

สำนักเลขาธิการ	มนตรี
รับที่	2353
วันที่	1 มิ.ย. 2553

ที่ นร ๐๕๐๑/ ๐๓๕๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๐๓ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง (๑) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๓/๙๐๘

ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓

(๒) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๑๗๗

ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

- สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ.
- (๒) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ.
- (๓) ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ. ที่ตรวจพิจารณาแล้ว พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูลจำนวน ๑ แผ่น

ตามหนังสือที่อ้างถึง (๑) ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรง แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติตามหนังสือที่อ้างถึง (๒) ให้ถอนร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ออกจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกาพิจารณาทบทุนรวมกับร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว เห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจะมีหลักการเพื่อกำหนดรายละเอียดในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ให้สอดคล้องกับมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่เนื่องจากหลักการที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีความแตกต่างกัน จึงไม่สามารถนำหลักการของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมารวมกันได้ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาโดยยึดตามหลักการของร่างที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสนอ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา ๖๗ ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มีบัญญัติให้ต้องมีกฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นเป็นการเฉพาะ อันแตกต่างจากการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งตามมาตรา ๖๑ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ต้องมีการตรากฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพใน ส่วนที่ ๑๒ (สิทธิชุมชน) จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณารายละเอียดในการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการบริหารราชการแผ่นดินและโครงสร้างของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงไม่เห็นด้วยกับหลักการตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากเป็นการตรากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ และก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในเรื่องของอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐตามระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน อันจะส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินและก่อให้เกิดภาระงบประมาณของประเทศในประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นเพียงหนึ่งองค์การโดยทำงานในรูปของคณะกรรมการ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้องค์การอิสระประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ การตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์การดังกล่าวจึงควรกำหนดให้องค์การอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคล และหากองค์การใดมีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่มาตรา ๖๗ กำหนดไว้ ก็ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการรับรองว่าเป็นองค์การอิสระและมีสิทธิที่จะให้ความเห็นประกอบต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ดังนั้น การตรากฎหมายโดยกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระเพียงหนึ่งองค์การโดยกำหนดให้ดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการจึงไม่สอดคล้องกับหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังเป็นการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิในการให้ความเห็นขององค์การอิสระอื่น ๆ ที่มีองค์ประกอบครบถ้วนตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนั้น การกำหนดให้องค์การอิสระ

ดำเนินงานในรูปคณะกรรมการโดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคล อาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายและการใช้อำนาจขององค์การอิสระ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า แนวทางในการตรากฎหมายโดยกำหนดให้องค์การอิสระที่มีองค์ประกอบตามมาตรา ๖๗ มาขึ้นทะเบียน และส่งเสริมให้องค์การดังกล่าวมีขีดความสามารถในการให้ความเห็นน่าจะเหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมากกว่า

(๒) การกำหนดให้องค์การอิสระมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐ

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งอยู่ในส่วนที่ ๑๒ (สิทธิชุมชน) และองค์ประกอบขององค์การอิสระที่กำหนดให้ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพแล้ว จึงสามารถเข้าใจได้ว่าองค์การอิสระหมายถึงองค์การที่เป็นอิสระจากรัฐ และไม่ใช่นายงานของรัฐ เนื่องจากเมื่อกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของรัฐซึ่งจะส่งผลต่อความเป็นอิสระในการให้ความเห็นประกอบ ดังนั้น แนวทางในการตรากฎหมายโดยกำหนดให้องค์การอิสระเป็นองค์กรเอกชนจึงเป็นแนวทางที่เหมาะสมกว่าการกำหนดให้เป็นองค์กรของรัฐ เนื่องจากจะทำให้้องค์การอิสระมีอิสระในการให้ความเห็นอย่างแท้จริงและไม่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่มีอยู่แล้วตามกฎหมายปัจจุบัน

(๓) อำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระ

การกำหนดให้องค์การอิสระเป็นองค์กรของรัฐโดยดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นประกอบการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่มีอยู่แล้ว คือ คณะกรรมการผู้ชำนาญการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นขอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจัดทำขึ้น ประกอบกับมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้องค์การอิสระมีอำนาจหน้าที่เฉพาะการให้ความเห็นประกอบในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงก่อนมีการดำเนินการ แต่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้องค์การอิสระมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ และอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นก็ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ อาทิเช่น อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง การส่งเสริมให้มีการศึกษาด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ หรือการเสนอแนะต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำหนดประเภทของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งใน

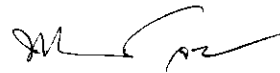
ปัจจุบันกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข หรือสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ก็มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการดังกล่าวอยู่แล้ว นอกจากนั้น การกำหนดให้องค์การอิสระมีอำนาจในการเสนอแนะต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงก็อาจจะส่งผลให้การกำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวไม่มีความแน่นอนและไม่เป็นเอกภาพ

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปรับปรุงรูปแบบ และถ้อยคำของร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสนอ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการในการร่างกฎหมาย ดังมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) (๒) และ (๓) และหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับผลการพิจารณา เอกสารตาม (๒) และ (๓) จะเป็นเอกสารที่จะต้องจัดส่งให้สภาผู้แทนราษฎรต่อไป

อนึ่ง โดยที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความจำเป็นที่จะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยเร่งด่วน สำนักงานฯ จึงแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยืนยันความเห็นชอบมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยตรง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙

ฝ่ายกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๓๒๐ (นางชนันท์ฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๒๖ ๕๑๕๘

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th