

แถลงการณ์เครือข่ายประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เรื่อง ข้อเสนอภาคประชาชนต่อการจัดทำร่างกฎหมาย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.

(หมวดการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม)

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 ได้กำหนดแนวทางให้หน่วยงานรัฐดำเนินการตราพระราชบัญญัติตามหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของการรับฟังความคิดเห็นไว้ว่า ให้หน่วยงานรัฐเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์อย่างน้อย 15 วัน ผลปรากฏว่าหน่วยงานรัฐจำนวนมากเร่งดำเนินการนำร่างกฎหมายเปิดรับฟังความคิดเห็นด้วยหลักเกณฑ์ขั้นต่ำดังกล่าว โดยไม่สนใจว่าจะเป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างแท้จริงหรือไม่ หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบกลับไม่สามารถมีส่วนร่วมต่อร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว

หนึ่งในร่างกฎหมายฉบับสำคัญ คือ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ที่มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาเป็นการขาดการรับฟังความคิดเห็นก่อนกระบวนการร่างกฎหมาย โดยที่รัฐเป็นผู้ร่างกฎหมายอยู่ฝ่ายเดียว และนำมารับฟังความคิดเห็นเมื่อร่างกฎหมายทั้งฉบับเสร็จเรียบร้อยแล้ว และด้วยระยะเวลาแสดงความคิดเห็นที่สั้น ช่องทางการแสดงความคิดเห็นที่แคบ ตลอดจนไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลเพื่อประกอบการรับฟังความคิดเห็นในด้านต่างๆ เช่น สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหาของกฎหมายดังกล่าว หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ปัญหา รวมทั้งประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟังความคิดเห็น

ดังนั้นกระบวนการร่างกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ปิดรับฟังความคิดเห็นไปแล้วนั้น สะท้อนถึงความไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย และไม่ปฏิบัติตามหลักการของรัฐธรรมนูญมาตรา 77

ภาคประชาชน และเครือข่ายองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมในนามเครือข่ายประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จึงได้มีข้อเสนอเพื่อให้เป็นมาตรฐานในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ตามที่มาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ดำเนินการอันจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

และประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ตามมาตรา 50 ของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ... กลับกำหนดไว้สำหรับเพียง**โครงการหรือกิจการเท่านั้น**ซึ่งถือเป็นการลดทอนสิ่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้แคบลงอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น มาตรา 50 ของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. จึงเป็นการบัญญัติที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ

2. ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ขาดรายละเอียดในการกำกับการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นการเขียนอำนาจลอยไว้ โดยไม่มีการกำหนดให้ชัดเจน ทั้งนี้ควรจะมีการออกกฎหมายลูกเพื่อรองรับหลักเกณฑ์ต่างๆ และต้องกำหนดรายละเอียดเงื่อนไข เพื่อกำกับการใช้อำนาจรัฐไว้ เพื่อที่จะสามารถใช้สิทธิกระบวนการทางศาลตรวจสอบได้ หากว่าไม่เป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ อาทิ ต้องกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการพิจารณารายงาน EIA และเปิดเผยรายงานให้ชุมชนได้รับทราบ **การกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงการทำ EIA ดังเช่นกรณีโรงไฟฟ้ากำหนดขนาดที่ต้องจัดทำ EIA อยู่ที่ขนาด 10 เมกะวัตต์ แต่กลับพบว่าบริษัทผู้ประกอบการหลบเลี่ยงการทำ EIA โดยยื่นขออนุญาตเป็นขนาด 9.9 เมกะวัตต์ เพื่อหลบเลี่ยงการจัดทำ EIA**

3. **ด้านระบบของการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม** ภาคประชาชนเห็นว่า**ควรมีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment - SEA)** ที่เป็นการประเมินศักยภาพและข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงความเหมาะสมของพื้นที่และเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่ โดยต้องมีการประเมินเชิงยุทธศาสตร์ก่อนว่าสอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่หรือไม่ หากไม่สอดคล้องต้องไม่ดำเนินการโครงการ

4. **ต้องมีการกำหนดกรอบหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ** เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังต่อไปนี้

