



ประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
เรื่อง ชื่อผลงานและเค้าโครงผลงานของผู้เข้ารับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ

ด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประเมินข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๑/ว ๑๔๑๒ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๒ กำหนดให้ประกาศชื่อผลงานและเค้าโครงผลงานของผู้เข้ารับการประเมิน เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ และกำหนดเวลาเพื่อเปิดโอกาสให้มีการทักท้วงได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงขอประกาศชื่อผลงานและเค้าโครงผลงานของนางสาวศิริลดา ผิวหอม นักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการ กลุ่มงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ๑ สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ๑ เลขที่ตำแหน่ง ๙๒ ผู้เข้ารับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการพิเศษ ประกอบด้วย

๑. ผลงานหรือผลสำเร็จของงานที่เกิดจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ

เรื่อง การตรวจสอบและจัดทำรายงาน กรณีโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลในพื้นที่หาดมหาราช อำเภอสติงพระ จังหวัดสงขลา และศึกษาวิเคราะห์ให้ทราบถึงสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเล

๒. ผลงานที่เป็นข้อเสนอแนวคิดในการปรับปรุงหรือพัฒนางาน

เรื่อง แนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี กรณีกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบท้ายประกาศนี้

ทั้งนี้ หากมีผู้ประสงค์ทักท้วงให้ดำเนินการภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศ หากครบกำหนดดังกล่าวแล้ว ไม่มีผู้ใดทักท้วง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะดำเนินการประเมินผลงานตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อไป

จึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๖

(นายพิทักษ์พล บุญมาลิก)

เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เค้าโครงผลงานหรือผลสำเร็จของงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบ

ตำแหน่งประเภทวิชาการ

เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษ

ชื่อผู้เข้ารับการประเมิน นางสาวศิริลดา ผิวหอม

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นักวิชาการสิทธิมนุษยชน ระดับ ชำนาญการ

๑. ชื่อผลงาน “การตรวจสอบและจัดทำรายงาน กรณิโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลในพื้นที่หาดมหาราช อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา และศึกษาวิเคราะห์ให้ทราบถึงสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเล”<sup>๑</sup>

ระยะเวลาดำเนินการ ระหว่างเดือนมีนาคม ๒๕๖๓ - กันยายน ๒๕๖๓

๒. บทนำ/สภาพปัญหาหรือความสำคัญของเรื่อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และ (๓) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) และ (๓) และมาตรา ๔๒ บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ มาตรา ๓๔ ยังบัญญัติให้มีหน้าที่ในการศึกษาและวิเคราะห์ให้ทราบถึงสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขและป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องที่มีลักษณะเดียวกันหรือที่มีการร้องเรียนบ่อยครั้งต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เมื่อปี ๒๕๖๓ ผู้เข้ารับการประเมิน ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบคำร้อง เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีกล่าวอ้างว่าโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน โดยมีประเด็นการตรวจสอบหลักเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการดังกล่าว ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง ผู้เข้ารับการประเมินได้ตรวจสอบฐานข้อมูลระบบสารสนเทศด้านสิทธิมนุษยชนของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สำนักงาน กสม.) แล้วพบว่า ระหว่างปี ๒๕๕๖ - ๒๕๖๓ มีเรื่องร้องเรียน

<sup>๑</sup> จาก รายงานผลการตรวจสอบที่ ๑๖๘/๒๕๖๓ เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีกล่าวอ้างว่าโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน, โดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๖๐, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

เกี่ยวกับโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลหรือเขื่อนกันคลื่น ๖ คำร้อง<sup>๒</sup> ซึ่งมีประเด็นหลักในการร้องเรียน คล้ายกัน กล่าวคือ ประชาชนไม่ได้รับทราบข้อมูลและรายละเอียดของโครงการอย่างเพียงพอและไม่มีส่วนร่วม ในการดำเนินการ ปัญหาการบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประเด็นความเหมาะสมของการใช้ มาตรการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ซึ่งในหลายกรณีมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และปรากฏข้อมูลข่าวสาร การคัดค้านของประชาชนผ่านสื่อมวลชน ผู้เข้ารับการประเมินจึงได้รวบรวมเป็นข้อมูลประกอบการตรวจสอบ เพื่อค้นหาสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน และนำไปสู่การกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาหรือการป้องกัน เพื่อมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องลักษณะเดียวกันนี้ขึ้นอีก ตามนัยมาตรา ๓๔ ประกอบมาตรา ๔๒ แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

### ๓. หลักวิชาการ/แนวความคิดที่ใช้ในการดำเนินการ

การตรวจสอบและจัดทำรายงาน กรณีโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลในพื้นที่ หาดมหาราช อำเภอสติงพระ จังหวัดสงขลา และศึกษาวิเคราะห์ให้ทราบถึงสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเล ผู้เข้ารับการประเมินได้ใช้หลักวิชาการ แนวความคิด ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### ๓.๑ หลักกฎหมายและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ใช้ในการพิจารณา

๓.๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓.๑.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๖๐

๓.๑.๓ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘

๓.๑.๔ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

๓.๑.๕ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๓.๑.๖ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

