

กสม. ๗

รายงานผลการพิจารณา

คำร้องที่ขอให้เสนอแนะนโยบาย

หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖

รายงานผลการพิจารณาที่ ๖๘๓-๒๕๕๖

เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีขอให้พิจารณาตรวจสอบความถูกต้องในการออกประกาศกำหนดประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และติดตามตรวจสอบความคืบหน้าในการดำเนินงานของรัฐบาลและความจริงจังกในการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มาบตาพุดและจังหวัดระยอง

ผู้ร้อง เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก

ผู้ถูกร้อง รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ ๕๐๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ และที่ ๕๔๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ สรุปความได้ว่า จากการที่รัฐบาลได้ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติ สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยกำหนดให้มีโครงการหรือกิจการที่เข้าข่ายก่อผลกระทบรุนแรง จำนวน ๑๑ รายการ จากเดิมที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีมติที่ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว จำนวนหลายครั้ง เป็นรายการประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ทั้งหมด ๑๘ รายการ แต่รัฐบาล

/กลับ...

กลับพิจารณาเพียง ๑๑ รายการ อย่างเร่งรีบ โดยมีได้คำนึงถึงความถูกต้อง เหมาะสมตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง แต่อย่างไร เพื่อให้เกิดการกำหนดโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ เพื่อลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา และส่งศาลปกครองกลาง และเพื่อให้กลุ่มอุตสาหกรรมที่ติดคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวของศาลปกครอง หลุดจากการพิจารณาคดี จึงเป็นเจตนาที่มีได้คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการลงทุนกับชุมชนขยายวงกว้างในทุกพื้นที่ แต่ละภูมิภาค

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ ชุมชนมีสิทธิในการอยู่อาศัยที่ปลอดภัยต่อสุขภาพ รวมถึงสิทธิในการดำรงอยู่อย่างปลอดภัยต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งรัฐบาลต้องกำกับดูแล และเอื้ออำนวยต่อการดำรงอยู่อย่างปลอดภัย ทั้งในด้านคุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชน แต่จากผลการศึกษาของนักวิชาการและข้อมูลของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ปรากฏชัดว่าในพื้นที่มาบตาพุด อำเภอมะนัง จังหวัดระยอง มีปัญหาทางด้านสุขภาพของประชาชน ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการดำรงชีวิตอย่างปลอดภัยของประชาชน แต่รัฐบาลกลับมิได้แก้ไขปัญหาดังนี้ จึงอาจนำไปสู่การเกิดโศกนาฏกรรมทางสุขภาพครั้งใหญ่ในพื้นที่ดังกล่าว

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความถูกต้อง เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเพื่อยุติความขัดแย้งที่อาจจะลุกลามตามมา รวมทั้งเพื่อนำไปสู่การตรวจสอบและเร่งพิจารณาผลักดันการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้องและทันต่อเวลา จึงขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการ ดังนี้

๑) เสนอแนะไปยังรัฐบาลให้มีการทบทวนและจัดทำร่างโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพเสียใหม่

๒) ติดตามการแก้ไขปัญหาคัดค้านโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มาบตาพุด และจังหวัดระยอง ตามที่รัฐบาลได้รับข้อเสนอขององค์กรต่างๆ ไปแล้ว เช่น สมาชิกรักษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่ามีผลคืบหน้าและสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นจริงให้กับประชาชนในพื้นที่มาบตาพุดและจังหวัดระยองหรือไม่

๓) พิจารณาตรวจสอบสภาพของเหตุแห่งปัญหาทางด้านสุขภาพของประชาชนอย่างรอบด้าน เพื่อให้สิทธิของประชาชนในการดำรงชีวิตอยู่อย่างปลอดภัยทางด้านสุขภาพเป็นจริงต่อไป

๒. การพิจารณาคำร้องเรียน

ในการพิจารณาคำร้องนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๕) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แล้วเห็นว่าข้อร้องเรียนของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป รวมถึงปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และปัญหา

ผลกระทบทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการดำเนินโครงการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งได้ส่งผลกระทบในลักษณะใกล้เคียงกันต่อชุมชนในพื้นที่แหล่งอุตสาหกรรมอื่นๆ ทั่วประเทศ อันถือเป็นภาระผูกพันของรัฐบาลในการเร่งแก้ไขเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย ตลอดจนดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเช่นนี้ขึ้นอีกในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีกฎหมายและกฎ ตลอดจนการใช้บังคับกฎหมายและกฎเหล่านั้นให้เป็นไปตามหลักการมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นสมควรดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒๘/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๓ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะทำงานวิชาการเพื่อจัดทำรายงานข้อเสนอเชิงนโยบายการคุ้มครองสิทธิชุมชน ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ด้านต่างๆ จากหลายภาคส่วน พิจารณาดำเนินการต่อไป

ทั้งนี้ โดยที่ประเด็นการร้องเรียนของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามคำร้องที่ ๕๐๖/๒๕๕๓ และที่ ๕๙๐/๒๕๕๓ มีความเกี่ยวเนื่องกัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงได้รวมพิจารณาไว้ในรายงานผลการพิจารณา ฉบับนี้

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะทำงานวิชาการฯ ได้พิจารณาคำร้องทั้งสองฉบับ และเอกสารประกอบคำร้องแล้ว ได้กำหนดประเด็นที่ต้องศึกษาและจัดทำรายงานผลการพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การกระทำต่างๆ ของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหากรณีมาบตาพุดเป็นการกระทำที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง หรือไม่ โดยมีประเด็นย่อยเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาล ดังนี้

๑) การที่รัฐบาลออกประกาศกำหนดประเภทโครงการหรือกิจการที่เข้าข่ายก่อผลกระทบอย่างรุนแรง ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จำนวน ๑๑ รายการ

๒) การที่รัฐบาลไม่นำข้อเสนอของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติ ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ในการกำหนดประเภทโครงการหรือกิจการที่เข้าข่ายก่อผลกระทบอย่างรุนแรงตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๘ รายการ มาใช้

ประเด็นที่ ๒ จากผลการศึกษาของนักวิชาการ และข้อมูลของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ปรากฏชัดถึงปัญหาและผลกระทบด้านสุขภาพของประชาชนจากมลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด แต่รัฐบาลละเลยในการกำกับดูแลและเฝ้าอำนวยการดำรงชีพอยู่อย่างปลอดภัยทั้งในด้านคุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่หรือไม่

๓. การพิจารณาคำเนิการ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะทำงานวิชาการเพื่อจัดทำรายงานข้อเสนอเชิงนโยบายการคุ้มครองสิทธิชุมชน ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง ข้อมูลจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแล้วได้จัดทำ “รายงานข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อกรณีข้อร้องเรียนของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก” โดยพิจารณาตรวจสอบกรณีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามข้อร้องเรียนทั้งในเชิงกระบวนการและเนื้อหา พิจารณาการออกประกาศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มบตาพุดและจังหวัดระยอง และได้ร่วมกับมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติจัดให้มีการระดมความคิดเห็นของเครือข่ายสิ่งแวดล้อมทั่วประเทศ นักวิชาการ ผู้แทนส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ผู้แทนองค์กรภาคเอกชน ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรม รวมถึงสื่อมวลชนทุกแขนง เพื่อนำข้อคิดเห็นจากการสัมมนามาปรับปรุงเป็นรายงานฉบับสมบูรณ์ ซึ่งจากรายงานดังกล่าว สรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาของชุมชนมบตาพุด การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

๓.๑ ช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

พื้นที่มบตาพุดและจังหวัดระยองเป็นพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาอุตสาหกรรม ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) ซึ่งกำหนดเป็นนโยบายหลักในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่ของประเทศ เพื่อพัฒนาเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ต่อมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔) ได้กำหนดแผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยกำหนดให้พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ พื้นที่มบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นจุดที่ทอส่งก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยมาขึ้นฝั่งเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักจากการใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ นิคมอุตสาหกรรมมบตาพุดได้รับการพัฒนาจัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยรัฐบาลได้มอบให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการ และได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๖ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) ๓ บริเวณ ได้แก่ ชุมชนบ้านฉาง ชุมชนมบตาพุด และชุมชนเมืองใหม่มบตาพุด ย่านอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) มีบริเวณเดียว ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมมบตาพุด ต่อมา กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐๒ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ได้ปรับปรุงผังเมืองรวมตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๖ (พ.ศ. ๒๕๓๑) โดยมีการกำหนดที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) เพิ่มขึ้นบริเวณด้านเหนือถนนสุขุมวิทฝั่งตะวันออกของทางหลวงแผ่นดินในเขตจังหวัดระยอง

การขยายอุตสาหกรรมที่มามาตาพุดและจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นฐานการผลิตสำหรับ อุตสาหกรรมประเภทปิโตรเคมี เคมีภัณฑ์ เหล็กและโลหะ และโรงกลั่นน้ำมัน ได้เริ่มส่งผลกระทบต่อ สุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน อันเนื่องมาจากปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ได้แก่ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางเสียง สารอันตราย และของเสียอันตราย ซึ่งในพื้นที่ตำบล มาตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ประสบปัญหามลพิษมาอย่างต่อเนื่องนับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มลพิษทางอากาศ ในช่วงเวลาที่มีการก่อสร้างโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างในด้านเสียง ฝุ่น การจราจร และจำนวนคนงานที่ เข้ามาอยู่ในพื้นที่เพิ่มขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ครูและนักเรียนโรงเรียนมาตาพุดพันพิทยาคารประสบ ปัญหามลพิษทางอากาศ ได้รับกลิ่นเหม็นผิดปกติ และมีอาการปวดศีรษะ จนกระทั่งเดือนมิถุนายน ๒๕๔๐ ได้รับกลิ่นเหม็นรุนแรงมากขึ้น สถิติการเจ็บป่วยของนักเรียนและครูเฉลี่ยวันละ ๔๐ คน ด้วย อาการปวดศีรษะ เจ็บคอ แสบจมูก แน่นหน้าอก หายใจไม่ออกและมีผื่นคันตามผิวหนัง จนในที่สุด มีการย้ายโรงเรียนจากที่ตั้งเดิมมาอยู่ในที่ปัจจุบัน ซึ่งห่างจากเดิมประมาณ ๕ กิโลเมตร แต่หน่วยงาน ภาครัฐยังขาดความพร้อมในการจัดบริการสาธารณสุขเพื่อรองรับกับปัญหาดังกล่าว ดังที่ปรากฏตาม ผลการศึกษาของโรงพยาบาลบ้านฉาง จังหวัดระยอง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ว่าจากการสำรวจสถานการณ์ ด้านความพร้อมของโรงพยาบาลจำนวน ๒๔๔ แห่งที่ตั้งอยู่ใกล้เขตนิคมอุตสาหกรรมในประเทศไทย ในการเตรียมรับอุบัติภัยสารเคมีและวัตถุอันตราย ผลการศึกษาพบว่าโรงพยาบาลส่วนใหญ่ขาดความ พร้อมในการเตรียมรับอุบัติภัยสารเคมีและวัตถุอันตราย ทั้งในด้านการบริหารจัดการ การป้องกันการ ปนเปื้อนสารเคมี และการเตรียมบุคลากร โดยขาดการจัดทำแผนและแนวทางรองรับอุบัติภัยสารเคมี อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ กรมควบคุมมลพิษได้ตรวจสอบสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) ในบริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาตาพุด พบว่า มีมากกว่า ๔๐ ชนิด โดยเป็นสารก่อมะเร็ง ๒๐ ชนิด และในจำนวนสารก่อมะเร็ง ๒๐ ชนิดนี้ มีค่าสูงกว่าระดับเฝ้าระวังคุณภาพอากาศในบรรยากาศ ของ US-EPA (EPA Region ๖ Screening Levels) ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของ สหรัฐอเมริกา อยู่ถึง ๑๔ ชนิด อีกทั้งตรวจพบก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO₂) และก๊าซซัลเฟอร์ได ออกไซด์ (SO₂) ซึ่งเกิดจากกระบวนการเผาไหม้เชื้อเพลิงและกระบวนการผลิตในภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ยังพบโลหะหนักซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งในน้ำและดินสูงเกินเกณฑ์มาตรฐาน รวมทั้งขาดบ่อขยะ กำจัดสารพิษในพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของโรงงานที่เพิ่มขึ้น

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ประกอบกับยังไม่ปรากฏแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการลด มลพิษและการเฝ้าระวังคุณภาพอากาศ รวมทั้งไม่เกิดระบบการเฝ้าระวังสุขภาพในระยะยาวสำหรับ ประชาชนกลุ่มเสี่ยง ทำให้กลุ่มประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเริ่มเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิและ คัดค้านการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ

เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ ตัวแทนกลุ่มเครือข่ายชุมชนตะวันออกพิทักษ์ สิ่งแวดล้อม อำเภอบ้านฉาง (คชบ.) ได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีสืบห าค้นหาสาเหตุของนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จำกัด ตั้งอยู่บริเวณหมู่ที่ ๒ ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ยื่นคำขอแก้ไขกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๐ (๘.๒) ที่ระบุว่า ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ห้ามใช้ประโยชน์เพื่อการ

ประกอบกิจการอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่ใช้วัตถุดิบซึ่งได้จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมหรือการแยกก๊าซธรรมชาติ ซึ่งประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมกันคัดค้านเป็นจำนวนมาก แต่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกลับมีความเห็นให้แก้ไขตามที่บริษัทฯ เสนอ

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๔๘ ประชาชนในพื้นที่ตำบลทับมา ตำบลปากน้ำระยอง ชุมชนเกาะกอก หนองแดงเม และปากน้ำประแสร์ จังหวัดระยอง ได้รับความเดือดร้อนจากสภาวะการขาดแคลนน้ำ เนื่องจากมีการนำน้ำไปใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม ประชาชนร่วมกับเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือเรียกร้องสิทธิในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรน้ำผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของวุฒิสภา และในเวลาเดียวกัน กลุ่มกรีนพีซประเทศไทยมีกิจกรรมสร้างศักยภาพประชาชนในพื้นที่มาบตาพุดเพื่อรับมือผลกระทบจากมลพิษ และได้มีการเก็บตัวอย่างอากาศส่งตรวจหาระดับสารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) ที่ห้องปฏิบัติการ ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าเกินค่ามาตรฐานหลายเท่าตัว

ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๙ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มอบหมายให้คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ดำเนินการ “โครงการศึกษาเพื่อกำหนดโครงการ (กิจการ) ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ” และได้จัดทำผลการศึกษาซึ่งเป็นการดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และเพื่อเป็นการเตรียมการไว้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำผลการศึกษาไปดำเนินการต่อไป โดยผลการศึกษากำหนดประเภทและขนาดโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จำนวน ๑๒ ประเภทกิจการ

ปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ประชาชนในพื้นที่มาบตาพุดเจ็บป่วยและเชื่อว่าเป็นผลจากสารพิษสะสมในร่างกายมากขึ้น ในขณะที่กรมควบคุมมลพิษรายงานการปนเปื้อนสารเคมีที่เป็นสารก่อมะเร็งในอากาศสูงเกินค่ามาตรฐานและตรวจพบสารก่อมะเร็งในน้ำด้วย ประชาชนร่วมกับเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้องเรียนต่อหน่วยงานต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมจังหวัด สิ่งแวดล้อมจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด กรมควบคุมมลพิษ รวมทั้งประสานงานกับนักวิชาการอิสระให้ทำการศึกษาวิจัยปัญหามลพิษในพื้นที่มาบตาพุด ผลการศึกษาวิจัยบ่งชี้ถึงความผิดปกติและอันตรายจากมลพิษในพื้นที่ซึ่งมีผลต่อสุขภาพของประชาชนชาวมาบตาพุด นำมาสู่การเรียกร้องให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้พื้นที่มาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ แต่มิได้มีการดำเนินการตามข้อเรียกร้อง

เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐ เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีหนังสือถึงประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “ขอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินำเสนอรัฐบาลต่อการจัดการแก้ไขปัญหามลพิษอันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” เพื่อให้เกิดการวางแผนกระบวนการพัฒนาแบบใหม่ โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ชีวิต สังคม และวัฒนธรรมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยการคิดค้นรูปแบบร่วมกับประชาชนในพื้นที่ และนำเสนอต่อหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาคืบต่อไป ในการนี้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แต่งตั้ง “คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อศึกษาและติดตามการจัดการแก้ไขปัญหามลพิษอันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาค

ตะวันออก” โดยได้มีการดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารรายงานต่างๆ รวมทั้งจัดสัมมนา รับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ รองศาสตราจารย์ ดร. เรณู เวชรัตน์พิมล ผู้อำนวยการแผนงาน Bioindicator & Genotoxicity ภาควิชาชีววิทยา คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ได้ส่งผลการตรวจความผิดปกติของสารพันธุกรรมในเซลล์ของประชาชนในเขตมابตาพูด ซึ่งสุ่มตรวจจากนักเรียนของโรงเรียนเทศบาลมابตาพูด จำนวน ๓๐๔ คน พบว่า นักเรียนมีความถี่ของเซลล์ที่มีสารพันธุกรรมผิดปกติซึ่งมีค่าที่สูงมาก แสดงให้เห็นว่าคนเหล่านี้ได้รับสารเคมีหรือรังสี ที่มีฤทธิ์ทำลายสารพันธุกรรม แต่งานสำรวจนี้ไม่สามารถระบุได้ว่าได้รับสารชนิดใด แต่บ่งชี้ได้ว่าได้รับสิ่งที่มีพิษที่ไปมีผลทำลายสารพันธุกรรม

วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๐ เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกยื่นหนังสือต่อเลขาธิการ คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เพื่อเรียกร้องขอให้สิทธิตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยให้เหตุผลว่าเป็นกลไกใหม่ที่น่าจะช่วยแก้ปัญหาและปกป้องสุขภาพของชาวมาบตาพูด โดยอ้างสิทธิตามมาตรา ๕ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๔๐

วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกยื่นหนังสือร้องเรียน ตามคำร้องที่ ๓๙๓/๒๕๕๐ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า พลังความร้อนของบริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) จะส่งผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ จังหวัดระยองให้มีความรุนแรงมากขึ้น (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบกรณี ร้องเรียนนี้และจัดทำรายงานผลการตรวจสอบที่ ๓๘๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๑ แจกจ่ายยังผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว) และในเดือนเดียวกันชาวระยองร่วมกับเครือข่าย ประชาชนภาคตะวันออก ได้จัดเวทีสาธารณะหลายครั้งเพื่อให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับมลพิษจาก โรงไฟฟ้าถ่านหิน เดินขบวนรณรงค์คัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน และยื่นเรื่องร้องเรียนรัฐบาล ผ่านปลัดกระทรวงพลังงาน ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมยกเลิกการยื่นขอประมูลโรงไฟฟ้าเพื่อลดความ ขัดแย้งกับประชาชน

๓.๒ ช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ เริ่มมีกฎหมาย องค์กร และกลไกใหม่ๆ ออกมารองรับการให้สิทธิต่างๆ ของ ประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรองสิทธิชุมชนตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของ รัฐธรรมนูญ ในขณะที่พื้นที่มาบตาพูดและจังหวัดระยองยังคงประสบปัญหาผลกระทบจากการประกอบ อุตสาหกรรม ชาวบ้านมาบตาพูดที่ได้รับผลกระทบด้านสุขภาพจากสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนา อุตสาหกรรมจึงมีการเคลื่อนไหวทางสังคม และใช้สิทธิร้องเรียนเพื่อให้รัฐบาลและหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหา สรุปได้ ดังนี้

๓.๒.๑ สภาพปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในพื้นที่มาบตาพูด และการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

ตามเอกสารร้องเรียนของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกในคำร้องที่ ๕๙๐/ ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเรียกร้องให้รัฐบาลปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลและ

เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีพอยู่อย่างปลอดภัยทั้งในด้านคุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชน ประกอบกับข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ด้านเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และความเสมอภาคของบุคคล ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สรุปข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในพื้นที่มาบตาพุด ได้ดังนี้

๑) ผลการศึกษาของนักวิชาการ และข้อมูลของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ปรากฏชัดถึง ปัญหาและผลกระทบด้านสุขภาพของประชาชนจากมลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ในพื้นที่มาบตาพุด ได้แก่

๑.๑) เอกสาร เรื่อง ขอส่งผลการตรวจความผิดปกติของสารพันธุกรรมในเซลล์ของ ประชาชน โดย รศ. ดร. เรณู เวชรัชต์พิมล คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร นครปฐม (๓ เมษายน ๒๕๕๐)

๑.๒) เรื่อง DNA adduct formation among workers in a Thai industrial estate and nearby residents (๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐)

๑.๓) เรื่อง กระทรวงสาธารณสุขเผยแพร่ผลตรวจสุขภาพ ๒๕ ชุมชน รอบมาบตาพุด มีกว่า ๓๐๐ ราย พบสารก่อมะเร็งในปัสสาวะ (๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐)

๑.๔) เรื่อง ผลกระทบของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีต่อคุณภาพชีวิตประชาชน กรณีศึกษามาบตาพุด โดยนายสุรทิน มาลีหาล โรงพยาบาลมาบตาพุด (มีนาคม - เมษายน ๒๕๕๑)

๑.๕) เรื่อง การศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพจากอุตสาหกรรม โดย รศ. ดร. นันทวรรณ วิจิตรวาทการ และคณะ (กันยายน ๒๕๔๙ - มีนาคม ๒๕๕๑)

๑.๖) เรื่อง ข้อมูลทั่วไปประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านสุขภาพจังหวัด โดยกลุ่ม งานพัฒนายุทธศาสตร์สาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดระยอง (๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒)

๑.๗) เรื่อง ผลการตรวจสุขภาพ โครงการเฝ้าระวังสุขภาพ จากการประกาศเขต ควบคุมมลพิษ จังหวัดระยอง โดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดระยอง

๑.๘) เรื่อง สถานการณ์แก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ ในพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง โดยสำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมโรค

๑.๙) เรื่อง “การเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดระยอง” ในระเบียบวาระการประชุมคณะอนุกรรมการกำกับดูแลแก้ไขปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดระยองและพื้นที่ใกล้เคียง ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓

๒) ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหามลพิษในพื้นที่มาบตาพุดจังหวัดระยอง ซึ่งกรมควบคุม มลพิษ ได้ชี้แจงข้อเท็จจริง แนวทางในการแก้ไขปัญหามาตรการป้องกันปัญหามลพิษพื้นที่ มาบตาพุดจังหวัดระยอง ต่อคณะอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ฯ ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามหนังสือ ที่ ทส ๐๓๐๓/๔๘๐๓ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีข้อสรุปว่า ปัญหามลพิษที่สำคัญที่ต้องดำเนินการแก้ไข ได้แก่ การปนเปื้อนสารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) ในบรรยากาศ การปนเปื้อนโลหะหนักและสารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) ในน้ำใต้ดิน การสะสมตัวของตะกอนสีดำในอ่าวประจวบบริเวณที่รองรับน้ำทิ้งจากคลองระบายน้ำ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และการจัดการน้ำเสียจากชุมชน

๓) ข้อมูลในเอกสาร “ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการเจ็บป่วยของประชาชนในพื้นที่ มาบตาพุด” ซึ่งโรงพยาบาลมาบตาพุดได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ด้านเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และความเสมอภาคของบุคคล ตามหนังสือที่ รย ๐๐๒๗.๓ (๖)/๒๔ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๕ ปรากฏว่า โรงพยาบาลมาบตาพุดได้มีระบบการเฝ้าระวังโรคจาก สิ่งแวดล้อม โดยดำเนินโครงการตรวจสอบสุขภาพและเฝ้าระวังโรคจากมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ ตั้งแต่ ปี ๒๕๕๓ ต่อเนื่องในปี ๒๕๕๕ และปรากฏข้อมูลตามรายงานโรคจากการประกอบอาชีพและ สิ่งแวดล้อมในช่วงปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงจำนวนผู้ป่วยโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม
ของโรงพยาบาลมาบตาพุด ในปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔

พ.ศ.	โรคปอดและทางเดินหายใจ		โรคเหตุสภาวะทางกายภาพ		โรคผิวหนัง		โรคกระดูกและกล้ามเนื้อ		โรคพิษจากสัตว์		โรคอื่นๆ		รวมทั้งหมด	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
๒๕๕๒	๒๙	๒๕.๖๖	-	-	๕๗	๕๐.๔๔	๒	๑.๗๗	๒๑	๑๘.๕๘	๔	๓.๕๔	๑๑๓	๑๐๐
๒๕๕๓	๕	๒.๕๖	๒	๑.๐๓	๑๔๒	๗๒.๘๒	๑	๐.๕๒	๒๙	๑๔.๘๗	๑๖	๘.๒๑	๑๙๕	๑๐๐
๒๕๕๔	๑	๐.๔๔	๑	๐.๔๔	๘๔	๓๗.๓๐	๑๐๕	๔๖.๖๗	๑๗	๗.๕๖	๑๗	๗.๕๖	๒๒๕	๑๐๐
รวม	๓๕	๒๘.๖๖	๓	๑.๔๗	๒๘๓	๑๖๐.๕๖	๑๐๘	๔๘.๙๖	๖๗	๔๑.๐๑	๓๗	๑๙.๓๑	๕๓๓	๑๐๐

ที่มา : หนังสือโรงพยาบาลมาบตาพุด ที่ รย ๐๐๒๗.๓(๖)/๒๔ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๕

จากข้อมูลในตารางพบว่า จำนวนผู้ป่วยโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม เพิ่มขึ้น คือในปี ๒๕๕๒ มีจำนวน ๑๑๓ ราย ในปี ๒๕๕๓ จำนวน ๑๙๕ ราย และในปี ๒๕๕๔ เพิ่ม เป็น ๒๒๕ ราย และพบว่าเป็นโรคผื่นผิวหนังมากที่สุด อย่างไรก็ตาม โรงพยาบาลมาบตาพุดได้ชี้แจงว่า การที่จำนวนผู้ป่วยของโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อมมีอัตราไม่สูงนัก เนื่องจากขาดแคลนแพทย์อาชีวเวชศาสตร์ในการวินิจฉัย ตลอดจนแพทย์ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ส่วนใหญ่ก็ยังมีได้มีความรู้ทางอาชีวเวชศาสตร์และอนามัยสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ โรงพยาบาลได้ดำเนินการรักษาโรคต่างๆ โดยมีได้มุ่งเน้นโรคที่เกิดจากมลพิษ ฐานข้อมูลของโรงพยาบาลส่วนใหญ่ จึงเป็นข้อมูลการรักษาพยาบาลประชาชนทั่วไปที่มาใช้บริการ

นอกจากนี้ จากข้อมูลการรักษารายกลุ่มโรคของการรับบริการผู้ป่วยนอกต่อการใช้บริการ ๑,๐๐๐ ครั้งในปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔ พบว่า อัตราการเกิดกลุ่มโรคระบบทางเดินหายใจสูงที่สุด และจากข้อมูลการรักษาโรคระบบทางเดินหายใจ (ผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน) ผู้รับบริการพบมากที่สุดในกลุ่มอายุที่น้อยกว่า ๑๐ ปี

๔) ตามรายงานสรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี ๒๕๕๓ ของกรมควบคุมมลพิษที่ระบุถึงปัญหาการปนเปื้อนของสารอินทรีย์ระเหยง่าย หรือวีไอซี (VOCs) ซึ่งอยู่ในกลุ่มของสารก่อมะเร็ง ตามที่องค์การอนามัยโลกเพื่อการวิจัยเกี่ยวกับมะเร็ง (IARC) ภายใต้องค์การอนามัยโลก (WHO) กำหนดไว้ โดยสารปนเปื้อนเหล่านี้เกิดจากการรั่วซึมออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรมกระจายอยู่ในบรรยากาศ ในดิน ในน้ำใต้ดิน และมีความเข้มข้นเกินค่ามาตรฐานเฉลี่ยรายปี อีกทั้งผลจากการติดตามตรวจสอบปริมาณสารอินทรีย์ระเหยง่ายในบรรยากาศ (VOCs) ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม

มาบตาพุด ตามรายงานของกรมควบคุมมลพิษ เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๔ พบว่า สถานการณ์ ณ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ยังคงมีสารอินทรีย์ระเหยง่ายที่มีค่าความเข้มข้นเกินค่ามาตรฐานเฉลี่ยรายปี

สืบเนื่องจากปัญหาผลกระทบด้านสุขภาพจากสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มาบตาพุด ทำให้ชาวบ้านมาบตาพุด ๒๗ คน ยื่นฟ้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ต่อศาลปกครองระยอง เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ว่าละเลยหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการประกาศ ให้พื้นที่มาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม สด และจัดมลพิษตามกฎหมาย ซึ่งปัญหาผลกระทบด้านสุขภาพของชุมชนมาบตาพุด ปรากฏตามข้อมูลที่นายแพทย์มรกต กรเกษม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข และคณะ ได้ตรวจเยี่ยมติดตามการเตรียมความพร้อม และการเตรียมให้บริการรองรับปัญหาและผลกระทบด้านสุขภาพจากสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนา อุตสาหกรรม ที่โรงพยาบาลระยองและโรงพยาบาลมาบตาพุด เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ชี้ให้เห็นว่าประชาชนในจังหวัดระยองอาจมีความเสี่ยงที่จะเกิดพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพสูงกว่า คนพื้นที่อื่นๆ

ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - พ.ศ. ๒๕๕๓ ปรากฏเหตุการณ์สำคัญเกี่ยวกับการใช้สิทธิ เรียกร้องของภาคประชาชนในกรณีปัญหามาบตาพุด ดังนี้

๑) ศาลปกครองระยองมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๓๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๒ กรณีประชาชนในพื้นที่มาบตาพุดได้ฟ้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อศาล ปกครองระยอง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๙ คือ ประกาศให้พื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงเป็นเขต ควบคุมมลพิษ โดยพิพากษาให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้ท้องที่เขตเทศบาลเมือง มาบตาพุด และบริเวณใกล้เคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษภายใน ๖๐ วัน เพื่อดำเนินการควบคุม สด และจัดมลพิษ

๒) สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน สมาคมสมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กับพวก รวม ๔๓ คน ได้ยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐ ๘ หน่วยงาน ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ ๑ เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ที่ ๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง คมนาคม ที่ ๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๗ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ ๘ ต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ กรณีหน่วยงานดังกล่าวไม่ดำเนินการให้ครบถ้วน ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นคดี หมายเลขดำที่ ๙๐๘/๒๕๕๒

๓) ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ในคดีบ่อ ขยะที่ขอนแก่น โดยวางหลักไว้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่มีการประกาศให้ รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ โดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน มาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ย่อมมีผลบังคับใช้ทันที ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๔) ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๒ ในคดีหมายเลขดำที่ ๙๐๘/๒๕๕๒ (สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน สมาคมสมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กับพวก รวม ๔๓ คน ได้ยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐ ๘ หน่วยงาน) กำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ให้ระงับการดำเนินการโครงการ ๗๖ โครงการ ที่กำลังดำเนินการในพื้นที่มาบตาพุดไว้เป็นการชั่วคราวก่อนศาลจะมีคำพิพากษาตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ เพื่อคุ้มครองชุมชนมาบตาพุด และในวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ หน่วยงานของรัฐทั้ง ๘ หน่วยงาน ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองกลางบางส่วน คือ ให้ระงับการดำเนินการของ ๖๕ โครงการ และให้ยกเว้นการระงับการดำเนินการ ๑๑ โครงการ ที่ศาลเห็นว่า ยังไม่เข้าข่ายเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง เพราะเป็นเพียงโครงการหรือกิจกรรมที่มุ่งควบคุมหรือบำบัดมลพิษหรือติดตั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์ เพิ่มเติมเท่านั้น และต่อมาศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๕๒/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๓ ให้เพิกถอนใบอนุญาตที่ออกให้แก่โครงการหรือกิจกรรมที่ถูกกำหนดให้เป็นประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ รวม ๗๖ โครงการ

๕) สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนออกแถลงการณ์เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ คัดค้านการประกาศ ๑๘ ประเภทโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ตามข้อเสนอของคณะกรรมการสี่ฝ่าย โดยให้เหตุผลว่ายังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ไม่ตรงกับความคิดเห็นของประชาชน นักวิชาการ และผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากทั่วประเทศ โดยยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เหตุการณ์สำคัญดังกล่าวส่งผลให้ประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในคดีมาบตาพุดได้รับการยกระดับจาก “ระดับพื้นที่เฉพาะ” สู่ “ระดับชาติ”

๓.๒.๒ การดำเนินการของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด และการคุ้มครองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในภาพรวมระดับประเทศ

๓.๒.๒.๑ การดำเนินการในระดับพื้นที่

ในการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ที่มาบตาพุดและจังหวัดระยอง นายแพทย์มรกต กรเกษม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข และคณะ ได้ตรวจเยี่ยมติดตามการเตรียมความพร้อม และการเตรียมให้บริการรองรับปัญหาและผลกระทบด้านสุขภาพจากสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่โรงพยาบาลระยองและโรงพยาบาลมาบตาพุด เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งจากผลการตรวจดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าประชาชนในจังหวัดระยองอาจมีความเสี่ยงที่จะเกิดพิษ

ภัยอันตรายต่อสุขภาพสูงกว่าคนพื้นที่อื่นๆ กระทรวงสาธารณสุขจึงได้วางแผนดำเนินการในปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ เพื่อให้การดูแลสุขภาพประชาชนในจังหวัดระยองอย่างต่อเนื่อง

เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาผลการศึกษาของ “คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อศึกษาและติดตามการจัดการแก้ไขปัญหอันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก” และมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อ คณะรัฐมนตรี เรื่อง “การป้องกันและแก้ไขปัญหอันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก กรณีศึกษาในจังหวัดระยอง” เพื่อให้มีการดำเนินมาตรการต่างๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหอันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกในพื้นที่จังหวัดระยอง และในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “การป้องกันและแก้ไขปัญหอันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก กรณีศึกษาในจังหวัดระยอง” เพื่อให้รัฐบาลพิจารณา

ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกประกาศฉบับที่ ๓๒ (พ.ศ. ๒๕๕๒) เรื่อง ให้ท้องที่ในตำบลมาบตาพุด ตำบลห้วยโป่ง ตำบลเนินพระ และตำบลทับมา อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ทั้งตำบล ตำบลมาบตาพุด อำเภอเนินกุ่มพัฒนา จังหวัดระยอง ทั้งตำบล และตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ทั้งตำบล รวมทั้งพื้นที่ภายในแนวเขตเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่อไป ประกาศฉบับดังกล่าวลงนามโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองระยอง เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๒ ในคดีหมายเลขแดงที่ ๓๒/๒๕๕๒ ที่ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด และบริเวณใกล้เคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ

๓.๒.๒.๒ การดำเนินการในภาพรวมระดับประเทศ

ในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมี การรับรองสิทธิชุมชนไว้ตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ส่งผลให้การใช้สิทธิเรียกร้องของภาคประชาชน ในกรณีปัญหา มาบตาพุดมีความเข้มข้นมากขึ้น จนเป็นการยกระดับจากปัญหาผลกระทบต่อชุมชนทางด้าน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพในระดับพื้นที่เฉพาะสู่ระดับชาติ ทำให้รัฐบาลและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องได้ศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จัดให้มีกลไก และการออกกฎหมาย ระเบียบ และประกาศต่างๆ เพื่อจัดการปัญหา และปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

๑) การหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการ ปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม และการ นิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไปยังสำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๔๑-๔๔๓/๒๕๕๒ เรื่อง การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑/๐๗๘๖ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ที่มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ในประเด็นข้อหาข้อ ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ หรือต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตามนัยมาตรา ๓๐๓ (๑) ของรัฐธรรมนูญเสียก่อน

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า สิทธิชุมชนตามส่วนที่ ๑๒ ของรัฐธรรมนูญได้เกิดขึ้นและได้รับการคุ้มครองแล้วตามรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๐๓ แล้ว จะเห็นว่า ยังจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธินั้นขึ้นใช้บังคับก่อน จึงต้องถือว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญยังไม่มีผลใช้บังคับทันที เพราะมีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๐๓ (๑) กำหนดให้มีผลใช้บังคับภายใต้เงื่อนไขที่ต้องมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดเสียก่อน

สำหรับเงื่อนไขของมาตรา ๖๗ วรรคสอง ที่ต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน กับต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินโครงการตามแนวทางการประเมินผลกระทบทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การดำเนินการจึงสามารถปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวได้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการสำหรับโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงเป็นการเฉพาะ

ส่วนการให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มี การจัดตั้งองค์การอิสระดังกล่าวและการจัดตั้งองค์การเช่นนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การอิสระ การดำเนินการจึงต้องมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การอิสระตามนัยมาตรา ๓๐๓ (๑) ก่อน

ประเด็นที่สอง ระหว่างที่ยังไม่มีการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตามประเด็นที่หนึ่ง หน่วยงานอนุญาตสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เองหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันปรากฏว่ายังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่าโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง

หมายถึง โครงการหรือกิจกรรมที่มีลักษณะอย่างไร รวมทั้งการดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน การจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว และการให้ความเห็นขององค์การอิสระจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้เหมาะสมให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน เพราะหากให้แต่ละหน่วยงานเป็นผู้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญได้เอง อาจส่งผลให้การดำเนินการในโครงการหรือกิจกรรมเดียวกันมีความแตกต่างกันและมีหลายมาตรฐาน ด้วยเหตุผลดังกล่าว แต่ละหน่วยงานจึงไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการได้เอง

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังไม่มีการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า หน่วยงานอนุญาตที่เกี่ยวข้องย่อมสามารถใช้ดุลพินิจประกาศให้รู้ทั่วไปว่า โครงการหรือกิจกรรมใดบ้างที่เห็นว่ามีผลกระทบต่อประชาชนอย่างรุนแรงตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ต้องเข้าใจว่าการประกาศเช่นนั้นเป็นไปเพียงเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานและอำนวยความสะดวกต่อประชาชน ประกาศดังกล่าวไม่มีผลเป็นเด็ดขาด โดยผู้เกี่ยวข้องยังสามารถโต้แย้งได้ อนึ่ง โดยที่การประกาศดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานและอำนวยความสะดวก หากแต่ละหน่วยงานต้องกำหนดหลักเกณฑ์เป็นเอกเทศก็อาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชน ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการต่างๆ ได้ จึงสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้หน่วยงานอนุญาตที่เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนดให้เป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน

ประเด็นที่สาม หน่วยงานอนุญาตจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายปัจจุบันพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า โดยหลักทั่วไปของการตรากฎหมายย่อมไม่มีวัตถุประสงค์ให้การบริหารราชการแผ่นดินหรือการประกอบอาชีพของประชาชนต้องสะดุดหยุดลง ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการ และโดยที่การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง จำเป็นจะต้องมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของชุมชนเพื่อใช้เป็นแนวทางให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องถือปฏิบัติ ตามที่มาตรา ๓๐๓ (๑) บัญญัติไว้ ดังนั้น ในระหว่างที่คณะรัฐมนตรียังไม่ปรับปรุงหรือจัดทำกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการจัดตั้งองค์การอิสระ หน่วยงานอนุญาตจึงสามารถพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนได้ หากโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกำหนดไว้

