่งแจ้งให้สำนักงานศาลปกครองทราบ

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๘ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้น ให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า ให้รับคำร้องในประเด็นที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง

ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗ และไม่รับในประเด็นที่ได้แย้งว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๘ เนื่องจากไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องนี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว โดยบทบัญญัติมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงวินิจฉัยคำร้องนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

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

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม และวรรคสองได้บัญญัติให้การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และวรรคสามบัญญัติให้สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ

ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อมิให้มีผลกระทบต่อภารกิจและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ทั้งนี้ มาตรา ๔๖ วรรคสอง ยังได้บัญญัติถึงวิธีการออกประกาศของรัฐมนตรีไว้ด้วยว่าในการประกาศตามวรรคหนึ่งให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร คือ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบ กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกประกาศ คือ ต้องให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบก่อน จึงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับ

บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายประการหนึ่งที่ใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ประกาศให้โครงการหรือกิจการใดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองประโยชน์ของรัฐและชุมชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง แล้ว ดังนั้น พระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน การบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ด้วย ดังนั้น ในกรณีที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์กึ่งดี หรือเป็นโครงการหรือกิจการที่ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ดี หากปรากฏว่าการดำเนินโครงการหรือกิจการอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพต่อบุคคลหรือชุมชน บุคคลหรือชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสาม เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น จัดให้มีการศึกษาและประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือการให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นก่อนดำเนินโครงการหรือกิจการได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง

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

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณรงค์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๔๘

วันที่ ๑๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายไพบูลย์ 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 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างพอเพียงสมควรปรับปรุงใหม่โดย (๑) ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (๒) จัดระบบการบริหารงาน

ด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” นั้น เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับ ก่อนที่มีหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ หรือก่อนที่มีหลักการคุ้มครองชุมชน ในด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ ๔ การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบ ตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ออกประกาศกำหนดประเภทและ ขนาดของโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกประกาศ คือ ต้องให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เห็นชอบก่อนประกาศใช้บังคับ อันเป็นเงื่อนไขเรื่องขั้นตอนของการออกประกาศ และต้องเป็นไปเพื่อ ประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยประกาศนั้นจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติแนวทางการจัดทำ ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องที่ต้องเสนอพร้อมรายงานการวิเคราะห์ สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดตามมาตรา ๔๖ วรรคสองด้วย อันเป็นเงื่อนไข เรื่องเนื้อหาของประกาศทำให้การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งย่อมต้องคำนึงถึงระดับความรุนแรง ของผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมด้วย เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ว่าเป็นการ จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งย่อมหมายความรวมถึงชุมชนที่สิ่งแวดล้อมนั้นอยู่บริเวณรอบ ๆ ด้วย

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

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล 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 มีข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง อยู่หลายประการ ได้แก่

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติชัดเจนให้คุ้มครองชุมชน มิให้ถูกระทบอย่างรุนแรงจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง มิได้มีความชัดเจนเช่นนั้น คงมุ่งไปที่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง มิได้จำกัดความคุ้มครองไว้เพียงในด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมเหมือนอย่างในมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เท่านั้น แต่ยังสามารถขยายความคุ้มครองไปที่ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของประชาชนในชุมชนด้วย ดังนั้น การศึกษาและประเมินผลกระทบและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงต้องขยายไปถึงด้านทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของประชาชนในชุมชนนั้นด้วย และ

(๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ได้ตัดข้อความที่ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเคยมีอยู่ในมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ออกไป โดยมีเจตนารมณ์ชัดเจนว่า เพื่อให้บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิชุมชนตามมาตรา ๖๗ วรรคสองนี้ มีผลบังคับได้โดยตรงทันที โดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาบังคับใช้ก่อน ทั้งนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการตรากฎหมายใดมาจำกัดคุ้มครองสิทธิที่มาตรา ๖๗ วรรคสอง ให้ไว้ด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น มีวัตถุประสงค์และขอบเขตจำกัดอยู่ที่คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ มิได้มุ่งหมายที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิชุมชนในด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชนในชุมชนเหมือนดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ทั้งนี้ไม่อาจถือว่าเป็นกฎหมายอนุวัติการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ด้วย การที่มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพียงด้านเดียว ทั้งยังให้วางข้อจำกัดสำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทแต่ละขนาดได้ด้วย ซึ่งมีใช้หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเปิดโอกาสให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงในด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชนในชุมชน บางประเภท บางขนาด สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ก่อนเลย จึงเป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระที่ขัดแย้งต่อมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งในด้านความหมายและขอบเขตแห่งการคุ้มครองสิทธิชุมชนอย่างสำคัญ