- ต้องพิจารณาถึงทางเลือกอย่างรอบด้านโดยมีการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนโดยรวมของแต่ละทางเลือก ทั้งที่เป็นต้นทุนด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม และด้านสุขภาพ
- ต้องศึกษาประเมินผลกระทบ และความเสียหาย โดยรวมถึงการประเมินต้นทุนภายนอก (Externality) ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพ และคิดรวมคุณค่าในเชิงระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ ต้นทุนการให้บริการเชิงนิเวศ (Ecological Service) ต้องเอาต้นทุนภายนอกนี้ไปรวมกับต้นทุนภายใน และใช้ประกอบการประเมินความคุ้มค่าของโครงการ
- หากพื้นที่ที่ดำเนินโครงการนั้นอยู่ในพื้นที่ระบบนิเวศเฉพาะ ต้องออกแบบการศึกษาเป็นการเฉพาะ สอดคล้องกับความจำเพาะของระบบนิเวศ เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ (Ramsar Site)
- ต้องกำหนดแยกสัญญาว่าจ้างการกำหนดขอบเขตการศึกษาและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ (Public Scoping) กับ สัญญาว่าจ้างการดำเนินการประเมินผลกระทบ (Assessment) ออกจากกัน เพื่อนำผลจากการทำ Public Scoping มากำหนดเป็นสัญญาว่าจ้างการประเมินผลกระทบที่เหมาะสมและมีงบประมาณดำเนินการเพียงพอ โดยจะต้องให้มีกลไกพิจารณาเห็นชอบขอบเขตการศึกษาและแนวทางประเมินผลกระทบโดยสาธารณะก่อนที่จะมีการดำเนินการประเมินผลกระทบต่อไป

5. **ควรมีการศึกษาขีดความสามารถในการรองรับ(Carrying Capacity) ของพื้นที่** ในการศึกษาข้อจำกัดต่างๆ ไม่ว่าจะด้านพื้นที่ ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ตลอดจนถึงการแก้ไขผลกระทบหรือการเยียวยา โดยคำนึงถึงด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหากมีโครงการหรือกิจกรรมเพิ่มเข้าไปในพื้นที่ที่จะส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการรองรับของพื้นที่อย่างไร ซึ่งเห็นควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และการพัฒนาที่ยั่งยืน

6. **ให้ตัดมาตรา 53 วรรค 4 ออกจากร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.** ซึ่งเป็นกรนำคำสั่งของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (คสช.) ที่ 9/2559 มาบัญญัติไว้เกี่ยวกับการเปิดช่องเพื่อให้มีการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกชนผู้รับดำเนินการตามโครงการหรือกิจการไปพลางก่อนได้ในระหว่างที่รอผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันเป็นการเข้าข่ายละเมิดรัฐธรรมนูญตามมาตรา 58 ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียของประชาชนก่อน อันเป็นการลดทอนไม่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอนของ EIA ตามหลักป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle)

7. **ต้องมีการแยกองค์การบริหารจัดการระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานอิสระหรือหน่วยงานกลาง** นอกจากนี้เจ้าของโครงการและบริษัทผู้จัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องเป็นอิสระแยกขาดจากกันโดยสิ้นเชิง กำหนดขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เป็นไปโดยชอบธรรม มีคณะกรรมการตรวจสอบควบคุมดูแลในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นโดยเฉพาะ กำหนดให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ได้รับผลกระทบสามารถเข้าถึงขั้นตอนการทำรายงานฯ ได้ตลอดทั้งในระยะก่อนเริ่มดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และหลังจากดำเนินการ และในส่วนของคณะกรรมการผู้ชำนาญการในการพิจารณาอนุมัติรายงานจะต้องมีองค์ประกอบที่เท่าเทียมกันระหว่างภาครัฐ ภาควิชาการ และชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ และอาจมีคณะกรรมการผู้ชำนาญการในระดับพื้นที่ เช่น คณะกรรมการผู้ชำนาญการในระดับจังหวัด

8. **ภาคประชาชนเห็นด้วยกับการพิจารณาของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ในร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ... มาตรา 50 ในประเด็นที่กำหนดให้การขอต่ออายุใบอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการที่มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นหลักการเดิมที่มีอยู่ใน พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 อยู่แล้ว (มาตรา 49 วรรคท้าย) รวมถึงหลักการสำคัญในขั้นตอนการออกประกาศกระทรวงตามร่างมาตรานี้ ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วยและเห็นด้วยกับร่างมาตรา 59 ที่กำหนดให้รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการสามารถนำไปใช้ได้เป็นระยะเวลาห้าปี หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวต้องมีการทบทวนความเหมาะสมก่อนนำไปใช้

เครือข่ายประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

วันที่ 24 กรกฎาคม 2560