#### ๓.๒ หลักการและแนวคิดที่ใช้ในการพิจารณา

๓.๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน

๓.๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

๓.๒.๓ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง

๓.๒.๔ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

๓.๒.๕ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักการระงับไว้ก่อน

๓.๒.๖ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

<sup>๒</sup> จาก ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมและบริการสารสนเทศด้านสิทธิมนุษยชน :   
ฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียน, โดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๖๖, สืบค้นจาก   
<http://hris.nhrc.or.th/nhrc2015/ExamineComplaint/ExamineComplaintProgressList.aspx#/>

๓.๒.๗ แนวคำวินิจฉัย/คำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง

๓.๒.๘ แนวคำวินิจฉัยการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

#### ๔. สรุปสาระสำคัญและขั้นตอนการดำเนินการ

##### ๔.๑ สรุปสาระสำคัญ

###### (๑) หลักการและเหตุผล

เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๖๓ ผู้เข้ารับการประเมินได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบเรื่องร้องเรียน กรณีเครือข่ายประชาชนรักษาสถิตวังพระมีข้อห่วงกังวลต่อการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเล พร้อมปรับปรุงภูมิทัศน์หาดมหาราช อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา เนื่องจากเห็นว่าพื้นที่หาดมหาราชไม่มีปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งอย่างรุนแรง และการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลอาจทำให้เกิดการกัดเซาะชายฝั่งมากขึ้น และมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายหาดของประชาชน เช่น กลุ่มประมงพื้นบ้าน เป็นต้น ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวเป็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งได้แบ่งการดำเนินการออกเป็น ๓ ระยะ โดยระยะที่ ๑ ยาว ๙๒ เมตร ก่อสร้างแล้วเสร็จโดยในปี ๒๕๕๙ ส่วนระยะที่ ๒ ยาว ๑,๑๐๒ เมตร และเป็นประเด็นที่มีการร้องเรียนตามคำร้องนี้ อยู่ระหว่างการก่อสร้างโดยในปี ๒๕๖๒ และระยะที่ ๓ ยาว ๕๕๕ เมตร จะดำเนินการในปี ๒๕๖๓

ในระหว่างการตรวจสอบกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินโครงการในระยะที่ ๒ ไปแล้วกว่าร้อยละ ๓๐ ในขณะที่ข้อมูลการกัดเซาะชายฝั่งของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระบุว่าหาดมหาราช ไม่มีปัญหาการกัดเซาะรุนแรง เพื่อให้การดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นไปอย่างรอบคอบและสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของชายหาดมหาราช ผู้เข้ารับการประเมินจึงต้องเร่งรัดการตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงภายในระยะเวลาตามระเบียบ และกำหนดมาตรการหรือข้อเสนอแนะที่จะนำไปสู่การชะลอหรือทบทวนโครงการซึ่งเป็นกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันจะเป็นผลให้เกิดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

###### (๒) วัตถุประสงค์

(๒.๑) โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลในพื้นที่หาดมหาราช ได้รับการทบทวนความเหมาะสมและดำเนินการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของชายหาด เพื่อคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน โดยเฉพาะกลุ่มชุมชนประมงพื้นบ้านที่ใช้ประโยชน์โดยตรงบริเวณหาดมหาราช

(๒.๒) วิเคราะห์ให้ทราบถึงสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเล เพื่อจัดทำกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาหรือการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องลักษณะเดียวกันนี้ขึ้นอีก

(๒.๓) ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลและพยานหลักฐานที่ได้จากการตรวจสอบของกสม. ไปใช้ประโยชน์เพื่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน หรือประกอบเป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีของศาลต่อไป

(๓) เป้าหมาย

(๓.๑) ในเชิงกระบวนการ ผู้เข้ารับการประเมินกำหนดเป้าหมายในการตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย โดยใช้วิธีการสอบถามข้อเท็จจริงเป็นหนังสือและให้หน่วยงานชี้แจง ภายใน ๓๐ วัน จากนั้นกำหนดวันลงพื้นที่เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ร้องประชาชนและหน่วยงานในระดับพื้นที่ เมื่อได้ข้อเท็จจริงเพียงพอแล้ว จึงจัดประชุมรับฟังข้อเท็จจริงจากหน่วยงานในระดับส่วนกลาง รวมทั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อพิจารณาแนวทางการเสนอมาตรการและข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบาย แล้วจึงจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อ กสม. โดยไม่ล่าช้า

(๓.๒) ในเชิงเนื้อหา ผู้เข้ารับการประเมินได้กำหนดประเด็นตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงให้ครอบคลุมประเด็นตามคำร้อง ประกอบด้วยชุดข้อมูลหลัก ๔ ประเด็น ได้แก่ การรับทราบข้อมูลและรายละเอียดของโครงการ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การบูรณาการแก้ปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและความเหมาะสมของการใช้มาตรการป้องกันกีดเซาะชายฝั่ง นอกจากนี้ ยังได้รวบรวมประเด็นการร้องเรียนในกรณีที่มีลักษณะคล้ายกันเพื่อนำมาวิเคราะห์สาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้แก่ รายงานผลการตรวจสอบของ กสม. จำนวน ๓ เรื่อง (๖ คำร้อง) และคำพิพากษาศาลปกครอง ๓ คดี

