บทที่ 4

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในการป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาประเภทต่าง ๆ ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 3 เรื่อง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 ว่าด้วยการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่มาตรา 46-51 ที่กฎหมายกำหนดให้โครงการหรือกิจการบางประเภทต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากโครงการหรือกิจการเหล่านั้นมีลักษณะเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีแนวโน้มหรือมีความเป็นไปได้สูงที่จะก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่รุนแรง แต่ในขณะเดียวกันโครงการหรือกิจการเหล่านั้นก็เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศชาติ ด้วยเหตุนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้โครงการหรือกิจการดังกล่าวต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงนับว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ดี ในการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพในการป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้มากน้อยเพียงใดนั้น นอกจากจะต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความชัดเจนและเหมาะสมเป็นหลักในการใช้บังคับแล้ว ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายก็คือ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำและพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการตามที่กฎหมายกำหนด จะพบว่ามีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอยู่มากมายหลายองค์กรด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยส่วนนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 องค์กรหลัก ตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น นอกจากนี้ จะได้พิจารณาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะนำไปสู่การพิจารณาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไป

4.1 องค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำและเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในส่วนขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำและเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยองค์กร 2 องค์กรหลัก ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

4.1.1 หน่วยงานเจ้าของโครงการ

หมายถึง เจ้าของโครงการหรือผู้ลงทุนประกอบกิจการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ ที่มีผลใช้บังคับกำหนดให้โครงการหรือกิจการจำนวน 22 ประเภท ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบตามขั้นตอนของกฎหมายก่อนที่จะดำเนินโครงการหรือกิจการ จะเห็นได้ว่า หน่วยงานเจ้าของโครงการอาจเป็นได้ทั้งหน่วยงานของรัฐ อันได้แก่ ส่วนราชการต่าง ๆ หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้ประกอบกิจการภาคเอกชน หรืออาจจะเป็นโครงการร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนก็ได้

หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการเจ้าของโครงการซึ่งเข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทาน กรมการบินพาณิชย์ เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการสนามบินพาณิชย์, กรมทางหลวงเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการทางหลวงหรือถนน ฯลฯ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ อาทิเช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการระบบทางพิเศษ หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับทางพิเศษ, การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการนิคมอุตสาหกรรม, การท่าเรือแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการท่าเรือพาณิชย์, การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการพัฒนาปิโตรเลียม เหล่านี้เป็นต้น

สำหรับเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการภาคเอกชนซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการทำเหมืองแร่, ผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม, เจ้าของโครงการอาคารที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์, เจ้าของโครงการโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล, ผู้ประกอบกิจการโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ, เจ้าของโครงการอาคารอยู่อาศัยรวม, ผู้ประกอบกิจการโรงงานปรับคุณภาพของเสียรวมเฉพาะสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว และผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมเกี่ยวกับน้ำตาล เป็นต้น

เนื่องจากในปัจจุบันหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการซึ่งเข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ประกอบกิจการภาคเอกชน ดังนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาในระหว่างขั้นตอนการดำเนินงานตามกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมขององค์กรเหล่านั้น และจากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องการขาดสภาพบังคับตามกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง การขาดสภาพบังคับตามกฎหมายในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาวิจัยพบว่าหากหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการซึ่งเข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้ง 3 ฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงหรือไม่ให้ความร่วมมือในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เมื่อโครงการหรือกิจการของตนเข้าข่ายที่จะต้องจัดทำรายงานฯ หรือบางกรณีก็พยายามหลีกเลี่ยงเพื่อมิให้โครงการหรือกิจการของตนต้องตกอยู่ในข่ายที่จะต้องจัดทำรายงานฯ โดยการลดขนาดของโครงการหรือกิจการลงมาเพียงเล็กน้อยดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งโครงการหรือกิจการที่ไม่ได้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 3 เรื่อง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมส่วนที่ 4 ว่าด้วยการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เพราะไม่มีบทลงโทษหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการที่ไม่จัดทำรายงานการ

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจฝ่าฝืนไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กฎหมายเพียงแต่บัญญัติให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดฝ่าฝืนไม่จัดทำรายงานฯ ได้แต่ต้องเป็นกรณีที่อาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงเท่านั้น [1]

แต่หากเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการภาคเอกชนหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมทำได้เพียงแจ้งต่อเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการภาคเอกชนดังกล่าวให้ทราบว่า โครงการหรือกิจการนั้นเข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบตามขั้นตอนของกฎหมายก่อนที่จะดำเนินโครงการหรือกิจการเท่านั้น การขาดสภาพบังคับตามกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่มีบทลงโทษแก่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการที่ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในกรณีดังกล่าวนับว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง ที่ส่งผลทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควรในอันที่จะป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าว

ประการที่สอง การขาดสภาพบังคับตามกฎหมายในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการทำผิดขั้นตอนของกฎหมาย

จากการศึกษาวิจัยพบว่าในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ กฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็น

---

[1] โปรดดูมาตรา 13 (10) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี[2] แต่หน่วยงานเจ้าของโครงการภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรมหรือกระทรวงมักจะลัดขั้นตอน (By path) หรือได้นำโครงการเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบโครงการหรือหลักการดำเนินโครงการก่อนโดยที่ยังไม่มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใดแล้ว เพื่อให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้จึงมาจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการพิจารณาในภายหลัง โดยที่ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะนำมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานฯ ไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งในบางครั้งผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการที่ได้เริ่มดำเนินโครงการหรือกิจการไปก่อนแล้วกลายเป็นปัญหาที่ไม่สามารถจะป้องกันและแก้ไขในภายหลังได้

โครงการหรือกิจการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นของหน่วยงานเจ้าของโครงการที่ทำผิดขั้นตอนของกฎหมาย ได้แก่ [3]

- โครงการโขง ชี มูล และโครงการน้ำสงครามของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ดำเนินโครงการเมื่อปี พ.ศ. 2532 แต่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเมื่อปี พ.ศ.2536
- โครงการท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯ แห่งที่ 2 หรือโครงการหนองงูเห่าของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ดำเนินโครงการเมื่อปี พ.ศ. 2534 แต่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณา เมื่อปี พ.ศ. 2536
- โครงการฟื้นฟูบูรณะและพัฒนาเมืองพัทยาของกรมโยธาธิการ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ดำเนินโครงการเมื่อปี พ.ศ. 2535 โดยที่ยังมิได้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจึงได้แจ้งให้ทราบว่าจะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบตามขั้นตอนของกฎหมาย

---

[2] โปรดดู มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

[3] หนังสือกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ที่ วว 0802/16693 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2537 เรื่อง ชี้แจงข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

- โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครของกรุงเทพมหานคร คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ดำเนินโครงการ เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2535 แต่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณา เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2535

- โครงการรถไฟฟ้ามหานครขององค์การรถไฟฟ้ามหานคร คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการดำเนินโครงการเมื่อปี พ.ศ. 2535 แต่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเมื่อปลายปี พ.ศ. 2536 เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนที่หน่วยงานเจ้าของโครงการภาครัฐได้นำโครงการเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบโครงการหรือหลักการดำเนินโครงการไปก่อนโดยที่ยังไม่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการทำผิดขั้นตอนของกฎหมายนั้น มักเป็นโครงการขนาดใหญ่และมีแนวโน้มหรือความเป็นไปได้สูงที่จะก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการในลักษณะรุนแรง จนกระทั่งบางครั้งได้กลายเป็นสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามแนวนโยบายของรัฐบาลกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการหรือกิจการและองค์กรพัฒนาเอกชน ดังจะเห็นได้จากการที่ "คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการให้กรมชลประทานดำเนินการออกแบบและก่อสร้างโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยจะลงมือก่อสร้างได้ก็ต่อเมื่อได้ทราบผลการตรวจธรณีวิทยาแล้ว ส่วนในเรื่องงบประมาณให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณต่อไป ทั้งนี้ ในส่วนของการพิจารณาเรื่องผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป" [4]

---

[4] จุลสารข่าวทำเนียบรัฐบาล ข่าวที่ 11/17 วันที่ 19 พฤศจิกายน 2539, หน้า 15.

การที่รัฐบาลในสมัยฯ พณฯ นายบรรหาร ศิลปอาชา รักษาการนายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 เรื่องอนุมัติในหลักการเปิดโครงการก่อสร้างโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ ไปก่อนดังกล่าวข้างต้น ในขณะที่การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการยังคงอยู่ในขั้นตอนที่คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นได้รับมอบหมายให้ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมในด้านธรณีวิทยา ด้านนิเวศน์วิทยา ด้านการอพยพและตั้งถิ่นฐานใหม่ของราษฎรที่ได้รับผลกระทบ และด้านสาธารณสุข ซึ่งจะต้องเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อันเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าคณะรัฐมนตรีควรจะมีการพิจารณายกเลิกมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว และเพื่อให้การพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการของคณะรัฐมนตรีเป็นไปด้วยความโปร่งใส คณะรัฐมนตรีชอบที่จะปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดให้มากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับกรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชนซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 47 วรรคสาม มาตรา 48 และมาตรา 49 แต่หน่วยงานเจ้าของโครงการโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบกิจการภาคเอกชนมักจะเตรียมหาสถานที่ตั้งโครงการหรือกิจการไว้ก่อนล่วงหน้า จากนั้นจึงได้จ้างบริษัทที่ปรึกษาจัดทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการหรือกิจการ เมื่อเห็นว่าโครงการหรือกิจการนั้นน่าจะมีผลตอบแทนคุ้มค่าเหมาะแก่การลงทุน ผู้ประกอบกิจการส่วนใหญ่จะเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการหรือกิจการทันที ในขณะเดียวกันก็จะได้รับแจ้งจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมว่าจะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งในช่วงนี้เจ้าของโครงการจะพยายามจัดหานิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการดังกล่าวโดยเร็วที่สุด เพราะเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการได้เริ่มดำเนินโครงการหรือกิจการไปแล้ว [5] โดยไม่รอให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตาม

---

[5] ทวีวงศ์ ศรีบุรี, EIA การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มายด์ พับลิชชิ่ง จำกัด, 2538), หน้า 29.

กฎหมายสั่งอนุญาตหรือออกใบอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาตภายหลังจากที่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เสียก่อน ซึ่งในปัจจุบันเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการภาคเอกชนส่วนหนึ่งยังคงมีการกระทำผิดขั้นตอนของกฎหมายสิ่งแวดล้อมอยู่ เพราะคำนึงถึงผลกำไรที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินโครงการหรือกิจการมากกว่าการให้ความสนใจหรือเห็นความสำคัญของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเพียงการปฏิบัติตามขั้นตอนหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น จึงทำให้ไม่สามารถป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

นอกจากปัญหาในเรื่องการขาดสภาพบังคับตามกฎหมายทั้งในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการทำผิดขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาที่ควรจะได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตามส่วนหนึ่งยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญรวมทั้งประโยชน์ของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร โดยเฉพาะเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการภาคเอกชนบางรายเห็นว่าเป็นการสูญเสียเวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ดังนั้น ในเรื่องนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงที่จะต้องพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.1.2 บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นวิชาชีพ (Profession) อย่างหนึ่งที่ต้องการบุคคลผู้กอร์ปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานในวิชาชีพเป็นอย่างดี คำว่า "ที่ปรึกษา" หมายถึง [6] นักวิชาการที่มีความชำนาญหรือมีความสามารถในงานแต่ละประเภท ซึ่งในที่นี้หมายถึงเฉพาะบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

วิชาชีพที่ปรึกษาเป็นอาชีพการให้บริการในด้านวิชาชีพอย่างหนึ่งซึ่งได้มีการดำเนินการมานานโดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว ในบางประเทศมีการเปิดเสรีในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น ประเทศอังกฤษและออสเตรเลีย ไม่มีการจดทะเบียนผู้มีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ใช้กลไกทางการตลาดและการควบคุมกันเองของภาคเอกชนโดยมีสถาบันการศึกษาเป็นคนกลางเพื่อ Certify ผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่ามีผลงานเป็นอย่างไร หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการสามารถหาข้อมูลจากคนกลางเหล่านั้นเพื่อนำไปว่าจ้างให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ [7]

---

[6] เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ความต้องการในนโยบายและจุดความสนใจของรัฐในการพัฒนาที่ปรึกษาไทยของกระทรวงการคลัง ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย และสมาคมวิศวกรที่ปรึกษาแห่งประเทศไทย, หน้า 1-1.

[7] สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "ปัญหาและแนวทางของการปรับปรุงระบบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม," เอกสารในการสัมมนาเรื่องแนวทางในการปรับปรุงการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร, 20 พฤศจิกายน 2538, หน้า 4.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำหรับประเทศไทยเดิมทีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ตามมาตรา 19 ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว มีบทบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ระบุให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจกำหนดให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำหรือได้รับการรับรองจากบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้

การขอและการออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ชำนาญการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะมีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้รับใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพักและการเพิกถอนการอนุญาต และการเสียค่าธรรมเนียมการขอและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง [8]

แต่โดยเหตุที่หลังจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับ ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี ในบทเฉพาะกาลตามความในมาตรา 113 ได้ระบุให้ "บรรดากฎกระทรวง.... ซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับให้คงใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้....." ดังนั้น ในขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มีผลใช้บังคับอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 วรรคสาม และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน (ในขณะนั้น) ได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2527) [9] และกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2529) [10] กำหนดคุณสมบัติของผู้ชำนาญการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะมีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

---

[8] โปรดดู มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

[9] ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 101 ตอนที่ 184 (12 ธันวาคม พ.ศ. 2527)

[10] ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 103 ตอนที่ 140 (8 สิงหาคม พ.ศ.2529)

ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่ [11]

(1) สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาหรือสถาบันวิจัย ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย

(2) นิติบุคคลซึ่งได้จดทะเบียนตามกฎหมายไทย

(ก) ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียนที่ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย

(ข) ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่ผู้เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิดทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย และทุนของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ต้องเป็นของผู้เป็นหุ้นส่วนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและมีสัญชาติไทย

(ค) บริษัทจำกัดที่กรรมการบริษัทจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องมีสัญชาติไทย และทุนของบริษัทจำกัดนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดต้องเป็นของผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและมีสัญชาติไทย

(3) นิติบุคคลซึ่งได้จดทะเบียนตามกฎหมายต่างประเทศ แต่นิติบุคคลดังกล่าวต้องมีนิติบุคคลตาม (1) หรือ (2) ซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเข้าร่วมในการทำรายงานด้วย

(4) รัฐวิสาหกิจซึ่งมีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเฉพาะแต่ในกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น

(5) สภาการเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยสภาการเหมืองแร่เฉพาะแต่ในกิจการของสมาชิก

ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตทำรายงานตาม (1) และ (2) ต้องมีสำนักงานใหญ่หรือที่ทำการในราชอาณาจักร สำหรับนิติบุคคลตาม (2) และ (3) ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยและให้คำปรึกษาทางวิชาการด้วย

ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตทำรายงานตามวรรคหนึ่งต้องไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต เว้นแต่ระยะเวลาได้ล่วงพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่าสามปีนับแต่วันที่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

---

[11] โปรดดูความในข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518.

ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีบุคคลดังต่อไปนี้ตลอดระยะเวลาที่ได้รับใบอนุญาต เป็นผู้มีสิทธิทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม [12]

(1) ผู้ชำนาญการอย่างน้อย 1 คน ซึ่งอยู่ประจำเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการทำงานโดยผู้ชำนาญการดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(ก) สำเร็จการศึกษาอย่างต่ำในระดับอุดมศึกษาหรือเทียบเท่าในวิชาหนึ่งวิชาใดและสาขาหนึ่งสาขาใด ดังต่อไปนี้

(1) วิชาวิทยาศาสตร์สาขาสิ่งแวดล้อม นิเวศน์วิทยาหรือสุขาภิบาล

(2) วิชาวิศวกรรมศาสตร์ สาขาสิ่งแวดล้อมหรือสุขาภิบาล

(3) วิชาเศรษฐศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม

(ข) มีประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด

(ค) ไม่เคยมีส่วนร่วมในการทำรายงานในส่วนที่เป็นเท็จ เว้นแต่ระยะเวลาได้ล่วงพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่าสามปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งตนเคยมีส่วนร่วมในการทำรายงานในส่วนที่เป็นเท็จถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

(2) เจ้าหน้าที่อย่างน้อย 3 คน ซึ่งอยู่ประจำเพื่อร่วมในการทำรายงานโดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(ก) สำเร็จการศึกษาอย่างต่ำในระดับอุดมศึกษาหรือเทียบเท่าในวิชาวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์

(ข) ไม่เคยมีส่วนร่วมในการทำรายงานในส่วนที่เป็นเท็จ เว้นแต่ระยะเวลาได้ล่วงพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่าสามปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งตนเคยมีส่วนร่วมในการทำรายงานในส่วนที่เป็นเท็จถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจยกเว้นคุณสมบัติผู้ชำนาญการตาม (1) (ก) แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายได้

---

[12] โปรดดูความในข้อ 4 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518.

อนึ่ง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์ด้านประสบการณ์ของผู้ชำนาญการไว้โดยผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีต้องมีประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศ หน่วยงานของรัฐของต่างประเทศหรือบริษัทที่ปรึกษาที่มีธุรกิจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่ต่ำกว่า 5 ปี ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทจะต้องมีประสบการณ์ดังกล่าวไม่ต่ำกว่า 3 ปี และสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกจะต้องมีประสบการณ์ดังกล่าวไม่ต่ำกว่า 1 ปี

สำหรับการพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตทำรายงานฯ ขึ้นทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตสั่งพักและเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบด้วย เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่เป็นประธาน โดยมีอนุกรรมการที่เป็นผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนจากคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ผู้แทนจากคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม ผู้แทนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนจากกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนจากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยมีเจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นเลขานุการ ในปัจจุบันมีผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 49 ราย [13] ประกอบด้วยสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย รัฐวิสาหกิจ และบริษัทนิติบุคคล ซึ่งเมื่อพิจารณาจากจำนวนดังกล่าวนับว่ามีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการในปัจจุบัน [14] ส่วนใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ออกให้นั้น การขออนุญาตครั้งแรกใบอนุญาตจะมีอายุ 3 ปี สำหรับการอนุญาตครั้งต่อไปใบอนุญาตจะมีอายุไม่เกิน 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ออกใบอนุญาต [15]

---

[13] รายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โปรดดูภาคผนวก

[14] สัมภาษณ์ คุณสนธิ วรณแสง, ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 24 กันยายน 2540.

[15] "ธุรกิจทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมโอกาสทองแห่งการขยายตัว," นิตยสารคลังสมอง (พฤศจิกายน 2534) : 141.

เนื่องจากที่ปรึกษาเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ มีความเกี่ยวพันกับบุคคลหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการภาครัฐหรือผู้ประกอบกิจการภาคเอกชน รวมถึงประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพักและการเพิกถอนการอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมาย[16] นอกเหนือจากการควบคุมกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวแล้ว บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำรายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังมีสถาบันวิชาชีพที่ได้จัดตั้งขึ้นในรูปของสมาคม ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สถาบันวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นนี้มีชื่อว่า "สมาคมที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมไทย" (สท.สท.) หรือ "Thai Environmental Consultants Association : TECA" จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2536 โดยมีวัตถุประสงค์ที่ได้จดทะเบียนไว้ดังต่อไปนี้ คือ [17]

1. ช่วยกันพัฒนาประเทศชาติโดยยึดหลักความสมดุลระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์และฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การพัฒนาประเทศชาติโดยพิจารณาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ

2. พัฒนาการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในประเทศและในระดับสากล

3. ผดุงอาชีพการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและอาชีพทางด้านวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม วิศวกรรมและวิทยาศาสตร์สาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และการวางแผนอนุรักษ์และฟื้นฟูบูรณะคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรให้เป็นอาชีพที่มีความถูกต้องตามหลักการทางวิชาการ มีจริยธรรมและจรรยาบรรณ มีเกียรติและมีศักดิ์ศรีอาชีพหนึ่งเพื่อพัฒนาประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรือง โดยให้มีการอนุรักษ์ฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

---

[16] โปรดดูมาตรา 6 (4) (ค) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539.

[17] สมาคมที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมไทย (สท.สท.), "ความเป็นมาและการดำเนินการของสมาคมที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมไทย," จุลสาร สท.สท. 1 (ตุลาคม-ธันวาคม 2538) : 3.

4. ร่วมมือกันระหว่างมวลสมาชิกของสมาคม และร่วมมือกับองค์กรของรัฐบาล องค์กรภาค เอกชน หน่วยงานวิชาการ และองค์กรอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์และอุดมการณ์อันดีงามในการกระทำใด ๆ ที่สมาคมมีขีดความสามารถที่จะกระทำได้ในอันที่จะพัฒนาประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรืองยิ่ง ๆ ขึ้นไปอย่างต่อเนื่อง

5. การดำเนินการของสมาคมจะเน้นทางด้านวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยไม่มุ่งเน้นหวังผลประโยชน์และเข้าไปมีบทบาทใด ๆ ทางด้านการเมือง

เมื่อได้พิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว จะพบว่าไม่ได้มีการกำหนดเป็นบทบังคับว่าบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นสมาชิกของสมาคม โดยผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวจะเป็นสมาชิกของสมาคมหรือไม่ก็ได้ แต่หากจะเป็นสมาชิกก็จะต้องมีคุณสมบัติตามที่ข้อบังคับของสมาคมฯ กำหนดไว้ คือ [18]

1) สมาชิกสมทบ ได้แก่ นิสิต นักศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรีขึ้นไปในสาขาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและศาสตร์สาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารสมาคม

2) สมาชิกสามัญ ประกอบด้วย

2.1 นิติบุคคลที่ได้รับการจดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมให้สามารถจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้

2.2 บุคคลที่ได้รับการจดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมให้เป็นผู้ชำนาญการในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.3 บุคคลที่ได้รับการจดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมให้เป็นเจ้าหน้าที่ร่วมจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.4 นักวิชาการ วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นบุคคลหรือที่มาจากนิติบุคคล ซึ่งคณะกรรมการบริหารของสมาคมอนุมัติให้เป็นสมาชิกสามัญ อันได้แก่ วิศวกรสิ่งแวดล้อม นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม นักทรัพยากร วิศวกร นักวิชาการ และนักวิทยาศาสตร์สาขาอื่น ๆ ที่มีส่วนร่วมในการทำงานที่ปรึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อมด้านสิ่งแวดล้อม วิศวกรรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร

3) สมาชิกกิตติมศักดิ์ ได้แก่ บุคคลผู้ทรงเกียรติหรือทรงคุณวุฒิ หรือผู้มีอุปการะคุณแก่สมาคมซึ่งคณะกรรมการลงมติให้เชิญเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม

---

[18] เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

หากเราพิจารณาจากจำนวนบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งผู้ได้รับใบอนุญาต ประมาณ 49 ราย แต่มีบริษัทที่ปรึกษาฯ ร่วมเป็นสมาชิกของสมาคมฯ เพียงไม่ถึง 20 ราย ซึ่งนับว่ายังมีอัตราส่วนที่ไม่มากเท่าที่ควร

ในปัจจุบันการดำเนินงานของสมาคมฯ มีการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ในรูปของคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารกิจการของสมาคมฯ มีจำนวนอย่างน้อย 7 คน อย่างมากไม่เกิน 11 คน คณะกรรมการนี้ได้มาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ของสมาคมฯ และให้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งกันเองเป็นนายกสมาคมฯ 1 คน และอุปนายก 2 คน สำหรับตำแหน่งกรรมการในตำแหน่งอื่น ๆ นายกสมาคมฯ เป็นผู้แต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่เข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ ปัจจุบันคณะกรรมการบริหารของสมาคมฯ ประกอบด้วยกรรมการจำนวนทั้งสิ้น 11 คน [19]

ถึงแม้ว่าการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นวิชาชีพที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐ และมีการจัดตั้งสถาบันวิชาชีพขึ้นในรูปของสมาคมก็ตาม แต่ก็ยังคงประสบปัญหาในเรื่องข้อจำกัดในการควบคุมบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากลักษณะของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นเพียงแต่ข้อมูลจากการที่ได้ทำการศึกษาและวิจัยหรือเป็นเพียงผลงานที่ปรากฏเป็นแผนผังตัวเลขและรายละเอียดในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปใช้ในการป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการก่อสร้างโครงการหรือกิจการเท่านั้น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตได้จัดทำขึ้นจะเป็นการทำรายงานฯ เท็จ หรือบกพร่องหรือไม่ โดยสภาพย่อมไม่อาจปรากฏให้เห็นได้ จะต้องมีการนำข้อมูลหรือมาตรการที่เสนอในรายงานฯ ไปใช้ในการดำเนินโครงการหรือกิจการเสียก่อนจึงจะสามารถทราบได้ว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเป็นรายงานฯ เท็จ หรือมีความบกพร่องหรือไม่ ดังนั้น หากพิสูจน์ได้ว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตได้จัดทำขึ้นเป็นรายงานเท็จหรือมีความบกพร่องไม่เหมาะสมจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานเจ้าของโครงการภาครัฐหรือผู้ประกอบกิจการภาคเอกชนหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการหรือกิจการแล้ว ก็ควรจะได้รับการลงโทษตามกฎหมาย

---

[19] เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปี 1969 (The National Environmental Policy Act 1969) และ The State Environmental Policy Acts เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองระดับนี้ได้กำหนดหน้าที่แก่เจ้าพนักงานของสหรัฐและมลรัฐในการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประเด็นที่เป็นปัญหาในทางกฎหมายจนถึงขนาดที่ศาลต้องเข้ามามีบทบาทในเรื่องที่เกี่ยวกับการที่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความถูกต้องสมบูรณ์ไม่เพียงพอ (Inadequacy of EIS) เพราะเหตุที่เจ้าพนักงานทำโดยขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย หรือทำไปโดยปราศจากกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งจะส่งผลกระทบไปถึงความถูกต้องในการตัดสินใจของผู้อนุมัติ และส่งผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในที่สุด บรรดาผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้เสียหายทั้งหลายจึงถือเอาเหตุนี้มาฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาและทบทวนการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานโดยพิจารณาจากกฎหมายเป็นเกณฑ์

จากบรรทัดฐานของคดีที่มีการฟ้องศาลเพื่อให้ศาลใช้อำนาจทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นประเด็นให้ศาลพิจารณาทบทวนการเตรียมรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะโดยหลักการแล้ว รายงานฯ ที่ถือว่ามีรายละเอียดเพียงพอนั้น จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ [20]

1. ให้รายละเอียดอย่างเพียงพอแก่ผู้มีหน้าที่ต้องทำการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จะติดตามมา

2. ให้ข้อมูลและรายละเอียดอย่างเพียงพอแก่สาธารณชนที่จะมีโอกาสเข้าร่วมและติดตามการดำเนินโครงการหรือกิจการที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น หากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับใด สามารถพิสูจน์ได้ว่ามิได้ให้รายละเอียดครบถ้วนสมบูรณ์เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่อนุมัติแล้ว รายงานฯ ฉบับนั้นต้องมีการทบทวนและปรับปรุงใหม่ เพราะมิฉะนั้น อาจส่งผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้หากมีการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นไป

---

[20] Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, (New York : The Foundation Press, Inc., 1982), P.169.

ในคดีที่ศาลได้มีการทบทวนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมคดีจำนวนมากมักถูกพิจารณาในเรื่องหน้าที่ในการทำข้อเสนอทางเลือกประการอื่น ๆ ของโครงการหรือกิจการเท่าที่จะสามารถปฏิบัติได้ ในบางคดีปรากฏว่าเจ้าพนักงานไม่ได้มีการเสนอทางเลือกประการอื่น ๆ ไว้เลย ดังเช่นคดี Natural Resources Defense Council, Inc. V. Morton [21] ซึ่งเป็นคดีที่มีการอนุญาตให้ทำการขุดเจาะน้ำมันในบริเวณชายฝั่งทะเลในมลรัฐ Louissiana และมีการให้เช่าสัมปทานขุดเจาะต่อโดยมิได้มีการเสนอทางเลือกใด ๆ เลย ส่งผลให้บริเวณชายฝั่งอันเป็นแหล่งที่สัตว์น้ำได้อาศัยและมนุษย์ได้ใช้ประโยชน์ในด้านสันทนาการต้องเสียหายไป ศาลได้พิจารณาตัดสินว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการดังกล่าวไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอ เพราะอาจเสนอทางเลือกอื่น ๆ ที่อาจจะมีผลดีกว่านี้ได้ แต่ไม่เสนอมาในรายงานฯ

ในคดี People For Environmental Enlightenment And Responsibility (PEER), Inc. V. Minnesota Environmental Quality Council [22] ซึ่งเป็นคดีที่มีการสร้างข่ายไฟฟ้าแรงสูงอันจะมีผลกระทบต่อทะเลสาบและป่าไม้ ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้มีการศึกษาถึงรายละเอียดของการเลือกสร้างข่ายไฟฟ้าแต่ละเส้นทาง ยกเว้นในข่ายเส้นทางที่ 7 ไม่ได้มีการเสนอทางเลือกประการอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ ศาลจึงได้พิจารณาว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับนี้ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะขาดการวิเคราะห์ให้รายละเอียดในเส้นทางที่ 7 นี้ โดยจำเลยอ้างว่าไม่มีทางเลือกประการอื่น ๆ แล้ว แต่โจทก์สามารถแสดงให้ศาลเห็นได้ว่าสามารถกำหนดทางเลือกในการสร้างเส้นทางที่ 7 โดยประการอื่นได้

ทั้งสองคดีดังกล่าวข้างต้นเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าศาลได้ใช้อำนาจในการพิจารณาทบทวนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เจ้าพนักงานได้ทำขึ้นโดยไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งนอกจากกฎหมายจะบัญญัติให้เสนอทางเลือกแล้ว การเสนอนั้นต้องทำให้ครบถ้วนและแสดงรายละเอียดให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

นอกจากประเด็นการเสนอทางเลือกแล้ว ยังมีประเด็นอื่น ๆ อีกในเนื้อหาสาระของกฎหมาย เช่น ไม่มีรายละเอียดในผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่มีรายละเอียดในโครงการที่เพียงพอ ขาดรายละเอียดในวิธีการบรรเทาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ขาดการพิจารณาถึงการใช้ทรัพยากรที่ไม่อาจกลับคืนมาหรือหามาทดแทนได้ และไม่มีรายละเอียดในการพิจารณาถึงผลประโยชน์และการลงทุนในระยะยาว เป็นต้น [23]

---

[21] Ibid., pp.128-136.

[22] Ibid., pp.214-231.

[23] William H. Rodgers, Jr, Environmental law, (Minnesota : West Publishing Company, 1978), pp. 735-736.

แต่เนื่องจากในประเทศไทยยังไม่เคยปรากฏว่ามีการนำคดีเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลแต่ประการใด ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งหากพิสูจน์ได้ว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตได้จัดทำขึ้นเป็นรายงานฯ เท็จ หรือมีความบกพร่องไม่เหมาะสมจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้จัดทำรายงานฯ ดังกล่าวย่อมต้องมีความรับผิด ซึ่งอาจได้รับการลงโทษตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ คือ

1) ประมวลกฎหมายอาญา ในส่วนบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มีบทบัญญัติที่กำหนดความผิดไว้ โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับการทำรายงานเอกสารอันเป็นเท็จ [24] แต่มีข้อสังเกตว่าจะต้องเป็นลักษณะที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน จึงจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 269

2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในการพิจารณาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งของบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องทราบถึงนิติสัมพันธ์ที่มีต่อกันระหว่างบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลดังกล่าวกับบุคคลผู้ได้รับความเสียหายนั้นว่ามีนิติสัมพันธ์ต่อกันอย่างไรหรือไม่ ฉะนั้น ในการวิเคราะห์ความรับผิดทางแพ่งจึงสามารถแบ่งกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้เสียหายออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

ก) กลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์ทางสัญญากับบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หน่วยงานเจ้าของโครงการภาครัฐหรือผู้ประกอบกิจการภาคเอกชน เป็นต้น ซึ่งมักมีความผูกพันกันทางข้อตกลงในสัญญาว่าจ้างอันอาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ

ข) กลุ่มบุคคลที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางสัญญากับบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ประชาชน หรือบุคคลภายนอก เป็นต้น

---

[24] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 269 บัญญัติว่า "ผู้ใดในการประกอบการงานในวิชาแพทย์ กฎหมาย บัญชี หรือวิชาชีพอื่นใด ทำคำรับรองเป็นเอกสารอันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษ..."

ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ทางสัญญา กล่าวคือ ถ้าเป็นความรับผิดต่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการ ย่อมเรียกร้องให้บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลดังกล่าวรับผิดทางสัญญาได้ [25] ทั้งนี้ เพราะสาระสำคัญในการพิจารณาความรับผิดทางสัญญาต้องพิจารณาจากข้อตกลงในสัญญาว่าจ้าง ว่ามีข้อตกลงเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติต่อกันอย่างไร ซึ่งการตกลงดังกล่าวนี้อาจกระทำการตกลงโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ได้ และโดยทั่วไปแล้วในสัญญาเช่นนี้ก็จะเข้าใจกันโดยปริยายตามกฎหมายว่าบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องกระทำการด้วยความชำนาญและความระมัดระวัง เช่น วิญญูชน [26] (Reasonable Man) จากความสัมพันธ์ทางสัญญาดังกล่าว บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามสัญญา หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาหรือทำรายงานฯ เท็จ หรือทำรายงานฯ บกพร่องไม่เหมาะสมจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อข้อสัญญา กรณีเช่นนี้บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลดังกล่าวต้องรับผิดต่อหน่วยงานเจ้าของโครงการภาครัฐหรือผู้ประกอบกิจการภาคเอกชนแล้วแต่กรณี ส่วนผู้เสียหายที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางสัญญา กล่าวคือ ถ้าเป็นความรับผิดต่อประชาชนหรือบุคคลทั่วไปย่อมต้องเรียกร้องให้บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลดังกล่าวรับผิดทางละเมิด ซึ่งความรับผิดทางละเมิดของบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในฐานะเป็นผู้ประกอบวิชาชีพไม่มีกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้เป็นกรณีเฉพาะเรื่อง ดังนั้น การพิจารณาความรับผิดจึงต้องนำเอาบทบัญญัติ มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ [27] อันเป็นบททั่วไปของความรับผิดเพื่อละเมิดมาใช้ในการพิจารณาเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหาย

---

[25] Andre' Tung, "Professional Liability," in International Encyclopedia of Comparative Law, Vol.XI Chap.6, p.12.

[26] Atiyah, The Rise and Fall of Freedom of Contract, (Clarendon : Press, 1979),P.416.

[27] มาตรา 420 บัญญัติว่า "ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น"

3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ในส่วนนี้ หมายถึง กฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2527) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2529) หากบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกระทำการใด ๆ ตามความในข้อ 11 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2527) แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2529) [28] ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนต่อเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือเมื่อเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นว่าผู้ได้รับใบอนุญาตกระทำการใด ๆ ตามความในข้อ 11 ดังกล่าว ให้เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาสั่งพักหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ตามข้อ 12 หรือข้อ 13 แล้วแต่กรณี [29]

---

[28] ข้อ 11 ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนต่อเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือเมื่อเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เห็นว่า

(1) ผู้ได้รับใบอนุญาตทำรายงานด้วยความประมาทเลินเล่อจนอาจเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย

(2) ผู้ได้รับใบอนุญาตยินยอมให้ผู้ชำนาญการหรือเจ้าหน้าที่ของผู้ได้รับใบอนุญาตอื่น ซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตเพราะทำรายงานอันเป็นเท็จ หรือซึ่งมีส่วนร่วมในการทำรายงานในส่วนที่เป็นเท็จมาทำรายงาน

(3) ผู้ได้รับใบอนุญาตขาดคุณสมบัติตามข้อ 1

(4) ผู้ได้รับใบอนุญาตไม่จัดให้มีผู้ชำนาญการหรือเจ้าหน้าที่ตามข้อ 4

(5) ข้อความในคำขอรับใบอนุญาตในส่วนที่เป็นสาระสำคัญในการขอรับใบอนุญาตไม่ตรงกับความจริงทั้งหมดหรือบางส่วน

(6) ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใบอนุญาตตามข้อ 12 ได้กระทำการตามข้อ 12 (1) หรือ (2) ซ้ำอีก

(7) ผู้ได้รับใบอนุญาตทำรายงานอันเป็นเท็จ

(8) ผู้ได้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้ หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

ให้เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาสั่งพัก หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามข้อ 12 หรือข้อ 13

[29] โปรดดูความในข้อ 12 และข้อ 13 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518.

แม้ว่าในขณะนี้จะมีการจัดตั้งสมาคมที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมไทย (สท.สท.) ขึ้นเป็นสถาบันวิชาชีพของบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่สมาคมฯ หาได้มีบทบาทตามกฎหมายในการที่จะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ เพราะไม่มีกฎหมายมารองรับเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสมาคมฯ แล้ว จะเห็นว่าเป็นเพียงลักษณะของการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิชาชีพการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แม้กระทั่งการเป็นสมาชิกของสมาคมฯ ก็เป็นไปโดยความสมัครใจเพราะไม่มีกฎหมายมาบังคับแต่อย่างใด อาจกล่าวได้ว่าสถาบันวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นนี้ไม่มีอำนาจลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพอย่างเด็ดขาด ดังนั้น จึงทำให้สถาบันวิชาชีพไม่อาจควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพได้อย่างเต็มที่ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกลับไปตกอยู่กับส่วนราชการ คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่ามีลักษณะที่แตกต่างไปจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพอย่างอื่นที่มีการเปิดโอกาสให้สถาบันวิชาชีพนั้นเพียงสถาบันเดียวที่เข้ามามีบทบาทในการควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้น ๆ [30] ตัวอย่างเช่น สภาทนายความซึ่งถือว่าเป็นสถาบันวิชาชีพของผู้ประกอบ

---

[30] สถาบันหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ในประเทศไทย มีดังต่อไปนี้ คือ

1. คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม หรือ ก.ว. ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505, มาตรา 7.

2. คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม หรือ ก.ส. ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ. 2508, มาตรา 7.

3. คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2479, มาตรา 6.

4. คณะกรรมการแพทยสภา ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525, มาตรา 14.

5. คณะกรรมการสภาการพยาบาล ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528, มาตรา 14.

6. คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี หรือ ก.บช. ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2505, มาตรา 4.

7. คณะกรรมการสภาทนายความ ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528, มาตรา 14.

8. คณะกรรมการควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505, มาตรา 6.

วิชาชีพทนายความ และยังเป็นสถาบันควบคุมการประกอบวิชาชีพทนายความอีกด้วย หรือกรณีวิชาชีพแพทย์ก็เช่นเดียวกัน จะมีแพทยสภาเป็นสถาบันวิชาชีพและเป็นสถาบันควบคุมการประกอบวิชาชีพแพทย์ไปในตัว เป็นต้น ซึ่งการมีสถาบันวิชาชีพเพียงสถาบันเดียวที่เข้ามาดำเนินการควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ย่อมเป็นการดีที่ผู้ประกอบวิชาชีพสามารถจะทราบปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดีและลึกซึ้งกว่าการควบคุม โดยส่วนราชการซึ่งมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบต่องานประจำในหน้าที่มากมายอยู่แล้ว หรือบุคคลที่มิได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพนั้น อันจะทำให้การควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น ในเรื่องนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การประกอบวิชาชีพที่แท้จริงนั้นจะต้องมีองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตามกฎหมาย เป็นสถาบันควบคุมสมาชิกในองค์กรนั้นให้ประกอบวิชาชีพด้วยความถูกต้องและซื่อตรงต่อวิชาชีพ รวมทั้งจะต้องมีข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรม (Ethiceal) ให้สมาชิกในองค์กรปฏิบัติตนตามกรอบหรือจรรยาบรรณทางวิชาชีพ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ประกอบวิชาชีพภายใต้การควบคุมขององค์กรตามกฎหมายนั้นได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติและควบคุมความประพฤติจากองค์กรนั้น ๆ แล้วว่าเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ในส่วนของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เช่นเดียวกัน ถือว่าเป็นการประกอบวิชาชีพที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและเป็นวิชาชีพที่มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องมีการควบคุมให้บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพนี้ให้ปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ และปฏิบัติงานให้ได้มาตรฐานตามหลักสากล และเป็นไปด้วยความถูกต้องซื่อตรงต่อวิชาชีพเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและสังคม แต่เนื่องจากสถาบันวิชาชีพของผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดตั้งสมาคมที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมไทย (สท.สท.) ขึ้นมาไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพได้อย่างเต็มที่ เป็นเพียงลักษณะของการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันเท่านั้น อำนาจหน้าที่ในการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกลับไปตกอยู่กับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งประสบกับปัญหาและอุปสรรคนานัปการที่เป็นข้อจำกัดในการควบคุมบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้เขียนจึงมีความเห็นต่อไปอีกว่าเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จรรยาบรรณทางวิชาชีพ หมายถึง กฎเกณฑ์หรือมรรยาทในการประกอบวิชาชีพซึ่งบุคคลในวิชาชีพนั้นจะต้องปฏิบัติและในแต่ละวิชาชีพก็จะต้องมีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ ปฏิบัติตาม

หน่วยงานภาครัฐควรจำกัดบทบาทลงเป็นเพียงกำกับดูแลให้บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตทำรายงานฯ ปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายเท่านั้น ในส่วนของการควบคุมการประกอบวิชาชีพการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมควรมีการออกกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพโดยการจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่เป็นสถาบันควบคุมเพียงสถาบันเดียวในลักษณะที่มีชื่อว่า "คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ" มีโครงสร้างของคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้แทนจากบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในอัตราส่วนที่เหมาะสมและมีวาระในการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรดังกล่าวควบคุมดูแลคุณวุฒิและคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล นอกจากนี้ เนื้อหาสาระของบทบัญญัติกฎหมายจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการวางมาตรการควบคุมการประกอบวิชาชีพโดยให้คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ คือ

1) ออกข้อบังคับและวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพ เช่น การทดสอบความรู้ การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การกำหนดมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพ การไต่สวน การสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

2) กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบวิชาชีพไว้โดยมีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตได้นั้น ต้องมีคุณสมบัติและความรู้ตามที่กฎหมายกำหนด

3) กำหนดให้ผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณหรือมารยาทแห่งวิชาชีพ ซึ่งอาจออกโดยกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของสถาบันควบคุมวิชาชีพ

4) สอดส่องดูแลความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพและมีอำนาจในการสอบสวนผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการละเมิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ รวมทั้งลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพโดยการสั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนดไว้

การกำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันควบคุมการประกอบวิชาชีพการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยมีฐานทางกฎหมายรองรับ ย่อมจะทำให้การควบคุมบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความเป็นเอกภาพและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4.2 บทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กลไกในการบังคับใช้กฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายในที่นี้ก็คือ องค์กร ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าการบังคับใช้กฎหมายนั้น มีความเกี่ยวพันกับทุกหน่วยของสังคมไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือประชาชน ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยกลไกหลายประการร่วมกันผลักดันให้เกิดการนำเอานโยบายและมาตรการทางกฎหมายลงสู่ภาคปฏิบัติได้ตามเป้าหมายหรือสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแนวนโยบายแห่งรัฐหรือตามบทบัญญัติของกฎหมาย จำเป็นต้องมีผู้ทำหน้าที่ในการแสดงเจตนาและดำเนินกิจกรรมในนามของรัฐ ดังนั้น องค์กรของรัฐ (Government Organization) จึงเป็นตัวจักรสำคัญที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายคอยทำหน้าที่กำหนด บทบาท อำนาจ หน้าที่ หรือภารกิจต่าง ๆ เพื่อรองรับ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐนั้น ให้สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรภาครัฐนั้นขึ้นมา ในกรณีของการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เช่นเดียวกัน มีองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวอยู่หลายองค์กรด้วยกัน แต่ในบทนี้จะกล่าวถึงเฉพาะองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย ตลอดจนนำเอานโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้นั้นมาบังคับใช้เพื่อป้องกันและควบคุมปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ นอกจากนี้จะได้พิจารณาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เป็นข้อจำกัดขององค์กรภาครัฐเหล่านั้นที่ทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะกล่าวถึงโดยละเอียดมีดังต่อไปนี้ คือ

4.2.1 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

สืบเนื่องจากการที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ออกมามีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 และมีองค์กรรองรับการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ คือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 และได้ย้ายสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาสังกัด

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ในขอบเขตจำกัด ไม่สามารถผลักดันนโยบายและมาตรการที่กำหนดขึ้นให้มีผลเป็นรูปธรรมได้ รวมทั้งไม่สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่นได้ [31]

ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมใหม่ คือ "พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535" ซึ่งมีผลบังคับใช้ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2535 และได้กำหนดให้มีองค์กรรองรับการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นใหม่ 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.), กรมควบคุมมลพิษ (คพ.), และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สส.) เพื่อทำหน้าที่แทนหน่วยงานเดิม คือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (วล.) ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถผลักดันนโยบายและมาตรการที่กำหนดนั้นให้มีผลที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น [32] (ดูแผนภูมิที่ 5 และแผนภูมิที่ 6)

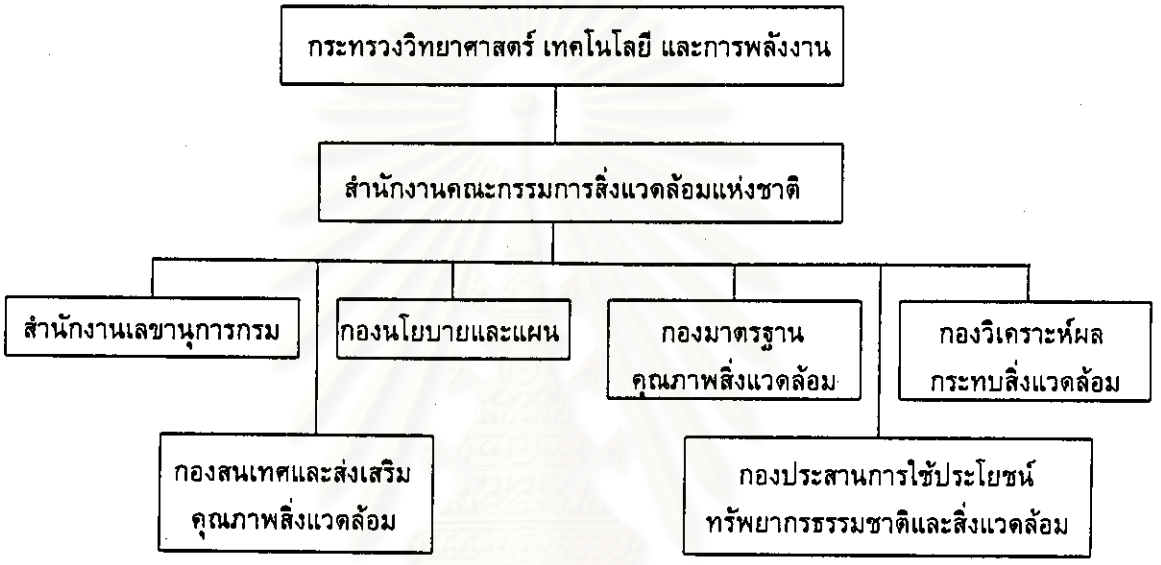
สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[31] เอกสารประกอบการบรรยายสรุป เสนอต่อ ฯพณฯ ยิ่งพันธ์ มนะสิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในโอกาสตรวจเยี่ยมสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม 1 กันยายน 2538 : หน้า 1.

[32] โปรดดูมาตรา 24 (3), (6) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535.

แผนภูมิที่ 5
โครงสร้างขององค์กรการดำเนินงานทางด้านสิ่งแวดล้อม
องค์กรเดิม



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, พ.ศ. 2533

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 6
โครงสร้างขององค์กรการดำเนินงานทางด้านสิ่งแวดล้อม
องค์กรใหม่

ที่มา : กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, พ.ศ. 2539

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในส่วนของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้รับโอนบรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการและบรรดาอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิหนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาเป็นของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม นับแต่นั้นมา [33]

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานทางด้านนโยบายที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานด้านการวางแผน นโยบาย ศึกษาวิเคราะห์และกำหนดแนวทางในการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้ คือ

(1) จัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้สอดคล้องกับนโยบายด้านต่าง ๆ ของประเทศ รวมทั้งการติดตามประเมินผล

(2) ประสานการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(3) ติดตามตรวจสอบและจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม

(4) ประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมหรือโครงการของภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(6) กำหนดท่าที แนวทาง และประสานความร่วมมือและการเข้าร่วมในพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

---

[33] โปรดดูมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ไปเป็นของกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.

(7) เสนอแนะนโยบาย แนวทาง และประสานการบริหารและจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการระดมทุนเพื่อกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(8) ดำเนินการและประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมในส่วนภูมิภาค

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย [34]

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงานกลางของรัฐทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม อาจสรุปได้ว่า มีภารกิจหลักที่สำคัญ 3 ประการ คือ ด้านการจัดทำนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม การให้คำปรึกษาแนะนำและการประสานงานร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้เอง ทำให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากโครงการหรือกิจการบางประเภทให้บรรเทาเบาบางลงไป

เดิมทีนั้น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงานด้วยกัน ต่อมาจึงได้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว แล้วตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับแทน โดยได้แบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ออกเป็น 20 หน่วยงาน ดังต่อไปนี้ คือ

(1) สำนักงานเลขานุการกรม
(2) กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
(3) กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(4) กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
(5) กองสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะ

---

[34] โปรดดูมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539.

(6) กองสิ่งแวดล้อมต่างประเทศ

(7) กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม

(8) สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม

(9)-(20) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1-12 [35] (ดูแผนภูมิที่ 7)

สำหรับหน่วยงานที่นับว่ามีบทบาทสำคัญและมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

(ก) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(ข) ศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ซึ่งต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(ค) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพัก และการเพิกถอนการอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมาย

(ง) กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของโครงการหรือกิจการใดในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(จ) ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมการพัฒนาต่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน

(ฉ) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ

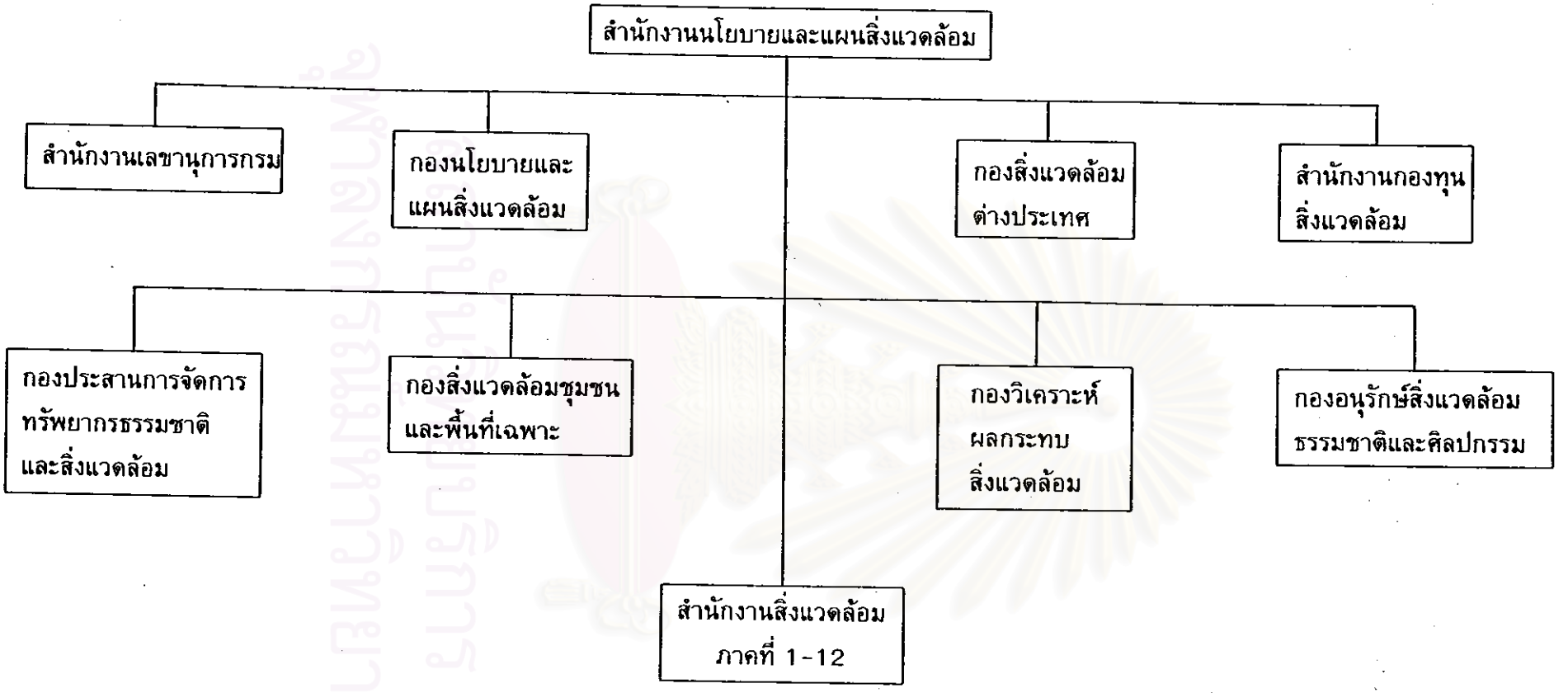
(ช) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย [36]

---

[35] โปรดดูมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539.

[36] โปรดดูมาตรา 6 (4) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539.

แผนภูมิที่ 7 การแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม



ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539

เนื่องจากประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีอยู่ถึง 22 ประเภท เพื่อให้การดำเนินงานภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับประเภทของโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทดังกล่าว กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม จึงประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1) ฝ่ายเหมืองแร่
2) ฝ่ายอุตสาหกรรม
3) ฝ่ายโครงสร้างพื้นฐานและบริการ
4) ฝ่ายที่พักอาศัย บริการชุมชนและสถานที่พักตากอากาศ
5) ฝ่ายพัฒนาแหล่งน้ำ
6) ฝ่ายพลังงาน
7) ฝ่ายพัฒนาระบบการวิเคราะห์
8) ฝ่ายธุรการ

การแบ่งออกเป็นฝ่ายงานตามลักษณะของโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทอย่างครอบคลุมในลักษณะเช่นนี้ มีข้อดีในแง่ที่ว่าทำให้แต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะประเภทของโครงการหรือกิจการที่รับผิดชอบเท่านั้น และทำให้บุคลากรในแต่ละฝ่ายสามารถพัฒนาขีดความสามารถ ความรู้ ความชำนาญ ในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและควบคุมปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาแต่ละประเภทได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากอำนาจหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 6 (4) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 48 ยังได้ระบุให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมา แล้วให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

พิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวเพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป [37] นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ [38]

จากอำนาจหน้าที่ที่ได้กล่าวมา ทำให้เห็นถึงบทบาทของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 6 (4) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539 ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมยังไม่อาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 6 (4) (ง) เนื่องจากประสบกับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องข้อจำกัดในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับความเห็นชอบไปแล้ว จากการศึกษาวิจัยพบว่า นับตั้งแต่ภาครัฐได้มุ่งเน้นการใช้มาตรการป้องกันและแก้ไขไว้ล่วงหน้า (Pre Audit) โดยอาศัยมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นต้นมา เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการใดได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามขั้นตอนของกฎหมายแล้วแต่กรณีไปแล้ว สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมไม่มีอำนาจในการติดตามตรวจสอบรวมทั้งบังคับใช้มาตรการลดผลกระทบ (Mitigation) และมาตรการติดตามตรวจสอบ (Monitoring System) ตามที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้ผ่านความ

---

[37] โปรดดูมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

[38] โปรดดูมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

เห็นชอบไป ทั้ง ๆ ที่อำนาจในการติดตาม ตรวจสอบ รวมทั้งการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุม ลด และขจัดมลพิษที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นมาตรการสำหรับการป้องกัน แก้ไข ระงับ ยับยั้ง และบรรเทาปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากที่โครงการหรือกิจการต่าง ๆ ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการไปแล้ว (Post Audit) [39]

ที่เป็นเช่นนี้เพราะการควบคุมดูแลการดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าว เป็นอำนาจของหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบ ซึ่งมีกฎหมายของตนเองรองรับอยู่โดยเฉพาะ เช่น อำนาจของกรมโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 อำนาจของกรมทรัพยากรธรณีตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 อำนาจของกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 อำนาจของกรมป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น นอกจากนี้ ในบางกรณีก็ปรากฏว่ามาตรการควบคุมตรวจสอบบางประการที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งกำหนดไปโดยอาศัยกระบวนการในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็ไม่มีกฎหมายฉบับใดรองรับไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด [40] ทำให้มาตรการบางส่วนดังกล่าวถูกละเลยไม่ได้รับการติดตามตรวจสอบจากหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบ เช่น การกำหนดให้โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งตามกฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่เป็นการชัดแจ้งว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น หรือการดูแลปัญหาฝุ่นในบริเวณเส้นทางขนส่งแร่ ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจของกรมทรัพยากรธรณีที่จะเข้าไปควบคุมได้ หรือกรณีปัญหาการจราจรบริเวณหน้าโรงงานมิได้อยู่ภายในอำนาจของกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อควบคุมปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจการดำเนินการที่ค่อนข้างจะกระจัดกระจายและขาดความเป็นเอกภาพ จนกระทั่งในบางกรณีมีปัญหาความขัดแย้งไม่ลงรอยกันหรือใช้อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน เพราะแต่ละหน่วยงานต่างก็มีความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของตน ผลที่ติดตามมาก็คือ ทำให้การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

---

[39] คนึง ฦาไชย, "กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่," วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 (มกราคม 2538) : 19.

[40] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจะได้จัดตั้งฝ่ายติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของโครงการหรือกิจการใดในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 6 (4)(ง) แห่งพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่ในกรณีที่มีการตรวจสอบพบว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการฝ่าฝืนไปปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่ระบุไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฝ่ายติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งระงับ ยับยั้ง หรือแม้แต่กำหนดบทลงโทษหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการที่ฝ่าฝืนนั้นได้ในทันทีทันใด หากแต่ทำได้เพียงแจ้งต่อหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการหรือกิจการซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะของตนที่จะสั่งการให้มีการแก้ไข ระงับ ยับยั้ง หรือระบุโทษแก่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการที่ฝ่าฝืนนั้นต่อไปเท่านั้น ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพนับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในอันที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ระบุไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการ ซึ่งบ่อยครั้งการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสร้างความเสียหายส่งผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ดังนั้น เพื่อให้การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นต่อไปอีกว่า นอกจากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539 มาตรา 6 (4)(ง) จะบัญญัติให้กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของโครงการหรือกิจการใดในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยตรงแล้ว โดยนัยตามความในมาตรา 6 (9)-(20)(ค) ยังได้บัญญัติให้สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1-12 มีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่รับผิดชอบที่สำคัญประการหนึ่ง คือ "ติดตาม ตรวจสอบ.....ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างครอบคลุมและทั่วถึง โดยส่วนราชการทั้งสองของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมอาจดำเนินการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์

ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือสถาบันการศึกษาระดับท้องถิ่นที่มีศักยภาพความพร้อมที่โครงการหรือกิจการนั้นตั้งอยู่เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ระบุไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ หากตรวจสอบพบว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว ก็ให้รีบแจ้งไปยังหน่วยงานผู้อนุญาตซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งการให้มีการแก้ไข ระงับ ยับยั้ง ตลอดจนระบุโทษแก่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการที่ฝ่าฝืนนั้นโดยเร็วที่สุด และหากผลจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมขึ้น ก็อาจแจ้งต่อคณะกรรมการควบคุมมลพิษให้เข้ามาทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน เพื่อควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษ [41] ได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้ ในระยะยาวควรมีการนำเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับการประกันภัยสิ่งแวดล้อมเข้ามาใช้บังคับเพื่อให้กระบวนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2.2 คณะกรรมการผู้ชำนาญการ

ในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานฯ แต่เพียงหน่วยงานเดียว [42] ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการพิจารณารายงานฯ ใหม่ ให้ขั้นตอนการพิจารณารายงานฯ เป็นไปด้วยความรัดกุมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เปลี่ยนแปลงจากการให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานฯ มาเป็นการให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานฯ ส่วนสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจะทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของรายงานฯ และพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานฯ เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการ

---

[41] โปรดดูมาตรา 53 (8) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

[42] โปรดดูมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521.

ผู้ชำนาญการพิจารณาเท่านั้น ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพิจารณารายงานฯ เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ และมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านตลอดจนมีผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณารายงานฯ

คณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการที่เสนอมานั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 48 วรรคห้า ระบุว่า "การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย"

อาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าว คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ดังต่อไปนี้ คือ [43]

ข้อ 1. ให้มีคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้แต่ละคณะประกอบด้วย

(1) เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ
(2) หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือผู้แทน เป็นกรรมการ
(3) หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทน เป็นกรรมการ
(4) ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินเจ็ดคนซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้ง เป็นกรรมการ
(5) เจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการ

---

[43] ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2535

ข้อ 2. ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ชำนาญการ จะต้อง

(1) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(2) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(3) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษแล้ว

(4) ไม่เคยทำหรือมีส่วนร่วมในการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเท็จ

ข้อ 3. นอกจากผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องมีคุณสมบัติตามข้อ 2 แล้ว ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้ง จะต้องสำเร็จการศึกษาอย่างต่ำในระดับอุดมศึกษาหรือเทียบเท่า และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างน้อย 7 ปี

คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แต่งตั้งขึ้นแล้วในปัจจุบันมีอยู่ 5 คณะ จำแนกตามกลุ่มประเภทโครงการหรือกิจการดังต่อไปนี้ คือ [44]

1) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการอุตสาหกรรม

2) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการเหมืองแร่

3) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการ

4) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการที่อยู่อาศัยบริการชุมชนและสถานที่พักตากอากาศ

5) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ

---

[44] สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "ปัญหาและแนวทางของการปรับปรุงระบบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม," หน้า 9-10.

ถ้าพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามความในข้อ 1 ของประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการผู้ชำนาญการที่ได้รับการแต่งตั้งแต่ละคณะ ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมาย หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 7 คน ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งขึ้น การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการในลักษณะเช่นนี้ทำให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการเป็นองค์กรที่มีความชำนาญในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้อย่างละเอียดรอบคอบและมีความเป็นกลางมากขึ้น อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับดังกล่าว ในข้อ 1 (4) ที่ระบุให้ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 7 คน ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการ แต่ไม่ได้ระบุถึงสัดส่วนของผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ชัดเจนเพื่อให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แต่อย่างใด ดังนั้น โครงสร้างของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงขาดความคิดเห็นที่หลากหลายของบุคคลที่เป็นตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่าในปัจจุบันคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะแต่งตั้งผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการผู้ชำนาญการคณะละจำนวน 2 คน ก็ตาม ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในเรื่องดังกล่าวเสียใหม่ให้เกิดความชัดเจนและเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน โดยการกำหนดสัดส่วนผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ชัดเจนและเหมาะสม เพื่อให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในแต่ละคณะ ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่เป็นข้อขัดข้องอยู่ในปัจจุบันได้

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีดังต่อไปนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1) กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 47 เนื่องจากโครงการหรือกิจการที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ส่วนมากเป็นโครงการขนาดใหญ่และมีแนวโน้มว่าอาจจะส่งผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่รุนแรง จึงต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณารายงานฯ ในระดับสูง ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณารายงานฯ เป็นไปด้วยความรอบคอบและถูกต้องตามหลักวิชาการ คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะมีหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามลำดับต่อไป

2) กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชน ซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 47 วรรคสาม และมาตรา 48 คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นสุดท้าย หลังจากที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้เสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาแล้ว ตามมาตรา 49

ประการทีสอง กรรมการผู้ชำนาญการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ มีอำนาจตรวจสถานที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการหรือกิจการที่เสนอขอรับความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ตามความเหมาะสมตามมาตรา 50

เป็นที่น่าสังเกตว่า อำนาจของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา 50 นี้ เป็นหลักการที่เพิ่มขึ้นมาใหม่โดยมิได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคแก่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการเข้าไปตรวจสอบถึงความถูกต้องและความครบถ้วนของรายงานฯ ดังกล่าว หากต้องการจะเรียกเอกสารหรือข้อมูลเพิ่มเติมจากโครงการหรือกิจการที่เสนอรายงานฯ มา ก็ต้องอาศัยอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 6 ซึ่งก็มิได้ให้อำนาจอย่างเต็มที่แก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการเข้าไปตรวจสถานที่ตั้งของโครงการหรือกิจการ ดังนั้น จึงทำให้การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับเดิม ไม่มีความคล่องตัวดังเช่นคณะกรรมการผู้ชำนาญการในปัจจุบัน

ประการที่สาม ในการปฏิบัติการตามหน้าที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการอาจเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็น หรือคำแนะนำทางวิชาการได้เมื่อเห็นสมควร และอาจขอความร่วมมือจากบุคคลใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง หรือเพื่อสำรวจกิจกรรมใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 20

ประการสุดท้าย ในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการแต่ละคณะ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจกำหนดให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายก็ได้ เช่น ควบคุมโครงการหรือกิจการที่ได้รับความเห็นชอบให้ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ จะต้องพิจารณาถึงรายละเอียดของมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการทุกประเภทและขนาดที่อยู่ในข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพราะเมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบในรายงานฯ แล้ว เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต จะต้องนำมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานฯ ดังกล่าวไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต โดยถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย [45]

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการจะพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ยังมีข้อบกพร่องและไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) ไม่ได้ระบุวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการไว้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการผู้ชำนาญการแต่ละคณะจะมีวาระอยู่ในตำแหน่งนานเท่าใด เนื่องจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการมีข้อจำกัดในเงื่อนเวลาที่จะต้องพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 49 อีกทั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานฯ แต่ละคณะจะมีการประชุม

---

[45] โปรดดูมาตรา 50 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ตามเวลาที่กำหนดเพียงประมาณเดือนละ 2 ครั้งเท่านั้น และยังมีภารกิจหน้าที่ประจำที่ต้องรับผิดชอบมากอยู่แล้ว ที่สำคัญกรรมการผู้ชำนาญการบางท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษเฉพาะด้านในบางสาขาวิชาการที่เกี่ยวข้อง จึงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากกว่าหนึ่งคณะขึ้นไป นอกจากนี้ ในการประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการบางครั้งต้องพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอมาเป็นจำนวนมากมายหลายโครงการหรือกิจการภายในระยะเวลาอันจำกัด ทำให้การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการเป็นไปด้วยความรีบเร่งและอาจมิได้พิจารณาถึงมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานฯอย่างละเอียดถี่ถ้วนเท่าที่ควร ก่อนจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในรายงานฯ เพื่อให้ทันกำหนดเวลาในมาตรา 49 ดังนั้น การที่กฎหมายมิได้กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการไว้อย่างชัดเจน ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเพิ่มเติมการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการไว้ให้ชัดเจนและเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการ นอกจากนี้ ผู้เขียนยังมีความเห็นต่อไปอีกว่า สำหรับวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่เหมาะสมนั้น ควรมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้เป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่เกินอีกหนึ่งวาระ ทั้งนี้ เป็นการพิจารณาโดยเทียบเคียงกับการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาเป็นหลักในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในเรื่องดังกล่าว ให้เกิดความชัดเจนและเหมาะสม ก็ย่อมจะส่งผลดีและก่อให้เกิดความชัดเจนแก่คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4.2.3 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

เจตนารมณ์และนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2521 คือ การวางพื้นฐานสำหรับการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาองค์กรหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบด้านนโยบายและการวางแผน รวมทั้งการประสานเพื่อหามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยเฉพาะ ไม่ปล่อยให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนไปโดยลำพังดังเช่นแต่ก่อน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความซ้ำซ้อนในการทำงาน ความสูญเปล่าด้านงบประมาณ และการขาดเอกภาพในนโยบายและแผนที่จะจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบโดยตรงต่อการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีโครงสร้างที่ประกอบด้วยบุคคลจาก 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และเอกชน [46] ตามหลักการถ่วงดุลกันในระหว่างภาคราชการและเอกชน รวมทั้งเป็นการร่วมกันพิจารณาในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในลักษณะสหสัมพันธ์วิทยาการ (Interdisciplinary) เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในขณะนั้น [47] จะเห็นได้ว่า มีบทบาทเป็นแต่เพียงคณะที่ปรึกษา (Advisory Body) ของคณะรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อม และทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่ดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาหรือติดตามกวดขันให้มีการดำเนินการตามกฎหมายได้แต่อย่างใด นอกจากนี้ ความเห็นและข้อเสนอแนะที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานอื่น ๆ ไปนั้น หน่วยงานที่รับคำแนะนำหรือความเห็นไปแล้วจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ เพราะไม่มีสภาพบังคับหรือผูกมัดให้ต้องปฏิบัติตามแต่ประการใด

---

[46] โปรดดูมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518.

[47] โปรดดูมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518.

หากเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา จะมี Council เป็นคณะที่ปรึกษาสำหรับรัฐบาล ในขณะเดียวกันก็มีเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและเอกชนได้อย่างเต็มที่ เจ้าพนักงานดังกล่าวนี้ ในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Environmental Protection Agency หรือ EPA ซึ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ EPA มีอยู่อย่างกว้างขวางและโดยผลของการสั่งการหรือปฏิบัติการนั้นมีสภาพบังคับตามกฎหมายและผูกพันแก่ผู้รับคำสั่งที่ต้องปฏิบัติตาม

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โครงสร้างของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 ของกฎหมายฉบับนี้ ประกอบด้วย [48]

(1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
(2) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง
(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง
(4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการ
(5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ
(6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นกรรมการ
(7) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นกรรมการ
(8) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ
(9) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการ
(10) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ
(11) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ
(12) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ
(13) เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นกรรมการ
(14) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ
(15) ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีจำนวนไม่เกิน 8 คน และเป็นตัวแทนจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นกรรมการ
(16) ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ

---

[48] โปรดดูมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

หากพิจารณาจากโครงสร้างของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามกฎหมายฉบับนี้ จะพบว่าประกอบด้วยข้าราชการการเมืองมากถึงขนาดอาจกล่าวได้ว่าเป็นคณะรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมก็ว่าได้ เหตุผลที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะบทบาทอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คือ การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นจากองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้บังเกิดผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง [49]

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่หลัก 14 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ [50]

(1) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(2) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 32

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 35

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตามมาตรา 37

(5) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร และการส่งเสริมการลงทุน เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี

(6) เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี

(7) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกัน หรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอตามมาตรา 53 (1)

(8) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 55

---

[49] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, <u>การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม</u>, หน้า 14-15.

[50] โปรดดูมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

(9) กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

(10) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรืออข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(11) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน ในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(12) กำกับการจัดการและบริหารเงินกองทุน

(13) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

(14) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

นอกจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 13 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังมีอำนาจกระทำการโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ หรือคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมายก็ได้ [51]

ประการที่สอง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และบุคคลอื่นส่งเอกสารการสำรวจผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องของโครงการและแผนงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลนั้นมาพิจารณา ในการนี้อาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วย หากเห็นว่าโครงการและแผนงานใดอาจจะทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เสนอมาตรการแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

---

[51] โปรดดูมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

ในกรณีที่เอกสารหรือข้อมูลที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรียกให้ส่งเป็นเอกสารหรือข้อมูลเกี่ยวกับความลับอันมีลักษณะเป็นสิทธิบัตรซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดวิธีการและมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เอกสารหรือข้อมูลเหล่านั้นถูกเผยแพร่สู่บุคคลอื่นใด นอกจากนี้ จะต้องใช้เอกสารหรือข้อมูลนั้นเพียงเพื่อวัตถุประสงค์ของมาตรานี้เท่านั้น [52]

ประการที่สาม ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการผู้ชำนาญการ หรือคณะอนุกรรมการ อาจเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบายความเห็น หรือคำแนะนำทางวิชาการได้เมื่อเห็นสมควร และอาจขอความร่วมมือจากบุคคลใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง หรือเพื่อสำรวจกิจกรรมใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม [53]

จากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายฉบับนี้จึงกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไว้ค่อนข้างที่จะกว้างขวางมาก ครอบคลุมถึงในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมแทบทุกด้าน [54]

นอกจากที่กล่าวมา บทบาท อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามกฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การพิจารณาเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 วรรคหนึ่ง ซึ่งจาก

---

[52] โปรดดูมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

[53] โปรดดูมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

[54] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, "การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ," จุลสารสภาวะแวดล้อม 13 (กันยายน-ตุลาคม 2537) : 21.

การศึกษาและวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในเรื่องดังกล่าว จะพบว่ามีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องข้อจำกัดของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่เป็นเช่นนี้เพราะเหตุว่า เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 12 จะเห็นว่าประกอบด้วย ข้าราชการการเมือง 11 คน ข้าราชการประจำ 4 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 8 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยในจำนวน 8 คนนี้ กฎหมายกำหนดไว้เลยว่าจะต้องมีผู้แทนภาคเอกชน ซึ่งก็หมายความถึง องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง คือ ไม่น้อยกว่า 4 คน จากสัดส่วนของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีทั้งหมด 23 คนนั้น ตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะมีโอกาสได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้เข้าไปเป็นคณะกรรมการมีเพียง 4 คนเท่านั้น หรือเทียบเท่ากับร้อยละ 17.38 ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทั้งคณะ ซึ่งนับว่าน้อยเกินไป [55] หรืออาจกล่าวได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร อีกทั้งในการได้มาซึ่งตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น ถ้าพิจารณาตามมาตรา 8 วรรคสี่ ซึ่งให้สิทธิแก่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายที่อาจเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ แต่ในปัจจุบันก็ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชนในกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น กรรมการที่เป็นตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมจำนวน 4 คน ที่เข้าไปเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงมาจากการคัดเลือกของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้มีหน้าที่คัดเลือกจากผู้ที่ทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกว้างขวางในกลุ่มผู้เกี่ยวข้องทางด้านสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจจะกล่าวได้ว่าผู้แทนภาคเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น เป็นตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหมดได้อย่างแท้จริง [56]

---

[55] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, <u>รายงานผลการวิจัยเรื่องบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535</u> (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 58.

[56] เรื่องเดียวกัน, หน้า 59-60. และดู สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, <u>การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม</u>, หน้า 73-74.

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีบทบาท อำนาจ หน้าที่สำคัญยิ่งในระดับประเทศในการกำหนดนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แต่จากการที่องค์ประกอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทั้งหมด 23 คน มาจากข้าราชการการเมืองถึง 11 คน ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและเกี่ยวข้องกับกระทรวงต่างๆ ถึง 9 กระทรวง โดยเฉพาะในตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือว่ามีสถานภาพสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมกับข้าราชการประจำ 4 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำในระดับผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกิน 8 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการโดยจะต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง คือ ไม่น้อยกว่า 4 คน จากองค์ประกอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดังกล่าวมีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการส่วนใหญ่ประกอบด้วยข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิก็มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี ทำให้สถานภาพของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมิได้มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ แต่เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารนั่นเอง ส่งผลให้ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมหรือเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่ แม้ว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากผู้แทนภาคเอกชนซึ่งมีเพียง 4 คน จะมีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ตลอดจนให้ข้อมูลในรายละเอียดของสภาพปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ โดยมีมุมมองที่หลากหลายและสะท้อนปัญหาของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือกิจการได้อย่างรอบด้าน เพียงใดก็ตาม หากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มาจากข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการอีก 4 คน ที่เหลือส่วนใหญ่ไม่เห็นชอบด้วยกับความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าวของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากผู้แทนภาคเอกชนซึ่งเป็นเสียงข้างน้อย ก็จะทำให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ [57]

---

[57] โปรดดูมาตรา 17 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

เมื่อพิจารณาถึงบทบาท อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยรวมแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรหลักที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม รวมถึงการกำหนดนโยบายและวางมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการอันเป็นภารกิจที่จัดว่าเป็นสาธารณประโยชน์ประการหนึ่ง ดังนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจากผู้แทนภาคเอกชนในสัดส่วนที่เหมาะสม จึงเป็นสาระสำคัญในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องข้อจำกัดของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จึงควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวด 1 ว่าด้วยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 12 โดยกำหนดสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเสียใหม่ให้เหมาะสม โดยควรเพิ่มเป็น "กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 12 คน.....จะต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง" และควรออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชนเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 8 วรรคสี่ ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นระบบ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และผู้แทนภาคเอกชนในสัดส่วนที่สมดุลกันและมีความเหมาะสมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4.2.4 หน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ

องค์กรภาครัฐที่มีบทบาท อำนาจ หน้าที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่ง ได้แก่ หน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ [58] ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ทั้งนี้ เพราะในขั้นตอนการพิจารณารายงานการ

---

[58] โปรดดูมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้มีการนำเอามาตรการทางปกครองอันเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน (public law sanction) ในรูปแบบของระบบอนุญาต (permitting system) มาใช้ในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมเพื่อป้องกันความเสียหายไว้ก่อนล่วงหน้า (precautionary) ที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการบางประเภทซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้โครงการหรือกิจการดังกล่าวจะดำเนินการได้ก็เฉพาะแต่บุคคลผู้ที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายแล้วเท่านั้น [59]

การใช้อำนาจติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ อาทิเช่น กรมเจ้าท่าเป็นผู้อนุญาตการก่อสร้างและการใช้ท่าเทียบเรือ กรมทรัพยากรธรณีเป็นผู้ออกประทานบัตรสำหรับการดำเนินโครงการเหมืองแร่ กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ออกใบอนุญาตสำหรับการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมและประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น เหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรัฐจะใช้อำนาจในการควบคุมการดำเนินโครงการหรือกิจการให้เป็นไปตามมาตรฐานที่อยู่ในกฎเกณฑ์ที่รัฐต้องการและมิให้เกิดผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ภายหลังจากที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปแล้ว ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 50 วรรคสอง ระบุให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตนำมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต โดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย

หลักการดังกล่าวนี้มิได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แต่อย่างใด ดังนั้น ในขณะที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับเดิมมีผลใช้บังคับอยู่นั้น เมื่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้รับการเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมา ก็จะพิจารณาอย่างเป็นเอกเทศไม่เกี่ยวกับการพิจารณาของหน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตโครงการนั้น ๆ และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอมาแล้ว ก็ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการติดตาม ตรวจสอบ และบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ตามที่เสนอไว้ใน

---

[59] โปรดดูมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพราะการควบคุมดูแลการดำเนินโครงการหรือกิจการเหล่านั้น ต้องอยู่ในอำนาจของหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบซึ่งมีกฎหมายรองรับอยู่เป็นเอกเทศ ในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมดูแล เนื่องจากกฎหมายขาดความมีสหสัมพันธ์ (correlation) ในการจัดการและควบคุมอย่างเป็นระบบ ทั้ง ๆ ที่เจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้โครงการหรือกิจการบางประเภทต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็เพราะประสงค์ที่จะให้มีการนำมาตรการลดผลกระทบ (Mitigation) และมาตรการติดตามตรวจสอบ (Monitoring System) ตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาใช้เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น ๆ [60]

อย่างไรก็ดี คงมีแต่เพียงเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายบางฉบับเท่านั้นที่เอื้ออำนวยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับใช้ให้มีความสัมพันธ์กับบทบัญญัติตามความในมาตรา 50 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างเป็นระบบ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติตามความในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 [61] ซึ่งบัญญัติว่า

"เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนถ้าการประกอบกิจการโรงงานใดมีกรณีที่เกี่ยวข้องอันจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอยู่ด้วย พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ อาจกำหนดวิธีการในการดำเนินการเพื่อพิจารณาอนุญาตร่วมกันก็ได้..."

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ามาตรการที่กฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันและควบคุมผลกระทบที่อาจจะเกิดความเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดเป็นเงื่อนไขให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้พิจารณาโดยเฉพาะก่อนการอนุญาตหรือสั่งการใด ๆ ตามความในมาตรา 50 วรรคสอง จึงเป็นมาตรการที่กฎหมายได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถติดตามตรวจสอบ และกำกับดูแลการดำเนินโครงการหรือกิจการได้อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบนับตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินโครงการหรือกิจการไปจนกระทั่งถึงการได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้

---

[60] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 107.

[61] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 44 (9 เมษายน พ.ศ. 2535)

แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงแล้ว จะพบว่า การใช้อำนาจในการติดตาม ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากประสบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องข้อบกพร่องในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่าเป็นอุปสรรคประการสำคัญที่ทำให้รัฐยังไม่สามารถที่จะนำเอามาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้ในการป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากกรณีที่เอกชนเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบกิจการได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายละเลยไม่บังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ หรือเพิกเฉยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบหรือมาตรการติดตามตรวจสอบตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายทุจริตก็ดี หรือเอกชนเจ้าของโครงการอาศัยอิทธิพลโดยใช้อำนาจทางการเมืองหรือการเงินเข้ามาครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายก็ดี นับได้ว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้มาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวได้

ดังนั้น ในเรื่องนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการจะต้องเร่งรัดให้มีการติดตาม ตรวจสอบ และบังคับใช้มาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัดและจริงจัง ซึ่งก็จะส่งผลทำให้กฎหมายมีสภาพบังคับเกิดความศักดิ์สิทธิ์และมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ หากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายตรวจสอบพบว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่รุนแรง ก็อาจมีการลงโทษโดยใช้สภาพบังคับทางปกครอง หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นการลงโทษโดยใช้ระบบอนุญาตในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การระงับใบอนุญาต การยกเลิกใบอนุญาต การไม่ต่ออายุใบอนุญาต การสั่งพักการใช้ใบอนุญาต การเพิ่มเติมเงื่อนไขในใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต การเตือน การเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายรวมถึงการสั่งให้ฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่เสียหายไป และการปรับทางปกครอง เป็นต้น

4.3 บทบาทขององค์กรภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เดิมทีนั้นกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการวางมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวที่จะต้องดำเนินการทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการ โดยที่ประชาชนจะไม่ได้เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการวางมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด แต่ในเวลาต่อมาเมื่อปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตลอดจนมลพิษต่าง ๆ อันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นทุกขณะ จนกระทั่งส่งผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนโดยทั่วไป ทำให้ประชาชนเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมีความปรารถนาที่จะได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐในกระบวนการจัดการปัญหาดังกล่าวให้บรรเทาเบาบางลงไป ซึ่งภาครัฐเองก็ได้ยอมรับความเป็นจริงในข้อนี้ว่า โดยแท้ที่จริงแล้วกระบวนการในการจัดการเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่ได้เป็นหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไปแล้ว หากแต่ยังจะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนเป็นสำคัญอีกด้วย ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากว่าการที่จะป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพสูงสุดได้นั้น นอกเหนือไปจากที่จะต้องมีการวางแผนการดำเนินงานที่ดีจากทางภาครัฐแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติตามแผนและมาตรการที่รัฐได้กำหนดไว้เพื่อให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

สำหรับประเทศไทยนั้น ภาครัฐเองก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังจะสังเกตเห็นได้จากการที่รัฐได้กำหนดเป็นแนวนโยบายที่สำคัญประการหนึ่ง ดังปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ส่วนที่ 6 เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บทที่ 3 ว่าด้วยการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนโดยมีสาระสำคัญว่า "เพื่อสนับสนุนประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมและสามารถบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้การมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่องและส่งผลให้การพัฒนาเป็นไปโดยยั่งยืน ดังนี้ .....3 สร้างโอกาสให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

3.1 เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ตัดสินใจและติดตามประเมินผลในโครงการพัฒนาของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจัดให้มีขั้นตอนประชาพิจารณ์โครงการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การริเริ่มแนวคิดโครงการ จัดเตรียมโครงการ และการดำเนินโครงการ" [62] ซึ่งจากแนวนโยบายของรัฐดังกล่าว นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ร่วมกับภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น เนื้อหาของวิทยานิพนธ์ในส่วนนี้ จะได้ทำการศึกษาถึงบทบาทขององค์กรภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยจะศึกษาถึงบทบาทของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO_s) ในการมีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เป็นข้อจำกัดในการเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะนำไปสู่การพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นต่อไป

4.3.1 ประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นที่ยอมรับว่าเป็นมาตรการทางปกครองที่เหมาะสมในสังคมสมัยใหม่ที่ซับซ้อนเพื่อที่ฝ่ายปกครองจะได้มีข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนไปใช้ในการตัดสินใจ ส่งผลทำให้การตัดสินใจมีคุณภาพและมีความถูกต้อง (qualitative dimension of participation in development) โดยเฉพาะในแนวความคิดที่ว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นภาระหน้าที่ของทุกฝ่ายที่จะต้องร่วมมือกัน ดังนั้น ประชาชนจึงเป็น "องค์กร" ที่รัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญและรับรองสิทธิของเขาเหล่านั้นไว้ในกฎหมายเพื่อเป็นการเสริมต่อศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งยังคงมีขีดจำกัดในด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่จะต้องสอดส่องดูแลเพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม

---

[62] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, <u>แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544</u> (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเม็ดทราย พริ้นติ้ง, 2540), หน้า 142-143.

คำว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชน" นั้น ไม่สามารถให้คำจำกัดความที่ตายตัวได้ และมีการให้ความหมายต่าง ๆ กันไปในแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ในประเทศเดียวกัน ในการจะเข้าใจความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ต้องดูบริบท (Context) ของแต่ละประเทศและสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศนั้น อย่างไรก็ตาม จากรายงานการประชุมของ The Ad Hoc Group of Experts เรื่อง "Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development" ได้เสนอความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้กว้าง ๆ คือ "การมีส่วนร่วมของประชาชนจะนำมาซึ่งโอกาสที่จะทำให้สมาชิกของชุมชนและสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและมีอิทธิพลในกระบวนการพัฒนาและในการแบ่งสรรผลของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ซึ่งหมายถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในประเด็นของ

1) การสนับสนุนกระบวนการพัฒนา

2) การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

3) การตัดสินใจในรูปของการกำหนดเป้าหมาย การวางนโยบาย การวางแผนและการปฏิบัติตามแผน ทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม " [63]

และจากแนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชนหรือของประชาชน การที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่าง ๆ อาจแบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมออกได้เป็น 2 ระดับ คือ [64]

---

[63] บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์, "การศึกษาความเหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2535), หน้า 79.

