

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง
ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับหนังสือขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จากหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

(๑) สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้มีหนังสือ ที่ สกพ. ๕๕๐๒/๔๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีปัญหาในการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่ยังไม่มีองค์การอิสระตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ นั้น คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะสามารถพิจารณาอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานได้หรือไม่ หรือต้องรอให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อให้ความเห็นประกอบก่อน จึงจะสามารถพิจารณาอนุญาตได้

ประเด็นที่สอง หากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีอำนาจพิจารณาอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานไปได้ก่อนที่จะมีการจัดตั้งองค์การอิสระ การดำเนินการในส่วนของการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนจะต้องดำเนินการอย่างไร และโดยหน่วยงานใด

(๒) กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๓๐๔/๗๙๒ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ สรุปความได้ว่า ตามที่มาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑/๐๗๘๖ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว แต่โดยที่ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ยังมีความแตกต่างกัน ประกอบกับมีคำขออนุญาตของโรงงานที่กระทรวงอุตสาหกรรมจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กระทรวงอุตสาหกรรมจะกำหนดรายละเอียดเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในกรณีดังต่อไปนี้ได้หรือไม่

(๑) กำหนดให้โรงงานตามประเภท ชนิด ขนาด และกรณีใดเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๒) กำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมของโรงงานตาม (๑) ที่ได้ดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ให้ถือว่าการดำเนินการดังกล่าวนี้เป็นการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘

(๓) แต่งตั้งผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ทำหน้าที่องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของโรงงานตาม (๑) หรือยกเว้นบทบัญญัติว่าด้วยการให้องค์การอิสระทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว

ประเด็นที่สอง กรณีคำขออนุญาตที่ได้ดำเนินการโดยผ่านการพิจารณาตั้งแนวทางปฏิบัติตามประเด็นที่หนึ่ง ถือว่าเป็นคำขอที่ได้ดำเนินการชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

(๓) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ออก ๕๑๐๒.๑.๒/๑๘๑๐ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ สรุปความได้ว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ในฐานะหน่วยงานรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติหรืออนุญาตการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๗ และการประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรมตามมาตรา ๔๑

รวมถึงการปลูกสร้างอาคาร การตั้งโรงงาน และการประกอบกิจการโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองตามมาตรา ๔๒ ซึ่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงและมีปัญหาต่อการดำเนินงานของ กนอ. ได้ กนอ. จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึงข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กนอ. จะกำหนดมาตรการหรือแนวทางการปฏิบัติงานของ กนอ. เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรมเอง เช่น การประกาศกำหนดประเภทและขนาดโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงว่ามีอุตสาหกรรมใดบ้าง การประกาศกำหนดแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชนในชุมชน และแนวทางการจัดให้มีหรือวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงการให้องค์การอิสระให้ความเห็น เป็นต้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง ถ้ากรณีตามประเด็นที่หนึ่ง กนอ. ไม่มีอำนาจกระทำได้ กนอ. จะชะลอการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจนกว่ารัฐหรือฝ่ายบริหารที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบได้ออกประกาศกำหนดมาตรการหรือแนวทางต่าง ๆ เพื่อรองรับบทบัญญัติมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ได้หรือไม่ และเอกชนผู้ขอรับอนุญาตจะเรียกร้องความเสียหายจาก กนอ. ได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สาม ถ้า กนอ. ไม่อาจดำเนินการได้ทั้งกรณีตามประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สอง กนอ. สมควรจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้การดำเนินงานของ กนอ. ข้างต้นดำเนินการต่อไปได้และสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้เสนอประเด็นปัญหาข้อหารือของทั้งสามหน่วยงานให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณารวมกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของทั้งสามหน่วยงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ

ผู้แทนบริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ตามที่มาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติห้ามมิให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระที่ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ส่งผลให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายชะลอการอนุญาตให้มีการดำเนินการตามโครงการที่ได้ยื่นคำขออนุญาตไว้ ไม่ว่าโครงการนั้นจะได้รับความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วหรือไม่ก็ตาม เนื่องจากไม่มั่นใจว่าโครงการดังกล่าวถือเป็นโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตามที่มาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้หรือไม่ และหากเป็นโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจะต้องดำเนินการอย่างไร เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงหมายถึงโครงการหรือกิจกรรมในลักษณะใด และการดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามที่มาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้จะต้องดำเนินการอย่างไร และกรณียังไม่มียกเว้นการอิสระที่ยกเว้นการประกอบตามที่มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติไว้ให้ความเห็นก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม หน่วยงานอนุญาตจะสามารถอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวได้หรือไม่ และแต่ละหน่วยงานจะสามารถกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เองหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาข้อหารือประกอบกับได้รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าข้อหารือดังกล่าวอาจสรุปได้รวมสามประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ หรือต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตามนัยมาตรา ๓๐๓ (๑) ของรัฐธรรมนูญเสียก่อน ประเด็นที่สอง ระหว่างที่ยังไม่มีการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตามประเด็นที่หนึ่ง หน่วยงานอนุญาตสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เองหรือไม่ และประเด็นที่สาม หน่วยงานอนุญาตจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายปัจจุบันพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้หรือไม่ โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ หรือต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตามนิยามตรา ๓๐๓ (๑) ของรัฐธรรมนูญเสียก่อน เห็นว่า โดยหลักของการตรากฎหมายต้องถือว่า เมื่อได้มีการประกาศกฎหมายฉบับใดในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ผลใช้บังคับของกฎหมายฉบับนั้นย่อมเริ่มตั้งแต่วันที่กำหนดในกฎหมายฉบับนั้น โดยหลักดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ได้ประกาศรัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษา และถือว่าสิทธิชุมชนตามส่วนที่ ๑๒ ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๖^๑ และมาตรา ๖๗^๒ ได้เกิดขึ้นและได้รับการคุ้มครองแล้วตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้สิทธิดังกล่าวจะมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๐๓^๓ ของ

^๑ มาตรา ๖๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

^๒ มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

^๓ มาตรา ๓๐๓ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๔ บทบัญญัติในส่วนที่ ๗ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ส่วนที่ ๘ สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา ส่วนที่ ๙ สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา ๕๖ ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระตามมาตรา ๖๑ วรรคสอง กฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗๔ (๗) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา ๘๑ (๕) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาเกษตรกรรมตามมาตรา ๘๔ (๘) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามมาตรา ๘๗ (๔) และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๖ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก ให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด” แล้ว จะเห็นว่ายังจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธินั้นขึ้นใช้บังคับก่อน ซึ่งมาตรา ๓๐๓ (๑) ได้กำหนดระยะเวลาไว้ว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา จึงต้องถือว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญยังไม่มีผลใช้บังคับทันที เพราะมีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๐๓ (๑) กำหนดให้มีผลใช้บังคับภายใต้เงื่อนไขที่ต้องมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดเสียก่อน ดังที่กล่าวมาแล้ว

ประเด็นที่สอง ระหว่างที่ยังไม่มีการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตามประเด็นที่หนึ่ง หน่วยงานอนุญาตสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เองหรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันปรากฏว่ายังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่าโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงหมายถึงโครงการหรือกิจกรรมที่มีลักษณะอย่างไร รวมทั้งการดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน การจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว และการให้ความเห็นขององค์การอิสระจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้เหมาะสมให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีตามที่มาตรา ๖๗^๔ ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๑)^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน เพราะหากให้แต่ละหน่วยงานเป็นผู้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญได้เอง อาจส่งผลให้การดำเนินการในโครงการหรือกิจกรรมเดียวกันมีความแตกต่างกันและมีหลายมาตรฐาน ด้วยเหตุผลดังกล่าว แต่ละหน่วยงานจึงไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการได้เอง

ประเด็นที่สาม หน่วยงานอนุญาตจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายปัจจุบันพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้หรือไม่ เห็นว่า โดยหลักทั่วไปของการตรากฎหมายย่อมไม่มีวัตถุประสงค์ให้การบริหารราชการแผ่นดินหรือการประกอบอาชีพของประชาชนต้องสะดุดหยุดลงในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการ และโดยที่การดำเนิน

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่ปรากฏว่ากฎหมายใดที่ตราขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ มีเนื้อหาสาระเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้ถือเป็นการยกเว้นที่จะไม่ต้องดำเนินการตามมาตรานี้อีก

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น จำเป็นจะต้องมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของชุมชนเพื่อใช้เป็นแนวทางให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามตามมาตรา ๓๐๓ (๑)^๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ ดังนั้น ในระหว่างที่คณะรัฐมนตรียังไม่ปรับปรุงหรือจัดทำกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการดังกล่าว หน่วยงานอนุญาตจึงอาจพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือชุมชนได้ โดยปฏิบัติตามแนวทางที่กฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกำหนดไว้ เพื่อมิให้การพิจารณาอนุญาตหรือการลงทุนของเอกชนต้องหยุดชะงักอันส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้มีการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการหรือกิจการ หลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นก็ได้นำกำหนดให้ต้องมีการประเมินผลกระทบต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ทางชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การสาธารณสุข อาชีวอนามัย และทัศนคติของประชาชนที่มีต่อโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินโครงการตามแนวทางการประเมินผลกระทบทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ อีกทั้งการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องจัดทำหรือได้รับการรับรองจากบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย^๘ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) จึงเห็นว่า ก่อนที่จะมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดในการดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นการเฉพาะ หน่วยงานอนุญาตจึงสามารถพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่โครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ เนื่องจากโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวได้ดำเนินการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและเป็นกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งที่กำหนด

