

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การกระทำความผิดตามมาตรา ๑๐๑/๑ และมาตรา ๑๐๑/๒  
แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕  
กรณีโครงการของหน่วยงานของรัฐ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ  
ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๐๑๓/๓๐๓๘ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
สรุปความได้ว่า ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒)  
พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม  
โดยกำหนดประเภทโครงการของหน่วยงานของรัฐออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ (๑) โครงการ  
หรือกิจการหรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี  
(๒) โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐร่วมดำเนินการกับเอกชนที่ต้องเสนอ  
ขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และ (๓) โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการ  
ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือไม่ต้องได้รับอนุญาต  
ตามกฎหมาย (ซึ่งต่อไปนี้รวมเรียกว่า "โครงการของหน่วยงานของรัฐ") นั้น เนื่องจากพบว่า  
มีโครงการของหน่วยงานของรัฐบางแห่งได้ดำเนินการก่อสร้างไปก่อนที่รายงานการประเมิน  
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้รับความเห็นชอบ อันอาจเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิด  
ตามมาตรา ๑๐๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ  
พ.ศ. ๒๕๓๕ และหลายแห่งไม่นำส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงาน  
การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันอาจเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๐๑/๒  
แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งความผิดทั้งสองมาตราดังกล่าว คณะกรรมการเปรียบเทียบ  
ตามมาตรา ๑๑๐/๑ มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ตามมาตรา ๑๑๐/๒ แต่เมื่อพิจารณาถ้อยคำ  
ที่ปรากฏในมาตรา ๑๐๑/๑ และมาตรา ๑๐๑/๒ แล้ว พบว่า อาจมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะบังคับแก่  
โครงการของหน่วยงานของรัฐ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
จึงได้หารือคณะกรรมการเปรียบเทียบ ในประเด็นการเปรียบเทียบปรับการกระทำความผิด  
ตามมาตรา ๑๐๑/๑ และมาตรา ๑๐๑/๒ กรณีโครงการของหน่วยงานของรัฐ ปรากฏมีความเห็น  
แบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
เห็นว่าถ้อยคำในมาตรา ๑๐๑/๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐๑/๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม  
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ สามารถตีความได้ว่าเจตนารมณ์ของการกำหนด  
บทลงโทษตามมาตรา ๑๐๑/๑ และมาตรา ๑๐๑/๒ ไม่รวมถึงกรณีโครงการของหน่วยงานของรัฐ  
และคณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๒/๕๔ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงาน  
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ไม่มีอำนาจเปรียบเทียบตามมาตรา ๑๑๐/๒ เนื่องจากผู้ที่กระทำความผิดตามมาตรา ๑๐๑/๑ หมายถึงผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่จะดำเนินโครงการหรือกิจการใด ซึ่งรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับความเห็นชอบหรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ แต่กรณีโครงการของหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ได้ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการของหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด และโครงการของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมาย จึงไม่ต้องนำส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงไม่เข้าข่ายการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๐๑/๒

ฝ่ายที่สอง คณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เห็นว่า เนื่องจากมาตรา ๑๐๑/๑ และมาตรา ๑๐๑/๒ เป็นบทลงโทษทางอาญา ซึ่งหากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์ที่จะยกเว้นการกระทำความผิดกรณีโครงการของหน่วยงานของรัฐแล้ว ควรบัญญัติไว้ให้ชัดเจน เมื่อไม่พบว่ามีมาตราใดที่กำหนดยกเว้นมิให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตราดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการเปรียบเทียบปรับ ประกอบกับโครงการของหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ จะมีผู้รับเหมาเป็นผู้ดำเนินการแทน หากมีการยกเว้นไม่ดำเนินการกับหน่วยงานของรัฐ อาจจะเป็นช่องทางให้ผู้รับเหมาไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และก่อให้เกิดปัญหาต่อโครงการของหน่วยงานของรัฐมากมาย ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐไม่เป็นตัวอย่างที่ดีโดยปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ประชาชนอาจใช้เป็นข้ออ้างได้

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นประเด็นข้อกฎหมายสำคัญซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบกับมีข้อโต้แย้งระหว่างสำนักงานฯ กับคณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานต่อไป ดังนี้