[64] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, อมราวดี อังค์สุวรรณ และวีณา เรืองสกุล, <u>รายงานผลการวิจัยเรื่องดุลาการหมู่บ้าน</u> (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 53-55.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ เป็นทัศนะที่มองมาจากเบื้องบนหรือมาจากรัฐบาล (Top-down Approach) กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้นำหรือเป็นผู้ชักชวนสั่งการหรือขอความร่วมมือจากรัฐ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้นำ ผู้ผลักดันและผู้กำหนดยุทธศาสตร์ ตลอดจนยุทธวิธีในการควบคุมการใช้ทรัพยากรและสิ่งต่าง ๆ โดยมีประชาชนเป็นผู้ปฏิบัติตาม

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดจากความต้องการของประชาชนเอง และประชาชนสมัครใจที่จะดำเนินกิจกรรมโดยรัฐคอยช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกเท่านั้น (Bottom-up Approach)

อย่างไรก็ดี การที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ในเมื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อตนเอง ดังนั้น เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดประโยชน์สูงสุด จึงจำเป็นที่จะต้องประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ 4 รูปแบบ ดังต่อไปนี้ คือ การตัดสินใจร่วมกัน (collective decision-making) การเจรจาต่อรอง (negotiation) การปรึกษาหารือร่วมกัน (Consultation) และการให้ข่าวสารข้อมูล (information)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากการที่รัฐจะสามารถบังคับใช้กฎหมายหรือดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการเพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น รัฐจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและจริงจัง ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันที่เชื่อว่ามิใช่เป็นหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น หากแต่เป็นหน้าที่ร่วมกันของรัฐและประชาชนที่จะต้องร่วมมือกันทั้งสองฝ่าย และด้วยความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว ในการศึกษาวิจัยในส่วนนี้จึงจะได้กล่าวถึงบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

4.3.1.1 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Right to Know)

สิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นสิทธิที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่ง การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารนอกจากจะเป็นการรับรอง "สิทธิ" ขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับการรับรอง "เสรีภาพ" ในการพูด เขียน พิมพ์ โฆษณาและสื่อสารแล้ว การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารของราชการยังถือเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการที่จะตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ โดยเฉพาะในการดำเนินงานของรัฐบาลและระบบราชการประจำ และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ของรัฐอีกด้วย นอกจากนี้ ในแง่ของกลไกในการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการยังถือว่าเป็นการสร้างและมอบกลไกในการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐให้ไว้กับประชาชน ทั้งนี้ เพื่อประชาชนจะสามารถควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐและป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจหรือมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนได้ด้วยตนเอง [65]

ในปัจจุบันจากสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะจนกระทั่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนโดยทั่วไป ทำให้ประชาชนเพิ่มความสนใจและตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อีกทั้งต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศได้เห็นถึงความสำคัญในเรื่องนี้ จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อเขาเหล่านั้น โดยสวีเดนเป็นประเทศแรกที่ได้ยอมรับและรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้ในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1766 และมีการประกาศใช้ Freedom of the Press Act 1949 ในเวลาต่อมา [66]

---

[65] เธียรชัย ณ นคร, "กฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข่าวสารของราชการ : ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.....," รัฐสภาสาร 42 (มีนาคม 2537) : 3 .

[66] บัญชา เขียวต่าย, "การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 19.

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เห็นความสำคัญของเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นอย่างมากประเทศหนึ่ง จึงได้มีการตรารัฐบัญญัติเรื่องเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารขึ้น ในปี ค.ศ. 1974 (The Freedom of Information Act หรือ FOIA ซึ่งในปี ค.ศ. 1966 เป็นส่วนหนึ่งของ Administrative Procedure Act) สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้เน้นถึงการให้ข้อมูลข่าวสาร (information) กล่าวคือ ให้ประชาชนมีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งนับว่าเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของโครงการหรือกิจการบางประเภท หากประชาชนเห็นว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและอนามัยของตนเอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานข้อมูลข่าวสารนี้ให้แก่ประชาชน ถ้าหากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอแล้ว ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคำปฏิเสธของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวว่า มีเหตุผลอันสมควรแก่การที่จะไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลตามเงื่อนไขของกฎหมายได้หรือไม่ เว้นแต่เหตุแห่งข้ออ้างเพื่อการปฏิเสธนั้นจะเข้าข้อยกเว้นของกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยกรณี ดังต่อไปนี้

1. คำสั่งของฝ่ายบริหารที่ถือว่าเป็นความลับของการป้องกันประเทศ หรือนโยบายต่างประเทศ [67]

2. กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติภายในทางด้านบุคคลากรของหน่วยงาน

3. ข้อมูลที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าได้รับการยกเว้น

4. ข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้า พาณิชยกรรม หรือเกี่ยวกับการเงิน

5. บันทึกหรือจดหมายระหว่างหรือภายในหน่วยงานซึ่งกฎหมายกำหนดเฉพาะบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคดีมีได้เท่านั้น

6. เอกสารส่วนบุคคล หรือทางการแพทย์ หรือเอกสารอื่นใดทำนองเดียวกัน ซึ่งการเปิดเผยจะก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

7. สำนวนการสอบสวนซึ่งได้รวบรวมขึ้นเพื่อความมุ่งหมายในการบังคับใช้ตามกฎหมาย

---

[67] ในคดี Environmental Protection Agency V. Mink คดีนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษเพราะเหตุที่ได้ถูกยกขึ้นอ้างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนที่พยายามจะเปิดเผยเอกสารในเรื่องผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมของการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในมหาสมุทรแปซิฟิก โปรดดูรายละเอียดของคดีเพิ่มเติมใน Norman S. Marsh, Public Access to Government-Held Information (London, Stevens & Son Ltd., 1987), p.59-60.

8. การตรวจสอบดำเนินการหรือรายงานสถานการณ์ซึ่งเกี่ยวกับการออกกฎเกณฑ์และการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน

9. ข้อมูลทางธรณีวิทยาและธรณีฟิสิกส์รวมทั้งแผนที่ของบ่อน้ำมัน [68]

ในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกานั้น จะพิจารณาได้ว่าในเรื่องเกี่ยวกับการเปิดเผยเอกสารให้ประชาชนรับรู้นั้น เพราะฝ่ายปกครองหรือส่วนราชการได้รับรู้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารประชาชน (Right to Know) และได้มีการพัฒนาการในเรื่องดังกล่าวนี้มาเป็นเวลานานแล้ว ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการเปิดเผยเอกสารของสหรัฐอเมริกาภายใต้การประกาศใช้กฎหมาย The Freedom of Information Act นั้น เป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนชาวอเมริกันอย่างแท้จริงที่จะได้รับทราบถึงเอกสารของทางราชการ [69]

นอกจากนี้ เมื่อได้ศึกษาถึงกฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข่าวสารทางราชการของประเทศต่าง ๆ อาทิ Access to Information Act ค.ศ. 1982 ของประเทศแคนาดา, The Law of July 17, 1978 ของประเทศฝรั่งเศส, Freedom of Information Act ค.ศ. 1982 ของประเทศออสเตรเลีย และ Official Information Act ค.ศ. 1982 ของประเทศนิวซีแลนด์แล้ว ก็พบว่าการตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข่าวสารของทางราชการในแต่ละประเทศนอกจากจะมีเหตุผลเพื่อรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นทำนองเดียวกันแล้ว ยังมีเหตุผลอื่น ๆ อีกหลายประการตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของประเทศต่าง ๆ พอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ

1) เพื่อรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยกำหนดหลักการให้ถือว่าข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้หรือตรวจสอบได้ เว้นแต่กฎหมายจะได้กำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ

2) เพื่อเป็นการส่งเสริมหรือยืนยันถึงความรับผิดชอบของระบบราชการต่อประชาชน

---

[68] สุภาพร เนตรเขียน, "มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพน้ำ แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง : ศึกษาเฉพาะกรณีน้ำเสียจากชุมชน," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 54.

[69] Bernard Schwartz, H. W. R. Wade, Legal Control of Government (Oxford : Clarendon Press, 1972), P.77.

3) เพื่อเปิดโอกาสและส่งเสริมให้สาธารณชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของรัฐ

4) เพื่อคุ้มครองข้อมูลข่าวสารประเภทต่าง ๆ ซึ่งจำต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับ หรือจำเป็นต้องปกปิดไว้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวม

5) เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล โดยเฉพาะในส่วนของข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งอยู่ในความครอบครองดูแลของส่วนราชการหรือที่ส่วนราชการจัดทำขึ้น [70]

สำหรับประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา คำว่า "ความลับทางราชการ" มักจะเป็นอุปสรรคอันยิ่งใหญ่ของประชาชนในการที่จะเข้าถึงเอกสารของทางราชการ เมื่อเป็นดังนี้ ประชาชนมักจะไม่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการและเป็นช่องทางซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามอำเภอใจ ปัญหาในเรื่องการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Misuse of Power) จึงมักเกิดขึ้นเสมอ ดังจะเห็นได้จากสภาพข้อเท็จจริงที่ว่าการขอตรวจดูเอกสารความเห็นข้อวินิจฉัยต่าง ๆ ในกระทรวง ทบวง กรมของไทยไม่มีสภาพเป็นสิทธิ (Right) แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ ว่าจะอนุญาตหรือไม่ [71] ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ [72]

1. สิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทยเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างจำกัด การพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทใดเป็นข้อมูลข่าวสารที่พึงเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับทราบจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบซึ่งมักจะใช้ดุลยพินิจในทางปฏิเสธ ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่แน่ใจว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่สมควรจะเปิดเผยได้หรือไม่ ประกอบกับลักษณะเฉพาะของระบบราชการที่ถือว่าการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจำกัดเฉพาะ "ข้อมูลข่าวสารที่เป็น

---

[70] เธียรชัย ณ นคร, ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ..... (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มาสเตอร์เพรส, 2536), หน้า 3.

[71] จิตติ เกษมศิริวัฒน์, "สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข่าวสารทางราชการ," รัฐสภาสาร 42 (มีนาคม 2537) : 77.

[72] เธียรชัย ณ นคร, ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ....., หน้า 1-2.

สาธารณะ" หรือ "เอกสารมหาชน" หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการเปิดเผยไว้เป็นการเฉพาะ หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่ส่วนราชการต้องจัดทำเพื่อเผยแพร่ตามกฎหมายหรือเพื่อการประชาสัมพันธ์ของส่วนราชการเท่านั้น

2. ข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่มักจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ถูกกำหนดให้เป็น "ความลับ" ของราชการภายใต้ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 [73] ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารของราชการ การใช้และการเก็บรักษารวมทั้งการทำลายข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของราชการซึ่งมุ่งเน้นถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ แต่ในบางครั้งข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทก็ถูกกำหนดให้เป็นข้อมูลข่าวสารราชการที่เป็นความลับของราชการ ทั้ง ๆ ที่ข้อมูลข่าวสารนั้นไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับของราชการตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ทำให้ข้อมูลข่าวสารของราชการจำนวนมากต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบดังกล่าว ซึ่งต้องห้ามมิให้เปิดเผยต่อสาธารณชน

3. การจัดเก็บหรือจำแนกหมวดหมู่ข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการบริหารข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและการบริหารราชการแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สิทธิการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารจากทางราชการก็ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามความในมาตรา 58 ซึ่งบัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณชนในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น..... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ซึ่งก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 [74] เพื่อรองรับการใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วเมื่อไม่นานมานี้ อนึ่ง สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีหลักการที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

---

[73] สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, "ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 92 ตอนที่ 37 วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2518, หน้า 7.

[74] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 46ก (10 กันยายน พ.ศ. 2540)

ประการที่หนึ่ง ให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ "ข้อมูลข่าวสารของราชการ" โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผย

ประการที่สอง คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของทางราชการ [75]

และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติรองรับการใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน ตามความในมาตรา 59 ซึ่งบัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น....." นอกจากที่กฎหมายรัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้แล้วในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ว่า "เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) การที่ได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้"

หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติกฎหมายในมาตราดังกล่าว จะพบว่ารัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น รัฐจึงได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารจากทางราชการของประชาชน เพื่อเป็นการรับรู้ถึงผลแห่งข้อมูลและข่าวสารนั้น ๆ ว่ามีผลต่อประชาชนหรือสาธารณะอย่างไร เท่ากับรับรองให้ประชาชนมีสิทธิตรวจสอบการทำงานของทางราชการอีกทางหนึ่ง

---

[75] ชาญชัย แสวงศักดิ์, สาระน่ารู้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 46-47.

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว จะพบว่าการใช้สิทธิของประชาชนตามความในมาตราดังกล่าวกลับประสบปัญหาในเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการยังอยู่ในลักษณะที่จำกัด ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายไม่อาจนำมาใช้บังคับให้เกิดผลจริงตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 6 วรรคแรก กฎหมายใช้คำว่า.....บุคคล "อาจ" มีสิทธิ.....(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม.....ทำให้ตีความได้ว่ากฎหมายมาตรานี้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายก็สงวนสิทธิของรัฐไว้ว่าอาจไม่ให้ประชาชนได้ใช้สิทธินี้ก็ได้ โดยการบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตัดสินใจที่จะให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารมากหรือน้อยเพียงใด หรืออาจไม่ให้ทราบเลยก็ได้ ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงมีลักษณะที่เข้าข่ายตามข้อยกเว้นที่ปรากฏในมาตรา 6 (1) เท่ากับว่ากฎหมายไม่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ หากแต่จำกัดขอบเขตของการได้รับสิทธิของประชาชนไว้เพียงเท่าที่อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นสมควรเท่านั้น [76]

ปัญหาที่ตามมาก็คือ การดำเนินงานตามโครงการหรือกิจการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของรัฐซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่และมีแนวโน้มหรือความเป็นไปได้สูงที่จะส่งผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่รุนแรงซึ่งอยู่ในความสนใจของประชาชนจำนวนมาก แต่รัฐกลับไม่ได้ให้ความสนใจที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นให้กับประชาชนได้รับทราบ และรัฐก็ยังไม่มีการดำเนินมาตรการใด ๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างกัน จึงทำให้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนจำกัดอยู่เพียงเท่าที่มีการนำเสนอผ่านสื่อสารมวลชนหรือจากองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งอาจมีผลทำให้ข้อมูลข่าวสารคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง ก่อให้เกิดความขัดแย้งและความไม่เข้าใจกันระหว่างภาครัฐกับประชาชนเมื่อมีการริเริ่มที่จะดำเนินโครงการ หรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐขึ้นมา จนในที่สุดได้นำไปสู่ประเด็นการฟ้องร้องเพื่อขอให้ศาลเป็นผู้ตัดสินเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ดังเช่นกรณีที่เอกชนเป็นโจทก์ยื่นฟ้องกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง เป็นคดีปกครอง คดีหมายเลขดำที่ ป.ค 87/2538 [77] โดยยื่นฟ้องเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2538 สาระสำคัญของคำฟ้อง คือ ขอให้จำเลยเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารเกี่ยวกับการสร้างระบบขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานคร (ระบบรถไฟลอยฟ้าชนายง) ในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

---

[76] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, <u>การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม</u>, หน้า 23-24.

