

ด่วนที่สุด

ที่ พน ๐๒๐๒/ตคค



๑๐๑. 3/49๖.3

๑ พค ๖๐

15.๐๐๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รับที่ 6286

วันที่ ๑ พ.ค. 2560

กระทรวงพลังงาน

ศูนย์เอนเนอร์ยี่คอมเพล็กซ์ อาคารบี

ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพฯ ๑๐๙๐๐

พฤษภาคม ๒๕๖๐

เรื่อง ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและข้อเสนอแนะนโยบายการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการ
ทรัพยากรพลังงานของไทย

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๖๔๘๕ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้กระทรวงพลังงานเร่งดำเนินการ
หารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเด็นอื่นๆ นอกเหนือจากที่กระทรวงพลังงานได้แจ้งผลการพิจารณาข้อเสนอใน
การปรับปรุงกฎหมายและข้อเสนอแนะนโยบายการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรพลังงานของไทย
ในส่วนของกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงพลังงาน รวมทั้งจัดทำสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินงานใน
เรื่องดังกล่าวในภาพรวมส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป
ดังมีความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ในการนี้ กระทรวงพลังงานได้รับข้อมูลและความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมอีก ๔
หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย
และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปผลการพิจารณาได้ดังนี้

๑. ข้อคิดเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ

๑.๑ สำหรับการนำหลักปฏิบัติของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme : UNEP) คือ หลัก Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters มาใช้ในการกำกับดูแลภาคธุรกิจที่ได้รับสัมปทานจัดการพลังงานปิโตรเลียม
กระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นว่า หลักปฏิบัติดังกล่าวเป็นแนวทางดำเนินการโดยสมัครใจ มีวัตถุประสงค์
เพื่อเสริมสร้างการดำเนินการในระดับประเทศอย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของ
สาธารณชน และการเข้าถึงความเป็นธรรมในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การนำ Guidelines มาใช้เป็นหลัก
ปฏิบัติในการกำกับดูแลภาคธุรกิจที่ได้รับสัมปทานจัดการปิโตรเลียม จะเป็นการแสดงถึงความตั้งใจของภาครัฐ
ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม เป็นไปตามหลักเกณฑ์
ที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ โดยต้องปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทภายในของไทย

๑.๒ การนำหลักการของข้อตกลงโลก UN Global Compact : UNGC) และหลักการ
ชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (United Nation Guiding Principle on business
and Human Rights : UNGP) มาใช้กับภาคธุรกิจ กระทรวงการต่างประเทศให้ข้อมูลว่า ปัจจุบันมีบริษัทของ
ไทยจำนวนหนึ่งได้ริเริ่มจัดตั้ง UN Global Compact Local Network Thailand เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยมี
บริษัทในธุรกิจพลังงานบางรายเข้าร่วมเป็นสมาชิกด้วย ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อนำหลักการของ

/ UNGC ...

UNGC มาปรับใช้ในธุรกิจของตน นอกจากนี้ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๙ ไทยยังได้ตอบรับข้อเสนอแนะที่จะจัดให้มีแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนที่สอดคล้องกับ UNGP ซึ่งในขั้นนี้ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรมอยู่ระหว่างการจัดทำการศึกษา (Baseline study) และหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว โดยคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ.๒๕๖๑ ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้มีส่วนร่วมในการผลักดันประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง และยังส่งเสริมในการเรียนรู้แนวปฏิบัติที่ดีจากประเทศต่างๆ จึงเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องดังกล่าว

๑.๓ กรณีข้อสังเกตเกี่ยวกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights : ICESCR) กระทรวงการต่างประเทศแจ้งข้อมูลกรณีการนำเสนอรายงานการปฏิบัติตามพันธกรณี ICESCR ด้วยวาจาของคณะผู้แทนไทยเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ ณ นครเจนีวา ซึ่งได้ชี้แจงขั้นตอนการดำเนินการ นโยบาย และการบังคับใช้กฎหมายของไทยในกรณีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ รวมถึงการลงทุนของภาคเอกชนไทยในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งได้ดำเนินการสอดคล้องกับหลักของคณะกรรมการประจำกติกาฯ ในเรื่องการศึกษาผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม หลักการ free, prior and informed consent โดยมีกลไกการปรึกษาหารือ การให้ข้อมูล และการมีส่วนร่วมก่อนเริ่มดำเนินโครงการใดๆ อยู่แล้ว

๑.๔ ประเทศไทยได้กำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับหลักการของ UN Sustainable Development Goals: SDGs โดยภายหลังจากที่ไทยได้ให้การรับรองเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติแล้ว รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืน (กพย.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่ง กพย. อยู่ระหว่างการวาง Roadmap เพื่อเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาประเทศกับการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทาง ทั้งนี้ เป้าหมาย SDGs เป้าหมายที่ ๗ สร้างหลักประกันว่าทุกคนเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ในราคาที่ซื้อหาได้ เชื่อถือได้ และยั่งยืน ได้บรรจุเป็นเป้าหมายกระบวนการดำเนินการของภาครัฐอยู่แล้ว

๑.๕ กระทรวงการต่างประเทศสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงานแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูล และการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องด้านพลังงานให้กับสาธารณชน

๒. ข้อคิดเห็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๒.๑ สำหรับข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มีบทบัญญัติบางอย่างไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และไม่คล่องตัวในการดำเนินการ ทั้งในส่วนของระบบการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมที่มีอย่างจำกัด รวมถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการดูแลผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน ดังนั้น ควรรับข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไปประกอบการพิจารณาในรายละเอียดเพื่อให้การปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน ทั้งนี้ การเจาะสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องดำเนินการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมตามแนวทางที่สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด

๒.๒ ประเทศไทยส่งเสริมและมีทิศทางการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจสีเขียว โดยถือเป็นหนึ่งในการดำเนินงานเพื่อบรรลุตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เป็นการพัฒนาแบบบูรณาการร่วมกันทั้ง ๓ มิติ (เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม) หากภาครัฐกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จำเป็นต้องมีการพิจารณาการพัฒนาให้อยู่บนพื้นฐานที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดมุมมองที่ครอบคลุมในทุกด้าน รวมทั้งการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ควรอยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการกระจายอำนาจและสร้างความเป็นหุ้นส่วน และส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ตลอดจนสิทธิและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ คุ่มครองทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิในการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ

๓. ข้อคิดเห็นของกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่าข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้านกฎหมาย สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Cultural Right) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งรวมถึงร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านการลงประชามติด้วยการนำข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรพลังงานของประเทศไทย และเห็นด้วยในเรื่องการให้มีศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงานแห่งชาติ โดยควรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูล เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของทุกภาคส่วนที่ต้องการใช้ข้อมูลด้านพลังงาน

๔. ข้อคิดเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ซึ่งได้เพิ่มระบบการบริหารจัดการปิโตรเลียมในรูปแบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตและสัญญาจ้างบริการ ได้ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ดังนั้น จึงเห็นควรให้กระทรวงพลังงานนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวในโอกาสต่อไป สำหรับข้อเสนอแนะเรื่องการพิจารณานำหลักปฏิบัติต่างๆ รวมถึงการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาต่างๆ ขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อนำหลักดังกล่าวมาใช้ในการกำกับดูแลภาคธุรกิจด้านปิโตรเลียม และการจัดให้มีศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงานแห่งชาตินั้น เห็นควรให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเชิงนโยบายให้มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ตามที่เห็นสมควร

๕. สรุปผลการพิจารณาในภาพรวม

สรุปผลการพิจารณาให้ความเห็นและข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องกระบวนการจัดทำโครงการด้านปิโตรเลียมของประเทศไทย พบว่า กฎหมายปิโตรเลียมในปัจจุบันมีการดำเนินการที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งตระหนักถึงสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยมีการเร่งสร้างความเข้าใจที่ตรงกันให้แก่ประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงแล้ว ทั้งนี้ ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ได้ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ดังนั้น กระทรวงพลังงานจะนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไปประกอบการ

พิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป นอกจากนั้น สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายตามข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เสนอให้นำหลักปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ อาทิ หลักปฏิบัติของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ฯลฯ มาปรับใช้ในการกำกับดูแลภาคธุรกิจที่ได้รับสัมปทานปิโตรเลียมนั้น กระทรวงพลังงานพิจารณาแล้วเห็นว่า ในกระบวนการของกฎหมายปิโตรเลียมได้คำนึงถึงประเด็นต่างๆ ที่สอดคล้องกับหลักปฏิบัติระดับนานาชาติดังกล่าวอยู่แล้ว ทั้งนี้ สามารถนำหลักปฏิบัติดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องต่อไป เพื่อสร้างความมั่นใจได้ว่ากระบวนการกำกับดูแลกิจการปิโตรเลียมจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติสูงสุดอย่างแท้จริง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก



(อนันตพร กาญจนรัตน์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน

สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

โทร. ๐ ๒๑๔๐ ๖๓๔๓

โทรสาร ๐ ๒๑๔๐ ๖๓๒๙

Email: krittiyape@energy.go.th