ดังนั้น ในกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา จึงมีความเห็นโดยสรุปได้ว่า มาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังไม่มีผลบังคับทันทีจนกว่าจะมีการตรา

กฎหมายเฉพาะกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติเสียก่อน และในระหว่างที่ยังไม่มีการตรากฎหมายเฉพาะนั้น หน่วยงานของรัฐอาจออกใบอนุญาตแก่โครงการต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือชุมชนได้ โดยปฏิบัติตามแนวทางที่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่กำหนดไว้ได้

ในประเด็นเกี่ยวกับผลบังคับของรัฐธรรมนูญในระหว่างที่ยังไม่มีตรากฎหมายเฉพาะกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยอุทธรณ์ในคดีถมคลองถนนเขต (คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๓๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐) เกี่ยวกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญไว้โดยสรุปว่า สิทธิตามมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง การที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าว นั้น ไม่ใช่เหตุที่องค์กรของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ ดังนั้น ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าว หน่วยงานจะต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่สมควรแก่กรณี เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ที่กล่าวว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับ (คือวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐) โดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน การบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ด้วย

ดังนั้น ในกรณีนี้ ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญต่างเห็นพ้องว่า ในขณะที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิ ก็ต้องใช้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกำหนดไว้ โดยใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดกับเนื้อหาสาระของสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองหรือต้องใช้ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย

๒) การแต่งตั้งองค์กร หรือคณะกรรมการ และคณะทำงานต่างๆ

๒.๑) คณะกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามคำสั่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นางอนงค์วรรณ เทพสุทิน) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว มีอธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการยกร่างกฎหมาย จัดรับฟังความเห็นจากทุกภูมิภาค และนำเสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑

๒.๒) คณะกรรมการกำหนดประเภทโครงการหรือ กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ตามคำสั่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๙๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑ และที่ ๑๔๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นางอนงค์วรรณ เทพสุทิน) เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและกำหนดประเภท

โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ โดยผลการศึกษาได้จัดทำร่างบัญชีรายชื่อประเภทและขนาดโครงการ จำนวน ๑๙ ประเภท

๒.๓) คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือที่เรียกว่า “คณะกรรมการสี่ฝ่าย” ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๕๐/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ลงนามโดยนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) สืบเนื่องจากคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (รศก.) ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ได้เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการสี่ฝ่าย ประกอบด้วย ๑) ภาครัฐ ๒) ภาคเอกชน ๓) ภาคประชาชน และ ๔) นักวิชาการ เพื่อแก้ไขปัญหในพื้นที่ที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงในจังหวัดระยอง รวมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง

คณะกรรมการสี่ฝ่าย ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ ของสังคม รวม ๑๘ คน โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน และกรรมการที่แต่งตั้งจากภาคประชาชน ๔ คน ภาครัฐ ๔ คน ผู้ทรงคุณวุฒิ ๕ คน และภาคเอกชนผู้ประกอบการ ๔ คน โดยมีหน้าที่ ๓ ประการ คือ

(๑) ศึกษาความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ผู้ประกอบการ นักวิชาการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(๒) ประสานแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดประโยชน์กับทุกภาคส่วน ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย สังคม เศรษฐกิจ และการลงทุน

(๓) จัดทำข้อยุติเพื่อเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหากรณีพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงในจังหวัดระยอง และการปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๗ วรรคสอง

คณะกรรมการสี่ฝ่าย มีอำนาจในการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลใด เพื่อดำเนินการตามที่ คณะกรรมการกำหนด

(๒) เชิญข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใดมาให้ข้อมูล หรือแสดง ความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อประกอบการพิจารณา

(๓) ดำเนินการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุผล

คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการแก้ไขปัญหากรณีพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงในจังหวัดระยอง และการปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๗ วรรคสอง โดยการจัดทำข้อยุติ ใน ๓ เรื่องหลัก ได้แก่

(๑) การจัดทำข้อยุติ เพื่อให้รัฐบาลดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๗ วรรคสอง ที่เกี่ยวข้องกับการกิจสองเรื่อง คือ

(๑.๑) การกิจในการกำหนดประเภทของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ

(๑.๒) การกิจในการศึกษาการจัดตั้งองค์กรอิสระทั้งในส่วนของรูปแบบ การดำเนินงาน โครงสร้างองค์กร บทบาท และอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นประกอบการดำเนินการ

(๒) การจัดทำข้อยูติ เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพและปฏิบัติได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม สำหรับเขตควบคุมมลพิษในพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงในจังหวัดระยอง

(๓) การจัดทำข้อยูติ เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าสำหรับโครงการจำนวน ๗๖ โครงการ ที่ถูกระงับการดำเนินการ โดยให้เป็นที่ยอมรับกันของทุกภาคส่วน และเพื่อให้ชุมชนและอุตสาหกรรมอยู่ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการสี่ฝ่ายได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินงานดังนี้

(๑) คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการวินิจฉัยโครงการ กิจการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทางด้านสุขภาพ ตามคำสั่งที่ ๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ มีอำนาจหน้าที่จัดทำแนวทางการวินิจฉัยโครงการ กิจการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทางด้านสุขภาพ ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีนายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ เป็นประธานอนุกรรมการ เพื่อเสนอความเห็นด้านสุขภาพต่อคณะกรรมการสี่ฝ่าย

(๒) คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อการปรับปรุงรายการ “โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ” ตามคำสั่งลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยให้มีอำนาจหน้าที่จัดประชุมในรูปแบบเทคนิคพิจารณาระหว่างนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของประเภทและขนาดของโครงการที่ควรประกาศบังคับใช้ และจัดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสี่ฝ่าย

(๓) คณะอนุกรรมการศึกษาและเพิ่มเติมทางเทคนิคเพื่อลดและขจัดมลพิษในมาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียง ตามคำสั่งลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๓ โดยมีอำนาจหน้าที่ศึกษาและประเมินสถานการณ์มลพิษปัจจุบันและแนวโน้มในมาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียง ค้นหาและระบุสาเหตุของประเด็นปัญหาด้านมลพิษที่สำคัญในมาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียง และนำเสนอแนวทาง และ/หรือเทคนิคในการแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงทั้งระยะสั้นและระยะยาวต่อคณะกรรมการสี่ฝ่าย

๒.๔) คณะกรรมการประสานให้คำปรึกษาภาคเอกชนในการดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๒ โดยมีผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเพื่อหาทางแก้ไขให้กับโครงการที่ถูกศาลปกครองระงับ รวมทั้งหาทางช่วยเหลือโครงการที่มีปัญหากับสถาบันการเงินไทยและต่างชาติ

๒.๕) คณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์กรอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๑๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๓ ลงนามโดยนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานกรรมการประสานงานฯ และกรรมการประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังนี้

(๑) ประสานการดำเนินการให้ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพตกลงร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์การอิสระ

(๒) สนับสนุน ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือในการดำเนินการขององค์การอิสระให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน ตลอดจนค่าใช้จ่ายขององค์การอิสระ

(๔) ประสานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้ความเห็นขององค์การอิสระ

(๕) พิจารณาเสนอแนะการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้ ต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ หรือองค์การอิสระ

(๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๗) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๒.๖) องค์การอิสระ เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในระหว่างที่กฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ยังไม่มีการประกาศใช้บังคับ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศการจัดตั้งจัดตั้งองค์การอิสระ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ ลงนามโดยนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒.๗) คณะอนุกรรมการวินิจฉัยข้อร้องเรียนโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ตามคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ ๑๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นไปตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓

๓) การออกระเบียบ และประกาศต่างๆ

๓.๑) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง โรงงานที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง สำหรับพิจารณาอนุญาตโรงงานตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายสุวิทย์ คุณกิตติ)

๓.๒) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ โดยมีสาระสำคัญ คือ การเพิ่มประเภทกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจาก ๒๒ ประเภท เป็น ๓๔ ประเภท

๓.๓) ประกาศคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ลงนามโดยนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ในฐานะประธานกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เพื่อให้หน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ในสังคมยึดเป็นแนวทางปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตน ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้กำหนดขึ้นนี้ ได้รับการนำมาปรับปรุงเป็น“ภาคผนวก ข” ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ ในเวลาต่อมา

๓.๔) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) ตามข้อเสนอของคณะกรรมการสี่ฝ่าย ซึ่งเนื้อหาในส่วนเอกสารท้ายประกาศ ข. มีที่มาจากผลการทำงานของ “คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการวินิจฉัยโครงการ กิจการ หรือกิจกรรม ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทางด้านสุขภาพ” ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการสี่ฝ่าย โดยคณะอนุกรรมการได้ทำการศึกษาเสร็จสิ้น และจัดทำข้อเสนอแนะต่อที่ประชุมคณะกรรมการสี่ฝ่าย เมื่อวันที่ ๒๑ และ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ ซึ่งที่ประชุมได้ปรับแก้เล็กน้อย และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้นำเอกสารฉบับปรับปรุงใหม่ไปใช้เป็นเอกสารท้ายประกาศ ข. ของประกาศกระทรวงฯ ฉบับลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒

๓.๕) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์กรอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๓ โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดให้จัดตั้ง “คณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์กรอิสระ” เพื่อทำหน้าที่ประสานผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งจัดตั้งองค์การอิสระระดับชาติ ดังรายละเอียดตามข้อ ๒.๕) ข้างต้น

๓.๖) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ ดังรายละเอียดตามข้อ ๒.๖) ข้างต้น

๓.๗) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติ สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่าง

รุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงนามโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓

๓.๘) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติ สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงนามโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

การออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติ สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๓ มีที่มาจากผลการจัดทำ ข้อยุติของคณะกรรมการสี่ฝ่าย ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลในการกำหนดประเภทของ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรัฐบาลจะได้นำไปดำเนินการต่อให้สอดคล้อง กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง

ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๕๓ คณะอนุกรรมการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนเพื่อการปรับปรุงรายการ “โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ” ซึ่งแต่งตั้งโดย คณะกรรมการสี่ฝ่าย ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและรับฟังความคิดเห็นทางเทคนิค รวม ๖ ครั้ง ณ จังหวัดเชียงใหม่ ขอนแก่น ชลบุรี นครศรีธรรมราช จังหวัดละ ๑ ครั้ง และจัดที่ กรุงเทพฯ ๒ ครั้ง

วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการสี่ฝ่าย จัดทำข้อเสนอซึ่งสรุปจากการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนเสร็จสิ้น และเสนอ “รายงานฉบับสมบูรณ์ สถานการณ์ปัจจุบัน ประเด็น ปัญหาที่สำคัญของปัญหามลพิษ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาและเติมเต็มในมาบตาพุดและพื้นที่ ใกล้เคียงเพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีข้อเสนอให้กำหนดโครงการหรือกิจกรรมที่เข้าข่ายต้องปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง จำนวน ๑๘ ประเภทกิจการ ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการวินิจฉัยโครงการ กิจการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทางด้านสุขภาพ ได้เสนอ ๒๒ ประเภท กิจการ โดยกิจการ ๔ ประเภทกิจการที่ไม่ได้รับการกำหนด คือ การทำเกษตรกรรมเชิงการค้าเกี่ยวกับวัตถุดิบ การผลิตอาหารที่เกี่ยวข้องกับพันธุวิศวกรรม (Genetically Modified Organism : GMO) สแนมกอล์ฟ เหมือนแร้หินปูน และการระเบิดหิน จากนั้นในวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานกรรมการสี่ฝ่าย แถลงผลการดำเนินงานของคณะกรรมการสี่ฝ่าย ต่อสื่อมวลชน

เมื่อคณะกรรมการสืัฝ่ายได้นำผลสรุปเรื่องการกำหนดประเภทของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ซึ่งกำหนดไว้จำนวน ๑๘ ประเภทโครงการ/กิจกรรม เสนอต่อนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นำผลสรุปดังกล่าวไปเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้นำเรื่องเข้าที่ประชุม และมีมติรับข้อเสนองของคณะกรรมการสืัฝ่าย และได้มอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องเรียนสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นำข้อเสนอดังกล่าวไปร่วมกันพิจารณาอีก เพื่อจัดทำข้อสรุปและนำเรื่องกลับเข้ามาเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอีกครั้ง และได้ส่งรายการข้อมูล ๑๘ ประเภทโครงการ/กิจการ พร้อมเหตุผลของคณะกรรมการสืัฝ่ายไปให้ผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวพิจารณาให้ความเห็น ซึ่งได้แก่

(๑) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ๑๐ คณะ

(๒) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้มีประสบการณ์ในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่น้อยกว่า ๕ ปี

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รวบรวมความคิดเห็นของบุคคลดังกล่าว นำมาประกอบกับข้อมูลทางเทคนิคและวิชาการที่ได้จากการค้นคว้า และนำมาประมวลผลออกมาเป็นข้อสรุปให้กำหนดประเภทโครงการ/กิจการ จำนวน ๑๑ ประเภทที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ โดยนำข้อสรุปดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณา ผลการพิจารณาปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๕๓ (นัดพิเศษ) เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ (ส่งพร้อมหนังสือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ ทส (กกวล) ๑๐๐๘/๘๔๕๕ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ซึ่งมีถึงสำนักคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้พิจารณาประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ตามข้อสรุปดังกล่าวแล้ว มีมติ ดังนี้

“๑. เห็นชอบให้มีการประกาศประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จำนวน ๑๑ รายการ ได้แก่

๑) การถมทะเล หรือทะเลสาบ นอกเขตชายฝั่งเดิม ไม่รวมการฟื้นฟูสภาพชายหาด ตั้งแต่ ๓๐๐ ไร่ขึ้นไป

๒) เหมืองต่างๆ ดังนี้

(๑) เหมืองแร่ใต้ดิน เฉพาะด้วยวิธีออกแบบให้โครงสร้างยุบตัวภายหลังการทำเหมืองโดยไม่มีไม้ค้ำยันและไม่มีการใส่ดินวัสดุทดแทนเพื่อป้องกันการยุบตัวทุกขนาด

(๒) เหมืองตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ สำหรับแร่ตะกั่ว แร่สังกะสี

หรือเหมืองแร่โลหะอื่นที่ไซยาไนด์หรือปรอทหรือตะกั่วในเตรด ในกระบวนการผลิต หรือเหมืองแร่โลหะอื่นที่มีอาร์เซนไพไรต์ (arsenopyrite) เป็นแร่ประกอบ (associated mineral) ทุกขนาด

(๓) เหมืองถ่านหิน เฉพาะกรณีลำเลียงออกนอกพื้นที่โครงการด้วยรถยนต์ ขนาดตั้งแต่ ๒๐๐,๐๐๐ ตันต่อเดือน หรือตั้งแต่ ๒,๔๐๐,๐๐๐ ตันต่อปี ขึ้นไป

(๔) เหมืองแร่ในทะเล ทุกขนาด

๓) นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับนิคมอุตสาหกรรม

(๑) นิคมอุตสาหกรรม ที่จัดตั้งเพื่อรองรับโรงงานปิโตรเคมี หรือโรงงานถลุงแร่เหล็ก ตามที่กำหนดไว้ในโครงการหรือกิจกรรมลำดับที่ ๔ และ ๕ (ลำดับย่อยที่ ๕(๑) และ ๕(๒)) มากกว่า ๑ โรงงานขึ้นไป ทุกขนาด

(๒) นิคมอุตสาหกรรม ที่มีการขยายพื้นที่เพื่อรองรับโรงงานปิโตรเคมี หรือโรงงานถลุงแร่เหล็ก ตามที่กำหนดไว้ในโครงการหรือกิจกรรมลำดับที่ ๔ และ ๕ (ลำดับย่อยที่ ๕(๑) และ ๕(๒)) ทุกขนาด

๔) โรงงานปิโตรเคมี

(๑) โรงงานปิโตรเคมีขั้นต้น (upstream) ทุกขนาด หรือขยายกำลังการผลิตตั้งแต่ร้อยละ ๓๕ ขึ้นไป

(๒) โรงงานปิโตรเคมีขั้นกลาง (intermediate) ดังต่อไปนี้

- โรงงานปิโตรเคมีขั้นกลางที่ผลิตสารเคมีที่เป็นสารก่อมะเร็งกลุ่ม ๑ หรือใช้สารเคมีที่เป็นสารก่อมะเร็งกลุ่ม ๑ เป็นวัตถุดิบ ขนาดกำลังการผลิต ๑๐๐ ตันต่อวันขึ้นไป หรือขยายขนาดกำลังการผลิตรวมกันแล้วมากกว่า ๑๐๐ ตันต่อวัน ขึ้นไป

- โรงงานปิโตรเคมีขั้นกลาง ที่ผลิตสารเคมีที่เป็นสารก่อมะเร็งกลุ่ม ๒A หรือใช้สารเคมีที่เป็นสารก่อมะเร็งกลุ่ม ๒A เป็นวัตถุดิบขนาดกำลังการผลิต ๗๐๐ ตันต่อวันขึ้นไป หรือขยายขนาดกำลังการผลิตรวมกันแล้วมากกว่า ๗๐๐ ตันต่อวัน ขึ้นไป

๕) โรงงานถลุงแร่ หรือหลอมโลหะ

(๑) โรงถลุงแร่เหล็ก ขนาดกำลังการผลิตที่มีปริมาณแร่ป้อน (input) ตั้งแต่ ๕,๐๐๐ ตันต่อวัน ขึ้นไป หรือมีการขยายกำลังการผลิตแล้วมีกำลังผลิตที่มีปริมาณแร่ป้อนตั้งแต่ ๕,๐๐๐ ตันต่อวัน ขึ้นไป

(๒) โรงถลุงแร่เหล็กที่มีการผลิตถ่าน coke หรือที่มีกระบวนการ sintering ทุกขนาด

(๓) โรงถลุงแร่ทองแดง ทองคำ หรือ สังกะสี ขนาดกำลังการผลิตที่มีปริมาณแร่ป้อน (input) ตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ตันต่อวัน ขึ้นไป หรือมีการขยายกำลังการผลิตแล้วมีกำลังผลิตที่มีปริมาณแร่ป้อนตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ตันต่อวัน ขึ้นไป

(๔) โรงถลุงแร่ตะกั่ว ทุกขนาด

(๕) โรงหลอมโลหะ (ยกเว้นเหล็ก และอลูมิเนียม) ขนาดกำลังการผลิต (output) ตั้งแต่ ๕๐ ตันต่อวัน ขึ้นไป หรือมีการขยายกำลังการผลิตรวมตั้งแต่ ๕๐ ตันต่อวัน ขึ้นไป

(๖) โรงหลอมตะกั่ว ขนาดกำลังการผลิต (output) ตั้งแต่ ๑๐ ตันต่อวัน ขึ้นไป หรือมีการขยายกำลังการผลิตแล้วมีกำลังผลิตรวมตั้งแต่ ๑๐ ตันต่อวัน ขึ้นไป

- ๖) การผลิต หรือกำจัด หรือปรับแต่งสารกัมมันตรังสี ทุกขนาด
- ๗) โรงงานฝัง กลบหรือเผาของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ยกเว้น การเผาในหม้อเผาซีเมนต์ที่ใช้ของเสียอันตรายเป็นวัตถุดิบทดแทนหรือเป็นเชื้อเพลิงเสริม ทุกขนาด
- ๘) การก่อสร้าง ขยาย หรือเพิ่มทางวิ่งสำหรับเครื่องบินที่มีความยาวตั้งแต่ ๓,๐๐๐ เมตร ขึ้นไป

