

บันทึก

เรื่อง อำนาจของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการเพิกถอนหรือยกเลิกความเห็นชอบที่ได้ให้ไว้โดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงสำหรับรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ วพ ๐๕๐๑/๕๕๔๔ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๒ ทราือนปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของสำนักงานในการเพิกถอนหรือยกเลิกความเห็นชอบที่ได้ให้ไว้สำหรับรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

๑. เมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗ (๑)^๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๒๑ ออกประกาศกระทรวงกำหนดให้การดำเนินงานตามโครงการบางประเภทและบางขนาด เป็นต้นว่า การก่อสร้างหรือขยายสนามบินพาณิชย์ทุกขนาด การประกอบกิจการทำเหมืองแร่ทุกขนาด ต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและต้องเสนอรายงานนั้นไปให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นก่อนที่จะดำเนินการ

๒. ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๒๖ กรมทรัพยากรธรณีได้มีหนังสือจัดส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามโครงการทำเหมืองแร่หินปูนบริเวณตำบล

^๑พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๒๑

มาตรา ๑๗ ให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด

(๑) ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน ที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงาน และต้องเสนอรายงานนั้นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

(๒) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันมิใช่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ

(๓) วิธีการที่จะใช้ในการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

เขาสมอคอน อำเภอกำแพง จังหวัดลพบุรี ของห้างหุ้นส่วนจำกัดเมืองทองสิงห์บุรี คำขอประทานบัตรที่ ๘๘ และ ๘๙/๒๕๒๒ ไปให้สำนักงานฯ พิจารณาให้ความเห็น ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗^๒ และมาตรา ๑๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๒๑ โดยคำขอประทานบัตรที่ ๘๘ มีเนื้อที่ประมาณ ๒๔๙ ไร่ ๒ งาน ๘ ตารางวา ส่วนคำขอประทานบัตรที่ ๘๙ มีเนื้อที่ประมาณ ๒๐๗ ไร่ ๒ งาน ๘๔ ตารางวา ซึ่งหลังจากนั้นสำนักงานฯ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๖ แจ้งให้กรมทรัพยากรธรณีทราบ ว่า สำนักงานฯ ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นของโครงการทำเหมืองแร่ตามคำขอประทานบัตรที่ ๘๘ และ ๘๙ ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีได้เสนอมาดังกล่าวให้ถือว่าสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบตามวรรคสี่ และให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวส่งอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาต ขอให้ออกใบอนุญาตหรือขอต่ออายุใบอนุญาตได้

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๓พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๒๑

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่มิประกาศตามมาตรา ๑๗ (๑) ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาตให้บุคคลดำเนินการตามโครงการหรือกิจการใด ๆ เสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงานของบุคคลซึ่งขออนุญาต ขอให้ออกใบอนุญาต หรือขอต่ออายุใบอนุญาตต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

เมื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้เสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงานตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณารายงานดังกล่าวให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น แต่ถ้าสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวส่งอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาต ขอให้ออกใบอนุญาต หรือขอต่ออายุใบอนุญาตได้

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาไม่ให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวระงับการส่งอนุญาต การออกใบอนุญาต หรือการต่ออายุใบอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาต ขอให้ออกใบอนุญาต หรือขอต่ออายุใบอนุญาตไว้ก่อนจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบ

เมื่อบุคคลดังกล่าวได้เสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคสี่แล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณามาตรการดังกล่าวให้เสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอมาตรการนั้น แต่ถ้าสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนด

๓. หลังจากที่ยุทธการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นของโครงการทำเหมืองแร่ตามคำขอประทานบัตรที่ ๘๘ และ ๘๙/๒๕๒๒ ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานฯแล้ว กรมทรัพยากรธรณีได้ออกประทานบัตรทำเหมืองแร่ที่ ๑๔๐๙๙/๑๓๔๐๐ สำหรับคำขอประทานบัตรที่ ๘๘ และออกประทานบัตรทำเหมืองแร่ที่ ๑๔๑๐๐/๑๓๓๙๙ สำหรับคำขอประทานบัตรที่ ๘๙ ให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัดเมืองทองสิงห์บุรีไปเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๒๖ แต่เนื่องจากจังหวัดลพบุรีได้แจ้งว่ากระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายในอันที่จะอนุรักษ์เขาสมอคอนไว้ทั้งเทือก เพราะบนเทือกเขาดังกล่าวมีโบราณสถานซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๙ และ พ.ศ. ๒๔๘๐ ถึง ๕ แห่งคือ วัดไล วัดบรรโสดสามแสน วัดถ้ำตะโก วัดถ้ำช้างเผือกและวัดเขาสมอคอน จังหวัดลพบุรีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๒๗ ขอให้สำนักงานฯดำเนินการเพิกถอนประทานบัตรทำเหมืองแร่ตามคำขอประทานบัตรดังกล่าวเสีย