ดังนั้น จึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้

นายเจริญ ภัคดีชนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๔๘

วันที่ ๑๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖
วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖
วรรคสอง และมาตรา ๕๘ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี
ประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง มาตรา ๕๘ หรือไม่
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์
จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ
สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย
บัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ
ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษา
ด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น
หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง
ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๕๕ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕๖ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง ก่อนดำเนินการ

มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติและด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๖ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใดหรือที่จะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ใดมีการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภทหรือ ขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้โครงการหรือกิจการในทำนองเดียวกัน ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้ โครงการหรือ กิจการนั้นจะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

ความเห็น

เนื่องจากขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้ ได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว โดยบทบัญญัติมาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกัน กับบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง และมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นกรณีที่ต้องวินิจฉัยคำร้องนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง และ มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง และมาตรา ๕๗ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน โดยมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้เป็นสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม และวรรคสองบัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙” และวรรคสองบัญญัติว่า “ในการประกาศตามวรรคหนึ่งให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย”

พิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ โดยมีมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ และให้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมทั้งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไว้ดังกล่าวข้างต้น นั้น เป็นการบัญญัติเพื่อใช้บังคับให้เกิดผลเป็นการคุ้มครองประชาชนในชุมชนที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ โดยบังคับให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสนอขอความเห็นชอบก่อนดำเนินโครงการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสองที่บัญญัติหลักการไว้ว่า ให้มีศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อน จึงจะมีการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ การบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ ดังกล่าว ก็จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสองในส่วนที่บัญญัติเพิ่มเติมหรือแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ด้วย

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

สำหรับในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบพิจารณาในเรื่องดังกล่าว และมาตรา ๕๗ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อันเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน นั้น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองประชาชนในชุมชนที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ โดยบังคับให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสนอขอความเห็นชอบก่อนดำเนินโครงการ และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งดังกล่าวไม่ได้มีข้อความใดที่ลิดรอนสิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลต่าง ๆ หรือการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับบุคคลนั้นหรือชุมชนท้องถิ่นที่บุคคลนั้นอยู่อาศัย ซึ่งเป็นหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ แต่อย่างใด ประกอบกับปัจจุบันมีกฎหมายที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการได้รับข้อมูล

ข่าวสารของราชการ ดังปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า สมควรกำหนดให้ประชาชน มีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูล ข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตน อย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครอง สิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน

ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗

อนึ่ง แม้ว่าข้อพิพาทในคดีจะมีประเด็นข้อเท็จจริงที่ต้องวินิจฉัยว่า โครงการระบบกำจัด ขยะมูลฝอยดังกล่าวจะมีการให้ความเห็นของผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ตามที่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติไว้หรือไม่ก็ตาม ก็เป็นปัญหาข้อเท็จจริงของคดีและ ถือเป็นปัญหาของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง ไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยไว้ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง และมาตรา ๕๗

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ ทูลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตราย ต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม”

และวรรคสอง บัญญัติว่า

“การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้าน คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมิน ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทน องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมาย ที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่เพียงฉบับเดียว ในปัจจุบัน มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙”

และวรรคสอง บัญญัติว่า

“ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย”

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกประกาศในการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และให้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย เป็นกรณีที่ต้องกรณีบัญญัติได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดกฎเกณฑ์ในรายละเอียดได้ตามความเหมาะสม

พิจารณาแล้วเห็นว่า ถ้าพิงบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพียงเท่านั้นไม่ได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง แต่อย่างใด ปัญหาว่าโครงการอาจจะมีผลกระทบอย่างรุนแรงหรือไม่เป็นปัญหาข้อเท็จจริง ประเภทและขนาดของโครงการไม่สามารถบ่งชี้ได้อย่างแน่ชัดว่าจะมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงหรือไม่ บางครั้งโครงการขนาดเล็กอาจจะมีผลกระทบอย่างรุนแรงก็ได้ ในขณะที่โครงการขนาดใหญ่อาจมีผลกระทบน้อยกว่า ข้อสำคัญต้องดูเนื้อหาของประกาศดังกล่าวว่าเป็นอย่างไร เนื้อหาของประกาศอาจขัดหรือแย้ง

ต่อรัฐธรรมนูญก็ได้ ถ้าเป็นเช่นนั้นก็ย่อมเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองที่จะวินิจฉัยว่าถูกหรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่ได้อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

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

นายเฉลิมพล เอกอุรุ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ 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 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐ ให้ได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ของรัฐที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพ 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