๙) ท่าเทียบเรือ

- (๑) ที่มีความยาวหน้าท่าที่เรือเข้าเทียบได้ (berth length) ตั้งแต่ ๓๐๐ เมตร ขึ้นไป ยกเว้นท่าเรือที่ชาวบ้านใช้สอยในชีวิตประจำวัน และการท่องเที่ยว
- (๒) ที่มีพื้นที่หน้าท่า ตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตร ขึ้นไป ยกเว้นท่าเรือที่ชาวบ้านใช้สอยในชีวิตประจำวัน และการท่องเที่ยว
- (๓) ที่มีการขุดลอกร่องน้ำ ตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร ขึ้นไป
- (๔) ที่มีการขนถ่ายวัตถุนตรายหรือกากของเสียอันตรายที่เป็นสารก่อมะเร็ง กลุ่ม ๑ ตามประกาศ IARC ขนาดรวมกันปริมาณตั้งแต่ ๒๕,๐๐๐ ตันต่อเดือน ขึ้นไป หรือรวมกันทั้งปี ตั้งแต่ ๒๕๐,๐๐๐ ตัน ขึ้นไป

๑๐) เขื่อนเก็บกักน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ ที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำ ตั้งแต่ ๑๐๐ ล้าน ลูกบาศก์เมตร ขึ้นไป หรือที่มีพื้นที่เก็บกักน้ำ ตั้งแต่ ๑๕ ตารางกิโลเมตร ขึ้นไป

๑๑) โรงไฟฟ้า

- (๑) โรงไฟฟ้าถ่านหิน ขนาดกำลังผลิตกระแสไฟฟ้ารวมตั้งแต่ ๑๐๐ เมกะวัตต์ขึ้นไป
- (๒) โรงไฟฟ้าชีวมวล ขนาดกำลังผลิตกระแสไฟฟ้ารวมตั้งแต่ ๑๕๐ เมกะวัตต์ ขึ้นไป
- (๓) โรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติที่ใช้ระบบพลังความร้อนร่วมชนิด combined cycle หรือ cogeneration ขนาดกำลังผลิตกระแสไฟฟ้ารวมตั้งแต่ ๓,๐๐๐ เมกะวัตต์ ขึ้นไป
- (๔) โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทุกขนาด

๒. มอบหมายให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือคณะกรรมการผู้ชำนาญการ พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมชุดต่างๆ พิจารณาว่าเป็นโครงการหรือกิจการที่ อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ หรือไม่ โดยเสนอเป็นรายพื้นที่หรือรายโครงการ จำนวน ๓ รายการ ได้แก่

๑) โครงการหรือกิจการที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ลำดับที่ ๑ - ๓๓) และอยู่ในพื้นที่หรืออาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ต่อไปนี้

- (๑) แหล่งมรดกโลกที่ขึ้นบัญชีตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ
- (๒) อุทยานประวัติศาสตร์ แหล่งโบราณสถาน แหล่งโบราณคดี หรือแหล่ง ประวัติศาสตร์ตามกฎหมาย
- (๓) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขต ห้ามล่าสัตว์ป่า สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ)
- (๔) พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม ตามมติคณะรัฐมนตรี
- (๕) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ

(๖) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑

ยกเว้น โครงการเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมเดิมในพื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้น ๑ ที่ขอประทานบัตรใหม่ในพื้นที่เดิมที่เคยได้รับอนุญาตมาก่อน เว้นแต่โครงการนั้น มีผลกระทบต่อชุมชนเป็นที่ประจักษ์ในระยะเวลา ๓ ปี นับถึงวันที่ยื่นขอประทานบัตรใหม่

๒) การถมทะเล หรือทะเลสาบ นอกเขตชายฝั่งเดิม ไม่รวมการฟื้นฟูสภาพชายหาด กรณีที่ตั้งในพื้นที่ดังต่อไปนี้

- (๑) พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม
- (๒) แหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์
- (๓) แหล่งท่องเที่ยว
- (๔) แหล่งอาชีพท้องถิ่น

๓) การก่อสร้างหรือขยายสิ่งก่อสร้างถาวรนอกชายฝั่งทะเลเดิมเพื่อกันคลื่นหรือกระแสน้ำ

ในทะเล

๓. เห็นชอบให้เสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณาการประกาศเป็นโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จำนวน ๓ รายการ ได้แก่

- ๑) เตาเผาขยะติดเชื้อ
- ๒) การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำหลัก หรือ การผันน้ำระหว่างประเทศ ยกเว้น กรณีภัยพิบัติหรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ที่เป็นการดำเนินการชั่วคราว
- ๓) ประตุน้ำในแม่น้ำสายหลัก

๔. ไม่เห็นชอบให้กำหนดประเภทโครงการหรือกิจการต่อไปนี้ เป็นโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จำนวน ๒ รายการ ได้แก่

- ๑) การชลประทาน
- ๒) การสูบน้ำเกลือใต้ดิน

๕. มอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการ ดังนี้
- ๕.๑) นำมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ
 - ๕.๒) จัดทำเป็นประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

จากข้อมูลการเปรียบเทียบประเภทโครงการหรือกิจการตามข้อเสนอของคณะกรรมการสี่ฝ่าย ที่มีจำนวน ๑๘ รายการ กับประเภทโครงการหรือกิจการตามมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แนวนโยบายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ จำนวน ๑๑ รายการ ดังกล่าว ปรากฏว่า มีการตัดประเภทโครงการหรือกิจการตามข้อเสนอของคณะกรรมการสี่ฝ่าย ออกจำนวน ๗ รายการ ได้แก่

(๑) โครงการหรือกิจการที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และอยู่ในพื้นที่หรืออาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ต่างๆ ได้แก่ แหล่งมรดกโลกที่ขึ้นบัญชีตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ อุทยานประวัติศาสตร์ แหล่งโบราณสถาน โบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ตาม

กฎหมาย พื้นที่ป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ) พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรี พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑

(๒) การก่อสร้างหรือขยายสิ่งก่อสร้างถาวรนอกชายฝั่งทะเลเดิมเพื่อกันคลื่นหรือกระแสน้ำในทะเลในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม แหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ แหล่งท่องเที่ยว แหล่งอาชีพท้องถิ่นทุกขนาด ยกเว้นกำแพงริมชายฝั่ง ติดแนวชายฝั่ง (seawall) ที่มีขนาดความยาวน้อยกว่า ๒๐๐ เมตร

(๓) เตาเผาขยะติดเชื้อทุกขนาด

(๔) การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำหลัก หรือการผันน้ำระหว่างประเทศ ยกเว้นกรณีภัยพิบัติ หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ที่เป็นการดำเนินการชั่วคราวทุกขนาด

(๕) สิ่งก่อสร้างกั้นขวางการไหลของน้ำในแม่น้ำสายหลักทุกขนาด

(๖) การชลประทานที่มีพื้นที่การชลประทานตั้งแต่ ๘๐,๐๐๐ ไร่ ขึ้นไป

(๗) การสูบน้ำเกลือใต้ดินทุกขนาด

นอกจากนี้ ในการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๕๓ (นัดพิเศษ) เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ ได้มีมติรับทราบการขอคัดค้านการประกาศ ๑๘ ประเภทโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง และขอให้ทบทวนโครงการใหม่ของสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน โดยมอบหมายให้คณะอนุกรรมการวินิจฉัยข้อร้องเรียนสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ พิจารณา หากมีรายการใดที่เข้าข่ายโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ให้นำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาต่อไป รวมทั้งมีมติรับทราบความคืบหน้าการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการวินิจฉัยข้อร้องเรียนฯ

ต่อมาวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี) ได้มีมติเห็นชอบร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๕๓ (นัดพิเศษ) เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้ ในวันเดียวกัน รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) จึงได้ลงนามในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๑๑ ประเภทโครงการหรือกิจการ

วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ รองอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ชี้แจงแก่ผู้ประกอบการว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ยกเลิกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๒ เรื่อง โครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่าง

รุนแรงแล้ว โดยอยู่ในขั้นตอนการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น ขอผู้ประกอบการยึดตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ โดยเฉพาะเอกชนที่เข้าข่าย ๑๑ โครงการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนรุนแรง ซึ่งต้องปฏิบัติตามขั้นตอนอย่างสมบูรณ์และครบถ้วน โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมจะตั้งคณะกรรมการจัดรับฟังความคิดเห็น และคณะกรรมการพิจารณาอนุญาต คาดว่าขั้นตอนดังกล่าวจะใช้เวลา ๖๐ วัน ในการพิจารณาอนุมัติ

การออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติ สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ เพื่อแก้ไขรายละเอียดเกี่ยวกับประเภท และขนาดโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ ลำดับที่ ๗ และขนาดโครงการหรือกิจการ ลำดับที่ ๙ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสี่ฝ่ายได้เสนอไว้เดิม แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ก่อนที่จะมีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ โดยแก้ไขรายการที่ ๗ และรายการที่ ๙ ในเอกสารแนบท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ดังนี้

- รายการที่ ๗ แก้ไขจาก “โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวมหรือโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ที่มีการเผาหรือฝังกลบของเสียอันตราย ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ยกเว้นการเผาในหม้อเผาซิเมนต์ที่ใช้ของเสียอันตรายเป็นเชื้อเพลิงทดแทน” เป็น “โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวมหรือโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ที่มีการเผาหรือฝังกลบของเสียอันตราย ยกเว้นการเผาในหม้อเผาซิเมนต์ที่ใช้ของเสียอันตรายเป็นเชื้อเพลิงทดแทน”

- รายการที่ ๙ แก้ไข ดังนี้

(๑) ท่าเทียบเรือที่มีความยาวหน้าท่า (berth length) ตั้งแต่ ๓๐๐ เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่ท่าเทียบเรือตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป แก้ไขข้อยกเว้นจาก “ท่าเทียบเรือโดยสาร หรือท่าเทียบเรือสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภค หรือท่าเทียบเรือสำราญและกีฬา” เป็น “ท่าเทียบเรือที่ชาวบ้านใช้สอยในชีวิตประจำวัน และการท่องเที่ยว”

(๒) ท่าเทียบเรือที่มีการขุดลอกร่องน้ำตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป ยกเว้นท่าเทียบเรือโดยสาร หรือท่าเทียบเรือสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคหรือท่าเทียบเรือสำราญและกีฬาแก้ไขเป็น “ที่มีการขุดลอกร่องน้ำตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร ขึ้นไป” โดยตัดข้อยกเว้นออกทั้งหมด

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการออกประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว โดยที่ไม่ได้อ้างถึงอำนาจตามความในมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓

๔) การออกกฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตามมาตรา ๖๗
วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ. (นายสาธิต ปิตุเตชะ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) โดยให้ถือเอาร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา ต่อมาวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔ สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ พ.ศ. และวุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ รับหลักการร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ พ.ศ. และนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ แต่เมื่อนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๓๓ ก) ทำให้ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ พ.ศ. ค้างการพิจารณาในชั้นการดำเนินการของวุฒิสภา

๕) การกำหนดนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบต่างๆ จากการประกอบอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด และในภาพรวมระดับประเทศ

ในการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (รศก.) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๔ ได้พิจารณาผลการศึกษabe่องต้นศักยภาพในการรองรับอุตสาหกรรมของพื้นที่มาบตาพุด ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอ ซึ่งตามผลการศึกษาดังกล่าว ได้นิยาม “ศักยภาพในการรองรับ” (Carrying Capacity) ว่าหมายถึงระดับความสามารถในการรองรับอุตสาหกรรมของพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งภายใต้ขีดจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่ ทั้งทรัพยากรที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้นใน ๓ ด้าน ได้แก่ ด้านกายภาพ ด้านนิเวศวิทยา และด้านสังคม ภายใต้เกณฑ์มาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจได้มีมติรับทราบผลการศึกษabe่องต้นศักยภาพในการรองรับอุตสาหกรรมของพื้นที่มาบตาพุด (Carrying Capacity) ที่มีข้อสรุปประการหนึ่งว่า ในด้านกายภาพพื้นที่มาบตาพุดยังมีศักยภาพในการรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมได้ และเห็นชอบให้มีศูนย์อำนวยการระดับพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบต่างๆ จากการประกอบอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบและเห็นชอบตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๔ ตามที่เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจเสนอ

วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (รศก.) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๔ เรื่อง ผลการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพในการรองรับอุตสาหกรรมของพื้นที่มาบตาพุด และอนุมัติตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ และให้กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย เช่น

- ควรกำหนดนโยบายในการควบคุมที่ชัดเจน โดยการห้ามจัดตั้ง หรือไม่ส่งเสริมโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมบางประเภทที่ก่อมลพิษสูง โดยเฉพาะโครงการที่มีการย้ายฐานการผลิตมาจากต่างประเทศ

- นอกจากการประเมิน Carrying Capacity จากการปล่อยมลพิษทางอากาศ อาจต้องดู Carrying Capacity ในประเด็นมลพิษทางน้ำ และมิติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้านสังคมและเศรษฐกิจ การใช้เครื่องมือ SEA และผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขาร่วมในการประเมินจึงมีความสำคัญ

วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดประชุมประจำปี ๒๕๕๔ เรื่อง “แผนฯ ๑๑ ... สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน” เพื่อรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนเกี่ยวกับร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ซึ่งได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” โดยมีเป้าหมายหลักในการพัฒนา ได้แก่ (๑) ความอยู่เย็นเป็นสุขและความสงบสุขของสังคมไทยเพิ่มขึ้น ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยลดลง และภาพลักษณ์การคอร์รัปชันดีขึ้น (๒) คนไทยมีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีสุขภาวะดีขึ้น และสถาบันทางสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น (๓) เศรษฐกิจเติบโตในอัตราที่เหมาะสมตามศักยภาพของประเทศ ให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลิตภาพรวมไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๓ ต่อปี เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต่อ GDP ให้มีสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๔๐ และ (๔) คุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน เพิ่มประสิทธิภาพการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งเพิ่มพื้นที่ป่าไม้เพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศ

๓.๒.๓ บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ต่อการดำเนินการของรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หลังการประกาศใช้ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๓

จากการที่สภาพการณ์โดยภาพรวมของปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มุ่งเน้นไปที่การยกระดับการแก้ไขปัญหาจากระดับพื้นที่เฉพาะสู่ระดับชาติ ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชนธุรกิจ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม ได้แสดงบทบาทในกระบวนการและรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและความร่วมมือในการจัดทำทิศทาง ข้อกำหนด และรายละเอียดในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อบริหารจัดการสังคมร่วมกันให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง ขอคัดค้านมติการออกประกาศ

โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ ๑๑ ประเภท และขอให้มีการจัดทำใหม่ให้เป็นที่ยอมรับ

ในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ ประธานกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ (นายวีรวัฒน์ อีร์ประสาธน์) พร้อมด้วยกรรมการ ๑๑ คน ได้ร่วมกันแถลงอย่างเป็นทางการต่อกรณีการออกประกาศกำหนดโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ ๑๑ ประเภท โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) ข้อเสนอของคณะกรรมการสี่ฝ่ายที่เห็นควรให้ประกาศกำหนดโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ ๑๘ ประเภท ได้ดำเนินการอย่างเหมาะสมและรอบคอบบนหลักการทางวิชาการ ตามกระบวนการประชาธิปไตย และตามระเบียบขั้นตอนทางกฎหมายทุกประการ

๒) มติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในเรื่องนี้มิได้เป็นไปตามข้อเสนอของคณะกรรมการสี่ฝ่าย ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่โดยตรงในการศึกษาและจัดทำข้อเสนอ และเพื่อกำหนดประเภทโครงการ

๓) คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมิได้ให้ความสำคัญและเคารพต่อการทำงานของคณะกรรมการสี่ฝ่ายที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นมาเพื่อคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และยังมีการกลั่นกรองข้อมูลทางวิชาการ รวมถึงผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างสมบูรณ์ ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นจะเป็นบรรทัดฐานที่ไม่เหมาะสมต่อสังคมไทยในระยะยาวต่อไป

๔) รัฐบาลควรทบทวนการตัดสินใจในเรื่องนี้ โดยยึดข้อเสนอของคณะกรรมการสี่ฝ่ายเป็นสำคัญ และเป็นเกณฑ์การพิจารณาประเภทกิจการหรือโครงการขั้นต่ำสุด

๕) ควรให้มีการทบทวนและปรับปรุงประเภทกิจการหรือโครงการให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาวการณ์ในอนาคตต่อไป

นอกจากนี้ เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ ๕๐๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ และในวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้แก่ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล คณะกรรมการสาธารณสุข คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และประธานวุฒิสภา

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ยื่นหนังสือร้องเรียนตามคำร้องที่ ๕๙๐/๒๕๕๓ ต่อประธานอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และความเสมอภาคของบุคคล ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองปล่อยมลพิษ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของชาวบ้านในพื้นที่มาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง

๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย พันธกรณีและมาตรฐานสากลระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ในการพิจารณาข้อร้องเรียนของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กฎหมาย พันธกรณีและมาตรฐานสากลระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

(๒) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่อง การได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

(๓) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

.....

มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขัน

มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๑ วรรคสอง บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐ ซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง เด็กและเยาวชน มีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนา ด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ

มาตรา ๕๖ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

มาตรา ๕๘ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

มาตรา ๕๙ บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว

มาตรา ๖๐ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

มาตรา ๖๑ บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๖๒ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา ๖๓ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการ การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการ ดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วน ท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความ ค้ำครอง

มาตรา ๗๖ คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการ และรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้อง สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็น ต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา ๗๘ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคง ของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึง ผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(๕) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการ สาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของประชาชน

มาตรา ๘๐ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้...

(๒) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอัน นำไปสู่สุขภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มี มาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา สุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

มาตรา ๘๕ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

.....

(๓) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(๔) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(๕) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการสะสมมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

มาตรา ๘๗ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาวิชาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

(๔) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

.....

มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

.....

(๕) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

.....

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ...

(๑) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศ และระหว่างประเทศ

(๒) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สุขภาพ” หมายความว่า ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล

มาตรา ๕ บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ

บุคคลมีหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้เกิดสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๑๐ เมื่อมีกรณีที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นและวิธีป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพให้ประชาชนทราบและจัดหาข้อมูลให้โดยเร็ว

การเปิดเผยข้อมูลตามวรรคหนึ่งต้องไม่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

มาตรา ๑๑ บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ

บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนหรือของชุมชนและแสดงความเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว

มาตรา ๔๐ การจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่ หรือสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น หรือสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่ หรือสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คสช. กำหนด

ในกรณีที่สมัชชาสุขภาพตามวรรคหนึ่ง มีข้อเสนอให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติ หรือนำไปพิจารณาประกอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ให้เสนอต่อ คสช. เพื่อพิจารณาดำเนินการให้บรรลุผลตามควรแก่กรณีต่อไป

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) การได้รับข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้าหรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(๒) การได้รับชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(๓) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(๔) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินแปดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๑๓ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๓๒

(๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา ๓๕

(๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา ๓๗

(๕) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากรและการส่งเสริมการลงทุน เพื่อการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อรัฐมนตรี

(๖) เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมาย เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

(๗) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการ เพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตราย อันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอ ตามมาตรา ๕๓ (๑)

(๘) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจาก แหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา ๕๕

(๙) กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

(๑๐) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่า ส่วน ราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง

(๑๑) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วน ราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

.....

