

บันทึก

เรื่อง ขอให้ตีความพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘
(อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในการสั่งการและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีฯ
ในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ)

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีหนังสือ ลับ – ด่วนมาก ที่
วทพ.๐๕๐๑/๐๓ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า
เนื่องจากมาตรา ๙ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของสำนัก
นายกรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ และ
กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ ของนายกรัฐมนตรี
และสำนักนายกรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน และของ
กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
จึงเข้าใจว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน น่าจะออก
กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ ส่วนนายกรัฐมนตรีน่าจะมีแต่เฉพาะอำนาจในการสั่งการตาม
มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น แต่โดยที่มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติโอน
กิจการบริหารฯ ดังกล่าวได้กำหนดให้โอนแต่เฉพาะอำนาจในการรักษาการตามกฎหมายว่าด้วย
การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความว่า การโอนแต่เฉพาะอำนาจในการ
รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมชาตินั้น จะมี
ความหมายประการใด และอำนาจต่างๆ ตามความในมาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๐ แห่ง
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้น จะยังคงเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีอยู่ตามเดิม
หรือได้โอนไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานแล้ว
หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน

(สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาที่ว่า การโอนอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานตามมาตรา ๑๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีความหมายเพียงใด นั้น

เมื่อพิจารณาจากมาตรา ๒๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ แล้ว จะเห็นได้ว่า อำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายได้แก่ อำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ การออกกฎหมายกำหนดค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่น และการออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น อำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะโอนไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ จึงมีความหมายจำกัดเฉพาะอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้

๒. ส่วนปัญหาที่ว่า อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๓^๓ และมาตรา ๒๐^๔

^๑มาตรา ๑๓ ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาการตามกฎหมายว่าด้วยสภาวะแวดล้อมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยการพลังงานแห่งชาติ ไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน

^๒มาตรา ๒๘ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่น และออกประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๓มาตรา ๑๓ ให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด

(๑) ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงาน และต้องเสนอรายงานนั้นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

(๒) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันมิใช่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ

(๓) วิธีการที่จะใช้ในการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

^๔มาตรา ๒๐ เมื่อมีเหตุฉุกเฉินอันเนื่องมาจากสภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกายของประชาชนหรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ

แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ จะยังคงเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีอยู่ตามเดิม หรือได้ออนไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน แล้วหรือไม่ประการใด นั้น

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกฎหมายพิเศษมีวัตถุประสงค์เพื่อจะป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของสิ่งแวดล้อมของนายกรัฐมนตริตามกฎหมายดังกล่าวก่อนที่จะมีการโอนอำนาจหน้าที่ซึ่งมีทั้งอำนาจในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายและในฐานะหัวหน้ารัฐบาลที่จะสั่งการเหนือกระทรวงทบวงกรมอื่น แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบกับมาตรา ๒๘ แล้วจะเห็นได้ว่า

(๑) อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ เป็นอำนาจในการออกประกาศเพื่อกำหนดมาตรการให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนต้องปฏิบัติตามเพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงต้องถือว่าเป็นอำนาจในการออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมาตรา ๒๘ กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการ อำนาจดังกล่าวจึงต้องโอนไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน

(๒) ส่วนอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐ ซึ่งบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้บุคคลซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหาย หรือบุคคลซึ่งอาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากสภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ระงับการกระทำหรือสั่งให้กระทำการใดเพื่อแก้ไขหรือระงับความรุนแรงของสภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษได้ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินเนื่องจากสภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเกิดขึ้น โดยนายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้นั้น เห็นได้ชัดว่า เป็นอำนาจพิเศษซึ่งมอบให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้สั่งการเพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกายของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ อำนาจดังกล่าวนี้จึงยังคงเป็นของนายกรัฐมนตรีมิได้ออนไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่

ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายหรือบุคคลซึ่งอาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว ไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่สภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดขึ้นหรือสั่งให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการระงับหรือลดความรุนแรงแก่สภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดขึ้นในระหว่างที่มีเหตุผลดังกล่าว

อำนาจในการสั่งตามวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรีก็ได้ โดยให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า

อย่างไร

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