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 แตกต่างจากการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่รัฐธรรมนูญ 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

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายวสันต์ ตรี้อยพิสุทธิ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๔๘

วันที่ ๑๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ความเห็น

ตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสองหรือไม่ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถูกยกเลิกไปแล้ว และบทบัญญัติในมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีหลักการอย่างเดียวกับบทบัญญัติในมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงวินิจฉัยให้ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นวินิจฉัยจึงมีว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสองหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว” บทบัญญัตินี้เป็นเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของชุมชน ซึ่งมีได้กำหนดขนาดของโครงการหรือกิจกรรม ส่วนกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีเพียงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ฉบับเดียวเท่านั้น

ซึ่งในมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙” ซึ่งบทบัญญัติในวรรคหนึ่งของมาตรา ๔๖ นี้เป็นเรื่องของการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ซึ่งมีบางส่วน สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ดังกล่าว แต่มีเงื่อนไขของวิธีปฏิบัติในการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมแตกต่างกันอยู่บ้าง เมื่อมีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวครบถ้วนแล้ว ต่อมา เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บังคับใช้ ก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง อีกส่วนหนึ่งด้วย กรณีจึงมิใช่เรื่องที่ถูกกฎหมายขัดหรือแย้งกัน ตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง แต่เป็นเรื่องที่รัฐพึงจัดให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับกรณีนี้ให้มีผลบังคับโดยชัดเจน และสอดคล้องกันโดยเร็ว

อาศัยเหตุดังกล่าว จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๔๘

วันที่ ๑๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัยและความเห็น

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

คำร้องดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ที่มุ่งคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง บัญญัติให้เฉพาะโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ที่จะต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดถึงส่วนประกอบของผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา อำนาจหน้าที่ตลอดจนวิธีปฏิบัติดำเนินการของคณะบุคคลไว้เป็นกิจจะลักษณะ ดังนั้นการแก้ไขปัญหานั้นเป็นไปตามบังคับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้ ได้มีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติให้เฉพาะโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพเท่านั้น ที่จะต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือประชาพิจารณ์

และการให้องค์การอิสระด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นก่อนดำเนินการ เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งคุ้มครองชุมชนและสิ่งแวดล้อมโดยกำหนด ความคุ้มครอง วิธีการและรายละเอียด ต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ดังนั้น หากพิจารณาวินิจฉัยให้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง เท่ากับทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ฟันสภาพใช้บังคับ ย่อมไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและสังคมโดยรวม อันเนื่องมาจาก เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับเดิมเน้นคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเน้นการคุ้มครองชุมชนและสิ่งแวดล้อมด้วย โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิด ประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นสำคัญเช่นกัน ทั้งนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดวิธีการดำเนินการและมาตรการตามกฎหมายไว้แล้วโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ สั่งอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาตได้ แต่หากไม่มีการดำเนินการ ตามมาตรการที่กำหนดไว้หรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคล หรือชุมชน บุคคลหรือชุมชนก็อาจใช้สิทธิฟ้องต่อศาลขอให้ตรวจสอบและเยียวยาความเสียหายได้อีก ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดประเภทของขนาดของ โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีการดำเนินงานมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและประกาศ ในราชกิจจานุเบกษานั้น เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบความไว้วางใจให้แก่ฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณา และกำหนดโครงการหรือกิจการประเภทใดมีความจำเป็นต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและบรรลุมัตถุประสงค์ ของกฎหมาย ในกรณีนี้ ผู้ดำเนินโครงการ ฯ จะต้องปฏิบัติตามได้หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องและ

ได้เสนอพร้อมทั้งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภท และแต่ละขนาดด้วย ทั้งนี้ เห็นว่าการกระทำดังกล่าว เพื่อประโยชน์ของรัฐและชุมชน ที่จะได้รับการคุ้มครองและมีความเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง

นายสุพจน์ ไข่มุกด์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินทร 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 มีสิทธิฟ้องหน่วยงานราชการ 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 มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาด 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 หรือเอกชนที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่บุคคลหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ความสำคัญ กับการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะการคุ้มครองและการใช้สิทธิ ของบุคคลหรือสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ ประชาชนได้ดำรงชีพอย่างปกติสุขในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของตน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ จึงบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีจัดทำหรือปรับปรุง กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน ให้เสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรี ที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้และได้แถลงนโยบาย ต่อรัฐสภาแล้ว บัดนี้ได้ล่วงเลยจนเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาควรได้ ตระหนักและเร่งรัดให้มีการปรับปรุงหรือจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชนดังกล่าว 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 นิติมন্ত্রী

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