มาตรา ๔๖ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดย ความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนด ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบ สิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตาม มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทาง การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องเสนอพร้อม กับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละ ขนาดด้วย

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใดหรือที่จะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ใด มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการ ประเภทหรือขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการ ในทำนองเดียวกันได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้ โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ใน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรี กำหนด

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๑ ผู้ใดจะประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม ต้องได้รับอนุญาตเป็น หนังสือจากผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมาย

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๔๒ บรรดาการปลูกสร้างอาคาร การตั้งโรงงาน และการประกอบกิจการ โรงงานในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการ ก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง แต่การอนุญาตซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตาม กฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมาย

มาตรา ๔๓ **วรรคหนึ่ง** ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๒ หรือในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารผิดจากแผนผัง แบบก่อสร้าง หรือรายการที่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต ให้ กนอ. มีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้าง แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร โดยแจ้งระยะเวลาให้ ผู้ปลูกสร้าง เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารทราบ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๓/๑ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุข ของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนอง ความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติ หน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผย ข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละ ภารกิจ

เพื่อประโยชน์การดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

หมวด ๑ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา ๖ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุ เป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หมวด ๒ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

มาตรา ๗ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

มาตรา ๘ ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตาม **มาตรา ๗** และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา

(๒) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

(๓) ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากการดำเนินงาน

(๔) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

(๕) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาและอุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่นหรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป และให้แจ้ง ก.พ.ร. ทราบด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการกำหนดวิธีปฏิบัติให้เหมาะสมกับภารกิจแต่ละเรื่อง ทั้งนี้ ก.พ.ร. จะกำหนดแนวทางการดำเนินการทั่วไปให้ส่วนราชการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรานี้ด้วยก็ได้

ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

ข้อ ๒๕

(๑) ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลรักษาทางการแพทย์ และบริการสังคมที่จำเป็น (Right to a standard of living adequate for the health and well-being)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑๒

๑. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้

๒. ขั้นตอนในการดำเนินการโดยรัฐภาคีแห่งกติกานี้ เพื่อบรรลุผลในการทำให้สิทธินี้เป็นจริงอย่างสมบูรณ์ จะต้องรวมถึงสิ่งต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อ

(ก) การหาหนทางลดอัตราการตายของทารกก่อนคลอดและของเด็กแรกเกิด และการพัฒนาที่มีประโยชน์ต่อสุขภาพของเด็ก

(ข) การปรับปรุงในทุกด้านของสุขลักษณะทางสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรม

(ค) การป้องกัน รักษา และควบคุมโรคระบาด โรคประจำถิ่น โรคจากการประกอบอาชีพ และโรคอื่นๆ

(ง) การสร้างสภาวะที่ประกันบริการทางแพทย์ และการให้การดูแล ราชอาณาจักร แพทย์ และทุกคนในกรณีเจ็บป่วย

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ข้อ ๖

๑. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตมาแต่กำเนิด สิทธินี้ต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย บุคคลจะต้องไม่ถูกทำให้เสียชีวิตโดยอำเภอใจ

.....
อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ ๒๔

๑. รัฐภาคียอมรับในสิทธิของเด็กที่จะได้รับมาตรฐานสาธารณสุขที่สูงที่สุดเท่าที่จะหาได้ และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับบำบัดรักษาความเจ็บป่วยและการฟื้นฟูสุขภาพ รัฐภาคีจะพยายามดำเนินการที่จะประกันว่าไม่มีเด็กคนใดถูกกีดกันสิทธิในการรับบริการดูแลสุขภาพเช่นนั้น

.....
ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของประชากรท้องถิ่นดั้งเดิม ค.ศ. ๒๐๐๗

รัฐต้องยอมรับถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะเคารพและส่งเสริมสิทธิที่มีมาแต่กำเนิดของประชากรท้องถิ่นดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในที่ดิน ดินแดน และทรัพยากร

ข้อ ๒๔

๑. ประชาชาติท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิในการอนุรักษ์และคุ้มครองสภาพแวดล้อมและปริมาณการผลิตของที่ดิน หรือดินแดน และทรัพยากรของตน รัฐจะต้องจัดตั้งและดำเนินโครงการช่วยเหลือประชากรท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และคุ้มครองดังกล่าว โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

๒. รัฐจะต้องดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิผลเพื่อประกันว่าจะไม่มีการเก็บหรือทิ้งวัตถุที่เป็นอันตรายในที่ดินหรือดินแดนของประชากรท้องถิ่นดั้งเดิมโดยปราศจากความยินยอมที่เป็นอิสระล่วงหน้า และโดยได้รับข้อมูล

ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา

“สิทธิในการพัฒนา” หมายถึง สิทธิมนุษยชนที่ไม่อาจเพิกถอนได้จากมนุษย์ที่บุคคลและประชาชาติมีสิทธิในการมีส่วนร่วม เกื้อกูล และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ที่สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้รับการประกันอย่างเต็มที่

สิทธิดังกล่าวให้ความสำคัญกับเรื่องความเป็นธรรม สิทธิร่วมกันของกลุ่มบุคคล (Collective Right) ที่จะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรมเท่าเทียมกัน

ปฏิญญาสต็อกโฮล์ม ค.ศ. ๑๙๗๒

บุคคลย่อมมีสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะมีเสรีภาพ ความเสมอภาค และสภาพการดำเนินชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ ที่จะทำใหบุคคลมีชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและความเป็นอยู่ที่ดี และบุคคลย่อมมีความรับผิดชอบที่จะคุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมเพื่อบุคคลในปัจจุบัณ และในอนาคต

ปฏิญญาโรวันด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. ๑๙๙๒

สิทธิของมนุษย์ที่จะมีชีวิตในสภาพแวดล้อมที่ดี สอดคล้องกับธรรมชาติ และหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดหาน้ำดื่มที่สะอาด สุขอนามัยขั้นพื้นฐาน การป้องกันและลดเหตุที่จะเผชิญกับสารพิษหรือสารเคมีที่เป็นอันตราย หรือการป้องกันและลดเหตุที่จะทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมลงอันจะมีผลกระทบต่อสุขภาพ

ปฏิญาโจฮันเนสเบิร์กด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน ค.ศ. ๒๐๐๒

ความรับผิดชอบร่วมกันที่จะร่วมกันสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งมีเสาหลักที่มีความเชื่อมโยงและสร้างความเข้มแข็งระหว่างกัน ได้แก่ การพัฒนาอย่างยั่งยืน การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางสังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ข้อมติของสมัชชาสหประชาชาติ

ข้อมติที่ ๔๕/๙๔ บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตในสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี

ข้อมติที่ ๕๔/๑๗๕ สิทธิในอาหารและน้ำสะอาดเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และการส่งเสริมสิทธิดังกล่าวถือเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการในเชิงจริยธรรมทั้งรัฐบาลและประชาคมระหว่างประเทศ

หลักการชี้แนะสำหรับธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (Guiding Principles for Business and Human Rights) เสนอโดย Professor John Ruggie ผู้แทนพิเศษเลขาธิการสหประชาชาติ ว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน และคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้รับรองเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๔

วางแนวทางมาตรฐานที่รัฐและธุรกิจควรมีบทบาทและความรับผิดชอบเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการดำเนินธุรกิจตามกรอบดำเนินการ “ปกป้อง เคารพ และเยียวยา” (Protect, Respect and Remedy Framework) กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับธุรกิจในเรื่องสิทธิมนุษยชน ในขณะที่ภาคธุรกิจมีความรับผิดชอบที่จะต้องคำนึงถึงและกำหนดวิธีการที่จะเคารพสิทธิมนุษยชนในการประกอบการ (due diligence) และเมื่อประชาชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจและอุตสาหกรรม รัฐจะต้องมีกลไกทั้งกระบวนการศาลและมิใช่ศาล เช่น กระบวนการทางการบริหารหรือกฎหมายที่เพียงพอในการที่จะเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

๕. ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะทำงานวิชาการ เพื่อจัดทำรายงานข้อเสนอเชิงนโยบายการคุ้มครองสิทธิชุมชน ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะทำงานวิชาการเพื่อจัดทำ รายงานข้อเสนอเชิงนโยบายการคุ้มครองสิทธิชุมชน ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พิจารณาแล้วมีความเห็นต่อกรณีข้อร้องเรียนของเครือข่าย ประชาชนภาคตะวันออก รวมทั้งมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน ตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

๕.๑ ความเห็นต่อกรณีข้อร้องเรียนของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก

ข้อร้องเรียนของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็น “สิทธิมนุษยชน” เนื่องจากสิทธิในการดำรงชีวิตอย่างปกติสุขของชุมชนชาวม้าบตาพุดและสิทธิ ในสุขภาพของชุมชนถูกกระทบจากโครงการอุตสาหกรรมต่างๆ และเกี่ยวข้องกับประเด็น “สิ่งแวดล้อม” ในแง่ที่ว่า สภาพแวดล้อมในบริเวณที่ชุมชนชาวม้าบตาพุดอาศัยอยู่มีปัญหา ด้าน คุณภาพสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ประเด็น “สิ่งแวดล้อม” จึงมิได้เป็นเรื่องที่จำกัดวงอยู่แต่ในขอบเขต อำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะเท่านั้น คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชนจึงควรมีบทบาทเกี่ยวข้องกับเรื่อง สิ่งแวดล้อมด้วย เพื่อให้สิทธิของชุมชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สามารถเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการตรวจสอบ ข้อร้องเรียนของชุมชน การรับฟังความคิดเห็น และกระบวนการเยียวยาแก้ไขให้สามารถเกิดขึ้นได้ อย่างเป็นรูปธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติโดยคณะทำงานวิชาการฯ ได้พิจารณาข้อร้องเรียนของเครือข่ายประชาชน ภาคตะวันออกแล้วมีความเห็นต่อกรณีข้อร้องเรียนในประเด็น ดังนี้

๕.๑.๑ การที่รัฐบาลไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๗ วรรคสอง เกี่ยวข้องกับ การละเมิดสิทธิมนุษยชน

มาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการดำเนินการออกกฎหมายลำดับ รองของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งสามฉบับ ตามข้อ ๓.๒.๒.๒ ใน ๓) หรือการใช้อำนาจโดยองค์กรต่างๆ เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กระทรวง พลังงาน ฯลฯ ล้วนมีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของชุมชน การกระทำดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของรัฐในการเคารพ คุ้มครอง และทำให้สิทธิต่างๆ ของ ประชาชนและชุมชนในพื้นที่มาบตาพุดและจังหวัดระยอง รวมถึงพื้นที่อื่นๆ ที่มีปัญหาในลักษณะเดียวกัน เป็นจริงตามรัฐธรรมนูญ พันธกรณีระหว่างประเทศ และมาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชน เพราะจากการ พิจารณาข้อเท็จจริงและเหตุการณ์กรณีการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มาบตาพุดและจังหวัดระยอง เป็นที่

ชัดเจนว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็น ศูนย์อุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๕ และจัดตั้งนิคม อุตสาหกรรมมาบตาพุดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๑ แม้ว่าเมื่อเวลาผ่านไปได้ปรากฏหลักฐานและสถิติ ทั้งด้านวิทยาศาสตร์และการแพทย์ รวมทั้งข้อร้องเรียนจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชน เป็นที่ รับทราบต่อสาธารณชนทั่วไปอย่างต่อเนื่องว่า ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบด้านสุขภาพอย่าง รุนแรงและเรื้อรังจากมลพิษที่เกิดจากการประกอบการของโรงงานอุตสาหกรรมมาเป็นระยะเวลา ยาวนาน เช่น กรณีปัญหาที่เกิดจากการรั่วไหลของสารเคมีจนเกิดอันตรายอย่างร้ายแรง ปัญหาคลื่น รบกวนอย่างรุนแรงจนส่งผลกระทบต่อสุขภาพ รวมถึงต้องอพยพประชาชนในพื้นที่ โยกย้ายโรงเรียน มาบตาพุดพันพิทยาคาร และมีประชาชนเสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บ และเจ็บป่วยจากอุบัติเหตุเหล่านั้น แต่จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลยังคงแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะหน้า ขาดความจริงจังที่จะดำเนินการแก้ไข ปัญหาให้ลุ่ลงและเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบ จนทำให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ต้องรวมตัวเรียกร้องอย่างยืดเยื้อยาวนาน และต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของตน และชุมชน

นอกจากสิทธิของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ที่จะเข้าถึงสิทธิในสุขภาพที่ดี ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพ และสิ่งแวดล้อมที่ดี ถูกละเมิดอย่างรุนแรงแล้ว ยังมีผลกระทบไปถึง การละเมิดสิทธิต่างๆ อีกมาก ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการเข้าถึงน้ำ สิทธิเด็กที่จะได้รับมาตรฐานการ สาธารณสุขที่มีคุณภาพ สิทธิในการศึกษา สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ฯลฯ ตลอดจนสิทธิในกระบวนการต่างๆ ที่จะทำให้สิทธิข้างต้นได้รับการคุ้มครอง เช่น สิทธิในการ ได้รับข้อมูลข่าวสารที่จะกระทบต่อชีวิตและสุขภาพของตน สิทธิในการมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายและกิจการของรัฐอย่างมีความหมาย เช่น แผนการพัฒนาและขยายพื้นที่อุตสาหกรรม การวางผังเมือง ทั้งที่เรื่องดังกล่าวจะมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อวิถีชีวิตของประชาชนและชุมชนที่ อาศัยอยู่แต่ดั้งเดิม

สิทธิของประชาชนในพื้นที่ นอกจากถูกละเมิดโดยนโยบาย แผนงาน และมาตรการ ของรัฐที่มุ่งการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจและอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคอุตสาหกรรมและ การลงทุนเป็นสำคัญแล้ว รัฐยังมีได้มีการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนให้แก่ภาคเอกชนที่จะดำเนิน กิจการโดยไม่ไปกระทบกับวิถีชีวิตของชุมชน หรือสิทธิของประชาชน หรือหากจะมีผลกระทบ ก็ควร จำกัดให้มันน้อยที่สุด และมีกระบวนการเยียวยาที่ชัดเจนเป็นธรรม เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและอยู่ร่วมกัน ได้ระหว่างชุมชนที่อาศัยอยู่ก่อนกับอุตสาหกรรม ในขณะเดียวกัน ก็มีภาคเอกชนที่เข้าไปประกอบ อุตสาหกรรมในพื้นที่จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ แต่รัฐกลับละเลยหรือขาดการบังคับใช้ กฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่มีระบบ กลไก และความตั้งใจที่จะกำกับ ดูแล และแก้ไขปัญหาอย่าง จริงจังต่อเนื่องที่จะป้องกันมิให้ภาคเอกชนไปละเมิดสิทธิของประชาชนและชุมชน ตลอดจนการเยียวยาที่ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จนทำให้สถานการณ์เลวร้ายมากยิ่งขึ้น

หากจะพิจารณาในภาพที่กว้างขึ้น จะเห็นได้ว่าสิทธิในการพัฒนาของประชาชนและ ชุมชนในพื้นที่มิได้รับการเคารพ ประชาชนไม่สามารถที่จะกำหนดเจตจำนงของตนเองที่จะดำเนินชีวิต อย่างเสรี ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยอาศัยทรัพยากรและความสมบูรณ์ของ ธรรมชาติในพื้นที่ได้ ประชาชนถูกลิดรอนสิทธิที่จะดำเนินชีวิตเพื่อยังชีพของตน เช่น การทำสวนผลไม้

การทำประมงขนาดเล็ก ที่ไม่สามารถทำได้เช่นในอดีต จนอาจกล่าวได้ว่าสิทธิของประชาชนชาวมาตาทุตและจังหวัดระยองถูกจำกัด (restrict) และถูกละเมิดโดยนโยบาย กฎหมาย และการกระทำของรัฐ จนถึงขั้นที่กล่าวได้ว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นละเมิดสิทธิในชีวิตอันเป็นสิทธิเด็ดขาด (absolute right) ที่จะละเมิดมิได้ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนคนเล็กคนน้อยในพื้นที่ จนถึงปัจจุบัน รัฐมิได้ดำเนินการใดๆ ที่จะทำให้เป็นที่เชื่อได้ว่า รัฐจะมีนโยบาย มาตรการ และหรือจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะป้องกันมิให้เกิดผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน และเมื่อเกิดปัญหาความเสียหายขึ้นแล้ว มาตรการในการแก้ไข ฟื้นฟู เยียวยา ก็ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นอีก ดังนั้น สิทธิต่างๆ ที่จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง อย่างเป็นรูปธรรม ภายในระยะเวลาที่สามารถเห็นได้

ด้วยเหตุดังกล่าว แม้ว่าสิทธิหลายประการข้างต้นจะมีลักษณะก้าวหน้า (Progressive Right) กล่าวคือ รัฐมีความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้สิทธิดังกล่าวได้รับการประกันอย่างสมบูรณ์ก็ตาม แต่จากการวิเคราะห์สถานการณ์และการดำเนินการของรัฐที่ผ่านมา เห็นว่า รัฐบาลมิได้มีความจริงจัง จริงจัง ที่จะประกันสิทธิดังกล่าว เป็นเพียงแต่การแก้ไขปัญหาปลายเหตุเมื่อเกิดความเสียหาย โดยมิได้มีการวิเคราะห์และแก้ไขสาเหตุ จึงมีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาขึ้นซ้ำอีก ดังนั้น ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการที่รัฐบาลไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๗ วรรคสอง สะท้อนว่ารัฐบาลพร้อมที่จะดำเนินการตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน ใน ๓ ประการ กล่าวคือ

๑) รัฐบาลบกร่องในการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐในการเคารพ (Obligation to Respect) ที่จะไม่ไปละเมิด หรือดำเนินการกีดกัน เป็นอุปสรรคในการที่ประชาชนจะเข้าถึงหรือได้รับสิทธิดังกล่าว รัฐบาลมิได้ใช้ดุลพินิจที่รอบคอบ (Due Diligence Standards) ในการกำหนดนโยบายที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน มุ่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ จนขาดความสมดุล ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิทธิในการเข้าถึงสุขภาพที่ดี ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพ และสิ่งแวดล้อมที่ดี

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมิได้เคารพสิทธิเชิงกระบวนการ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐบาลสามารถดำเนินการได้ทันที การที่รัฐบาลไม่ดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ภายในระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ หรือแม้แต่ดำเนินการแล้ว เช่น การจัดทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ก็ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเพียงการดำเนินการตามแบบพิธีเท่านั้น ซึ่งทำให้สิทธิดังกล่าวไม่ได้รับการเคารพ

๒) รัฐบาลบกร่องในการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐในการปกป้อง คุ้มครอง (Obligation to Protect) โดยรัฐบาลขาดระบบ มาตรการ และกลไกในการปกป้องสิทธิของประชาชนในชุมชน อันเกิดจากการกระทำของภาคเอกชนและอุตสาหกรรม โดยเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น ดังที่ได้กล่าวในหัวข้อที่ ๓ แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ เช่น การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ไม่ได้ดำเนินการมาตรการป้องกันอย่างเพียงพอ (Adequate Precautionary Measures) ในการป้องกันปัญหา รัฐบาลไม่ได้วางแนวทางและหรือบังคับใช้กฎหมายและระเบียบอย่างเพียงพอ

ในการควบคุมการดำเนินงานของภาคอุตสาหกรรม ขาดการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย และขาดการดำเนินมาตรการลงโทษที่จริงจังเพื่อยับยั้งมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายหรือมาตรฐานต่างๆ การที่รัฐบาลไม่สามารถป้องกันมิให้เกิดการละเมิดหรือคุกคามจากผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมต่อสิทธิของประชาชนและชุมชน เห็นได้จากกรณีที่โรงพยาบาลส่วนใหญ่ที่ตั้งอยู่ใกล้เขตนิคมอุตสาหกรรมในประเทศไทย ขาดความพร้อมในการเตรียมรับอุบัติเหตุสารเคมีและวัตถุอันตราย ทั้งในด้านการบริหารจัดการ การป้องกันการปนเปื้อนสารเคมี และการเตรียมบุคลากร ตลอดจนการเก็บรวบรวมฐานข้อมูลที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของพื้นที่ ทั้งที่รัฐบาลอยู่ในวิสัยที่จะสามารถจะดำเนินการได้ นั้น ถือเป็นความบกพร่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีการประกาศกำหนดประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทำให้โครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง แต่ไม่มีการระบุไว้ในประกาศ สามารถดำเนินการได้ต่อไปโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงไม่สามารถคุ้มครองสิทธิชุมชนอย่างแท้จริง

