



การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน  
กับธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากร  
การใช้สิทธิเสนอกฎหมาย  
องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม  
และสุขภาพของภาคประชาชน

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน  
กับธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากร

การใช้สิทธิเสรีนอกกฎหมาย  
องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม  
และสุขภาพของภาคประชาชน

## คำนำ

### การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน กับบรรณาธิการในการจัดการทรัพยากร

#### การใช้สิทธิเสนอกฎหมายองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ ของภาคประชาชน

บรรณาธิการอำนวยการ : เววดี ประเสริฐเจริญสุข  
บรรณาธิการ : ภรภัทร พิมพา  
กองบรรณาธิการ/ปก/รูปเล่ม : วราภรณ์ เกตุจินดา

#### พิมพ์ที่

บริษัท ศูนย์การพิมพ์ แก่นจันทร์ จำกัด

#### จัดพิมพ์และเผยแพร่

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

#### สนับสนุนการจัดพิมพ์

โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ในการจัดทำนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กองทุนการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า

นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ การเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีจำนวนมากมาย ซึ่งต่างมีความสำคัญในวิถีการเป็นอยู่ ขณะเดียวกันก็อาจจะสร้างผลกระทบต่อประชาชนทุกเพศวัยไปพร้อม จากบทเรียนที่ผ่านมาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องแจ้งความจำนงในการปฏิรูปฐานทรัพยากรฯ บนฐานธรรมาภิบาล การให้ความสำคัญกับการแก้ไขประเด็นต่างๆที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ เพื่อแปรสู่การปฏิบัติได้จริง โดยสร้างมาตรฐานหรือกำหนดกติการ่วมที่เป็นธรรม การบรรจุหลักการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนแทนหลักการควบคุมลงโทษ ขจัดเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่มีหลักประกันสอดคล้องกับสถานการณ์สังคมปัจจุบัน

หนังสือชุดนี้ (จำนวน 6 เล่ม) ได้สะท้อนรูปธรรม ถ่ายทอดชุดความรู้ และประสบการณ์จากการทำงานของเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน ภายใต้กิจกรรมของโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการจัดทำนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการสนับสนุน จากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า ข้อเสนอที่เกิดขึ้นในหนังสือชุดนี้ได้ยืนยันถึงความจำเป็นที่สังคมไทยต้องมีธรรมาภิบาลในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติด้วยความเป็นธรรม โดยการสร้างพื้นที่และเสริมศักยภาพให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเต็มเต็มความสมบูรณ์ของการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพลเมือง ซึ่งเป็นฐานชีวิตของเขาเองภายใต้กติการ่วมกันของสังคม

บรรณาธิการ

# การใช้สิทธิเสนอกฎหมาย องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของภาคประชาชน

โดย : ไพโรจน์ พลเพชร  
และ ภรภัทร พิมพ์

## ความเป็นมา

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่ารัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยมีความมุ่งหมายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม มีการรับรองสิทธิของประชาชนไว้ในมาตรา ๕๖ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และให้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน

และมาตรา ๕๖ วรรคสองได้กำหนดว่าห้ามการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หากจะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวจะต้องมีเงื่อนไขสองประการคือได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

**แต่การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไม่อาจบรรลุผลในทางเป็นจริง เนื่องจากรัฐบาลไม่เสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาออกกฎหมายรับรองสิทธิตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ**



ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถใช้สิทธิได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และเพื่อขยายสิทธิชุมชนโดยให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก่อน

ดังที่มาตรา ๖๗ วรรคสองได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน กล่าวคือ ห้ามดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ หากจะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขสามประการคือ **ประการแรก** ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน **ประการที่สอง** ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน และ**ประการที่สาม** ต้องให้องค์การอิสระด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้มีความเห็นก่อนมีการดำเนินการ

การกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ มีเจตนารมณ์เพื่อให้เป็นหลักประกันสิทธิแก่ประชาชนให้มีการดำเนินชีวิตอยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดี และ/หรือให้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมน้อยที่สุด

อย่างไรก็ดี แม้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ไม่ได้กำหนดให้บทบัญญัติ มาตรา ๖๗ วรรคสองต้องไปออกกฎหมายก็ตาม แต่บทเฉพาะกาล ของรัฐธรรมนูญกลับกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำหรือปรับปรุง กฎหมายสิทธิชุมชนตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รัฐบาลชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ได้แถลง นโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งหมายถึงการจัดทำกฎหมายองค์การอิสระ ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพด้วย แต่รัฐบาลก็ยังมีได้ดำเนินการ จัดทำกฎหมายองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเพื่อ เสนอให้รัฐสภาพิจารณา เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญดังกล่าว

### การเสนอกฎหมายองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของภาคประชาชน

เครือข่ายนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมไทย ประกอบด้วยคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน(กป.อพช) สมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ (สคส.) เครือข่ายสิ่งแวดล้อมไทย และองค์กร เครือข่ายภาคประชาสังคม จึงได้ร่วมกันเพื่อเสนอร่างกฎหมาย องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ....ต่อรัฐสภาตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีดำเนินการตามกระบวนการ ดังนี้

### ประการแรก การจัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระ ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ....

โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๓ ได้กำหนดว่าประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธาน รัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดใน หมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ และต้องจัดทำร่าง พระราชบัญญัติด้วย คณะผู้เสนอกฎหมายจึงได้ดำเนินการจัดทำ ร่างกฎหมาย ดังนี้

๑. การศึกษารูปแบบเปรียบเทียบกับองค์การอิสระอื่น เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ และองค์การมหาชนอื่น ทั้งด้านองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการอิสระ ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ กระบวนการได้มาของกรรมการ อำนาจหน้าที่ของกรรมการ สำนักงานองค์การ และการควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการและ เจ้าหน้าที่ขององค์การ
๒. การสนทนากลุ่ม อันประกอบด้วยนักวิชาการ เจ้าหน้าที่ หน่วยงานราชการ นักกฎหมาย นักพัฒนาเอกชน และผู้นำ องค์กรชุมชน
๓. การจัดรับฟังความคิดเห็นจากผู้นำชุมชน และประชาชน

ด้วยกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าว ทำให้ได้ร่างกฎหมาย มีเนื้อหาสำคัญ ดังนี้

- ๑.ให้มีคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จำนวน ๙ คน ประกอบด้วย ประธานหนึ่งคน ผู้มีความรู้หรือ



ประสบการณ์ด้านการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพเป็นที่ประจักษ์ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นผู้แทนขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพจำนวน ๔ คน และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ จำนวน ๔ คน

๖. คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ๑) กำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ
  - ๒) ให้ความเห็นต่อโครงการ หรือกิจกรรม ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ รวมทั้งนโยบายหรือแผน ซึ่งเป็นที่มาของโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว
  - ๓) ส่งเสริม สนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการ ให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพก่อนดำเนินการ
๓. การจัดทำรายงานความเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมใด ให้คณะกรรมการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานดังกล่าว
๔. ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ ขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ ให้สำนักงานมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของคณะกรรมการ โดยมีประธานกรรมการ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด



### ประการที่สอง การรณรงค์เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ตลอดระยะเวลา ๔ ปี ที่ผ่านมามองค์กรเครือข่ายภาคประชาชน องค์กรภาคเอกชน นักวิชาการ และกลุ่มภาคประชาชนสังคมต่างๆ ทั่วประเทศครอบคลุมในทุกภูมิภาคได้มีการติดตามกลไกการ พิจารณาและผลักดันให้มีการออกกฎหมายฉบับนี้มาอย่างต่อเนื่อง โดยผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่หลากหลายทั้งในระดับพื้นที่และ สาธารณะ เพื่อหนุนเสริมความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทาง กฎหมายผ่านสื่อเอกสาร เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในแต่ละภูมิภาค และได้สนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยตรงของประชาชน ตามมาตรา ๑๖๗ โดยการเข้าชื่อเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ....  
อย่างไรก็ดี แม้รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๗ กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิ  
เลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อ  
ประธานรัฐสภา แต่หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบ  
รายชื่อให้เป็นไปพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่กำหนดเงื่อนไขว่าต้องใช้สำเนาทะเบียนบ้านและ  
บัตรประชาชนเป็นเอกสารประกอบในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
อันเป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็นในการใช้สิทธิของประชาชน  
สำหรับการใช้สำเนาทะเบียนบ้านเป็นเอกสารประกอบการเสนอชื่อด้วย  
ทำให้สามารถรวบรวมรายชื่อได้จำนวน ๗,๐๕๗ รายชื่อไม่ครบหนึ่งหมื่น  
รายชื่อตามรัฐธรรมนูญ คณะผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจึงไม่อาจ  
เสนอกฎหมายได้ทันกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้  
ของสภาผู้แทนราษฎร เพราะรัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายองค์การ  
อิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ เมื่อ  
วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ และสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบ  
เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ และมีการตั้งคณะกรรมการ  
วิสามัญจำนวน ๓๓ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง โดยมีคุณหญิง  
กัลยา โสภณพณิช เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ

การที่คณะผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่สามารถเข้าชื่อได้ครบ  
หนึ่งหมื่นคนและเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภาไม่ทันการเสนอ  
ร่างกฎหมายของรัฐบาล ทำให้ไม่มีสิทธิเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการ  
วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ในมาตรา  
๑๖๓ วรรคสี่ว่า *“ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง  
สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิ  
เลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของ  
ร่างพระราชบัญญัติ และคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้อง ประกอบด้วยผู้แทนของประชาชน  
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่  
น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการ”*

### **ประการที่สาม การเสนอความเห็นต่อประธานคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้าน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ.**

ในวันที่ ๑๙ เดือนมกราคม ๒๕๕๔ ผู้แทนจากองค์กรผู้ร่วมเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมาย จึงเข้ายื่นข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายของภาคประชาชนต่อคุณหญิงกัลยา โสภณพณิช  
ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ....  
เพื่อให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การ  
อิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ....ฉบับเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
ภาคประชาชน พิจารณาร่วมกับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการ  
พิจารณารับหลักการของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะเป็นประโยชน์  
ในการบัญญัติกฎหมายที่ได้รับฟังความคิดเห็นและสนองตอบ





เจตนาธรรมณ์ของประชาชนและเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรโดยได้เสนอเอกสารร่างเปรียบเทียบระหว่างร่างกฎหมายของรัฐบาลและร่างกฎหมายของภาคประชาชน ซึ่งมีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน ดังนี้

### ๑. ขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นประกอบโครงการที่อาจก่อผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง

#### ตามมาตรา ๖๗ วรรค ๒

ในร่างฉบับข้อเสนอกฎหมายภาคประชาชน ต้องให้ความเห็นต่อแผนและโครงการไม่ใช่พิจารณาเป็นรายโครงการดังเช่นร่างของรัฐบาล ซึ่งจะเห็นได้จากองค์การอิสระฯจะดำเนินการให้ความเห็นประกอบต่อเมื่อผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ(คชก.) และในร่างของฉบับเข้าเสนอกฎหมายภาคประชาชนยังต้องการให้องค์การอิสระให้ความเห็นตั้งแต่เริ่มมีโครงการ โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการทั้งภาครัฐและเอกชนต้องส่งข้อมูลให้แก่องค์การอิสระฯ ตั้งแต่ริเริ่มโครงการ

### ๒. การพิจารณากำหนดโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง

ในร่างของรัฐบาลให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนด แต่ในร่างฉบับเข้าเสนอกฎหมายภาคประชาชน องค์การอิสระฯจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณากำหนดโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง และสามารถพิจารณาทบทวนโครงการที่อาจก่อ

ให้เกิดกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงได้ทุก ๓ ปี รวมทั้งให้ภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการต่างๆ สามารถเสนอให้องค์การอิสระพิจารณากำหนดเป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงได้

๓. การเข้าถึงข้อมูล ร่างของรัฐบาลกำหนดให้เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและให้ความร่วมมือเรื่องเอกสาร ซึ่งไม่มีอำนาจบังคับหน่วยงานที่ไม่ให้ร่วมมือ แต่ในร่างฉบับเข้าชื่อเสนอกฎหมายภาคประชาชน ระบุให้การให้ข้อมูลจะต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย และมีอำนาจเรียกเอกสารพร้อมทั้งระบุความผิดทางอาญาไว้

### ประการที่สี่ การจัดทำข้อเสนอของภาคประชาชนต่อร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร

คณะผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ. ... จึงจัดให้มีเวทีสื่อสารสาธารณะขึ้นเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ เพื่อวิพากษ์เปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมายในร่างมาตรา ระหว่างร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ. ... ฉบับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎรกับร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ. ... ฉบับเข้าชื่อเสนอกฎหมายภาคประชาชน

และผลจากการร่วมพิจารณา และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเวทีเสวนาโต๊ะกลม ได้สรุปประเด็นสำคัญของร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ. ...

ฉบับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างฯ สภาผู้แทนราษฎร  
ที่ไม่สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชน พร้อมกับ  
จัดทำเป็นข้อเสนอของภาคประชาชน และได้เสนอต่อสำนักกฎหมาย  
ของสำนักเลขาธิการวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔

เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔ สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบ  
ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ  
และสุขภาพ พ.ศ. ... ตามที่คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทน  
ราษฎรแก้ไข และวุฒิสภาได้ลงมติรับหลักการร่างกฎหมายดังกล่าว  
เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔

อาจกล่าวได้ว่าร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม  
ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ พ.ศ. ... ที่ผ่านความเห็นชอบของ  
สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาได้ลงมติรับหลักการและมีมติให้ตั้ง  
คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาในวาระที่ขึ้นกรรมาธิการ  
มีสาระสำคัญที่ไม่สอดคล้องกับร่างกฎหมายของภาคประชาชน  
เข้าชื่อกันดังที่เสนอมาข้างต้น และรวมถึงข้อเสนอเพื่อการ  
พิจารณาที่สำนักกฎหมายได้นำไปบรรจุเป็นเอกสารประกอบ  
การประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญทั่วไป) เพื่อประกอบ  
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม  
ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ พ.ศ. ... เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๙  
พฤษภาคม ๒๕๕๔

ในการนี้จึงถือเป็นภารกิจหลักของคณะผู้เข้าชื่อกฎหมาย ที่ต้อง  
ติดตามข้อเสนอของภาคประชาชนและผลักดันการพิจารณาของ  
วุฒิสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาของคณะกรรมการ  
วิสามัญต่อไป โดยประเด็นร่วมกัน กล่าวคือ



ประเด็น	ข้อเสนอ
<b>ประเด็นที่ 1 กระบวนการคัดเลือกกรรมการองค์การอิสระ</b>	
ร่างของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร กำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการจัดการการคัดเลือก โดยเพิ่มหน่วยงานของรัฐที่ไม่เกี่ยวข้อง กับงานด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ คือ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งจะเห็นได้ว่าหน่วยงานเหล่านี้ไม่มีภารกิจโดยตรงด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ แต่ประการใด นั่นย่อมทำให้ หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่จัดการคัดเลือก กรรมการองค์การอิสระไม่มีความรู้ ความเข้าใจอย่างเพียงพอ เกี่ยวกับ องค์การเอกชนและสถาบันการศึกษา ที่มีภารกิจหน้าที่หรือกิจกรรมด้าน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ สุขภาพ เกี่ยวกับองค์กรเอกชน และ	สมควรเปลี่ยนแปลง องค์ประกอบของคณะกรรมการ ให้เหลือเพียง ๑๐ คนคือ ผู้แทนองค์การ เอกชน จากด้านสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และด้านสุขภาพ ด้านละ ๑ คน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา จากด้านสิ่งแวดล้อม ด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและ ด้านสุขภาพ ด้านละ ๑ คน ปลัดกระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ประธานกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ และ ประธานสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประเด็น	ข้อเสนอ
สถาบันการศึกษาที่มีภารกิจหน้าที่ หรือกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ อันส่งผลให้กระบวนการได้มาซึ่ง คณะกรรมการองค์การอิสระด้าน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ สุขภาพอาจไม่สอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๗ วรรค ๒ ที่ประสงค์จะให้คณะกรรมการองค์การอิสระด้าน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ สุขภาพ ประกอบด้วยผู้แทนองค์กร เอกชนและผู้แทนสถาบันการศึกษา ที่มีภารกิจหน้าที่หรือกิจกรรมด้าน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ สุขภาพด้วยเหตุนี้หน่วยงาน ของรัฐที่เป็นกรรมการจัดการคัด เลือกกรรมการองค์การอิสระ สมควรมีภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ สุขภาพด้านใดด้านหนึ่ง	

ประเด็น	ข้อเสนอ
<b>ประเด็นที่ 2</b> อำนาจหน้าที่การกำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมของคณะกรรมการองค์การอิสระ	
ร่างของคณะกรรมการมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ห้ามไม่ให้คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพมีอำนาจในการกำหนดโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ในการกำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง แสดงให้เห็นว่าอำนาจในการประกาศประเภทโครงการหรือกิจกรรม ยังเป็นอำนาจของหน่วยงานรัฐ ซึ่งอาจจะมีส่วนได้เสียกับประเภทโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น ทำให้การประกาศประเภทโครงการหรือกิจกรรมไม่มีความเป็นอิสระและไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้	สมควรให้ คณะกรรมการองค์การอิสระ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณากำหนดประเภทโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง และสามารถพิจารณาทบทวนโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงได้ทุก ๓ ปี รวมทั้งให้ภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการต่างๆ สามารถเสนอให้องค์การอิสระพิจารณากำหนดเป็นประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงได้