๔.๒ ขั้นตอนการดำเนินการ

๔.๒.๑ ผู้เข้ารับการประเมิน ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้อง ได้รับมอบหมายเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๓ ให้ดำเนินการตรวจสอบและรวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนคำร้องที่ ๙/๒๕๖๓ เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีกล่าวอ้างว่าโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน โดยได้จัดทำแนวทางการตรวจสอบคำร้องดังกล่าว เสนอต่อ กสม. ที่กำกับดูแล เพื่อให้ความเห็นและคำแนะนำในการตรวจสอบเรื่องดังกล่าว

๔.๒.๒ ผู้เข้ารับการประเมินได้ดำเนินการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง โดยมีหนังสือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมเจ้าท่า เทศบาลตำบลสิงห์ และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงในประเด็นเกี่ยวกับรายละเอียดโครงการ แนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหา กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน สถานการณ์ปัญหาการกีดเซาะชายฝั่งและการใช้ประโยชน์ชายหาดมหาราช และวิถีชีวิตของประชาชนที่อยู่บริเวณดังกล่าว และกระบวนการขั้นตอนการอนุญาตต่าง ๆ รวมถึงเหตุผลในการเพิกถอนโครงการเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลออกจากโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA

๔.๒.๓ ผู้เข้ารับการประเมินได้พิจารณาข้อมูลที่ได้จากการชี้แจงข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า มีความจำเป็นต้องตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ และการรับฟังถ้อยคำจากผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงกำหนดให้มีการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ระหว่างวันที่ ๑๐ - ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๓ ณ จังหวัดสงขลา โดยได้เข้าพบผู้แทนจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสงขลา สำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ ๕ (สงขลา) เทศบาลตำบลสิงห์ ผู้ร้อง ประชาชน และกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน รวมทั้งได้ร่วมลงพื้นที่ดำเนินโครงการบริเวณหาดมหาราช

๔.๒.๔ ผู้เข้ารับการประเมินเห็นว่า กรณีตามคำร้องเรียนมีประเด็นที่ต้องรับฟังข้อมูลในระดับนโยบายเพิ่มเติม ประกอบกับต้องขอความเห็นทางวิชาการจากบุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน จึงกำหนดให้มีการประชุมตรวจสอบข้อเท็จจริง เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๓ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อรับฟังความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ การชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมโยธาธิการและผังเมือง

๔.๒.๕ ผู้เข้ารับการประเมินได้ศึกษาข้อมูลจากระบบสารสนเทศด้านสิทธิมนุษยชนของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคำฟ้อง รวมถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลเพิ่มเติมแล้วพบว่า มีเรื่องร้องเรียนและประเด็นการฟ้องคดีมีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงได้รวบรวมข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ให้ทราบถึงสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชนของโครงการลักษณะดังกล่าว

๔.๒.๖ ผู้เข้ารับการประเมินได้รวบรวมข้อเท็จจริงและความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาประมวลเพื่อวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน โดยพิจารณาประกอบข้อกฎหมาย แนวคิด ทฤษฎี และหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง แล้วจัดทำร่างรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเห็นควรให้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อคณะรัฐมนตรี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมโยธาธิการและผังเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และ (๓) จากนั้นได้เสนอร่างรายงานผลการตรวจสอบต่อ กสม. ที่กำกับดูแลเพื่อให้ความเห็นและคำแนะนำ แล้วจึงเสนอต่อ กสม. ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๑/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบ โดยไม่มีการปรับแก้ไขในสาระสำคัญหรือมีประเด็นตรวจสอบเพิ่มเติม

๔.๒.๗ เนื่องจากคำร้องดังกล่าว เป็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิชุมชนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่และโครงการมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผู้เข้ารับการประเมินจึงได้รับมอบหมายจาก กสม. ในการประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๑/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓ ให้จัดทำข้อสรุปผลการพิจารณาเพื่อนำไปจัดทำเป็นข่าวประชาสัมพันธ์<sup>๓</sup> โดยมีการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์สำนักงาน กสม. เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๓

<sup>๓</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กสม. ชี้ การก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลฯ หาดมหาราช สงขลา ไม่สอดคล้องกับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐบาลแก้ปัญหาที่สาเหตุ ให้การก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลต้องจัดทำรายงาน EIA. สืบค้นจาก <https://www.nhrc.or.th/NHRC-Work/Statements-Press-Releases>, สืบค้นเมื่อ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๖

#### ๕. ผู้ร่วมดำเนินการ (ถ้ามี)

ไม่มี

#### ๖. ผลงานในส่วนที่ผู้เสนอเป็นผู้ดำเนินการ/ปฏิบัติ

นางสาวศิริลดา ผิวหอม ผู้เข้ารับการประเมิน เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบและจัดทำรายงาน กรณีโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลในพื้นที่หาดมหาราช อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา และศึกษาวิเคราะห์ให้ทราบถึงสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเล ในสัดส่วนร้อยละ ๑๐๐

#### ๗. ผลสำเร็จของงาน

ในการตรวจสอบและจัดทำรายงาน กรณีโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลในพื้นที่หาดมหาราช อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา และศึกษาวิเคราะห์ให้ทราบถึงสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเล ผู้เข้ารับการประเมินเห็นว่ามีความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ ดังนี้

