

บันทึก

เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการผู้ชำนาญการในการสั่งแก้ไข
รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ วว ๐๘๐๑/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีการกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

๑. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกประกาศกำหนดให้โครงการทำเทียบเรือพาณิชย์ที่สามารถรับเรือขนาดตั้งแต่ ๕๐๐ ตันกรอสขึ้นไป และโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ ๑๐ เมกกะวัตต์ขึ้นไป เป็นต้น ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และกรณีที่เป็นโครงการที่ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการให้บุคคลผู้อนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ผู้ขออนุญาตตามกฎหมายและต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เป็นไปตามความในมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. ในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่เสนอมาตามข้อ ๑ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามความในมาตรา ๔๘ วรรคห้า

๓. บริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ซึ่งเป็นผู้ดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนและทำเทียบเรือหินกรูด ได้มอบหมายให้บริษัท สว่างสรรค์ คอนซัลแตนท์ จำกัด เป็นผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการดังกล่าว และได้ นำเสนอรายงานฯ ต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรมภายใต้ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

๔. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการนำเสนอรายงานฯ ให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา และคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบใน

รายงานฯ ของบริษัท ยูเนี่ยนฯ ทั้ง ๒ โครงการ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจึงได้มีหนังสือแจ้งให้กรมเจ้าท่าและกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้อนุญาตโครงการทราบ

๕. ต่อมากรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ในวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๑ และกรมเจ้าท่าได้ออกใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๒ หลังจากนั้นกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบ้านกรูดได้ยื่นหนังสือถึงสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมขอให้ตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของทั้ง ๒ โครงการดังกล่าว เนื่องจากการตรวจสอบพบแนวปะการังที่มีความหลากหลายและมีความสมบูรณ์อยู่เป็นแนวกว้าง ซึ่งขัดแย้งกับข้อมูลที่บริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด นำเสนอในรายงานฯ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้นำเรื่องร้องเรียนของกลุ่มอนุรักษ์ฯ เสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการ โดยได้มีการประชุมในวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๒ โดยที่ประชุมได้พิจารณาข้อมูลการสำรวจปะการังจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สถาบันวิจัยทรัพยากรทางน้ำ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกรมประมง ปรากฏว่าข้อมูลจากทุกแหล่งเกี่ยวกับสถานภาพของปะการังในบริเวณดังกล่าวมีความสอดคล้องกัน คือ มีหินกองนอกหรือหินกรูดและหินกองในคือบริเวณที่เป็นปะการังอยู่ในบริเวณดังกล่าว คณะกรรมการผู้ชำนาญการจึงมีมติมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในฐานะฝ่ายเลขานุการ แจ้งให้บริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ดำเนินการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจึงได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ทำการศึกษาเพิ่มเติมพร้อมทั้งแจ้งกรมโรงงานอุตสาหกรรมและกรมเจ้าท่าเพื่อทราบในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๒ และวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ ตามลำดับ ทั้งนี้ โดยปฏิบัติตามแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยตอบข้อหารือของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในการเพิกถอนหรือยกเลิกความเห็นชอบที่ได้ให้ไว้สำหรับรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริง (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๖/๒๕๓๒) ต่อมาในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๒ บริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ทำการศึกษาเพิ่มเติม และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือแจ้งกรมโรงงานอุตสาหกรรมและกรมเจ้าท่าเพื่อทราบและพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้อง ในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๒ และวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ ตามลำดับ

ต่อมาในวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ บริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหินส่วนที่ศึกษาเพิ่มเติมระบบนิเวศทางทะเลต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และสำนักงานฯ ได้นำเสนอเข้าที่ประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ ซึ่งที่ประชุมไม่เห็นชอบต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มเติมกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงขอหารือดังนี้

๑. ในกรณีที่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนและท่าเทียบเรือขนถ่ายถ่านหินของบริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์

จำกัด ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปแล้ว ต่อมาเมื่อการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงในเรื่องปะการังอันมีผลให้การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ให้ความเห็นชอบไปแล้วไม่สมบูรณ์เพราะมิได้มีการศึกษาและกำหนดมาตรการในการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดต่อปะการังไว้ คณะกรรมการผู้ชำนาญการสามารถมีความเห็นเปลี่ยนแปลงเป็นไม่เห็นชอบหรือเพิกถอนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้ให้ความเห็นชอบไปแล้วได้หรือไม่ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด

๒. ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเรื่องปะการังเพิ่มเติมตามข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะสามารถกำหนดเวลาให้จัดทำรายงานฯ และนำเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อพิจารณาได้หรือไม่ และหากเจ้าของโครงการมิได้จัดทำและนำเสนอรายงานฯ ภายในเวลาที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนด คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะไม่รับพิจารณาและไม่เห็นชอบในรายงานฯ ทั้งฉบับได้หรือไม่

๓. หากมีการดำเนินการไม่ให้ความเห็นชอบรายงานฯ ที่เคยให้ความเห็นชอบแล้วหรือเพิกถอนความเห็นชอบดังกล่าวตามข้อ ๑ ผลทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเป็นอย่างไร และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมหรือคณะกรรมการผู้ชำนาญการ จะต้องรับผิดชอบหรือได้รับผลทางกฎหมายอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องหรือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมประมง) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางทะเลโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนและท่าเทียบเรือของบริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ได้ว่าจ้างบริษัท สร้างสรรค์ คอนซัลแตนท์ จำกัด เป็นผู้จัดทำรายงานฯ โดยได้ใช้วิธีศึกษาจากแผนที่ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจัดทำมาเป็นเวลานานแล้ว และสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ก่อสร้าง โดยมีได้ทำการสำรวจได้ท้องทะเลจริงแต่อย่างใด ซึ่งทำให้การทำรายงานฯ มีข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อนโดยมิได้รายงานข้อเท็จจริงว่ามีแนวปะการังใต้อันที่มีความสมบูรณ์ระดับปานกลางอยู่ห่างจากบริเวณปล่อยน้ำหล่อเย็นโรงงานไฟฟ้าที่จะก่อสร้างประมาณ ๕๐๐-๘๐๐ เมตร และห่างจากสะพานเทียบเรือประมาณ ๑๐ กิโลเมตร โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ระบบนิเวศทางทะเลมี ๒ ประการ คือ ระหว่างการก่อสร้างสะพานเทียบเรือจะเกิดความขุ่นของน้ำทะเลซึ่งจะรบกวนปะการังและสัตว์น้ำในขณะที่ทำการก่อสร้างแต่จะไม่มีผลกระทบในภายหลังที่สร้างเสร็จแล้ว และการปล่อยน้ำหล่อเย็นเครื่องจักรลงไปในทะเล จะทำให้อุณหภูมิของน้ำทะเลสูงขึ้น มีผลต่อการอยู่อาศัยของสัตว์น้ำ คณะอนุกรรมการพิจารณาผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้สั่งพักใช้ใบอนุญาตของบริษัท สร้างสรรค์ คอนซัลแตนท์ จำกัด เป็นเวลา ๘ เดือน และใบอนุญาตของบริษัท สร้างสรรค์ฯ ได้หมดอายุลงแล้ว บริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ได้ว่าจ้างผู้รับอนุญาตทำรายงาน

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมรายอื่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงรายงานฯ ตามมติของคณะกรรมการผู้ชำนาญการมาแล้ว ๓ ครั้ง สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเกรงว่า ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปแล้ว ถ้าปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงผิดพลาดคลาดเคลื่อน แต่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวยังไม่ถูกเพิกถอนผู้ประกอบการอาจนำไปใช้ในการขออนุญาตดำเนินการตามโครงการต่อไปได้ จึงจำเป็นต้องหารือเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีคณะกรรมการผู้ชำนาญการเห็นว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้ให้ความเห็นชอบไปแล้ว มิได้มีการศึกษาและกำหนดมาตรการในการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดต่อปะการังไว้ จะมีคำสั่งไม่เห็นชอบหรือเพิกถอนรายงานนั้นได้หรือไม่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด นั้น เห็นว่า มาตรา ๔๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายในสี่สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และมาตรา ๔๘ วรรคสี่^๒

^๑ มาตรา ๔๙ การพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา ๔๘ ให้กระทำให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายสั่งอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาตได้

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ให้ความเห็นชอบ ให้เจ้าหน้าที่รอการสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตไว้ก่อนจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการสั่งให้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำใหม่ทั้งฉบับ ตามแนวทางหรือรายละเอียดที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนด

เมื่อบุคคลดังกล่าวได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือได้จัดทำใหม่ทั้งฉบับแล้ว ให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานดังกล่าว แต่ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการเห็นชอบ และให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตได้

ในกรณีที่เห็นเป็นการสมควร รัฐมนตรีจะประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้โครงการหรือกิจการตามประเภทและขนาดที่ประกาศกำหนดตามมาตรา ๔๖ ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการขอต่ออายุใบอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น ตามวิธีการเช่นเดียวกับการขออนุญาตด้วยก็ได้

^๒ มาตรา ๔๘ ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในการเสนอรายงาน

กำหนดว่า ในกรณีที่สำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อมพิจารณาเห็นว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมาถูกต้องและมีข้อมูลครบถ้วน หรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วนแล้วให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวเพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป ดังนั้น ข้อมูลต่าง ๆ ในรายงานที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะพิจารณาให้ความเห็นชอบจึงเป็นข้อมูลที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วน หรือได้มีการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนแล้วก่อนจะเสนอความเห็นในเบื้องต้นต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา ๔๙ จึงเป็นการพิจารณาให้ความเห็นจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในรายงานในขณะนั้นซึ่งเห็นว่ามีข้อมูลถูกต้องและครบถ้วนแล้ว อย่างไรก็ตาม หากต่อมามีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป หรือมีการสำคัญผิดในข้อเท็จจริง อันมีผลทำให้การพิจารณาเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยพิจารณาให้ความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาสามารถเปลี่ยนแปลงความเห็นที่เคยพิจารณาไว้แล้วได้ (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๖/๒๕๓๒) ปัญหาตามที่หารือมานี้ คณะกรรมการผู้ชำนาญการได้พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าและท่าเทียบเรือของบริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ไปแล้ว แต่ข้อเท็จจริงได้ปรากฏในภายหลังต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการ จากการที่กลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ได้มีหนังสือร้องเรียนในโครงการของบริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์

ดังกล่าวอาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ก็ได้

ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอกการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการตามวรรคหนึ่งไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๙ จากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมา หากเห็นว่ารายงานที่เสนอมามีได้จัดทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ วรรคสอง หรือมีเอกสารข้อมูลไม่ครบถ้วน ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแจ้งให้บุคคลผู้ขออนุญาตที่เสนอรายงานทราบภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น

ในกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเห็นว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมาถูกต้องและมีข้อมูลครบถ้วน หรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วนตามวรรคสามแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป

การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามวรรคสี่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย

อปเม้นท์ จำกัด เกี่ยวกับการมีแนวปะการังใต้ทะเลใกล้กับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและทำเทียบเรือ ซึ่งขัดแย้งกับข้อมูลที่บริษัท ยูเนียนฯ นำเสนอในรายงานฯ และเมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ตรวจสอบพบว่ารายงานฯ ที่ได้ให้ความเห็นชอบไปแล้วนั้น มิได้มีการศึกษาและกำหนดมาตรการในการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดต่อปะการังไว้ ซึ่งคณะกรรมการผู้ชำนาญการเห็นว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาให้ความเห็นตามมาตรา ๔๙ ความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่เห็นชอบรายงานฯ ในขณะนั้น จึงเป็นการให้ความเห็นในขณะที่ข้อเท็จจริงที่พิจารณายังไม่ถูกต้องและไม่ครบถ้วน ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยว่า อำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่อันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลผู้ขออนุญาต จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสริมที่ ๕๓๘/๒๕๔๑) กรณีดังกล่าวจึงต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ให้ความเห็นไว้ว่าคำสั่งใดถ้าเกิดขึ้นโดยอ้างข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง คำสั่งนั้นก็คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เรื่องเสริมที่ ๓/๒๕๒๙)^๔ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๐^๕ กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้และมาตรา ๕๑^๖ กำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทาง

^๓ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ ๓/๒๕๒๙

“การมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งออกไปนั้นย่อมเป็นไปตามกระบวนการการตัดสินใจโดยมีการพิจารณาข้อเท็จจริงเสียก่อนว่าข้อเท็จจริงที่ฟังได้เป็นเช่นใด จากนั้นจะต้องมีการนำข้อเท็จจริงนั้นมาปรับหลักกฎหมายที่เห็นว่าถูกต้อง โดยมีเหตุผลที่เหมาะสม ฉะนั้น คำสั่งใดถ้าเกิดขึ้นเพราะต้องอ้างข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องหรือปรับหลักกฎหมายผิดพลาด คำสั่งนั้นก็คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