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๘ โปรดดูมาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

หลักเกณฑ์ในการดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาข้อหาหรือของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยโดยรอบคอบ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป จึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหาหรือของทั้งสามหน่วยงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมโรงงานอุตสาหกรรม) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ หรือต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตามนัยมาตรา ๓๐๓ (๑) ของรัฐธรรมนูญเสียก่อน เห็นว่า โดยหลักของการตรากฎหมายต้องถือว่า เมื่อได้มีการประกาศกฎหมายฉบับใดในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ผลใช้บังคับของกฎหมายฉบับนั้นย่อมเริ่มตั้งแต่วันที่กำหนดในกฎหมายฉบับนั้น โดยหลักดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ได้ประกาศรัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษา สิทธิชุมชนตามส่วนที่ ๑๒ ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๖^๙ และมาตรา ๖๗^{๑๐} จึงได้เกิดขึ้นและได้รับการคุ้มครองแล้วตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้สิทธิดังกล่าวจะมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๓๐๓^{๑๑} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า ในวาระเริ่มแรกให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องต่างๆ ตามที่ระบุไว้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด เว้นแต่ในกรณีที่ปรากฏว่ากฎหมายใดที่ตราขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ มีเนื้อหาสาระเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ถือเป็นการยกเว้นที่จะไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๐๓ อัน

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการตามมาตรา ๖๗ หากกรณีใดที่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการไว้แล้ว ก็ให้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนกรณีใดที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้เพราะยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการ ก็ต้องรอจนกว่าจะมีกฎหมายจึงจะดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไปได้

บทบัญญัติมาตรา ๖๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพไว้สามประการ คือ (๑) ต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน (๒) ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และ (๓) ต้องให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ซึ่งการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย นั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องมีการประเมินผลกระทบต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ทางชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การสาธารณสุข อาชีวอนามัย และทัศนคติของประชาชนที่มีต่อโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินโครงการตามแนวทางการประเมินผลกระทบทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ อีกทั้งการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องจัดทำหรือได้รับการรับรองจากบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย^{๑๒} ดังนั้น การดำเนินการจึงสามารถปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวได้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการสำหรับโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงเป็นการเฉพาะ ส่วนการให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบนั้น เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีการจัดตั้งองค์การอิสระดังกล่าวและการจัดตั้งองค์การเช่นนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การอิสระ การดำเนินการจึงต้องมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การอิสระตามนัยมาตรา ๓๐๓ (๑) ก่อน

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

ประเด็นที่สอง ระหว่างที่ยังไม่มีการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตามประเด็นที่หนึ่ง หน่วยงานอนุญาตสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เองหรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๓๐๓^{๑๓} ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้เหมาะสมให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีตามที่มาตรา ๖๗^{๑๔} ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังไม่มีการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมาย หน่วยงานอนุญาตที่เกี่ยวข้องย่อมสามารถใช้ดุลพินิจประกาศให้รู้ทั่วไปว่า โครงการหรือกิจกรรมใดบ้างที่เห็นว่ามิผลกระทบต่อประชาชนอย่างรุนแรงตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ต้องเข้าใจว่าการประกาศเช่นนั้นเป็นไปเพียงเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานและอำนวยความสะดวกต่อประชาชน ประกาศดังกล่าวไม่มีผลเป็นเด็ดขาด โดยผู้เกี่ยวข้องยังสามารถโต้แย้งได้ อนึ่ง โดยที่การประกาศดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานและอำนวยความสะดวก หากแต่ละหน่วยงานต้องกำหนดหลักเกณฑ์เป็นเอกเทศ ก็อาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะประกอบกิจการต่าง ๆ ได้ จึงสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้หน่วยงานอนุญาตที่เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนดให้เป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน

ประเด็นที่สาม หน่วยงานอนุญาตจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายปัจจุบันพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้หรือไม่ เห็นว่า โดยหลักทั่วไปของการตรากฎหมายย่อมไม่มีวัตถุประสงค์ให้การบริหารราชการแผ่นดินหรือการประกอบอาชีพของประชาชนต้องสะดุดหยุดลง ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการ และโดยที่การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง^{๑๕} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น จำเป็นจะต้องมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของชุมชนบางประการ โดยเฉพาะการให้ความเห็นขององค์การอิสระดังที่กล่าวมาแล้วในประเด็นที่หนึ่ง ดังนั้น ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการจัดตั้งองค์การอิสระ หน่วยงานอนุญาตจึงสามารถพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนได้ หากโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกำหนดไว้

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๒