

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง  
สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ  
คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด  
ของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๕๐๐๒.๓.๒/๑๙๐๐ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยข้อ ๕ ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดส่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ไปยังหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น หรือหน่วยงานของรัฐผู้อนุญาตโครงการ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ให้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ต่อมาได้มีการยกเลิกประกาศดังกล่าวโดยประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยไม่ได้นำหลักการในข้อ ๕ ของประกาศ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๐ มากำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ฉบับใหม่ ต่อมาเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์การจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้ผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ กิจการหรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง (EHIA) ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อย่างน้อย ๓ ครั้ง และกำหนดรายละเอียดของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ในฐานะหน่วยงานของรัฐผู้อนุญาตโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง (EHIA) ได้พิจารณาประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้ว เห็นว่า ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ฉบับนี้ ได้ยกเลิกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ฉบับเดิม โดยไม่ได้นำหลักการในข้อ ๕ ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๐ มากำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ฉบับใหม่ ประกอบกับประกาศสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว ดังนั้น ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขออนุญาตประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรมหรือผู้ร่วมดำเนินงานจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เมื่อผู้ที่รับผิดชอบในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว อย่างน้อย ๓ ครั้ง จึงถือว่าได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่หน่วยงานอนุญาตจะพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้ให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว กนอ. จึงไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตอีก อย่างไรก็ตาม กนอ. ได้หารือแนวทางการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ ๓ ไปยังสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) สรุปความในข้อหารือได้ว่า กรณีที่ กนอ. ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว กรมเจ้าท่าในฐานะหน่วยงานอนุญาตยังคงต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาตอีกหรือไม่ ซึ่ง สผ. มีความเห็นสรุปได้ว่า แม้ว่าประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๑ จะไม่ได้กำหนดเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตไว้ แต่หน่วยงานอนุญาตยังมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตและเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน

มาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ กนอ. เห็นว่าเมื่อผู้รับผิดชอบในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วอย่างน้อย ๓ ครั้ง และคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้ให้ความเห็นชอบกับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว กนอ. จึงไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตอีกทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ลดขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาต ลดภาระค่าใช้จ่าย และเพิ่มความคล่องตัวในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขออนุญาตประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรมหรือผู้ร่วมดำเนินงานจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นแนวปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป กนอ. จึงขอหารือว่า ในขั้นตอนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ กิจการหรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง (EHIA) เมื่อผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว และคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้ให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว กนอ. ยังจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตอีกหรือไม่ อย่างไร

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)** ได้พิจารณาข้อหารือของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าในการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบในหลักการตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอให้ปรับปรุงประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง โดยให้ยกเลิกเนื้อหาเกี่ยวกับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ยกเลิกเอกสารท้ายประกาศ ง. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียของหน่วยงานอนุมัติหรือหน่วยงานอนุญาต และให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการหรือการอนุญาตออกกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาใช้บังคับกับการดำเนินการหรือการอนุญาต ซึ่ง สผ. ได้แจ้งหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องทราบมติดังกล่าวแล้ว

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)** พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติในการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เห็นชอบในหลักการตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอให้ปรับปรุงประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยให้ยกเลิกเนื้อหาเกี่ยวกับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และยกเลิกเอกสารท้ายประกาศ ง. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียของหน่วยงานอนุมัติหรือหน่วยงานอนุญาต โดยให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ

หรือการอนุญาตที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รับผิดชอบในการออกกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาใช้บังคับกับการดำเนินการหรือการอนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน เพื่อพิจารณาเตรียมการให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๗๘<sup>๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีรับทราบมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้แล้วเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๐<sup>๒</sup> กรณีจึงเป็นการสมควรที่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการหรือการอนุญาตจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งก็จะสอดคล้องกับหลักการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๘<sup>๓</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

(นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๖๒

<sup>๑</sup>มาตรา ๒๗๘ ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐที่คณะรัฐมนตรีกำหนดดำเนินการ ให้จัดทำร่างกฎหมายที่จำเป็นตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๓ ให้แล้วเสร็จและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในกรณีที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ให้คณะรัฐมนตรีกำหนดระยะเวลา ที่แต่ละหน่วยงานต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามความจำเป็นของแต่ละหน่วยงาน แต่ทั้งนี้เมื่อรวมแล้วต้องไม่เกิน สองร้อยสี่สิบวันตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งไม่อาจดำเนินการได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้คณะรัฐมนตรีสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นพ้นจากตำแหน่ง

<sup>๒</sup>หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๕/ว(ล) ๓๑๖๕๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๐ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ความว่า ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ เรื่อง มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ (เพิ่มเติม) และครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ ไปเพื่อดำเนินการนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบแล้วเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๐

<sup>๓</sup>มาตรา ๕๘ การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของ ประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อน หรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า