ประเด็น	ข้อเสนอ
<b>ประเด็นที่ 3.</b> ขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นของคณะกรรมการองค์การอิสระ	
ร่างของคณะกรรมการมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้หน่วยงานของเอกชน หรือหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง มีหน้าที่ต้องจัดส่งรายการประเมินผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง มีหน้าที่ต้องจัดส่งรายการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงให้องค์การอิสระพิจารณา จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้จำกัดอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระ เฉพาะการให้ความเห็นรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๗ วรรค ๑ ที่กำหนดให้องค์การอิสระมีหน้าที่ให้ความเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว จึงไม่ใช่มีหน้าที่เพียงการให้ความเห็นเฉพาะรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น	หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเจ้าของโครงการต้องมีหน้าที่ส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น ให้องค์การอิสระพิจารณาตั้งแต่เริ่มต้น จึงจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๗ วรรค ๑

ประเด็น	ข้อเสนอ
<b>ประเด็นที่ 4</b> อำนาจการเข้าถึงข้อมูลของคณะกรรมการองค์การอิสระ	
ร่างของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร กำหนดจำกัดอำนาจการเข้าถึงข้อมูลของคณะกรรมการองค์การอิสระโดยการกำหนดหน่วยงานของรัฐไม่ให้ส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาโครงการหรือกิจกรรม เพื่อให้คณะกรรมการองค์การอิสระใช้ประกอบในการพิจารณาให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรม โดยอ้างว่าเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า ย่อมส่งผลให้คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างแท้จริง จึงทำให้การให้ความเห็นของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพไม่มีข้อมูลที่เพียงพอในการให้ความเห็นอย่างรอบด้าน	ให้คณะกรรมการองค์การอิสระมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐมา ให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือให้จัดส่งเอกสาร ข้อมูลหลักฐาน หรือ พยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่คณะกรรมการองค์การอิสระตามเห็นสมควร

ประเด็น	ข้อเสนอ
<b>ประเด็นที่ 5</b> อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การอิสระในการส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการให้ความเห็น	
ร่างของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย องค์การเอกชน สถาบันอุดมศึกษา นิติบุคคลหรือคณะบุคคลเฉพาะที่ตั้งอยู่หรือดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ที่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง อันเป็นหลักการสำคัญที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างแท้จริง	คณะกรรมการควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง อันเป็นหลักการสำคัญที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างแท้จริง
ความเห็นของคณะกรรมการ จึงเป็นการจำกัดสิทธิไม่ให้ประชาชน องค์การเอกชน สถาบันอุดมศึกษา นิติบุคคลหรือคณะบุคคล ที่ไม่ได้อยู่หรือดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ตั้งโครงการดังกล่าวได้มีส่วนร่วมในการกระบวนการให้ความเห็นของคณะกรรมการ	