แม้รัฐบาลจะตั้งคณะกรรมการสี่ฝ่ายเพื่อหาแนวทางและมาตรการในการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีการไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอและข้อตกลง อีกทั้งยังใช้กลไกที่ไม่สามารถตรวจสอบความโปร่งใสและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.) ในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการวินิจฉัยข้อร้องเรียนสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ เป็นกลไกที่กำหนดเกณฑ์มาตรฐานโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงแทน เป็นต้น

๓) รัฐบาลบกพร่องในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเพียงพอที่จะทำให้สิทธิของบุคคลและชุมชนในพื้นที่เกิดผลและเป็นจริงขึ้นได้ในเวลาที่เหมาะสม (Obligation to Fulfill) ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลมิได้ดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเพียงพอในการทำให้สิทธิของประชาชนและชุมชนในพื้นที่มาบตาพุดให้เกิดขึ้นเป็นจริง ดังกรณีต่อไปนี้

รัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการวางนโยบายหรือมาตรการที่จำเป็นและเพียงพอที่จะสนับสนุนให้ประชาชนได้สามารถใช้สิทธิได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ยังพบว่ารัฐบาลขาดการดำเนินการที่จริงจังต่อเนื่องที่จะทำให้ผู้ประกอบการได้ตระหนักถึงสิทธิของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ รัฐบาลไม่ได้จัดกระบวนการเพื่ออำนวยความสะดวก (Facilitate) ในการดูแลประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ เช่น กรณีรัฐบาลไม่ได้กำหนดแนวทาง และ/หรือมาตรการช่วยเหลือประชาชนในการพิสูจน์ว่า โครงการหรือกิจการใดเป็นโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งที่ภาระในการพิสูจน์ในเรื่องนี้มีความยุ่งยาก ซับซ้อน ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญทางเทคนิควิชาการหลายด้าน แต่ปัจจุบัน รัฐบาลได้ผลักภาระให้ประชาชนในการพิสูจน์กรณีที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจการใดที่ไม่อยู่ใน ๑๑ ประเภทโครงการหรือกิจการ (ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่

๓๓ สิงหาคม ๒๕๕๓) รวมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบและประสงค์จะเรียกร้องให้เจ้าของโครงการหรือกิจการต้องปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง หรือให้มีการชดเชยความเสียหายจากผลกระทบ ทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบต้องร้องเรียนและฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องสิทธิของตนเอง ดังเช่นกรณีการร้องเรียนของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก และกรณีสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน สมาคมสมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กับพวก รวม ๔๓ คน ได้ยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐ ๘ หน่วยงาน

รัฐบาลมิได้จัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ หรือกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้เกิดการฟื้นฟู เยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิม หรือใกล้เคียงกับสภาพเดิม หรือทำให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิได้รับความพึงพอใจอย่างแท้จริง ดังกรณีการออกประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ (เอกสารท้ายประกาศ) กำหนดแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ โดยกำหนดให้มีการระดมมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชย ตลอดจนการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมถึงแผนการชดเชยความเสียหายดังกล่าว แต่กลับไม่ได้กำหนดให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับการคำนวณ ค่าชดเชยและการเยียวยา รวมทั้งระยะเวลาการจ่ายเงิน ทำให้สิทธิของประชาชนในการได้รับการเยียวยาไม่ได้เกิดขึ้นจริง

รัฐบาลขาดการสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนได้มีศักยภาพที่จะเข้าถึงหรือใช้สิทธิต่างๆ ได้อย่างเต็มที่และมีความหมาย ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความเข้าใจ ความตระหนักหรือการเสริมสร้างศักยภาพที่ประชาชนสามารถจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในลักษณะที่จะคุ้มครองสิทธิของชุมชนได้อย่างเต็มที่

๕.๑.๒ เจตนารมณ์ที่แท้จริงของมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ การคุ้มครองสิทธิชุมชน

๑) เจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิชุมชนที่มีใช้กระบวนการออกใบอนุญาต

เจตนารมณ์ที่แท้จริงของมาตรา ๖๗ ประกอบกับมาตรา ๖๖ คือ การมุ่งรับรองและคุ้มครองทั้ง “สิทธิของบุคคล (Individual Right)” และ “สิทธิชุมชน (Community Right)” โดยสิทธิในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง เป็น “สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วม (Right to Participate)” ไม่ใช่ “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” ซึ่งมีลักษณะเป็น “สิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive Right)” ที่ยังไม่ได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายภายในของไทย คงมีแต่เพียงระบุไว้ในฐานะที่เป็น “วัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย (Objective or Goal)” ของเรื่องอื่น หรือบัญญัติไว้แต่สิทธิประเภทอื่นที่มีลักษณะเป็น “สิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Right)” อันเป็นช่องทางที่จะนำไปสู่สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งเป็นสิทธิเชิงเนื้อหาอีกขั้นหนึ่งต่อไปในอนาคต

บทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของสิทธิเรื่องอื่น ส่วนมาตรา ๖๗ วรรคสอง รับรองสิทธิเชิงกระบวนการเพื่อเป็นช่องทางที่จะนำไปสู่สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกำหนด

ไว้ในกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ใช้เป็นช่องทางที่จะนำไปสู่สิทธิในวรรคหนึ่งของมาตราเดียวกัน และเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วม กับ ๒ ฝ่าย คือ ร่วมกับรัฐ และร่วมกับชุมชน ในการกระทำ ๓ เรื่อง ดังนี้

- (๑) ร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ
- (๒) ร่วมในการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ
- (๓) ร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แม้กฎหมายจะใช้ถ้อยคำตอนหนึ่งในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่งว่า “เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต” ก็ไม่ได้ทำให้บุคคลมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี เพราะถ้อยคำดังกล่าวเป็นเพียงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของสิทธิอีกเรื่องหนึ่งของบุคคล นั่นก็คือ “สิทธิที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐและชุมชน” ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา ได้ประโยชน์ และคุ้มครองส่งเสริมรักษา ๓ สิ่ง ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

ส่วน “สิทธิชุมชน” นั้น เป็นสิทธิเชิงกลุ่ม (Group Right or Collective Right) ที่มีวิวัฒนาการมาจากจารีตประเพณีและได้นำมารับรองอย่างเป็นทางการไว้ในกฎหมายบ้านเมือง โดย “สิทธิ” ของ “ชุมชน” บัญญัติไว้อย่างแจ่มชัด ในมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรคสาม ทำให้ชุมชนมีสิทธิในเรื่องต่อไปนี้

- (๑) สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่นและของชาติ
- (๒) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน
- (๓) สิทธิในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน
- (๔) สิทธิในการ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน

(๕) สิทธิในการฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๗

เจตนารมณ์เฉพาะของมาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงเป็นกรณีที่ต้องการให้ความคุ้มครอง “ชุมชน” โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผลกระทบที่อาจเกิดต่อชุมชนอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชนในชุมชน ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงบัญญัติในเชิงห้ามกระทำการ ไว้ก่อน โดยมีข้อยกเว้นว่าหากได้ดำเนินการตามเงื่อนไขต่างๆ ที่กฎหมายกำหนด จึงจะให้ได้ เมื่อแปลความในทางกลับกัน จึงมีผู้แปลว่าหากดำเนินการตามเงื่อนไขในมาตรา ๖๗ วรรคสอง ครบถ้วนทุกประการแล้วก็จะ “ได้รับอนุญาต” ให้ทำได้ จนบางครั้งถึงขนาดแปลความไปว่าบทบัญญัติในวรรคสองนี้เป็นเรื่องของกระบวนการอนุญาต ซึ่งอาจนำไปสู่การตีความแคบลงไปเรื่อยๆ จนในที่สุดไม่สามารถมองเห็นเจตนารมณ์พื้นฐานที่ต้องการจะมุ่งคุ้มครองสิทธิชุมชนเป็นสำคัญ

๒) เจตนารมณ์ในเรื่องผู้มีอำนาจกำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง

โดยที่โครงการหรือกิจกรรมตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีหลักสำคัญว่าห้ามดำเนินการ ทำให้เห็นได้ว่า โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อประชาชนเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อผู้ประกอบการและภาครัฐอีกด้วย ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจกำหนดโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวเพื่อใช้เป็นมาตรฐานเบื้องต้นว่าโครงการหรือกิจกรรมประเภทใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ จึงเป็นผู้ที่มีความสำคัญที่จะต้องพิจารณาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย โดยพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้มีการกำหนดเรื่องนี้ไว้ในคราวแรก

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการบัญญัติเรื่อง องค์การอิสระสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จากรายงานการศึกษา เรื่อง “รูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม” ของคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล และรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร ในส่วนที่เกี่ยวข้อง คือ รายงานฯ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ นั้น สามารถสรุปความได้ว่า โดยหลักการนั้นผู้ร่างรัฐธรรมนูญห้ามดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม หากห้ามดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพไว้โดยเด็ดขาด ก็อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมใดๆ ได้เลย โดยเฉพาะโครงการหรือกิจกรรมที่ควรมีเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วยเหตุนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติคำว่า “เกินสมควร” ไว้เพื่อเป็นเกณฑ์ชี้ว่าการกระทำสิ่งนั้นหากไม่เกินสมควรก็สามารถกระทำได้ แต่คำว่า “เกินสมควร” นี้ ก็ยังมีข้อถกเถียงในประเด็นที่ว่า แค่นั้น อย่างไร จึงจะเรียกได้ว่าเกินสมควรแล้ว จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกองค์การอิสระขึ้นมาเป็นผู้ให้ความเห็นประกอบ

เมื่อพิจารณาจากการอภิปรายบทบัญญัติแห่ง (ร่าง) รัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่าแท้จริงแล้วเดิมผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้องค์การอิสระเป็นกลไกกลางในการบอกกล่าวว่าการกระทำใดเป็นการกระทำที่เรียกได้ว่า “เกินสมควร” หรือ โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน “เกินสมควร” หรือ “อย่างรุนแรง”

หมายความว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้องค์การอิสระเป็นกลไกหรือผู้พิจารณากำหนดว่า โครงการหรือกิจกรรมใดที่เรียกว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ต่อชุมชน โดยเกินค่ามาตรฐานไปอย่างมาก โดยองค์การอิสระไม่น่าจะเป็นเพียงผู้ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการว่า โครงการหรือกิจกรรมนั้นมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรงหรือไม่เท่านั้น แต่น่าจะหมายความรวมถึง เป็นผู้วางมาตรฐานเบื้องต้นในการกำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่มีลักษณะเข้าข่ายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรงด้วย

จากข้อพิจารณาข้างต้น จึงเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้มืองค์การอิสระเพื่อทำหน้าที่พิจารณากำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่เข้าข่ายตามมาตรา ๖๗

วรรคสอง อีกทั้งมีข้อสังเกตว่า หากใช้กลไกคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของโครงการหรือเกี่ยวข้องกับโครงการด้วย และเป็นองค์กรที่จะต้องถูกตรวจสอบถ่วงดุลการตัดสินใจจากองค์การอิสระสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะเลือกประกาศกำหนดประเภทโครงการอย่างจำกัด และการที่ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะต้องถูกถ่วงดุลการตัดสินใจจากองค์การอิสระ เป็นผู้กำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นกรอบให้องค์การอิสระทำงาน ย่อมกระทบต่อ “ความเป็นอิสระ” ของ “องค์การอิสระ” ตั้งแต่ก่อนเริ่มทำงาน อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับองค์การอิสระดังกล่าว แม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์การอิสระ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ เรื่อง การประกาศการจัดตั้งองค์การอิสระ เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่องค์การอิสระดังกล่าวเป็นเพียงองค์การอิสระเฉพาะกาลในระหว่างที่กฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังไม่มีการประกาศใช้บังคับเท่านั้น

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรเร่งดำเนินการจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การอิสระให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ซึ่งควรจะเสร็จสิ้นไปตั้งแต่ภายหลังครบหนึ่งปี นับแต่คณะรัฐมนตรีชุดแรกที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แล้ว

๕.๑.๓ ผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนมาบตาพุด อันเนื่องจากการไม่ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรคสอง มีเจตนารมณ์ให้ความคุ้มครอง “ชุมชน” โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผลกระทบที่อาจเกิดต่อชุมชน อันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของประชาชนในชุมชน แต่ในกรณีการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงในจังหวัดระยอง ตามข้อร้องเรียนของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก ปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารประกอบคำร้องและข้อมูลที่เกี่ยวข้องว่า รัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองชุมชนจากผลกระทบอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ของประชาชน ในพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่โดยรอบในจังหวัดระยองให้เกิดผลเป็นจริง ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวยังเผชิญกับปัญหาวิกฤติด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพะถึงแม้ว่าจะได้ประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษแล้ว ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนมาบตาพุดในการที่จะดำรงชีวิอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

๑) ชุมชนได้รับมลพิษเพิ่มขึ้นโดยขาดการควบคุมที่รอบคอบ โดยเฉพาะในพื้นที่มาบตาพุด และพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษและอยู่ในระหว่างการดำเนินการลดมลพิษ เพราะอาจมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษเพิ่มขึ้น ชุมชนจึงมีความเสี่ยงที่จะได้รับสารเคมีที่มีพิษเพิ่มขึ้นจากเดิม ทั้งที่พบว่ามีสารพิษสูงเกินเกณฑ์มาตรฐานอยู่แล้ว เช่น มีสารก่อมะเร็งกลุ่มสารอินทรีย์ระเหยง่ายสูงเกินเกณฑ์มาตรฐานในอากาศ และพบโลหะหนักซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งในน้ำและดินสูงเกินเกณฑ์มาตรฐาน รวมทั้งขาดบ่อขยะกำจัดสารพิษในพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของโรงงานที่เพิ่มขึ้นด้วย

ดังนั้น สิทธิของชุมชนในพื้นที่นี้จึงได้รับผลกระทบ คือ ไม่สามารถดำรงชีพได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต เพราะชุมชนจะได้รับสารพิษจากโรงงานเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างในด้านเสียง ฝุ่น การจราจร และจำนวนคนงานที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่เพิ่มขึ้นโดยขาดมาตรการเฝ้าระวังผลกระทบที่รอบคอบ

๒) ชุมชนมีความเสี่ยงต่ออันตรายจากอุบัติเหตุของโรงงานเพิ่มขึ้น โดยที่รัฐบาลไม่ได้ใช้มาตรการป้องกันที่รอบคอบไว้ก่อน เพราะในพื้นที่เหล่านี้มีสถิติของการเกิดอุบัติเหตุของโรงงานบ่อยครั้งและขาดมาตรการฉุกเฉินรองรับอุบัติเหตุที่ได้มาตรฐาน เช่น การรั่วไหลของสารเคมี การลุกไหม้ในพื้นที่โรงงาน รถบรรทุกสารเคมีคว่ำ และมีควันพิษปล่อยออกจากโรงงานจำนวนมากจากความผิดพลาดของกระบวนการผลิต ทำให้ชุมชนดำรงชีพอย่างไม่ปกติและต้องอยู่ด้วยความหวาดผวาดังนั้น เมื่อมีเสียงดังและมีกลุ่มควันที่ผิดปกติ ชุมชนจะรีบอพยพเด็กและผู้สูงอายุออกจากที่อยู่อาศัยทันที ทำให้ไม่สามารถดำรงชีพให้เป็นปกติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเพิ่มขึ้นของโรงงานยังมีผลให้มีโรงงานจำนวนหนึ่งตั้งอยู่ติดชุมชนมากโดยไม่มีพื้นที่กันชน (buffer zone) รัฐบาลควรกำหนดระยะห่างของโรงงานจากชุมชนไว้ในระยะที่ปลอดภัย ทั้งที่ชุมชนอยู่ในเขตที่รัฐประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตามคำพิพากษาของศาล รวมทั้งศาลได้วินิจฉัยว่า ปัญหาความเสียหายต่อชุมชนทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพในพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ต่อเนื่องยังคงมีอยู่และยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นที่ประจักษ์และยอมรับกันในสังคมไทย

๓) การประกอบอาชีพเกษตรกรรมและประมงของชุมชนได้รับผลกระทบเนื่องจากโรงงานปล่อยความร้อนสู่บรรยากาศเพิ่มขึ้น รวมทั้งไอระเหยและฝุ่นละอองของสารเคมีในอากาศถูกชะโดยน้ำค้างและน้ำฝนตกลงบนพืชสวนและพืชไร่ ทำให้ผลผลิตลดลงและมีลักษณะของผลผลิตที่ผิดปกติ ไม่สามารถจำหน่ายได้ นอกจากนี้โรงงานยังปล่อยน้ำทิ้งที่ปนเปื้อนของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม ถึงแม้การปล่อยของเสียของแต่ละโรงงานจะมีการควบคุมไม่ให้สูงเกินมาตรฐาน แต่เมื่อมีการปล่อยของเสียจำนวนมากจากหลายโรงงานลงแหล่งน้ำ พบว่าแหล่งน้ำธรรมชาติไม่สามารถรองรับปริมาณของเสียที่เพิ่มขึ้นได้ จึงมีปริมาณของเสียที่เป็นสารก่อมะเร็งสะสมอยู่ในตะกอนดินในลำคลอง และได้ทะเลในบางพื้นที่ของเขตควบคุมมลพิษ ทำให้การประกอบอาชีพของชาวประมงชายฝั่งได้รับผลกระทบ

๔) ชุมชนไม่ได้รับทราบข้อมูลของโรงงานที่ครบถ้วน ทำให้ไม่สามารถวางแผนเฝ้าระวังและป้องกันชุมชนให้ปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะโรงงานที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยไม่ต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

(EIA/HIA) นั้น มีการเปิดเผยข้อมูลของโรงงานน้อยกว่าการทำ EIA/HIA ชุมชนจึงขาดข้อมูลที่สามารนำไปใช้ประโยชน์ในด้านการป้องกันผลกระทบจากโรงงาน เช่น ถ้าโรงพยาบาลมีข้อมูลสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะทำให้สามารถใช้ในการวางแผนรักษาผู้ป่วยและรองรับอุบัติเหตุในมาตรการฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากรายงานการวิเคราะห์ข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารของเจ้าของโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในขั้นตอนต่างๆ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการศึกษารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พบว่าจาก ๓๕ โครงการ มีสารก่อมะเร็งกลุ่ม ๑ จำนวน ๑๔ โครงการ สารก่อมะเร็งกลุ่ม ๒A จำนวน ๒ โครงการ และสารก่อมะเร็งกลุ่ม ๒B จำนวน ๕ โครงการ โดยบางโครงการมีสารก่อมะเร็งทั้ง ๒ กลุ่ม คือ กลุ่ม ๑ และ ๒A หรือ กลุ่ม ๑ และ กลุ่ม ๒B นอกจากนี้ มีการระบุว่าสารเคมีที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจ ๓๔ โครงการ ระบบประสาท ๒๕ โครงการ ระบบสืบพันธุ์ ๑๐ โครงการ ทารกในครรภ์ ๔ โครงการ ระบบเลือด ๑๘ โครงการ ดับ ๒๕ โครงการ ไต ๒๕ โครงการ ผิวหนัง ๓๓ โครงการ และดวงตา ๓๓ โครงการ จึงเห็นได้ว่ารายงาน EIA/HIA ดังกล่าว มีข้อมูลสำคัญที่ชุมชน แพทย์ และผู้เกี่ยวข้องควรได้รับทราบ เพื่อใช้ในการวางแผนลดผลกระทบและเฝ้าระวังติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อชุมชน ดังนั้น การกำหนดให้โครงการเหล่านี้จัดทำรายงานเฉพาะ EIA จึงเป็นการกระทบต่อสิทธิของชุมชนในด้านการรับรู้ข่าวสารที่จำเป็นต่อชุมชน

