



ที่ คปก ๐๑/ ๕๕๕

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค ชั้น ๑๕
ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๐๖๓ ตุลาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ คปก ๐๑/๘๑๑ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้จัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พร้อมร่างพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. โดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าว ต่อนายกรัฐมนตรี เป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้น

เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ประชาชนได้มีประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ซึ่งมาตรา ๕๘ ประกอบมาตรา ๒๗๘ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐจัดทำ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดของรัฐที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการ ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นก่อน โดยมีกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน ๒๕๐ วันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ เพื่อให้ร่าง พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ได้ถูกปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่กำลังจะประกาศใช้

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้จัดการประชุมวิชาการเชิงปฏิบัติการ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อพัฒนาและปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ทำการประมวลและสังเคราะห์ ข้อมูลที่ได้ และมีความเห็นว่าจำเป็นต้องดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้สอดคล้องกับ ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว

โดยสำนักงานฯ ได้สรุปประเด็นความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่องการปรับปรุงกฎหมาย สิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ประกอบกับผลการประชุมวิชาการ เชิงปฏิบัติการดังกล่าว เป็นประเด็นสำคัญเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อม ดังนี้

/ ๑.แนวทาง ...



ที่ คปก ๐๑/ ๕๙๙

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค ชั้น ๑๕
ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๗๓ ตุลาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ คปก ๐๑/๘๑๒ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้จัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พร้อมร่างพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. โดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าว ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้น

เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ประชาชนได้มีประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ซึ่งมาตรา ๕๘ ประกอบมาตรา ๒๗๘ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดของรัฐที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อน โดยมีกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ได้ถูกปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่กำลังจะประกาศใช้

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้จัดการประชุมวิชาการเชิงปฏิบัติการ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อพัฒนาและปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ทำการประมวลและสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้ และมีความเห็นว่าจำเป็นต้องดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว

โดยสำนักงานฯ ได้สรุปประเด็นความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่องการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ประกอบกับผลการประชุมวิชาการเชิงปฏิบัติการดังกล่าว เป็นประเด็นสำคัญเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อม ดังนี้

๑. แนวทางการจัดทำร่างกฎหมายที่จำเป็นตามมาตรา ๕๘ แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๒๗๘ แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ซึ่งบัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐที่คณะรัฐมนตรีกำหนดดำเนินการให้จัดทำร่างกฎหมายที่จำเป็นตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๓ ให้แล้วเสร็จและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” เป็นการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการจัดทำร่างกฎหมายที่จำเป็น ซึ่งมาตรา ๕๘ บัญญัติไว้เกี่ยวกับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน จึงเป็นเรื่องเร่งด่วนที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวต้องดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนภายในกำหนดระยะเวลาตามที่ร่างรัฐธรรมนูญฯ กำหนดภายใน ๒๔๐ วันหลังจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยสำนักงานฯ มีความเห็นว่าการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนตามที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดสามารถจัดทำได้สองแนวทาง ได้แก่

๑.๑ ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในหมวดที่ ๓ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ ๔ การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีการบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และมีการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน อาจส่งผลให้ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์สิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในปัจจุบัน จึงควรดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญและสถานการณ์สิ่งแวดล้อมตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในปัจจุบัน

๑.๒ ดำเนินการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนขึ้นมาเป็นกฎหมายเฉพาะอีกหนึ่งฉบับ เนื่องจากการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดและขั้นตอนมาก สามารถนำมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องดังกล่าวได้ ซึ่งประเทศที่จัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนออกเป็นกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น

ทั้งนี้ หากเลือกแนวทาง ๑.๒ การจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน เป็นกฎหมายเฉพาะก็จำเป็นที่จะต้องดำเนินการยกเลิกบทบัญญัติในหมวดที่ ๓ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ ๔ การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พร้อมกันนี้ด้วย เนื่องจากมีเนื้อหาในเรื่องเดียวกัน

๒. การประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน

๒.๑ หลักเกณฑ์ในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่าการบัญญัติคำว่า “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ” ในร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๘ นั้นเป็นการกล่าวรวมทั้งกรณีที่เป็นโครงการของรัฐหรือโครงการของเอกชนที่รัฐจะต้องอนุญาตด้วย จึงต้องมีการใช้หลักเกณฑ์เดียวกันตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน จนถึงขั้นตอนการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน เพื่อแก้ปัญหาข้อร้องเรียนในอดีตที่มีขั้นตอนในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ต่างกันระหว่างโครงการของรัฐและโครงการของเอกชน

๒.๒ ระดับของการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่าการบัญญัติถ้อยคำว่า “ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง” เป็นการใช้ถ้อยคำในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่งตีความได้ว่าการจัดทำโครงการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนจะสามารถแบ่งได้ ๒ ระดับคือโครงการที่มีผลกระทบรุนแรง และโครงการที่มีผลกระทบไม่รุนแรง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนให้เป็นสองระดับเช่นเดียวกัน

๒.๓ การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในปัจจุบันเกี่ยวกับการจัดทำโครงการหรือกิจการใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือสังคมยังเป็นปัญหาใหญ่ เนื่องจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ผ่านมา ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องปรับปรุงกระบวนการรับฟังความคิดเห็น โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประกอบหรือสัดส่วนของผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การจัดสรรเวลาของผู้เข้าร่วม ตลอดจนบุคคลที่สามซึ่งทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็นให้เกิดความชัดเจน และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายและกำหนดหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะให้ชัดเจน

ปัจจุบันพบว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งสูง เห็นควรให้มีการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน จากการรับฟังความคิดเห็นเป็นการปรึกษาหารือเพื่อหาข้อสรุปที่สามารถยอมรับได้ของประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่อาจกำหนดเป็นหลายระดับได้แตกต่างกัน อาทิ ระดับเทคนิคในเชิงลึก รวมทั้งระดับที่ชาวบ้านและชุมชนสามารถเข้าใจได้ง่าย

๒.๔ การเปิดเผยข้อมูล ...

๒.๔ การเปิดเผยข้อมูลของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตให้ดำเนินการ

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่าการบัญญัติถ้อยคำในวรรคสองของ มาตรา ๕๘ แห่งร่างรัฐธรรมนูญว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง” แสดงให้เห็นถึงร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญในสิทธิของประชาชนกับการเข้าถึงข้อมูล คำชี้แจง หรือเหตุผล ในการทำกิจกรรมหรือให้อนุญาตในการประกอบกิจกรรมใดๆ ที่อยู่ในอำนาจของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการเปิดเผยข้อมูลให้ชัดเจน รวมทั้งเพิ่มหลักเกณฑ์และช่องทางให้สามารถร้องเรียนหรือการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะมีการดำเนินการหรืออนุญาตให้ทำกิจกรรม รวมไปถึงขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการชำนาญการ ต้องเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้

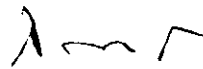
๒.๕ หน้าที่ของรัฐและกระบวนการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่าการบัญญัติถ้อยคำในวรรคสามของ มาตรา ๕๘ แห่งร่างรัฐธรรมนูญว่า “รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อ ประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า” บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติเพื่อกำหนดหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานรัฐที่จะทำกิจกรรมหรือให้อนุญาตในการประกอบกิจกรรมใดๆ ต้องมีความระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด

ทั้งนี้ ในส่วนของการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ถูกกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานรัฐที่จะทำกิจกรรมหรือให้อนุญาตในการประกอบกิจกรรมใดๆ ด้วย จึงควรที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม โดยมีการกำหนดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงาน

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นางสาวลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์)

เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๖๔

โทรสาร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๗