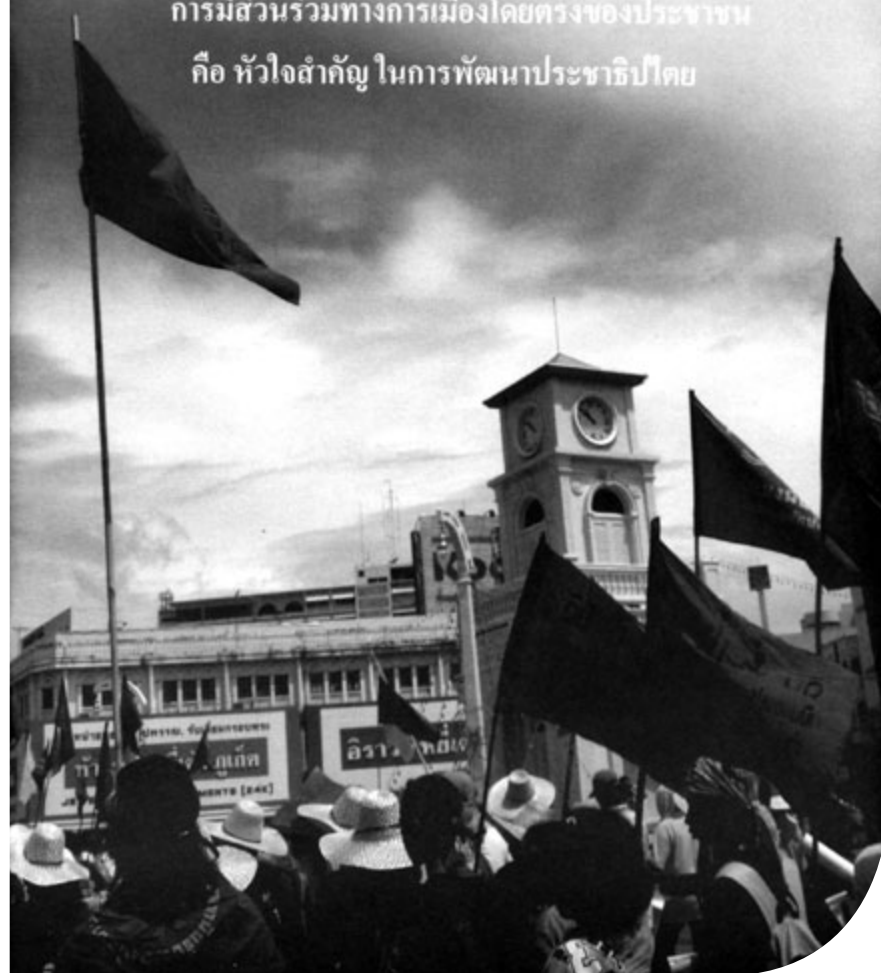


การใช้สิทธิมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นกระบวนการที่ต้องทุ่มเทเป็นอย่างมาก ทั้งต้องอาศัย องค์ความรู้ อาศัยพลังความตื่นตัวของประชาชน และที่สำคัญต้องอาศัยผู้คนจำนวนหนึ่ง ที่แน่นอนติดตามอย่างต่อเนื่องจริงจัง ชนิดที่กัดไม่ปล่อยในการทำงานกับบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานกับสมาชิกรัฐสภา ที่เป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายโดยแท้จริง

ร่วมเข้าชื่อเสนอ

## กฎหมาย ภาคประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน  
คือ หัวใจสำคัญ ในการพัฒนาประชาธิปไตย





## เอกสารอ้างอิง

๑. ตารางเปรียบเทียบ ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ. ... (ฉบับกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาร่าง สภาผู้แทนราษฎร) กับ ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ พ.ศ. ... (ฉบับเข้าชื่อเสนอกฎหมายภาคประชาชน) จัดทำโดย นางกรภัทร พิมพา
๒. ตารางเปรียบเทียบ ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ. ... (ฉบับกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาร่าง สภาผู้แทนราษฎร) กับ ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ. ... (ฉบับสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว) จัดทำโดย นางกรภัทร พิมพา
๓. ตารางเปรียบเทียบ ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ. ... (ฉบับสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว) กับ ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ พ.ศ. ... (ฉบับเข้าชื่อเสนอกฎหมายภาค

ประชาชน) จัดทำโดย นางกรภัทร พิมพา

๔. เอกสารประมวลสรุปการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหมายภาคประชาชน ใช้ประกอบเวทีเสวนาโต๊ะกลม : ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ. ... คัดค้านมติ สหประชาชาติ.....ได้จริงหรือไม่ ? ณ ห้องประชุมบานบุรี โรงแรมบางกอก ชฎา โฮเทล ห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ จัดทำโดย กรภัทร พิมพา
๕. รายงานการเสวนาโต๊ะกลม : ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ. ... คัดค้านมติ สหประชาชาติ.....ได้จริงหรือไม่ ? ณ ห้องประชุมบานบุรี โรงแรมบางกอก ชฎา โฮเทล ห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ จัดทำโดย กรภัทร พิมพา
๖. เอกสาร : บรรจุระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญทั่วไป) เพื่อประกอบพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ. ... (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว) เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ (อ.พ. ๒๖/๒๕๕๔)
๗. วาระประชาชน : การสร้างธรรมาภิบาล ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำโดย กรภัทร พิมพา และ นุศจี ทวีวงศ์





มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

๘๖ ซอยลาดพร้าว ๑๑๐ (สนธิวัฒนา แยก๒)

แขวงพลับพลา เขตวังทองหลาง กทม. ๑๐๓๑๐

โทรศัพท์ ๐๒-๙๓๕๓๕๖๐-๒ โทรสาร ๐๒-๙๓๕๒๗๒๑

[www.sdfthai.org](http://www.sdfthai.org) อีเมลล์ : [sdfthai@gmail.com](mailto:sdfthai@gmail.com)



สนับสนุนโดย

โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ในการจัดทำนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กองทุนการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า