๔. โดยเหตุที่สำนักงานฯได้แจ้งจากจังหวัดลพบุรีให้ทำการเพิกถอนประทานบัตรทำเหมืองแร่ตามคำขอประทานบัตรที่ ๘๘ และ ๘๙/๒๕๒๒ สำนักงานฯจึงได้หยิบยกรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นของโครงการทำเหมืองแร่ที่กล่าวข้างต้นมาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง และปรากฏผลจากการตรวจสอบว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นของโครงการทำเหมืองแร่รายนี้มีข้อความในส่วนที่เป็นสาระสำคัญเป็นเท็จ เพราะได้มีการระบุไว้ในรายงานว่าบริเวณที่จะขอทำเหมืองแร่นั้นไม่มีโบราณสถานตั้งอยู่ใกล้เคียง ทั้ง ๆ ที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีโบราณสถานตั้งอยู่ใกล้เคียงกับพื้นที่ซึ่งขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ เช่นวัดถ้ำตะโกอยู่ห่างจากพื้นที่ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ประมาณ ๑๕๐ เมตร เป็นต้น ซึ่งเมื่อสำนักงานฯพบว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นของโครงการทำเหมืองแร่ตามคำขอประทานบัตรที่ ๘๘ และ ๘๙/๒๕๒๒ เป็นเท็จ สำนักงานฯจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๓๑ ขอให้กรมทรัพยากรธรณีอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เพิกถอนประทานบัตรทำเหมืองแร่ที่ออกให้ตามคำขอทั้งสองเสีย โดยมีเหตุผลซึ่งอาจจะสรุปสาระสำคัญได้ว่า หากสำนักงานฯทราบว่าบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ซึ่งขอประทานบัตรทำเหมืองแร่นั้นมีโบราณสถานตั้งอยู่แล้ว สำนักงานฯย่อมจะไม่ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นของโครงการทำเหมืองแร่ตามคำขอประทานบัตรที่ ๘๘ และ ๘๙/๒๕๒๒ ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีเสนอมา เพราะรายงานดังกล่าวยังไม่ได้เสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนจากการทำเหมืองแร่ที่อาจจะเกิดขึ้นกับโบราณสถานแต่อย่างใด

๕. อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงานฯได้ขอให้กรมทรัพยากรธรณีเพิกถอนประทานบัตรทำเหมืองแร่ที่ออกให้ตามคำขอประทานบัตรที่ ๘๘ และ ๘๙/๒๕๒๒ กรมทรัพยากรธรณีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๓๑ แจ้งให้สำนักงานฯทราบ กรมทรัพยากรธรณีไม่อาจจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เพิกถอนประทานบัตรทำเหมืองแร่ที่ออกให้ตามคำขอประทานบัตรที่ ๘๘ และ ๘๙/๒๕๒๒ ได้ เพราะเป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการดำเนินงานของสำนักงานฯเอง พร้อมกับได้สอบถามความเห็นของสำนักงานฯเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวด้วยว่า เมื่อรายงานการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นของโครงการทำเหมืองแร่ตามคำขอประทานบัตรที่ ๘๘ และ ๘๙/๒๕๒๒ เป็นเท็จ สำนักงานฯได้ยกเลิกหรือเพิกถอนความเห็นชอบ

ในรายงานนั้นหรือไม่ ประการใด

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมา สำนักงานฯจึงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า สำนักงานฯจะมีอำนาจในการเพิกถอนหรือยกเลิกความเห็นชอบที่ได้ให้ไว้กับรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับใดฉบับหนึ่งได้หรือไม่ ประการใด หากปรากฏว่ารายงานนั้นมีข้อความในส่วนที่เป็นสาระสำคัญเป็นเท็จ เพราะมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๑๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด

อนึ่ง สำนักงานฯได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมมาด้วยว่า กรมศิลปากรได้เคยมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๒๘ ขอให้กรมทรัพยากรธรณีดำเนินการเพิกถอนประทานบัตรทำเหมืองแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีออกให้ตามคำขอประทานบัตรที่ ๘๘ และ ๘๙/๒๕๒๒ เพราะกรมศิลปากรเห็นควรที่จะให้มีการอนุรักษ์โบราณสถานบนเขาสมอคอนและบริเวณไว้ทั้งเพื่อรักษา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมศิลปากร) แล้ว เห็นว่า การพิจารณาให้ความเห็นชอบของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา ๑๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๒๑ นั้น เป็นการพิจารณาให้ความเห็นตามสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในขณะทำการวิเคราะห์ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายในช่วงเวลานั้น ฉะนั้น หากต่อมามีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปหรือมีการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเป็นประการใด อันมีผลทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่กระทำขึ้นในภายหลังแตกต่างไปจากข้อพิจารณาและความเห็นเดิม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็สามารถมีความเห็นใหม่เปลี่ยนแปลงความเห็นที่ได้เคยพิจารณาไว้แล้ว และดำเนินการแจ้งความเห็นใหม่นั้นไปให้หน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายทราบเพื่อประกอบการพิจารณาได้เสมอ กรณีเช่นนี้มีใช้เป็นอำนาจในการสั่งเพิกถอนความเห็นชอบของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่อย่างใด เพราะเป็นเพียงการพิจารณาข้อเท็จจริงประการหนึ่งเท่านั้น ส่วนการที่จะสั่งแก้ไขการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนการอนุญาต ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่จะพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ควบคุมกิจการนั้น โดยเฉพาะ

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๒