

รายงานที่ 158/2559 เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีกล่าวอ้างว่าการก่อสร้างคลังก๊าซแหลมใหญ่และท่าเทียบเรือของคลังก๊าซ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการประกอบอาชีพของชุมชนคลองน้อย

ประเด็นการร้องเรียน

ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ 90/2559 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2559 ขอให้ตรวจสอบกรณีกล่าวอ้างว่า การก่อสร้างคลังก๊าซแหลมใหญ่และท่าเทียบเรือของคลังก๊าซดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการประกอบอาชีพของชุมชนคลองน้อย หมู่ที่ 7 ตำบลแหลมใหญ่ อำเภอเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม และจากการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากรในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า นอกจากโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือแล้ว ยังมีโครงการก่อสร้างอาคารคลังเก็บก๊าซ และโครงการก่อสร้างถนนเพื่อเชื่อมต่อในพื้นที่โครงการก่อสร้างคลังก๊าซและท่าเทียบเรือดังกล่าว ซึ่งการดำเนินการทั้ง 3 โครงการ เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกัน อยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งได้รับการประกาศเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Sites) ตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention on Wetlands) ลำดับที่ 1099 เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2543

การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า บริษัท อ. จำกัด (ผู้ถูกร้องที่ 1) ได้ดำเนินโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือ โครงการก่อสร้างอาคารคลังเก็บก๊าซ และโครงการก่อสร้างถนนเพื่อเชื่อมต่อในพื้นที่ของโครงการทั้งหมดนั้น กระบวนการพิจารณาให้อนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือขนาดไม่เกิน 500 ตันกรอส โดยสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาสมาทรสงคราม (ผู้ถูกร้องที่ 4) ภายใต้ความเห็นชอบของจังหวัดสมุทรสงคราม (ผู้ถูกร้องที่ 3) เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วม และสิทธิชุมชนของผู้ร้องกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ เนื่องจากขาดกระบวนการมีส่วนร่วมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 มาตรา 66 และมาตรา 67 ซึ่งรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4 รวมทั้งกระบวนการอนุญาตให้ก่อสร้างท่าเทียบเรือดังกล่าวยังขัดต่อประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองสมุทรสงคราม พ.ศ. 2558 ที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2558 และการพิจารณาให้บริษัทฯ แก่ไขโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือรวมถึงการขุดลอกร่องน้ำใหม่ โดยสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาสมาทรสงคราม เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่รอบด้าน นอกจากนี้ ยังพบว่ากระบวนการพิจารณาต่อใบอนุญาตก่อสร้างอาคารคลังก๊าซโดยองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมใหญ่ (ผู้ถูกร้องที่ 2) มิได้คำนึงถึงการใช่ประโยชน์ที่แท้จริงในที่ดินของบริษัทฯ และเงื่อนไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง เป็นการกระทำที่ขัดต่อประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองสมุทรสงคราม พ.ศ. 2558 ที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่

12 มิถุนายน 2558 อีกด้วย จึงกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ

สำหรับประเด็นการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของโครงการคลังเก็บก๊าซ ทำเทียบเรือของคลังก๊าซ และการสร้างถนนของผู้ถูกร้องที่ 1 พิจารณาแล้วเห็นว่า เห็นว่าโครงการก่อสร้างคลังเก็บก๊าซเป็นโครงการที่ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เรื่อง “การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติของประเทศไทยและมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ” เนื่องจากเป็นโครงการลานบรรจุก๊าซ (คลังก๊าซ) แอลพีจี ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเอกชน ส่วนโครงการทำเทียบเรือรับก๊าซแอลพีจี ไม่เข้าข่ายเป็นโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ลงวันที่ 24 เมษายน 2555 เนื่องจากขนาดของทำเทียบเรือต่ำกว่าที่เกณฑ์ที่กำหนด และการก่อสร้างถนนของผู้ถูกร้องที่ 1 ไม่เข้าข่ายเป็นโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฉบับเดียวกัน แม้จะตัดผ่านพื้นที่ที่อยู่ในหรือใกล้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศหรือแหล่งมรดกโลกที่ขึ้นบัญชีแหล่งมรดกโลกตามอนุสัญญาระหว่างประเทศในระยะทาง 2 กิโลเมตร เนื่องจากเป็นถนนที่เอกชนดำเนินการ ไม่เข้าข่ายนิยามของคำว่า “ทางหลวง” ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง จึงให้ข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรี

มาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

(1) จังหวัดสมุทรสงคราม (ผู้ถูกร้องที่ 3) และสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาสมาทรสงคราม ซึ่งรับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมเจ้าท่า (ผู้ถูกร้องที่ 4) ควรพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างทำเทียบเรือขนาดไม่เกิน 500 ตันกรอส บริเวณหมู่ที่ 7 ตำบลแหลมใหญ่ อำเภอเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม ของบริษัท อ. (ผู้ถูกร้องที่ 1) เนื่องจากขัดต่อการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองสมุทรสงคราม พ.ศ. 2558 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2558 อีกทั้งการดำเนินโครงการขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติที่รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 มาตรา 66 และ มาตรา 67 ซึ่งรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมใหญ่ (ผู้ถูกร้องที่ 2) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ควรพิจารณาเพิกถอนการต่อใบอนุญาตก่อสร้างอาคารคลังก๊าซ

ของผู้ถูกร้องที่ 1 เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2559 เนื่องจากขัดต่อการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองสมุทรสงคราม พ.ศ. 2558 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2558

ข้อเสนอแนะนโยบาย หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

(1) คณะรัฐมนตรีควรทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 เรื่อง ขอบทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 (เรื่อง การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ) ข้อ 10 ภายใต้หลักการว่า “การดำเนินการโครงการหรือกิจการใด ๆ ของภาคเอกชนในพื้นที่ที่อยู่ในหรือใกล้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Sites) อันส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนและส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย”

(2) คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาแก้ไขประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ลงวันที่ 24 เมษายน 2555 ภายใต้หลักการว่า “การดำเนินการโครงการหรือกิจการใด ๆ ของภาคเอกชนในพื้นที่ที่อยู่ในหรือใกล้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar sites) อันส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนและส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าว ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย”

(3) คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาแก้ไขประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 เมษายน 2555 ข้อ 20 ในส่วนของคำนิยามของคำว่าทางหรือถนนที่จะสร้างและการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) นั้น ไม่ควรจำกัดตามคำนิยามตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 แต่ควรพิจารณาถึงขนาดและการใช้ประโยชน์ที่แท้จริงของถนนประกอบการพิจารณาด้วย

(4) คณะรัฐมนตรีควรพิจารณากำหนดมาตรการหรือแนวทางให้มีการบูรณาการการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) หรือจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของโครงการใด ๆ ที่มีการดำเนินการตั้งแต่ 2 โครงการขึ้นไป ซึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกันดังเช่นกรณีตามข้อร้องเรียนข้างต้น โดยรวมจัดทำเป็นรายงานฉบับเดียวกัน เพื่อให้เกิดการวิเคราะห์ผลกระทบที่รอบด้านและนำไปสู่การกำหนดมาตรการการป้องกันปัญหาหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) คณะรัฐมนตรีควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 และหรือ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เพื่อให้กฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับจนกว่าจะมีกฎกระทรวงฉบับใหม่ ออกมาใช้บังคับ ซึ่งจะทำให้ไม่เกิดช่องว่างในการใช้บังคับกฎหมายผังเมือง

ความสำเร็จ/ความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

รองนายกรัฐมนตรี (วิษณุ เครืองาม) มีคำสั่งมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักรับเรื่องไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2560 รับทราบสรุปผลการดำเนินการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สรุปสาระสำคัญได้ว่า กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 เรื่อง ขอบทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 (เรื่อง การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ) ยังมีความชัดเจนเพียงพอในการนำไปสู่การปฏิบัติ และมีแผนการปรับปรุงประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นแผนระยะสั้นภายใน 3 ปี ซึ่งจะได้นำประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และทางหลวงหรือถนนตามข้อเสนอแนะไปประกอบการปรับปรุงประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานฯ ให้มีความเหมาะสมต่อไป สำหรับกรณีที่เสนอให้มีแนวทางการบูรณาการการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) หรือการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของโครงการใด ๆ ที่มีการดำเนินการตั้งแต่ 2 โครงการขึ้นไป ซึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกันโดยรวมจัดทำเป็นรายงานฉบับเดียวกัน ดังเช่นกรณีตามข้อร้องเรียนนั้น เห็นสมควรให้เจ้าของโครงการเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมเป็นกรณีไป เช่น หากเจ้าของโครงการผลิตปิโตรเลียม และโครงการระบบขนส่งปิโตรเลียม ซึ่งเป็นผู้ประกอบการเดียวกัน ตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน หน่วยงานอนุญาตเดียวกัน การจัดทำรายงาน IEE หรือ EIA สามารถรวมเป็นรายงานฉบับเดียวกันได้ แต่หากเป็นกรณีที่เป็นโครงการต่างประเภทกัน ซึ่งมีผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างหรือแยกจากกัน หน่วยงานอนุญาตแยกกัน การจัดทำรายงานแยกฉบับตามประเภทโครงการจะมีความเหมาะสมกว่า เป็นต้น และกระทรวงมหาดไทย โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง อยู่ระหว่างเสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ทั้งฉบับ โดยปรับรูปแบบและวิธีการวางและจัดทำผังเมืองทั้งระบบ รวมทั้งกำหนดให้ผังเมืองแต่ละประเภทไม่มีอายุการใช้บังคับ แต่ใช้ระบบประเมินผลผังเมืองรอบระยะเวลา 5 ปี