๗.๑ กสม. ได้ดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามหน้าที่และอำนาจจนเสร็จสิ้นจำนวน ๑ เรื่อง คือ รายงานผลการตรวจสอบที่ ๑๖๘/๒๕๖๓ (คำร้องที่ ๙/๒๕๖๓) เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีกล่าวอ้างว่าโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน นอกจากนี้ ยังได้นำไปใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาของคณะกรรมการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎร

๗.๒ รายงานผลการตรวจสอบได้รับการเผยแพร่ต่อสาธารณะผ่านสื่อสารมวลชนและเครือข่ายภาคประชาสังคม เช่น ข่าวประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน กสม. เว็บไซต์ข่าวออนไลน์ สื่อออนไลน์ของกลุ่ม Beach for life เป็นต้น

๗.๓ ผู้ถูกร้องชะลอโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเล พร้อมปรับปรุงภูมิทัศน์ บริเวณหาดมหาราช อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ระยะที่ ๓

๗.๔ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๖ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ มีมติเห็นชอบให้การก่อสร้างกำแพงกันคลื่นทุกขนาด ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๖ ราชกิจจานุเบกษาได้เผยแพร่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้การก่อสร้างหรือขยายสิ่งก่อสร้างบริเวณหรือในทะเล ประกอบด้วย รอดักทราย เขื่อนกันทรายและคลื่น รอยกั้นกระแสน้ำ แนวเขื่อนกันคลื่นนอกฝั่งทะเล และกำแพงติดแนวชายฝั่งทะเล ทุกขนาด ต้องจัดทำรายงาน EIA

## ๘. การนำไปใช้ประโยชน์

๘.๑ รายงานผลการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวถูกนำไปใช้เป็นข้อมูลในรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี ๒๕๖๓ ตามมาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

๘.๒ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๓ ประชาชนในพื้นที่อำเภอสติงพระ ได้ยื่นฟ้องกรมโยธาธิการและผังเมือง กับพวกรวม ๔ คน เป็นคดีต่อศาลปกครองสงขลา ตามคดีหมายเลขดำที่ ส. ๕/๒๕๖๓ กรณีการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลในพื้นที่หาดมหาราช อำเภอสติงพระ จังหวัดสงขลา โดยใช้รายงานผลการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวเป็นข้อมูลประกอบการฟ้องคดี

๘.๓ คณะกรรมาธิการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎร ได้นำรายงานดังกล่าวไปเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณา และเชิญสำนักงาน กสม. เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลในพื้นที่หาดมหาราช อำเภอสติงพระ จังหวัดสงขลา

๘.๔ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับข้อเสนอแนะของ กสม. ไปพิจารณาร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมเจ้าท่า เพื่อหารือแนวทางการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคัดเซาะชายฝั่งแบบการบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม สรุปได้ว่า ในส่วนการดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องกำหนดผู้มีส่วนได้เสียให้ครอบคลุมระบบหาด และให้ความสำคัญต่อผู้ได้รับผลกระทบจาก End Effect และทุกหน่วยงานไม่ขัดข้องในการใช้ระบบคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด เป็นกลไกบูรณาการและให้คำแนะนำต่อโครงการที่เกี่ยวข้องกับการกัดเซาะชายฝั่ง ตามข้อเสนอแนะของ กสม.

๘.๕ สำนักงาน กสม. ได้นำรายงานผลการตรวจสอบในเรื่องนี้ ใช้เป็นกรณีศึกษาในการฝึกอบรมหลักสูตรการคุ้มครองการละเมิดสิทธิชุมชน สิทธิในที่ดิน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม สำหรับเจ้าหน้าที่ ระหว่างวันที่ ๑๙-๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ณ โรงแรมกรุงศรีริเวอร์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

## ๙. ความยุ่งยากในการดำเนินการ/ปัญหา/อุปสรรค

๙.๑ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้อง ดำเนินการตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย แต่เนื่องจากคำร้องดังกล่าวเป็นประเด็นที่ต้องรวบรวมข้อมูลและรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก อีกทั้งต้องวิเคราะห์ข้อมูลในหลายกรณีเพื่อค้นหาสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา นำเรื่องดังกล่าวข้างต้นเข้าหารือต่อสภาผู้แทนราษฎร และกลุ่มองค์กรเอกชนในพื้นที่จะนำเรื่องนี้ไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากการดำเนินการล่าช้า อาจไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ผู้เข้ารับการประเมินจึงต้องเร่งรัดการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่จำกัดและให้มีประสิทธิภาพ

๙.๒ การแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง และการใช้โครงสร้างแข็งในพื้นที่ชายหาด เป็นเรื่องทางเทคนิคเฉพาะ ทำให้ต้องศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมจากเอกสารตำราและผู้เชี่ยวชาญ