๑. การกระทำความผิดตามมาตรา ๑๐๑/๑ และมาตรา ๑๐๑/๒ หมายความว่ารวมถึงกรณีโครงการของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ อย่างไร

๒. หากการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๐๑/๑ และมาตรา ๑๐๑/๒ หมายความว่ารวมถึงกรณีโครงการของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย จะต้องดำเนินการเปรียบเทียบปรับผู้ใด โดยเฉพาะกรณีโครงการของหน่วยงานของรัฐที่ต้องจัดทำร่วมกันหลายหน่วยงานและโครงการของหน่วยงานของรัฐที่ร่วมดำเนินการกับเอกชน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า

โครงการของหน่วยงานของรัฐที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔๙<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น กฎหมายกำหนดเพียงให้ต้องเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และในการเสนอความเห็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะต้องมีความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ เพื่อประกอบการพิจารณาด้วยเท่านั้น ไม่ใช่เสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ ดังเช่นกรณีโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการของเอกชน กรณีจึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๑๐๑/๑<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ที่ว่า “ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตผู้ใดก่อสร้างหรือดำเนินโครงการหรือกิจการก่อนที่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๘ จะได้รับความเห็นชอบหรือถือว่าได้รับ

มาตรา ๔๙ ในกรณีโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๘ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการร่วมกับเอกชนที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการนั้น จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการ และเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในการพิจารณาเสนอความเห็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้มีความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการประกอบการพิจารณาด้วย

ในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีอาจขอให้บุคคลหรือสถาบันใดซึ่งมีความชำนาญหรือเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทำการศึกษาและเสนอรายงานหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

กรณีโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๘ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือไม่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการนั้นจัดทำและเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑/๑ ด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่งเป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการด้านการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การป้องกันสาธารณภัย โรงพยาบาล หรือที่อยู่อาศัยที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในระหว่างที่รอผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการนั้น อาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการระบวงหรือขั้นตอนเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกชนที่จะเป็นผู้รับงานนั้นไปล่วงหน้าก่อนได้ แต่จะลงนามผูกพันในสัญญาหรือให้สิทธิกับเอกชนผู้นั้นไม่ได้

มาตรา ๑๐๑/๑ ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตผู้ใดก่อสร้างหรือดำเนินโครงการหรือกิจการก่อนที่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๘ จะได้รับความเห็นชอบหรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งแสนบาทตลอดระยะเวลาที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือหยุดการกระทำนั้น

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการก่อสร้างหรือดำเนินการในโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษหนักกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติในวรรคหนึ่งถึงหนึ่ง

ความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ต้องระวางโทษ...” ส่วนกรณีตามมาตรา ๑๐๑/๒” แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ เป็นกรณีกำหนดความผิดเฉพาะผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินการแล้ว ไม่นำส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๕๑/๕ วรรคหนึ่ง” แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ กล่าวคือไม่รวมถึงโครงการของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๐๑/๑ และมาตรา ๑๐๑/๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ จึงไม่หมายความรวมถึงกรณีโครงการของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อได้พิจารณาถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐๑/๑ และมาตรา ๑๐๑/๒ แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาในประเด็นปัญหาการดำเนินการเปรียบเทียบของคณะกรรมการเปรียบเทียบอีกต่อไป



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๔

“มาตรา ๑๐๑/๒ ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตผู้ใดไม่นำส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๕๑/๕ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท

“มาตรา ๕๑/๕ เพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบและพัฒนากระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินการแล้ว จัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด

ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตรวบรวมรายงานที่ได้รับตามวรรคหนึ่งส่งให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดในเขตท้องที่นั้น หรือสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับในเขตกรุงเทพมหานครภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับรายงาน

ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวบรวมรายงานตามวรรคสอง และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวพร้อมข้อเสนอแนะและความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตผู้ใดหลีกเลี่ยงหรือมิได้ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา ๕๑/๓ ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอแนะหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตให้มีการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้ผู้ดำเนินการ หรือผู้ขออนุญาตปฏิบัติตามมาตรการที่ได้กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตให้ถูกต้อง และให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาต แล้วแต่กรณีแจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน