

บันทึก

เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำหนดวาระ
การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามพระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ วว ๐๘๐๔/
๓๙๓๓ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ด้วยมาตรา
๑๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ กำหนดให้
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ เพื่อพิจารณาหรือ
ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมายก็ได้ ประกอบ
กับมาตรา ๔๘ วรรคท้าย^๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่ง
จะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและจะต้องมี
เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็น

^๑มาตรา ๑๘ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ
หรือคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
จะมอบหมายก็ได้

การประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการและคณะอนุกรรมการ ให้นำมาตรา ๑๖ และมาตรา
๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๒มาตรา ๔๘ ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ
สิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อน
เริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อ
เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในกรณีเสนอรายงาน
ดังกล่าว อาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดตาม
มาตรา ๔๖ วรรคสอง ก็ได้

๑๓๑

๑๓๑

ในกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเห็นว่า รายงานการวิเคราะห์
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมาถูกต้องและมีข้อมูลครบถ้วน หรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม
ให้ถูกต้องครบถ้วนตามวรรคสามแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเสนอความเห็น
เบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น
เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป

การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามวรรคสี่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชา
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือ
ผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย

กรรมการอยู่ด้วย และโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าว คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๓๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และได้มีคำสั่งที่ ๓/๒๕๓๕ ๑/๒๕๓๖ และ ๒/๒๕๓๖ แต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวม ๕ คณะ นั้น

ในการนี้ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมขอหารือว่า ความในมาตรา ๔๘ วรรคท้ายที่กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการนั้น จะรวมถึงการกำหนดวาระการอยู่ในตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการด้วยหรือไม่ ถ้าสามารถกำหนดได้ การกำหนดวาระการอยู่ในตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา ๔๘ วรรคท้าย จะมีผลถึงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่ได้รับการแต่งตั้งไว้แล้วหรือไม่ และหากไม่สามารถกำหนดวาระการอยู่ในตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา ๔๘ วรรคสุดท้ายได้ หรือกำหนดได้แต่ไม่มีผลกับคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่ได้รับการแต่งตั้งไว้แล้ว จะสามารถกำหนดวาระการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ด้วยวิธีการใดให้มีผลถึงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่ได้แต่งตั้งไว้แล้วด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม) แล้วมีความเห็นดังนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง ที่ว่า อำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา ๔๘ วรรคห้า^๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ จะรวมถึงการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการด้วยหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘^๔ ประกอบกับมาตรา ๔๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ การที่มาตรา ๑๘ และมาตรา ๔๘ วรรคห้า มิได้บัญญัติให้นำความในกฎหมายส่วนที่เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาใช้บังคับกับคณะกรรมการผู้ชำนาญการโดยอนุโลมเนื่องจากโดยลักษณะงานของคณะกรรมการผู้ชำนาญการในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ชำนาญการจะต้องเป็นผู้มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจการที่เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี และจะต้องพิจารณารายงาน

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๙^๔ และมาตรา ๕๐^๖ เมื่อการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการแล้วเสร็จหรือครบกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการผู้ชำนาญการก็จะพ้นจากตำแหน่งไปโดยปริยาย ดังนั้น กฎหมายจึงมิได้กำหนดเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระไว้ เพียงแต่ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ เพื่อจะได้พิจารณาตัวบุคคลที่จะแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้เหมาะสมกับเรื่องที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมายให้พิจารณา แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเป็นการถาวรเพื่อจะได้ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการบ่อยครั้งก็ได้ และในกรณีนี้เมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการไว้เป็นอย่างอื่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ

มาตรา ๔๙ การพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา ๔๘ ให้กระทำให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายสั่งอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาตได้

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ให้ความเห็นชอบ ให้เจ้าหน้าที่รอการสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตไว้ก่อน จนกว่าบุคคลดังกล่าวจะเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการสั่งให้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำใหม่ทั้งฉบับ ตามแนวทางหรือรายละเอียดที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนด

เมื่อบุคคลดังกล่าวได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือได้จัดทำใหม่ทั้งฉบับแล้ว ให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานดังกล่าว แต่ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการเห็นชอบและให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตได้

ในกรณีที่เห็นเป็นการสมควร รัฐมนตรีจะประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้โครงการหรือกิจการตามประเภทและขนาดที่ประกาศกำหนดตามมาตรา ๔๖ ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการขอต่ออายุใบอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น ตามวิธีการเช่นเดียวกับการขออนุญาตด้วยก็ได้

มาตรา ๕๐ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ให้กรรมการผู้ชำนาญการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ มีอำนาจตรวจสถานที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการหรือกิจการที่เสนอขอรับความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ตามความเหมาะสม

เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๙ แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต นำมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต โดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย

ย่อมมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพ้นจากตำแหน่งได้ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติย่อมมีอำนาจกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ด้วย ดังนั้น ความหมายของคำว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการ” ในมาตรา ๔๘ วรรคห้า” จึงมิได้หมายถึง เฉพาะหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งและการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการด้วย

ปัญหาประการที่สอง ที่ว่า ถ้าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะมีผลถึงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่แต่งตั้งไว้แล้วหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพิ่มเติมขึ้นได้ และหลักเกณฑ์ที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวสามารถนำมาใช้บังคับกับคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่แต่งตั้งไว้แล้วก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศฯ ได้ แม้ว่าจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิที่เคยมีอยู่เดิมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งเป็นการแต่งตั้งไว้ในลักษณะถาวรไม่มีระยะเวลาพ้นจากตำแหน่งจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามหลักเกณฑ์ที่แก้ไขใหม่ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิทั้งหลายจะมีอยู่ได้เท่าที่กฎหมายรับรองและอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เมื่อมาตรา ๔๘ วรรคห้าบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้สิทธิในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

ปัญหาประการที่สาม ที่ว่า ถ้าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่มีอำนาจในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการหรือสามารถกำหนดได้แต่ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้บังคับกับคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่แต่งตั้งไว้แล้วได้ จะมีวิธีการใดที่จะสามารถกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการผู้ชำนาญการดังกล่าวที่แต่งตั้งไว้แล้วได้ นั้น เมื่อได้ให้ความเห็นไว้ในปัญหาประการที่หนึ่งและปัญหาประการที่สองแล้วว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสามารถแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๓๕) เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ และสามารถนำหลักเกณฑ์ที่แก้ไขเพิ่มเติมมาใช้บังคับกับคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่แต่งตั้งไว้แล้วได้ ปัญหาประการที่สามจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)เห็นว่า

ความหมายของคำว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการ” ในมาตรา ๔๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ หมายถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ และหมายความรวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพ้นจากตำแหน่งและการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการด้วย ดังนั้นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ และหลักเกณฑ์ที่กำหนดเพิ่มเติมดังกล่าวสามารถใช้บังคับกับคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่แต่งตั้งไว้แล้วได้

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๘