๙.๓ ในการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ ผู้เข้ารับการประเมินจะต้องวินิจฉัยประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน และความเหมาะสมในการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเล ซึ่งจะมีผลต่อการดำเนินโครงการของผู้ถูกร้อง โดยในระหว่างการตรวจสอบ ผู้ถูกร้องอยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้างโครงการ ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำความเห็นเป็นไปด้วยความถูกต้องและรอบด้าน และสามารถนำไปประกอบการศึกษาปัญหาในลักษณะเดียวกันเพื่อจะเสนอให้แก้ไขปัญหาที่สาเหตุหรือป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องลักษณะเดียวกันนี้อีก จึงต้องรับฟังความเห็นจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการมีส่วนร่วมและด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๙.๔ ในระหว่างการตรวจสอบ โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเล พร้อมปรับปรุงภูมิทัศน์ บริเวณหาดมหาราช อำเภอสติงพระ จังหวัดสงขลา ระยะที่ ๒ ได้ดำเนินการก่อสร้างไปกว่าร้อยละ ๓๐ โดยมีการปักเสาเข็มและเทพูนในพื้นที่หน้าหาดมหาราชแล้ว ในการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยให้ระงับการก่อสร้างระยะที่ ๒ จึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ และ กสม. ไม่มีหน้าที่หรืออำนาจในการระงับการดำเนินโครงการของรัฐ

#### ๑๐. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

จากการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวข้างต้น ผู้เข้ารับการประเมินมีความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น และมีข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาดังนี้

##### ๑๐.๑ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงาน กสม.

(๑) สำนักงาน กสม. ควรนำผลสัมฤทธิ์จากรายงานนี้ไปถอดบทเรียนเพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) สำนักงาน กสม. ควรอบรมให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่

(๓) สำนักงาน กสม. ควรศึกษาและประเมินผลสัมฤทธิ์ในการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่

##### ๑๐.๒ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อประเด็นเนื้อหา

(๑) การตรวจสอบกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีนี้พบว่า ดำเนินการเฉพาะในส่วนสิทธิเชิงกระบวนการเท่านั้น แต่ยังไม่อาจบรรลุการรับรองและคุ้มครองสิทธิในเชิงเนื้อหา ซึ่งสิทธิในการมีส่วนร่วมตามบริบทของเรื่องนี้ เป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บุคคลและชุมชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมโดยไม่จำกัดเพียงแค่การแสดงความคิดเห็นเท่านั้น แต่รวมถึงสิทธิที่จะร่วมจัดการ ใช้ประโยชน์ และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน โดยรัฐจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในเชิงรูปแบบกระบวนการ ตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการไปจนถึงขั้นตอนการตรวจสอบและติดตามประเมินผลภายหลังสิ้นสุดโครงการ อีกทั้งต้องสนับสนุนสิทธิในเชิงเนื้อหาที่ต้องมีการเปิดเผยและให้ข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอที่จะให้ประชาชนสามารถนำไป

วิเคราะห์และกำหนดทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของตนเองได้ ทั้งนี้ในการตรวจสอบของ กสม. และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและตรวจสอบให้ครบถ้วนทั้งในเชิงกระบวนการ เชิงเนื้อหา และคุณภาพในการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

(๒) ปัญหาผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลหรือกำแพงกันคลื่นที่พบได้ทั่วไป คือ การกัดเซาะเพิ่มเติมบริเวณจุดสิ้นสุดปลายโครงการหรือที่เรียกว่า End Effect ซึ่งจากการตรวจสอบข้อมูลจะพบได้ว่า หน่วยงานที่ดำเนินโครงการจะกำหนดให้มีการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลหรือกำแพงกันคลื่นความยาวไม่เกิน ๑,๐๐๐ เมตร แต่จะตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการในระยะต่อไป โดยใช้เหตุผลความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจาก End Effect การดำเนินการในลักษณะดังกล่าว อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องอย่างไม่สิ้นสุด ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาข้อมูลและสาเหตุของการกัดเซาะชายฝั่งอย่างถูกต้องรอบด้านก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินโครงการ เนื่องจากเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพชายหาด

(๓) การแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่น กรมเจ้าท่า กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๑ จะได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง แต่ในขณะตรวจสอบคำร้องนี้ กฎกระทรวงดังกล่าวยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบูรณาการการทำงานร่วมกันตามแนวทางการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งอยู่หลายครั้ง แต่การดำเนินการยังไม่เป็นผลในรูปธรรม เช่น การใช้ชุดข้อมูลการกัดเซาะชายฝั่งที่ไม่ตรงกัน โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นว่า หาดมหาราชมีสภาพสมดุลง แต่กรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่ามีปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง เป็นต้น ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกลไกที่เป็นรูปธรรมในการดำเนินงานร่วมกัน ผู้เข้ารับการประเมินจึงได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา โดยให้คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ หรือคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบูรณาการซึ่งจะทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำหรือเป็นผู้พิจารณาก่อนการอนุมัติให้ดำเนินโครงการในแต่ละพื้นที่ตามความเหมาะสม

ขอรับรองว่าข้อมูลเกี่ยวกับผลงานดังกล่าวข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ ศิริลดา ผิวหอม ผู้เสนอผลงาน

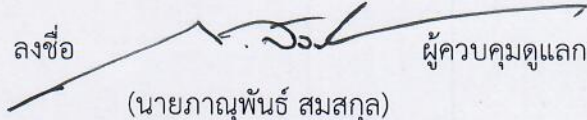
(นางสาวศิริลดา ผิวหอม)

นักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการ

วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๖

ได้ตรวจสอบแล้วขอรับรองว่าผลงานดังกล่าวข้างต้นถูกต้องตรงกับความเป็นจริงทุกประการ

ลงชื่อ



ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการ

(นายภาณุพันธ์ สมสกุล)

ผู้อำนวยการสำนักเฝ้าระวังและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน

(ขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ๔)

วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๖

ลงชื่อ



ผู้บังคับบัญชาระดับสำนัก

(นายจุมพล ชุนอ่อน)

ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ๑

วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๖

ข้อเสนอแนวความคิด การปรับปรุงหรือพัฒนางาน  
ตำแหน่งประเภทวิชาการ  
เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษ

ชื่อผู้เข้ารับการประเมิน นางสาวศิริลดา ผิวหอม  
ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นักวิชาการสิทธิมนุษยชน ระดับ ชำนาญการ

๑. ชื่อผลงาน “แนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี  
กรณีกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน”

๒. บทนำ/สภาพปัญหาหรือความสำคัญของเรื่อง

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ถูกกำหนดให้เป็นสิทธิมนุษยชน ตามข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๕ โดยที่ประชุมเห็นชอบและประกาศว่า การเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน (clean, healthy and sustainable environment) เป็นสิทธิมนุษยชนสากล สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี มักถูกกล่าวถึงใน ๒ มิติ คือ (๑) เป็นสิทธิเชิงเนื้อหาที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองให้บุคคลสามารถมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ปราศจากมลพิษตามมาตรฐานขั้นสูงสุดเท่าที่รัฐจะทำได้ ซึ่งเชื่อมโยงกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในสุขภาพ (๒) เป็นสิทธิเชิงกระบวนการ กล่าวคือ เป็นสิทธิที่มีส่วนช่วยสำคัญในการบรรลุให้สิทธิในชีวิตและร่างกายและสิทธิในสุขภาพ เป็นสิทธิมนุษยชนอย่างสมบูรณ์

การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ถูกกล่าวถึงอย่างเป็นทางการในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเชื่อมโยงเป้าหมายให้บุคคลสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีไม่ได้ถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในตัวบท การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ และการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลและชุมชนในขณะนั้น จึงเน้นไปที่การมีส่วนร่วมเชิงกระบวนการเป็นหลัก เช่น สิทธิในกระบวนการมีส่วนร่วมสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

ในส่วนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ในฐานะองค์กรอิสระที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยไม่ล่าช้านับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนเพื่อขอให้ตรวจสอบและคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในหลายกรณี โดยเป็นเรื่องการคัดค้านการประกอบกิจการ

โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ๘ เรื่อง<sup>\*</sup> และเมื่อพิจารณาจากคำร้องประเภทดังกล่าวพบว่า มีประเด็นหลักในการร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน ความเหมาะสมของพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้า และข้อกังวลเกี่ยวกับมลพิษ เนื่องจากเป็นกิจการประเภทที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และชุมชน ประชาชนจึงไม่ต้องการให้ตั้งอยู่ใกล้ชุมชน แต่เนื่องจากการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น และในบางช่วงเวลาอาจเกี่ยวข้องกับนโยบายด้านพลังงานของรัฐบาล เช่น นโยบายสนับสนุนโรงไฟฟ้าชุมชน โรงไฟฟ้าชีวมวล เป็นต้น การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องดังกล่าวที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับบทบัญญัติกฎหมาย กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่มีหลายขั้นตอนและซับซ้อน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีแนวทางให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อใช้ในการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามระยะเวลาตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑

ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของ กสม. ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน สามารถดำเนินการไปโดยไม่ล่าช้า เพิ่มประสิทธิภาพของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เกิดความเชี่ยวชาญและความรวดเร็วในการดำเนินงาน และลดปัญหาเรื่องร้องเรียนที่พิจารณาไม่แล้วเสร็จ ผู้เข้ารับการประเมินจึงขอเสนอแนวคิดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี กรณีกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน

### ๓. หลักวิชาการ/แนวความคิด/ยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

การจัดทำแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี กรณีกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ผู้เข้ารับการประเมินได้ใช้หลักวิชาการ แนวความคิด ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแผนยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

#### ๓.๑ หลักกฎหมายและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ใช้ในการพิจารณา

๓.๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓.๑.๒ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

๓.๑.๓ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

๓.๑.๔ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

---

<sup>\*</sup> จาก ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมและบริการสารสนเทศด้านสิทธิมนุษยชน : ฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียน, โดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๖๖, สืบค้นจาก <http://hris.nhrc.or.th/nhrc2015/ExamineComplaint/ExamineComplaintProgressList.aspx#/>

- ๓.๑.๕ พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕
- ๓.๑.๖ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕
- ๓.๑.๗ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐
- ๓.๑.๘ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐
- ๓.๑.๙ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒
- ๓.๑.๑๐ กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- ๓.๑.๑๑ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา
- ๓.๑.๑๒ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา
- ๓.๑.๑๓ อนุสัญญาคณะกรรมการเศรษฐกิจยุโรปแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม

๓.๑.๑๔ หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน

๓.๑.๑๕ นโยบายด้านพลังงานของรัฐบาล

#### ๓.๒ หลักการและแนวคิดที่ใช้ในการพิจารณา

๓.๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน

๓.๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

๓.๒.๓ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

๓.๒.๔ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

๓.๒.๕ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักการระวางไว้ก่อน

๓.๒.๖ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

๓.๒.๗ แนวคำวินิจฉัย/คำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง

๓.๒.๘ แนวคำวินิจฉัยการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

๓.๓ แผนยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐

#### ๔. บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

##### ๔.๑ บทวิเคราะห์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ ในกรณีที่รัฐจะดำเนินการใดหรือจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต รวมทั้งมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วม

ในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในท้องถิ่นของตนอย่างสมดุลและยั่งยืน และเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ หรือต่อนโยบายการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน

การประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน เป็นการผลิตไฟฟ้าโดยอาศัยความร้อนจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงไปต้มน้ำ เพื่อสร้างไอน้ำแรงดันสูงมาเป็นพลังงานขับเคลื่อนกังหันและเครื่องกำเนิดไฟฟ้า โดยสามารถใช้เชื้อเพลิงได้หลายประเภท เช่น ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน น้ำมันเตา ชีวมวล ขยะ เป็นต้น โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์ด้วยการปล่อยของเสียออกสู่บรรยากาศและผ่านการถ่ายเทความร้อน ซึ่งการเผาไหม้เชื้อเพลิงที่ไม่สมบูรณ์อาจทำให้เกิดการปล่อยอนุภาคเข้าสู่ชั้นบรรยากาศ อีกทั้งยังอาจก่อให้เกิดมลพิษทางกายภาพและสารเคมีที่เป็นอันตราย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ดังนั้น เมื่อประชาชนได้รับทราบว่าเป็นพื้นที่หรือชุมชนของตนจะมีโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน จึงเกิดการคัดค้านเนื่องจากมีข้อกังวลว่าจะได้รับผลกระทบ จึงมีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึง กสม. เพื่อขอให้ตรวจสอบและคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายจาก กสม. ให้ตรวจสอบคำร้องเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ในการแสวงหาข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน ข้อระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีลำดับขั้นตอนที่สำคัญโดยอันดับแรกจะต้องพิจารณาว่า ในเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนประเภทใด และประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใด ผู้เข้ารับการประเมินได้ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นพบว่า กระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนสามารถดำเนินการได้สองกรณี คือ กรณีที่ผู้ประกอบการประสงค์จะผลิตไฟฟ้า ต้องยื่นขออนุญาตประกอบกิจการพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และกรณีที่รัฐมีนโยบายรับซื้อไฟฟ้าและประกาศให้ผู้สนใจยื่นเรื่องขอผลิตไฟฟ้า ซึ่งโดยส่วนมากจะใช้วิธีการเปิดประมูล เมื่อผู้ยื่นคำขอผลิตไฟฟ้าชนะการประมูล จึงเข้าสู่ขั้นตอนตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐

ส่วนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น จะแตกต่างกันไปตามประเภทของโรงไฟฟ้าและขนาดกำลังการผลิต โดยโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่มีกำลังการผลิตไฟฟ้าไม่เกิน ๑๐ เมกะวัตต์ ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการรับฟังความเห็นและทำความเข้าใจกับประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า พ.ศ. ๒๕๖๕ และต้องจัดทำประมวลหลักการปฏิบัติ (Code of Practice : CoP) ว่าด้วยมาตรการป้องกัน แก้อันตราย และติดตามการตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่มีกำลังการผลิตไฟฟ้าขนาด ๑๐ เมกะวัตต์ ขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) โดยให้ถือว่ากรณีมีส่วนร่วมของประชาชนตามกระบวนการจัดทำรายงาน EIA เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงและมีกำลังการผลิตไฟฟ้าขนาด ๑๐๐ เมกะวัตต์ ขึ้นไป หรือโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่ใช้ชีวมวลเป็นเชื้อเพลิงและมีกำลัง

การผลิตไฟฟ้าขนาด ๑๕๐ เมกะวัตต์ ขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ หรือ EHIA รวมทั้งต้องดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยกระบวนการในการจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชน สำหรับโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๒

นอกจากนี้ ในกระบวนการยื่นขออนุญาตยังต้องดำเนินการตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น การตรวจสอบข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายผังเมือง การขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน การขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นต้น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบคำร้องจำเป็นจะต้องรับทราบกระบวนการขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปด้วยความถูกต้องและรอบด้าน และสามารถวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระดับการมีส่วนร่วมที่ควรจะเป็นในแต่ละกระบวนการ เพื่อนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี เช่น การพิจารณาความเหมาะสมของที่ตั้งโครงการ ควรกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับตัดสินใจ เนื่องจากเป็นผลกระทบโดยตรงต่อการดำรงชีพและอยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบต่อสุขภาพ เป็นต้น