๔) ชุมชนขาดมาตรการป้องกันที่ดีจากเจ้าของโรงงาน ในขั้นตอนการทำรายงาน EIA/HIA ได้กำหนดการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้ ๓ ครั้ง ทำให้ชุมชนสามารถใช้สิทธิในการร่วมเวทีโดยกำหนดให้โรงงานต้องเพิ่มมาตรการลดผลกระทบต่อชุมชน โดยเฉพาะกรณีพบว่าสารพิษเหล่านั้น มีอยู่ในปริมาณมากและสูงเกินเกณฑ์มาตรฐานอยู่แล้ว รวมทั้งเป็นสารพิษที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชน ดังนั้น ในเวทีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงมีการเรียกร้องให้โรงงานมีมาตรการลดมลพิษ เช่น โรงงานที่มีการปล่อยก๊าซไนโตรเจนออกไซด์หลายชนิด หรือที่เรียกรวมๆ กันว่า น็อกซ์ (NO_x) ซึ่งมีผลต่อระบบทางเดินหายใจ และจะก่อให้เกิดผลกระทบมากขึ้นในรายที่เป็นโรคในระบบทางเดินหายใจอยู่แล้ว รวมทั้งมีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของปอด ทำให้เจ้าของโครงการต้องลงทุนด้านเทคโนโลยี เช่น เลือกใช้เตาเผาที่ลดการปล่อยน็อกซ์ออกสู่บรรยากาศ (Low NO_x Burner)

๖) ชุมชนขาดการเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพที่ดีจากภาครัฐและเจ้าของโรงงาน เพราะขาดข้อมูลที่เป็นปัจจุบันของผลการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมและข้อมูลประชากรในชุมชน โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มเสี่ยง ขาดข้อมูลผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ ทำให้รัฐและเจ้าของโรงงานมีการกำหนดมาตรการติดตามเฝ้าระวังผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของชุมชนได้ไม่ครบถ้วน อีกทั้งโรงพยาบาลส่วนใหญ่ที่ตั้งอยู่ใกล้เขตนิคมอุตสาหกรรมในประเทศไทย ขาดความพร้อมในการเตรียมรับอุบัติเหตุสารเคมีและวัตถุอันตราย ทั้งในด้านการบริหารจัดการ การป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพจากการปนเปื้อนสารเคมี และการเตรียมบุคลากร โดยขาดการจัดทำแผนและแนวทางรองรับอุบัติเหตุสารเคมีอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร

จากผลกระทบดังกล่าวข้างต้น ในด้านสุขภาวะของชุมชนเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ยังขาดดำเนินการอย่างจริงจังและทันเวลาเพื่อแก้ไขปัญหา ฝุ่นละออง และป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนมาตาพุดในการที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งที่รัฐบาลมีความผูกพันตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑๒ ข้อย่อยที่ ๑ โดยจะต้องรับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและจิตให้มีมาตรฐานสูงสุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องดำเนินการมาตรการต่างๆ ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงสุขลักษณะด้านสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรมในทุกด้าน และจะต้องประกันเสรีภาพที่บุคคลจะสามารถควบคุม ดูแลสุขภาพของตนเองได้โดยไม่ถูกแทรกแซง ตลอดจนการที่ประชาชนพึงจะได้รับระบบการคุ้มครองสุขภาพเพื่อให้มีสุขภาพที่ดีที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ นอกจากนี้ ยังมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการ (Obligations of Conduct) และพันธกรณีที่จะต้องทำให้เกิดผล (Obligations of Result) อีกด้วย กล่าวคือนอกจากรัฐบาลจะไม่สามารถเพิกเฉย ละเลย หรือไม่ดำเนินการใดๆ ที่เหมาะสมภายในภาวะวิสัยที่จะกระทำได้แล้ว รัฐยังมีพันธกรณีในการประกันให้เกิดสิทธิดังกล่าว และต้องดำเนินการภายในระยะเวลาอย่างสมเหตุสมผลและโดยไม่ล่าช้า

๕.๑.๔ ผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน ผลประโยชน์ของชาติ ในทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสวัสดิภาพของประชาชน ยังไม่ได้รับความสำคัญในลำดับแรก

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังไม่ได้บัญญัติเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” ในฐานะสิทธิเชิงเนื้อหาไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๖๗ แต่ก็ได้บัญญัติไว้ในเรื่อง “สิทธิในการมีส่วนร่วม” และ “สิทธิในการแสดงความคิดเห็น” ในมาตรา ๖๗ ในฐานะที่เป็นสิทธิเชิงกระบวนการ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวเป็นการบัญญัติในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยอาศัย “สิทธิเชิงกระบวนการ” เป็นเครื่องมือในการนำพาจากระดับกระบวนการไปสู่ระดับเนื้อหาหรือนำไปสู่การพัฒนาให้ได้มาซึ่ง “สิทธิเชิงเนื้อหา” ในที่สุด โดยตลอดเส้นทางของการใช้สิทธิเชิงกระบวนการดังกล่าว ประชาชนหรือชุมชนผู้ใช้สิทธิได้มีโอกาสสร้างความพร้อมและเพิ่มศักยภาพในการค่อยๆ ยกระดับจากการเป็น “ผู้ใช้สิทธิเชิงกระบวนการที่มีคุณภาพ” ไปสู่การเป็น “ผู้ใช้สิทธิเชิงเนื้อหาที่มีคุณภาพ” อย่างเป็นธรรมชาติ

เนื่องจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๑๒ ว่าด้วยเรื่องสิทธิชุมชน คือ การปกป้องคุ้มครอง “สิทธิชุมชน” ที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตและคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ไม่ใช่ปกป้องคุ้มครอง “ประโยชน์อุตสาหกรรม” เป็นหลัก ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๖ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ มาตรา ๔๓ บัญญัติเป็นข้อยกเว้นในวรรคสอง มีเนื้อหาโดยสรุปว่า เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามวรรคหนึ่งอาจถูกจำกัดได้หากเป็นไปเพื่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม หรือสวัสดิภาพของประชาชน ดังนั้น ผลประโยชน์ของภาคอุตสาหกรรมจึงอาจถูกจำกัดลงได้หากทำไปเพื่อผลประโยชน์ของชาติในเรื่องสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสวัสดิภาพของประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น ในการประชุมคณะกรรมการ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ ที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นว่า โครงการและกิจกรรมที่จะกระทำได้นั้นต้องไม่กระทบกับสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิต เกินสมควร โดยมีข้อยกเว้นให้ดำเนินโครงการและกิจกรรมประเภทที่เป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์เท่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว มาตรา ๒๕๗ วรรคสอง กำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไว้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องคำนึงถึง “ผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน” ประกอบด้วย

ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ คือ ผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน ผลประโยชน์ของชาติในเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และสวัสดิภาพของประชาชน ยังไม่ได้รับความสำคัญมากเท่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์ของภาคอุตสาหกรรม ขณะเดียวกัน ความเข้าใจเรื่องความเกี่ยวเนื่องระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิทธิที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ความเข้าใจคำว่า “สิทธิชุมชน” ยังมีจำกัด ก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินการปกป้องคุ้มครองสิทธิชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม การให้น้ำหนักแก่ผลประโยชน์ผิดที่ ประกอบกับข้อจำกัดในความเข้าใจเรื่องสิทธิ นำไปสู่การบริหารราชการและการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารที่ทำไปตามแบบพิธี เพียงให้เกิดกระบวนการอนุญาตตามมา โดยไม่ได้ให้ความสนใจกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิชุมชนมากเท่ากับการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

๕.๑.๕ การกำหนดนโยบายและการใช้กฎหมายขัดกับหลักธรรมาภิบาลที่ดี

ประเทศไทยได้สร้างระบบบริหารราชการภายใต้หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น ส่งผลต่อการเพิ่มหลักประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยภาครัฐมีการบริหารจัดการที่โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนมากขึ้น **หลักธรรมาภิบาลที่ดี** ประกอบด้วย **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** **หลักคุณธรรม (Morality)** **หลักความโปร่งใส (Transparency)** **หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation)** **หลักความรับผิดชอบ (Accountability)** และ **หลักความคุ้มค่า (Effectiveness)** หลักธรรมาภิบาลที่ดีได้นำเข้ามาใช้ในระบบราชการไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยวางหลักการดังกล่าวไว้ในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นครั้งแรกที่กำหนดให้รัฐต้องจัดระบบงานของรัฐและระบบราชการให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และควรมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน แต่ปัญหาของระบบราชการก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป

ต่อมา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓/๑ ได้บัญญัติถึงแนวทางการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาล โดยในวรรคท้ายของมาตรา ๓/๑ ระบุว่าให้นำหลักธรรมาภิบาลไปขยายความในพระราชกฤษฎีกา จึงมีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อพิจารณาเรื่องร้องเรียนของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก คือ บทบัญญัติในหมวด ๒

ที่กำหนดให้การบริหารราชการจะต้องทำไปเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ในการนี้ ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการที่ดี แต่ในสภาพความเป็นจริง สิทธิของชุมชนมาบตาพุด ถูกกระทบในด้านต่างๆ ได้แก่ ๑) ได้รับมลพิษเพิ่มขึ้นโดยขาดการควบคุมที่รอบคอบ ๒) มีความเสี่ยงต่ออันตรายจากอุบัติเหตุของโรงงานเพิ่มขึ้น ๓) การประกอบอาชีพเกษตรกรรมและประมงของชุมชน ได้รับผลกระทบ ๔) ไม่ได้รับทราบข้อมูลของโรงงานที่ครบถ้วน ๕) ขาดมาตรการป้องกันที่ดีจากเจ้าของโรงงาน และ ๖) ขาดการเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพที่ดีจากภาครัฐและเจ้าของโรงงาน

ในกรณีผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนมาบตาพุดข้างต้น มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

๑) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ ซึ่งกำหนดว่า “การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน” หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคม ส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ แต่การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุดที่ผ่านมา รัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการลงทุน การประกอบอุตสาหกรรม เพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเหนือกว่าการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และละเลยเพิกเฉยต่อประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่แหล่งอุตสาหกรรมต่างๆ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เร่งดำเนินการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ทั้งที่ปัญหาผลกระทบต่อชุมชนจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด และพื้นที่อื่นๆ ที่มีปัญหาผลกระทบในลักษณะเดียวกัน เช่น กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหิน อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง การทำเหมืองสังกะสี อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นต้น ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

ในกรณีการประกอบกิจการอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ผู้ว่ากรมนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือผู้ซึ่งผู้ว่ากรมมอบหมาย มีอำนาจตามมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการ การปลูกสร้างอาคาร การตั้งโรงงาน และการประกอบกิจการโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) มีอำนาจตามมาตรา ๔๓ ในการสั่งระงับการก่อสร้าง แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารที่มีการปลูกสร้างโดยมิได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๒ หรือในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารผิดจากแผนผังแบบก่อสร้างหรือรายการที่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต ซึ่ง กนอ.จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยกรมนั้น แต่ในทางปฏิบัติพบว่ายังคงมีปัญหาในเรื่องการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่มาบตาพุดจนเกิดผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชนอย่างรุนแรง ดังที่ปรากฏตามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์มลพิษที่มาบตาพุดดังกล่าวข้างต้น

๒) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา แต่เมื่อพิจารณาการดำเนินการของรัฐบาล

และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด ซึ่งมีความพยายามที่จะตอบสนองต่อภาคเอกชนผู้ประกอบการอุตสาหกรรม โดยให้มีการขยายพื้นที่อุตสาหกรรม และยอมรับรายงานผลการศึกษาที่สรุปว่าพื้นที่มาบตาพุดยังมีศักยภาพในการรองรับอุตสาหกรรม ทั้งที่ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพของชุมชนอย่างรุนแรง จึงไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน การสร้างเสริมสุขภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน การใช้ที่ดินที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการบริหารจัดการน้ำและทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๐ (๒) และมาตรา ๘๕

๓) การปฏิบัติการกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น แต่การที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีมติเห็นชอบให้กำหนดประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จำนวน ๑๑ รายการ ทำให้โครงการหรือกิจการหลายประเภทไม่เข้าข่ายต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า อาจมีผลในทางที่เป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในกรณีที่ถูกฟ้องจากผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด เกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง โดยไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง

๔) ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น แต่ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสี่ฝ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง และคณะกรรมการดังกล่าวได้ศึกษาข้อมูลผลการศึกษาและข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้องและจัดให้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ รวม ๖ ครั้ง จากนั้นได้จัดทำข้อเสนอโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จำนวน ๑๘ รายการ แต่ในการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ รัฐบาลกลับเร่งดำเนินการโดยอาศัยมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดประเภทและขนาดโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ เพียง ๑๑ รายการ โดยละเลยต่อข้อเสนอหลายประการของคณะกรรมการสี่ฝ่าย ทำให้กระบวนการประกาศกำหนดประเภทและขนาดโครงการดังกล่าวขาดความโปร่งใส และมีได้มีที่มาจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ประการสำคัญคือ ในการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน ก่อนเริ่มดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพให้ความเห็นประกอบ

ก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว แต่ปรากฏว่า การจัดทำและเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เป็นไปอย่างล่าช้า ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๓ วรรคหนึ่ง (๑) จึงทำให้ยังไม่มีมีการปรับปรุง/แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้สอดคล้องกับการมีองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วย เช่น มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังมิได้บัญญัติถึงความเชื่อมโยงในเรื่องการให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตามนัยมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ กับอำนาจในการประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงาน EIA /HIA เป็นต้น

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่า ในการพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีรัฐบาลกำหนดนโยบายและสร้างกลไกรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้นมากมาย แต่ละเลยการพัฒนากลไกการจัดการสิ่งแวดล้อม และการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อการจัดการปัญหาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งการส่งเสริมให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งจะส่งผลให้สิทธิต่างๆ ของประชาชน ในการเข้าถึงซึ่งสุขภาพที่ดี ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดีเกิดขึ้นได้จริง เห็นได้จากกรณีที่มีร่างกฎหมายที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชนยังค้างการพิจารณาหรือไม่ได้รับการพิจารณาหลังจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ พ.ศ. ค้างการพิจารณาในชั้นการดำเนินการของวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ไม่ได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี และจากข้อมูลสถานการณ์ปัญหาและผลกระทบด้านสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน จากมลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง และปัญหาในลักษณะเดียวกันที่เกิดขึ้นในอีกหลายพื้นที่ของประเทศ ทำให้เห็นว่ากลไกการจัดการสิ่งแวดล้อมในลักษณะของการควบคุมและกำกับโดยการออกกฎหมายบังคับหรือการกำหนดให้ปล่อยมลพิษได้ในระดับเกณฑ์มาตรฐาน ยังไม่เพียงพอที่จะจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรให้ความสนใจกลไกอีกประเภทหนึ่ง คือ มาตรการสร้างแรงจูงใจให้ลดการทำลายสิ่งแวดล้อมด้วยการนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบำบัด (Polluter Pays Principle : PPP) ซึ่งเป็นมาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีการนำมาใช้ในหลายประเทศ อันจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ก่อมลพิษ ผู้ประกอบการให้ความสนใจการลงทุนเพื่อการบำบัดของเสียหรือมลพิษก่อนปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านภาษีสิ่งแวดล้อม ดังที่ปรากฏว่า ในปัจจุบันหลายฝ่ายได้มีความพยายามเสนอให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยภาษีสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้บังคับในประเทศไทย

๕.๑.๖ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารมีจำนวนมาก ประกาศใช้ได้ง่าย ไม่มีการตรวจสอบ และใช้เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล

พระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติมักมีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายฉบับนั้นมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา

กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบต่างๆ เพื่อกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามหลักการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินั้น โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป การที่พระราชบัญญัติทุกฉบับต่างเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองมากขึ้น ผลที่ตามมา คือ ทำให้กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารมีจำนวนมากขึ้น ประกาศใช้ได้ง่าย ไม่มีการตรวจสอบ และบางครั้งใช้การออกกฎหมายลำดับรองในลักษณะดังกล่าวเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้ง ๓ ฉบับ ดังที่กล่าวมาข้างต้น

ประเด็นที่พิจารณาได้จากเรื่องราวเรียนของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกที่ว่า การที่รัฐบาลออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ นั้น เป็นการกระทำที่มีลักษณะทำตามแบบพิธี โดยหวังแต่เพียงให้มีการออกประกาศเพื่อนำไปสู่การประกาศในราชกิจจานุเบกษา และใช้เป็นหลักฐานนำเสนอศาลปกครองกลางต่อไปนั้น อาจพิจารณาได้ว่า ในการออกกฎหมายดังกล่าวฝ่ายบริหารได้ยึดกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเป็นเป้าหมายปลายทาง (ends) แทนที่จะใช้เป็นวิธีการ (means) ซึ่งนอกจากจะมีผลกระทบต่อประชาชนแล้ว ยังเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ดีอีกด้วย

ในเมื่อเจตนารมณ์ของมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่ใช่การสร้างระบบการให้อนุญาตตามที่มีผู้เข้าใจคลาดเคลื่อน หากแต่เป็นการสร้างกระบวนการต่างๆ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิชุมชน ดังนั้น การที่รัฐบาลออกประกาศดังกล่าวเพียงเพื่อแบบพิธีก็เท่ากับว่ารัฐบาลยังไม่ได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงยังคงมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการออกกฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ หากปล่อยเลยผ่านไปโดยไม่ปราศจากการตรวจสอบ กฎหมายของฝ่ายบริหารที่ออกมาในลักษณะดังกล่าวจะมีมากขึ้น และไม่มีการยกเลิกเพิกถอน

การที่รัฐบาลออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ โดยมุ่งที่จะทำตามแบบพิธี ทำให้ประกาศฉบับดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความถูกต้องเหมาะสมทั้งในเชิง “เนื้อหา” และ “กระบวนการ” กล่าวคือ

๑) ความไม่ถูกต้องเหมาะสมในเชิง “เนื้อหา”

ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ได้กำหนดประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จำนวน ๑๑ รายการ เพื่อให้โครงการต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงต้องดำเนินการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพให้ความเห็นประกอบ ซึ่งจะช่วยให้การตัดสินใจเพื่อดำเนินโครงการขนาดใหญ่ต่างๆ เป็นไปอย่างรอบคอบ มิใช่ให้ดำเนินโครงการไปก่อนจนเกิดผลกระทบแล้วจึงหาทางเยียวยาแก้ไขในภายหลัง แต่จากข้อมูลการเปรียบเทียบประเภทโครงการหรือกิจการตามข้อเสนอของคณะกรรมการสี่ฝ่าย ที่มีจำนวน ๑๘ รายการ กับประเภทโครงการหรือกิจการตามมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่แนบท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ปรากฏว่า มีการตัดประเภทโครงการหรือกิจการตามข้อเสนอของคณะกรรมการสี่ฝ่าย ออกจำนวน ๗ รายการ ดังรายละเอียดตามข้อ ๓.๒.๒.๒ ข้างต้น

นอกจากนี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเนื้อหาตามข้อเสนอของคณะกรรมการ สี่ฝ่าย อีกหลายรายการ เช่น