^๕ มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

^๖ มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับผลประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งนั้นกับประโยชน์สาธารณะ ในกรณีผู้รับคำสั่งได้เชื่อโดยสุจริตและใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณีแต่ถ้าผู้รับคำสั่งได้ให้ข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ ผู้รับคำสั่งไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตได้ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการเห็นว่า การพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของบริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ทั้ง ๒ โครงการ ข้อเท็จจริงในรายงานยังไม่ถูกต้องและไม่ครบถ้วนเพราะยังมิได้ศึกษาและกำหนดมาตรการในการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดต่อปะการังหรือสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น ซึ่งเป็นข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาให้ความเห็น คำสั่งที่ให้ความเห็นชอบรายงานดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการผู้ชำนาญการในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่ง อาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการผู้ชำนาญการสามารถกำหนดเวลาให้เจ้าของโครงการจัดทำรายงานฯ เรื่องปะการังเพิ่มเติม และนำเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อพิจารณาได้หรือไม่ และหากเจ้าของโครงการไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว จะมีคำสั่งไม่รับพิจารณาและไม่เห็นชอบในรายงานฯ ทั้งฉบับได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๔๙^๔ แห่ง

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

^๓ มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๗), ข้างต้น

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ กำหนดให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นในรายงานฯ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการผู้ชำนาญการมีความเห็นได้เพียง ๒ กรณี คือ ให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบหรือถือว่าได้ให้ความเห็นชอบ มาตรา ๔๙ วรรคสอง กำหนดให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายสั่งอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาตได้ และในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ให้ความเห็นชอบรายงานฯ มาตรา ๔๙ วรรคสามให้อำนาจคณะกรรมการผู้ชำนาญการการสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขเพิ่มเติมรายงานที่เสนอ หรือให้จัดทำใหม่ทั้งฉบับ โดยผลของการที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ให้ความเห็นชอบรายงานฯ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตจะต้องรอการสั่งอนุญาตแก่ผู้ขออนุญาตก่อนจนกว่าผู้ขออนุญาตจะเสนอรายงานฯ ตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนด จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการผู้ชำนาญการสั่งแก้ไขเพิ่มเติมรายงานที่เสนอ หรือให้จัดทำใหม่ได้เฉพาะกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่เห็นชอบรายงานนั้นเท่านั้น แต่โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้ให้อำนาจคณะกรรมการผู้ชำนาญการมีอำนาจกำหนดเวลาให้ผู้ขออนุญาตจัดทำรายงานฯ ที่สั่งให้แก้ไขและนำเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการ คณะกรรมการผู้ชำนาญการจึงไม่อาจกำหนดเวลาให้บริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด จัดทำรายงานฯ เรื่องปะการังที่สั่งให้ศึกษาเพิ่มเติมและให้เสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการภายในเวลาที่กำหนดได้ เพราะการกำหนดระยะเวลาให้แก้ไขรายงานฯ ย่อมมีผลเป็นการตัดสิทธิของผู้ที่ไม่เสนอรายงานภายในเวลาที่กำหนด จะต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้จึงจะทำได้ อีกประการหนึ่ง การส่งรายงานล่าช้า ย่อมจะเกิดผลเสียต่อผู้จัดทำรายงานเองที่จะได้รับการพิจารณาโครงการล่าช้าไปด้วย จึงไม่มีความจำเป็นที่กฎหมายจะต้องกำหนดเวลาดังกล่าวนี้ไว้แต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม หากคณะกรรมการผู้ชำนาญการมีคำสั่งไม่เห็นชอบหรือเพิกถอนรายงานฯ ที่ได้ให้ความเห็นชอบไปแล้ว ผลของคำสั่งดังกล่าวตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเป็นอย่างไร และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมหรือคณะกรรมการผู้ชำนาญการ จะต้องรับผิดชอบหรือได้รับผลทางกฎหมายหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๒ วรรคสอง^๔ กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลง แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้มีมติเห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเนื่องจากสำคัญผิดในข้อเท็จจริง และถ้าข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปะการังที่อยู่ในบริเวณโครงการเป็นสาระสำคัญต่อการพิจารณารายงานคณะกรรมการผู้ชำนาญการก็สามารถใช้ดุลพินิจสั่งเพิกถอนการให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นได้ และเมื่อเป็นการใช้

^๔ มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

ดุลพินิจโดยมีเหตุผลเพียงพอและอยู่ภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนด แม้ว่าคำสั่งเพิกถอนดังกล่าวจะกระทบสิทธิของบริษัทฯ ผู้ได้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่ง ก็ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว

(ลงชื่อ) รองพล เจริญพันธุ์

(นายรองพล เจริญพันธุ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๓