#### ๔.๒ ข้อเสนอแนะ

จากบทวิเคราะห์ในข้อ ๔.๑ จะเห็นได้ว่า เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนมีความซับซ้อนยุ่งยากในเนื้อหาและรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมาย และเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย การตรวจสอบจึงต้องใช้ระยะเวลาในการรวบรวมข้อเท็จจริงพอสมควร ประกอบที่ผ่านมาสำนักรง กสม. ยังไม่มีการรวบรวมแนวทางการพิจารณาและคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามระยะเวลา ตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนด ผู้เข้ารับการประเมินจึงเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดทำแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี กรณีกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถนำไปใช้เป็นคู่มือหรือแนวทางในการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อย่างเป็นระบบโดยไม่ชักช้า และจัดทำรายงานผลการตรวจสอบได้ในระยะเวลาที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงการใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการและแนวทางในการป้องกันและส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหน้าที่และอำนาจของ กสม. ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งเป็นสิทธิในเชิงเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของสิทธิมนุษยชนในเรื่องนี้ด้วย



## ๕. แผนงานและแนวทางการดำเนินการ

จากข้อเสนอแนะในข้อ ๔ ผู้เข้ารับการประเมินเห็นควรมีการจัดทำแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี กรณีกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน โดยมีแผนงานและแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

๕.๑ ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่มีการร้องเรียนต่อ กสม. รวมทั้งศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี และกระบวนการมีส่วนร่วม

๕.๒ ศึกษาและรวบรวมข้อมูล กฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน

๕.๓ วิเคราะห์ข้อมูลตามข้อ ๕.๑ และ ๕.๒ เพื่อกำหนดและจัดทำกรอบแนวทางการดำเนินการ กำหนดองค์ประกอบและขอบเขตการรับรองสิทธิของประชาชนในเรื่องดังกล่าว และหน้าที่ของรัฐในกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน

๕.๔ จัดทำร่างแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี กรณีกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน

๕.๕ นำร่างแนวทางการตรวจสอบฯหารือร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิของ กสม. ในด้านที่เกี่ยวข้องและพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งผู้บริหารของสำนักงาน กสม. เพื่อรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ

๕.๖ เสนอแนวทางการตรวจสอบฯ ต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ และนำไปพัฒนาต่อยอดเป็นคู่มือการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานของสำนักงาน กสม. ต่อไป

## ๖. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑ กสม. และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้แนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี กรณีกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนอย่างเป็นระบบ มีความถูกต้อง ชัดเจน สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครอง และสามารถนำไปใช้ปฏิบัติงานได้จริง

๖.๒ กสม. และพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบ จัดทำรายงานผลการตรวจสอบ และกำหนดมาตรการและข้อเสนอแนะเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี กรณีกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์โดยไม่ล่าช้า และช่วยลดปัญหาเรื่องความขัดแย้งระหว่างประชาชน เจ้าหน้าที่ และเจ้าของโครงการ

๖.๓ กสม. และสำนักงาน กสม. สามารถนำไปใช้เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สร้างความเข้าใจให้ตรงกัน และเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจและสามารถศึกษาได้ด้วยตนเอง

๖.๔ สำนักงาน กสม. สามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือประกันคุณภาพทำให้การทำงานเป็นระบบมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedure : SOP)

๖.๕ สำนักงาน กสม. สามารถนำไปเผยแพร่และประกอบการฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ประชาชนทั่วไป หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเรื่องดังกล่าว

#### ๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

๗.๑ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องต่อกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน และขอบเขตแห่งการรับรองสิทธิมนุษยชนในเรื่องดังกล่าว และลดการโต้แย้งรายงานผลการตรวจสอบ

๗.๒ พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบ จัดทำรายงานผลการตรวจสอบ และกำหนดมาตรการและข้อเสนอแนะเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี กรณีกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนได้อย่างถูกต้องและชัดเจนตรงประเด็นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

๗.๓ สำนักงาน กสม. นำแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี กรณีกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ไปพัฒนาต่อยอดสู่การจัดทำคู่มือหรือแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในมิติของสิทธิในด้านอื่นต่อไป

๗.๔ สำนักงาน กสม. นำไปเผยแพร่ให้กลุ่มเป้าหมายหรือประชาชนที่สนใจ

#### ๘. เงื่อนไขความสำเร็จและอื่น ๆ

๘.๑ การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ต้องอาศัยความร่วมมือจากพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน กสม. ที่เกี่ยวข้อง หากไม่มีการจัดเก็บหรือบันทึกข้อมูลในระบบสารสนเทศ ข้อมูลที่รวบรวมและนำมาวิเคราะห์อาจไม่สมบูรณ์และครบถ้วน

๘.๒ การนำแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี กรณีกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ไปใช้ในการปฏิบัติงาน ขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจของ กสม. และพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว

๘.๓ การปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมาย เนื่องจากแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี กรณีกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่ผู้เข้ารับการประเมินจัดทำ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่บังคับใช้ขณะจัดทำ ซึ่งในอนาคตอาจมีการเปลี่ยนแปลง จึงควรมีการปรับปรุงแนวทางการตรวจสอบนี้ให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

ลงชื่อ

ศิริสดา ฝิวหอม

ผู้เสนอผลงาน

(นางสาวศิริสดา ฝิวหอม)

นักวิชาการสิทธิมนุษยชนปฏิบัติการ

วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๖