- เปลี่ยนการกำหนดขนาดการถมทะเล หรือทะเลสาบ นอกเขตชายฝั่งเดิม ไม่รวมการฟื้นฟูสภาพชายหาด ในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม แหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ แหล่งท่องเที่ยว แหล่งอาชีพท้องถิ่น และกรณีที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ดังกล่าว จากทุกขนาดเป็น ๓๐๐ ไร่ ขึ้นไป
- เปลี่ยนจากสนามบิน และสนามบินที่มีการขยายทางวิ่งที่มีความยาวทางวิ่งตั้งแต่ ๑,๑๐๐ เมตร เป็นโครงการระบบขนส่งทางอากาศที่มีการก่อสร้าง ขยาย หรือเพิ่มทางวิ่งของอากาศยาน ตั้งแต่ ๓,๐๐๐ เมตร ขึ้นไป

- เปลี่ยนรายละเอียดเกี่ยวกับเหมืองใต้ดินจากที่อยู่ในชั้นหินแข็งน้อยกว่า ๘๐ เมกาปาสคาล เป็น เหมืองแร่ใต้ดินเฉพาะที่ออกแบบให้โครงสร้างมีการยุบตัวภายหลังการทำเหมือง โดยไม่มีไม้ค้ำยันและไม่มีการใส่หินวัสดุทดแทนเพื่อป้องกันการยุบตัว

- ตัดเหมืองแร่ทองคำ ออกจากประเภทเหมืองแร่ต่างๆ ที่ใช้ไซยาไนด์หรือปรอทหรือตะกั่วในเตรตในกระบวนการผลิต

ประการสำคัญคือ มีการตัดข้อเสนอของคณะกรรมการสี่ฝ่ายที่ระบุให้มีการ ทบทวนประเภทโครงการทุก ๒ ปี ออกไป ซึ่งอาจมีผลให้ประกาศดังกล่าวไม่ครอบคลุมโครงการหรือ กิจกรรมที่มีการดำเนินการในภายหลัง

การที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ มีการตัดประเภทโครงการหรือกิจการ และเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของประเภท โครงการหรือกิจการตามข้อเสนอของคณะกรรมการสี่ฝ่าย ทำให้การกำหนดประเภทและขนาด โครงการหรือกิจการตามประกาศดังกล่าว ยังไม่ครอบคลุมประเภทโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่อาจ ส่งผลกระทบบ่อยอย่างรุนแรงต่อชุมชน เนื่องจากยังมีโครงการต่างๆ อีกหลายประเภทที่มีแนวโน้ม ส่งผลกระทบบ่อยอย่างรุนแรงต่อชุมชน แต่อาจไม่เข้าข่ายต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง เช่น

- การถมทะเลของโครงการท่าเรือน้ำลึกปากบารา จังหวัดสตูล ที่มีความขัดแย้ง อย่างมากในปัจจุบัน เนื่องจากถมทะเล ๒๔๗ ไร่ ซึ่งต่ำกว่าข้อกำหนดคือ ๓๐๐ ไร่ขึ้นไป

- โครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี ที่มีปัญหาความขัดแย้งมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากออกแบบให้มีเสาค้ำยันและจะใส่เกลือที่กองไว้บนแผ่นดินคั่นทดแทน รวมถึง โครงการเหมืองแร่ใต้ดิน อีก ๕ จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งส่วนใหญ่ล้วนออกแบบให้มีค้ำยัน และมีการใส่วัสดุทดแทนคั่น ทั้งที่เหมืองในลักษณะนี้อาจมีปัญหาการทรุดตัวอยู่และยังมีผลกระทบด้านอื่นๆ ต่อชุมชน

- เหมืองทองคำที่จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดเลย ซึ่งกำลัง มีปัญหาอยู่ในปัจจุบัน หากมีความพยายามหลบเลี่ยงไม่ได้ใช้ไซยาไนด์ในกระบวนการผลิต ก็อาจจะถือว่า ไม่เข้าข่าย

- โครงการขยายสนามบินที่จังหวัดอุดรธานีและจังหวัดมัยย่งสอน กำหนด ทางวิ่งไว้ ๒,๐๐๐ - ๒,๗๐๐ เมตร ไม่เข้าข่าย เนื่องจากประกาศฯ กำหนดไว้ ๓,๐๐๐ เมตร ขึ้นไป

- โครงการผันน้ำเป็นจำนวนมากที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและชุมชน เช่น การผันน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประมาณ ๑๙ โครงการ โครงการผันน้ำในภาคเหนืออีก จำนวนมาก เช่น การผันน้ำแม่จิด-แม่กวัง การผันน้ำกก-น้ำปิง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า “เนื้อหา” ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ยังไม่ครอบคลุมโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ทำให้มีโครงการหรือกิจการอีกจำนวนมากที่ไม่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และไม่อาจถือได้ว่า เป็นการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ซึ่งมีผลกระทบในวงกว้างต่อสิทธิของชุมชน ดังนี้

(๑) ชุมชนมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบมากขึ้นจากโครงการ/กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง เพราะโครงการ/กิจกรรมดังกล่าว มีโอกาสได้รับการอนุญาตให้ดำเนินการเพิ่มขึ้น

(๒) ชุมชนมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบมากขึ้นจากโครงการ/กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่อ่อนไหวประเภทต่างๆ เช่น พื้นที่ต้นน้ำ พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่มรดกโลก เพราะโครงการ/กิจกรรมดังกล่าวมีโอกาสดำเนินการเพิ่มขึ้น

(๓) ชุมชนมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบมากขึ้นจากการที่ประกาศกระทรวงฯ ไม่กำหนดเงื่อนไขเรื่องให้มีการทบทวนประกาศประเภทโครงการ/กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทุกๆ ๒ ปี

(๔) ชุมชนมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบมากขึ้นจากการที่ประกาศกระทรวงฯ ไม่กำหนดกรณีโครงการ/กิจการอื่นๆ เพิ่มเติมนอกเหนือจากที่ประกาศไว้แล้ว หากเป็นกรณีมีหลักฐานและข้อมูลเชิงประจักษ์หรือข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนว่าโครงการ/กิจการอื่นๆ นั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง

๒) ความไม่ถูกต้องเหมาะสมในเชิง “กระบวนการ”

ในการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง นั้น มีการสับเปลี่ยนบทบาทไปมาระหว่าง “คณะรัฐมนตรี” ในฐานะที่เป็นรัฐบาลซึ่งต้องมีความรับผิดชอบทางกฎหมายตามมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญ กับ “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” ในฐานะที่เป็นหน่วยงานนโยบายระดับชาติที่มีอำนาจกำกับดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการสับเปลี่ยนบทบาทไปมาดังกล่าวทำไปเพื่อประโยชน์ในการใช้ช่องทางใดช่องทางหนึ่งเพื่อให้ได้ชื่อว่าได้ดำเนินการตามกฎหมายของอีกช่องทางหนึ่งแล้ว ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจในการประกาศประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่เป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ แต่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่มีอำนาจในการกำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้งสองเรื่องแตกต่างกัน

ในทางปฏิบัติ เมื่อเรื่องใดคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจเพราะเป็นอำนาจของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็ใช้มติคณะรัฐมนตรีในการสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนำเรื่องเสนอที่ประชุมและขอมติจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ เช่น กรณีของกระบวนการในการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ชื่อว่าได้ปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของ รัฐธรรมนูญแล้ว

ในทางตรงข้าม เมื่อเรื่องใดเป็นอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติให้จัดทำประกาศกระทรวงแล้ว แต่นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สั่งให้นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอีก เพื่อให้ ออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีของกระบวนการในการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ชื่อว่าได้ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญแล้ว เพราะมาตราดังกล่าวกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่หน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐอื่น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลในกรณีการออกประกาศกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ซึ่งยังไม่มีความถูกต้อง เหมาะสมทั้งในเชิงเนื้อหาและกระบวนการในการออกประกาศ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตาม พันธกรณีในการเคารพ (Obligation to Respect) สิทธิชุมชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงสมควรมีการพิจารณาทบทวน และปรับปรุงแก้ไขต่อไป

๕. ๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน ตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

จากปัญหาผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อสิทธิชุมชนทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ในพื้นที่มาบตาพุด และพื้นที่อื่นๆ ทั่วประเทศ อันเนื่องมาจาก องค์การของรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความผูกพันที่จะต้องเคารพ (Respect) ปกป้อง (Protect) และ ดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเพียงพอที่จะทำให้สิทธิชุมชนเกิดขึ้นได้จริง (Fulfill) ทั้งสิทธิ เชิงกระบวนการ (Procedural Rights) ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการ มีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีบทบาทเชื่อมโยง สนับสนุนให้ สิทธิในเชิงเนื้อหา (Substantive Rights) ได้แก่ สิทธิในสุขภาพที่ดี สิทธิในการเข้าถึง ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิในการพัฒนา ยังไม่ได้ดำเนินการ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในภาพรวม ระดับประเทศเพื่อให้เกิดการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชนตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

๕.๒.๑ รัฐบาลต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีในการเคารพ (Obligation to Respect) สิทธิชุมชน

๑) ข้อพิจารณาเชิงเนื้อหา

๑.๑) ทบทวน ปรับปรุงแก้ไขประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ให้ครอบคลุมประเภทโครงการต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน

๑.๒) ในการทบทวน ปรับปรุงแก้ไขประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตาม ๑.๑) จะต้องคำนึงถึงพื้นที่ตั้งของโครงการหรือกิจกรรมและศักยภาพในการรองรับของพื้นที่นั้น หากโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่ไม่อยู่ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าว แต่ตั้งอยู่และดำเนินการในพื้นที่ซึ่งไม่ควรอนุญาตให้ดำเนินการ เช่น แหล่งมรดกโลกที่ขึ้นบัญชีตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ อุทยานประวัติศาสตร์ แหล่งโบราณสถาน โบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ตามกฎหมาย พื้นที่ป่าอนุรักษ์ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรี พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ พื้นที่ประกาศเขตควบคุมมลพิษ พื้นที่ซึ่งมีศักยภาพในการรองรับ (Carrying Capacity) ที่มีขีดจำกัด พื้นที่ที่มีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์หรือที่สงวน และพื้นที่เพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พื้นที่ซึ่งมีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นที่ดินประเภทชุมชน ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ชนบทและเกษตรกรรมตามกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง เป็นต้น หากมีความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อการอันเป็นสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว รัฐบาลจะต้องเร่งแก้ไขประกาศกำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ให้ครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่เหล่านี้เข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ด้วย

๑.๓) รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการศึกษาศักยภาพในการรองรับ (Carrying Capacity) ในทุกมิติของพื้นที่มาบตาพุด และรายงานต่อสาธารณะภายใน ๖ เดือน และควรยุติการขยายอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่มาบตาพุดไประยะหนึ่ง จนกว่าจะศึกษาศักยภาพในการรองรับในทุกมิติ และมีการยอมรับว่าพื้นที่ดังกล่าวมีศักยภาพในการรองรับในระดับสากล

๑.๔) จะต้องระบุในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามข้อ ๑) ว่า ให้มีการทบทวนประเภทโครงการหรือกิจกรรมทุก ๒ ปี

๒) ข้อพิจารณาเชิงกระบวนการ

พิจารณาทบทวน ปรับปรุง แก้ไขหรือยกเลิกกระบวนการจัดทำประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามข้อ ๑.๑) โดยให้องค์การอิสระสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ทำหน้าที่กำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่เข้าข่ายตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง รวมทั้งพิจารณาตรวจสอบและให้ความเห็นต่อทุกขั้นตอนของการจัดทำรายงาน EIA/HIA เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๕.๒.๒ รัฐบาลต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีในการปกป้อง คุ่มครอง (Obligation to Protect) สิทธิชุมชน

๑) รัฐบาลต้องปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบในการจัดทำและปรับปรุงผังเมือง โดย

๑.๑) ปรับปรุงระบบ กลไก และกระบวนการในการติดตามตรวจสอบ (monitoring) การจัดทำและปรับปรุงผังเมืองในทุกระดับเพื่อประโยชน์ในการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือทางวิชาการ ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อปกป้องชุมชนจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ

๑.๒) กำหนดให้พื้นที่คุ่มครองที่มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยผังเมืองเป็นพื้นที่ห้ามดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง แต่หากมีความจำเป็นต้องอนุญาตให้ดำเนินการก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง

๒) รัฐบาลต้องปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบในการทำ EIA/HIA

โดยที่รัฐบาลมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน เพื่อให้ภาคธุรกิจมีความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ต้องคำนึงถึงและกำหนดวิธีการที่จะเคารพสิทธิมนุษยชนในการประกอบการ (due diligence) และเมื่อประชาชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจและอุตสาหกรรม รัฐบาลจะต้องมีกลไก และกระบวนการทางการบริหารหรือกฎหมายที่เพียงพอในการที่จะเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบในการทำ EIA/HIA โดย

๒.๑) ปรับปรุงระบบ กลไก และกระบวนการในการทำ EIA/HIA ให้มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบด้านสุขภาพ และสังคม

๒.๒) ปรับปรุงระบบ กลไก และกระบวนการในการติดตามตรวจสอบ (monitoring) การทำ EIA/HIA ให้มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือทางวิชาการ ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ

๒.๓) กำหนดมาตรการลงโทษสำหรับอุตสาหกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อกำหนดใน EIA/HIA รวมทั้งการขดเชยและเยียวยาที่อยู่ใน EIA/HIA นอกจากนี้ รัฐบาลต้องรับผิดชอบในการทำให้กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกิดผลที่เป็นจริงในทางปฏิบัติ

๒.๔) บริหารจัดการและกำกับดูแลกระบวนการจัดทำ EIA/HIA ตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดย

(๑) ควรให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ในการจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อทำ EIA/HIA โดยเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของโครงการ แทนการให้เจ้าของโครงการเป็นผู้จ้าง เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดทำรายงานที่มุ่งตอบสนองความต้องการของเจ้าของโครงการ

(๒) ควรมาตรการผลักดันให้หน่วยงานอนุมัติ อนุญาต และหน่วยกำกับ การปฏิบัติตามมาตรการของ EIA/HIA บูรณาการการดำเนินงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องหลังจากมีการดำเนิน โครงการแล้ว และควรปรับปรุงกลไกและมาตรการที่ทำหน้าที่ติดตาม กำกับการดำเนินการตามกฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนรายงานต่อสาธารณะว่าในแต่ละปี มีโครงการใดบ้างที่ไม่ปฏิบัติตาม EIA/HIA

(๓) องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพควรจัดหนักวิชาการตามที่ ภาคประชาชนร้องขอเพื่อให้ความรู้ ให้คำปรึกษาในกระบวนการทำ EIA/HIA โดยมีการทบทวนปรับปรุง บัญชีรายชื่อนักวิชาการอย่างสม่ำเสมอ

(๔) รัฐบาลต้องกำหนดมาตรการชดเชยและเยียวยาที่ชัดเจนในกรณีมีการ ทำลายสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ จนส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพ ชีวิตของประชาชน โดยปรับปรุงสาระสำคัญตามเอกสารท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ ฉบับลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ ให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับการ คำนวณค่าชดเชย เยียวยา และระยะเวลาจ่ายเงิน

๓) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA)

รัฐบาลต้องสร้างเครื่องมือตัดสินใจในระดับภาพรวมในการใช้พื้นที่สำหรับ อุตสาหกรรมให้มีความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยประเมิน ศักยภาพในการรองรับของพื้นที่ (Carrying Capacity) ซึ่งต้องอาศัยการประเมินภาพรวมอันเป็นผลมา จากการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA) โดย จะต้องปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพ สม่าเสมอ และทันเวลา

๔) การป้องกัน กำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบให้การประกอบการของภาคธุรกิจ และอุตสาหกรรม เคารพสิทธิมนุษยชน รวมถึงสิทธิชุมชน

รัฐบาลต้องกำหนดนโยบาย แนวทาง รวมถึงมาตรการที่ชัดเจนและสอดคล้องกับ มาตรฐานระหว่างประเทศในการป้องกันมิให้การประกอบการของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประกอบการที่เป็นของรัฐหรือได้รับการสนับสนุนพิเศษจากรัฐ ไปละเมิดสิทธิ มนุษยชนและสิทธิชุมชน และต้องมีกลไกที่มีประสิทธิผลในการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบให้ เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และมาตรการที่กำหนด ตลอดจนมีกลไกในการเยียวยาอย่างเหมาะสม แก่บุคคลและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบการของธุรกิจและอุตสาหกรรมทั้งในด้าน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ

๕.๒.๓ รัฐบาลต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นและ เพียงพอที่จะทำให้สิทธิชุมชนเกิดผลและเป็นจริง (Obligation to Fulfill)

๑) ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่าง

เคร่งครัด และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับทุกมิติ นับตั้งแต่การกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ รวมทั้งการสนับสนุนการรวมตัวกันของกลุ่มประชาชนในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ ให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยกำหนดเป้าหมาย ลักษณะ/รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนในการจัดทำ EIA/HIA นอกจากนี้ ควรส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดสมัชชาเชิงประเด็นหรือพื้นที่ของเครือข่ายมาบตาพุดและหรือเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน จัดให้มีเวทีสาธารณะร่วมกันในการแก้ปัญหา ติดตามกำกับแผนการลดมลพิษในพื้นที่มาบตาพุด แผนการจัดทำผังเมืองและอื่นๆ โดยต้องรายงานผลการดำเนินการต่อสาธารณะเป็นระยะๆ

๒) เร่งนำเครื่องมือการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) มาใช้ในประเทศไทย เพื่อตรวจสอบการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรวจสอบการออกประกาศกระทรวงหรือกฎระเบียบของฝ่ายบริหารในกรณีทำนองเดียวกับการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓

๓) เร่งรัดการดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชนให้เกิดผลที่เป็นจริง ตามเจตนารมณ์มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเร่งรัดการจัดทำ และประกาศใช้กฎหมายที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชนที่สำคัญ ๓ ฉบับ ได้แก่

๓.๑) กฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตามมาตรา ๖๗ ววรรคสอง โดยให้องค์การอิสระดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดขนาดและประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อชุมชน ให้ความเห็นทั้งด้านกระบวนการและเนื้อหาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของโครงการหรือกิจกรรม ให้คำปรึกษา สนับสนุนข้อมูลทางวิชาการให้กับชุมชน ผู้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรม หรือผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามเงื่อนไขหรือมาตรการป้องกันผลกระทบตามรายงานที่ได้รับความเห็นชอบ รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในเรื่องดังกล่าวสู่สาธารณะ

๓.๒) กฎหมายว่าด้วยมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบำบัด (Polluter Pays Principle : PPP) โดยเร่งผลักดันร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. และควรให้มีสาระที่สำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการเข้าถึงแหล่งเงินจากการจัดเก็บภาษี และมีกลไกการบริหารจัดการเงินกองทุนเพื่อการป้องกันและเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตอย่างมีธรรมาภิบาล

๓.๓) กฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยควรมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ และมาตรา ๘๗ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และให้หน่วยงานของรัฐส่งเสริมสนับสนุน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

นอกจากนี้ ควรดำเนินการปรับปรุง/แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้สอดคล้องกับมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๔) ควรทบทวนการให้ความสำคัญต่อความสำเร็จในการพัฒนาประเทศโดยใช้ตัวชี้วัดผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ซึ่งเป็นการเน้นรายได้ทางเศรษฐกิจ และต้องปรับทิศทางการพัฒนาประเทศให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน โดยการบูรณาการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบด้านสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน

๖. ความเห็นและมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๖ พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับความเห็นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน ตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยให้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติติดตามผลการดำเนินการต่อไป



(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นายแท้งริง ศิริพานิช)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



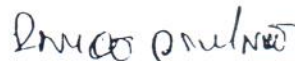
(นายปริญญ์ ศิริสารการ)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นายนิรันดร์ พิทักษ์วัชระ)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นายไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นางวิสา เบ็ญจะมโน)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