[77] โปรดดูรายละเอียดของคดีเพิ่มเติมใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, <u>การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม</u>, หน้า 24-32.

1) แผนการจราจร
2) แผนการก่อสร้าง
3) โครงสร้างของโครงการ
4) การเตรียมการรองรับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม
5) ความปลอดภัย

อย่างไรก็ตาม คดีนี้ยังมิได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดถึงสิทธิที่โจทก์จะพึงได้รับตามคำฟ้องแต่อย่างใด เพราะคดีนี้ได้สิ้นสุดลงด้วยการที่คู่กรณีพิพาทตกลงประนีประนอมยอมความกันในชั้นศาล เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2538 ตามคดีหมายเลขดำที่ ปน. 83/2538 ฝ่ายโจทก์จึงได้ถอนฟ้องตามคดีหมายเลขแดงที่ ปค. 100/38 ปน. 144/38 ในเวลาต่อมา ดังนั้น สิทธิของโจทก์ในคดีนี้จึงเป็นเพียงการได้มาโดยหน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยได้ยินยอมประนีประนอมตามคำขอของโจทก์เท่านั้น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่า การที่โจทก์ได้รับข้อมูลข่าวสารตามที่โจทก์ฟ้องนั้น เป็นการได้มาซึ่งสิทธิตามบทบัญญัติของมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่อย่างใด

อนึ่ง มีคำพิพากษาฎีกาฉบับหนึ่งที่ได้วินิจฉัยถึง "สิทธิในการรับรู้ข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการที่ประชาชนจะพึงมีตามมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535" คือ คำพิพากษาฎีกาที่ 861/2540 คดีนี้ในคำขอข้อ 4 โจทก์ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาบังคับจำเลยให้แจ้งข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ ในรายละเอียดแก่โจทก์และประชาชน ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า สิทธิของโจทก์ในการรับทราบข้อมูลและข่าวสารจะมีเพียงใดจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า สิทธิดังกล่าวนั้นมีข้อจำกัดอย่างไรและจะส่งข้อมูลและข่าวสารอย่างไร เพื่อร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศชาติ เพื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (1) ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ "(1) ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม" ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 48 ทวิ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คดีนี้ปรากฏว่าเมื่อโจทก์ได้ขอทราบข้อมูลและข่าวสารตามคำขอท้ายฟ้องข้อ 4 จากจำเลย แต่จำเลยไม่ให้ความร่วมมือและไม่แจ้งเหตุขัดข้องว่าเป็นข้อมูลหรือข่าวสารที่ถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเข้าข้อยกเว้นข้ออื่นที่ไม่ต้องเปิดเผยแต่อย่างใด จึงเป็นการกระทบสิทธิโจทก์แล้ว โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลยพิพากษาแก้เป็นว่าให้รับฟ้องโจทก์ตามคำขอท้ายฟ้องข้อ 4

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาฎีกาที่ 861/2540 มีข้อสังเกตว่า ในคดีนี้ศาลชั้นต้นวินิจฉัยว่าตามคำขอท้ายฟ้องข้อ 4 แม้โจทก์อ้างสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (1) แต่ไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้ว่ารัฐมีหน้าที่ต่อสิทธิดังกล่าวอย่างไร นอกจากนั้น ตามคำขอท้ายฟ้องข้อ 4.1 และ 4.2 มิได้อยู่ในความหมายของข้อมูลและข่าวสารที่ทางราชการต้องเปิดเผย พิพากษายกฟ้อง จะเห็นได้ว่า คดีนี้ศาลฎีกาได้ตัดสินไว้เป็นบรรทัดฐานว่าบุคคลย่อมมีสิทธิจะได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการตามความในมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้ความร่วมมือและไม่แจ้งเหตุขัดข้อง ย่อมถือว่าเป็นการกระทบสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ประชาชนจึงมีอำนาจฟ้องร้องต่อศาลบังคับให้ทางราชการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าวได้

นอกจากนี้ ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดในการเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกิดจากการที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้ชัดเจนว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำขึ้นเป็นของ "รัฐ" [78] ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถเปิดเผยและเผยแพร่ หรือประชาชนสามารถนำข้อมูลจากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ในวงกว้างกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติควรจะมีการพิจารณากำหนดให้ชัดเจนว่า "สิทธิ" ของข้อมูลในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำขึ้นควรจะตกเป็นของรัฐมากกว่าเอกชนเจ้าของโครงการหรือบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุผลเดียวกันดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเพื่อเป็นการแก้ไข

---

[78] สัมภาษณ์ คุณสันทัด สมชีวิตา อ้างใน เพ็ญนภา หงษ์ทอง, "ปรับปรุงรายงานสิ่งแวดล้อมข้อเสนอนี้เพื่อประโยชน์ใคร," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 42 27 (3-9 ธันวาคม 2538) : 23-24.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัญหาการขาดหน่วยงานภาครัฐที่จะเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทุกเรื่องโดยทั่วไป จึงสมควรให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดนโยบายที่ชัดเจนให้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่ดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้[79] อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

4.3.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (People Participation In Environmental Impact Assessment)

หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ โดยที่ประชาชนสามารถเป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสารหรือรับข้อมูลข่าวสารแสดงความคิดเห็นและรวมไปถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งภาครัฐจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็เนื่องมาจากเหตุผลที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1) ทำให้การตัดสินใจที่จะดำเนินโครงการหรือกิจการที่มีแนวโน้มหรือความเป็นไปได้สูงที่อาจก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะรุนแรงเป็นไปอย่างละเอียดรอบคอบ มีเหตุผลและมีความโปร่งใสสามารถอธิบายให้ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการหรือกิจการได้เข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าว และได้รับการชดเชยที่เหมาะสมต่อไป

---

[79] พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 3 บัญญัติว่า "ให้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. .....

2. รวบรวม จัดทำ และให้บริการข้อมูล ข้อสนเทศด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยีต่าง ๆ ในฐานะศูนย์ข้อมูล ข้อสนเทศด้านสิ่งแวดล้อม

2) ช่วยป้องกันปัญหาการคัดค้านหรือต่อต้านการดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ เพราะขั้นตอนและกระบวนการในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ประชาชนยอมรับถึงเหตุผลและความจำเป็นในการดำเนินโครงการหรือกิจการ โดยไม่หันไปใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือวิธีการที่อาศัยความรุนแรงในการคัดค้านหรือต่อต้านการดำเนินโครงการหรือกิจการในภายหลัง

3) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการเพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศต่าง ๆ นั้น ส่วนใหญ่จะมีกฎหมายของประเทศนั้น ๆ บัญญัติรองรับไว้โดยเฉพาะ ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกันออกไป จากการศึกษาวิจัยพบว่าประเทศที่ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมากส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่ประชาชนมีความตื่นตัวและตระหนักถึงสิทธิของตนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมค่อนข้างสูง ดังจะเห็นได้จากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1969 (The National Environmental Policy Act 1969 : NEPA) ได้บัญญัติรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ คือ [80]

---

[80] สรุปความมาจาก ปาริชาต โชติยะ และคณะ, "รายงานแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน," เอกสารในการสัมมนา เรื่อง แนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่โรงแรมอมารี กรุงเทพมหานคร, 16 กุมภาพันธ์ 2539, หน้า 2-8 - 2-12.

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในขั้นการริเริ่มโครงการหรือกิจการ

หน่วยงานของรัฐบาลกลางที่ริเริ่มโครงการจะประเมินในขั้นต้นว่า โครงการที่จะดำเนินการจะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งจะต้องแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบด้วย สำหรับโครงการที่หน่วยงานเห็นว่าไม่ต้องมีการจัดทำรายงาน EIA ก็จะต้องมีการจัดทำเอกสารยืนยันว่าโครงการนั้น ๆ ไม่มีผลกระทบสำคัญ (Finding of No Significant Impact) ให้ประชาชนได้รับทราบด้วย ทั้งนี้ ประชาชนสามารถที่จะแสดงข้อโต้แย้งในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าโครงการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องจัดทำรายงาน EIA และหากข้อโต้แย้งมีเหตุผลและน้ำหนักเพียงพอ หน่วยงานนั้น ๆ ก็จะต้องมีการทบทวนแนวทางดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ในการนี้ประชาชนอาจส่งจดหมายไปยังเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเพื่อชี้ให้เห็นความจำเป็นหรือความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น หากไม่มีการจัดทำรายงาน EIA และอาจส่งจดหมายไปยังหน่วยงาน หรือสื่อมวลชนอื่น ๆ ด้วย ภายหลังจากส่งแล้วก็จะต้องมีการติดตามและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Scoping)

เมื่อหน่วยงานพิจารณาแล้วว่า โครงการจะต้องมีการจัดทำรายงาน EIA จะต้องมีการประกาศ Notice of Intent ลงใน Federal Register ซึ่งจะมีรายละเอียด คือ

(1) อธิบายถึงลักษณะโครงการที่เสนอ
(2) ประกาศว่าจะมีการจัดทำขอบเขตการศึกษาผลกระทบเมื่อไร และที่ไหน
(3) ชี้แจงว่าประชาชนสามารถติดต่อเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมได้อย่างไร

ทั้งนี้ หน่วยงานที่ริเริ่มโครงการสามารถติดต่อแจ้งข่าวและข้อมูลกับประชาชนและองค์กรอื่น ๆ ผ่านทางศูนย์ข้อมูลประจำมลรัฐและท้องถิ่น จะประกาศในหนังสือพิมพ์และสื่อต่าง ๆ ในท้องถิ่น และอาจส่งจดหมายโดยตรงไปยังบุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ

ในการกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบนั้น หน่วยงานเจ้าของโครงการส่วนใหญ่จะมีการดำเนินการ ดังนี้

1. เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมพิจารณาขอบเขตการศึกษา ซึ่งได้แก่ หน่วยงานรัฐบาลกลาง หน่วยงานของมลรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ และผู้ที่สนใจอื่น ๆ ด้วย

2. การพิจารณาขอบเขตจะเป็นการพิจารณาถึงประเด็นผลกระทบที่สำคัญที่ต้องมีการศึกษา รวมทั้งประเด็นใดบ้างที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษา เป็นการร่วมกันจัดทำ Scoping Guidelines

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Draft EIA)

ในขั้นตอนนี้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการและกลุ่มอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะได้รับร่างรายงาน EIA และมีเวลาศึกษา 45-60 วัน เพื่อให้ข้อคิดเห็นในประเด็นผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะผลกระทบที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อพิจารณาได้ข้อคิดเห็นแล้ว อาจทบทวนดูก่อนว่าข้อคิดเห็นนั้นสำคัญหรือไม่ ข้อเสนอแนะมีความเป็นไปได้เพียงใด มีค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไปหรือไม่ เมื่อได้ข้อสรุปแล้ว ผู้เสนอความคิดเห็นก็จะจัดทำความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเสนอหน่วยงานเจ้าของโครงการ ในการเสนอความเห็นนี้ นอกจากจะพิจารณาเฉพาะเรื่องผลกระทบแล้ว ควรจะต้องให้ความเห็นโดยภาพรวมว่าเห็นด้วยกับโครงการหรือไม่ หากไม่เห็นด้วยอาจจะเสนอทางเลือกหรือไม่ก็ควรอธิบายให้เหตุผลโดยชัดเจนด้วย

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนกรณีของสหรัฐอเมริกานั้น โดยทั่วไปมักจะมีการติดต่อกันโดยตรงระหว่างประชาชนที่สนใจที่จะให้ความเห็นต่อการจัดทำร่างรายงานกับผู้ที่ทำหน้าที่เขียนรายงาน เป็นรูปแบบที่ประชาชนอาจเข้าพบเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตลอดเวลาเพื่อหารือหรือโน้มน้าวและชี้ให้เห็นประเด็นผลกระทบที่สำคัญ แต่ก็มีวิธีการอื่นที่นิยมเช่นกัน ได้แก่ การจัดประชุมสาธารณะ (Public Meeting) เพื่อรับฟังและรวบรวมความคิดเห็นของประชาชน แต่มักจะเป็นในรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับโครงการ ไม่เจาะจงลงไปที่ร่างรายงานเท่านั้น

หากเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งสูง บางหน่วยงานของรัฐจะจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Committee) ขึ้น มีองค์ประกอบจากหลายกลุ่ม ทั้งตัวแทนจากภาครัฐบาล ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ คณะกรรมการจะมีการประชุมเป็นระยะ ๆ ร่วมกับหน่วยงานแกนนำที่จะจัดทำร่างรายงาน EIA ซึ่งจะมีส่วนพิจารณาตั้งแต่การกำหนดขอบข่าย (Scope) และเนื้อหาที่จะจัดทำร่างรายงาน ในทางปฏิบัติประชาชนมักจะขอทราบท่าทีว่า ทางหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ว่าขึ้นมาหรือไม่ หากมีการจัดตั้งก็จะขอให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปร่วมด้วย

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Final EIA)

หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณารายงาน (CEQ) จะพิจารณารายงาน EIA โดยคำนึงถึงข้อคิดเห็นที่ได้จากประชาชนและข้อคิดเห็นจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดทำรายงาน EIA ส่วนที่เป็นความคิดเห็นที่ประชาชนเสนอมามักจะมีการผนวกไว้ในตอนท้ายของรายงาน EIA นอกจากนี้ CEQ ยังอาจจัดให้มีการประชุมประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นด้วย ในการประชุมเพื่อพิจารณารายงาน EIA ของ CEQ ประชาชนสามารถเข้าสังเกตการณ์การประชุมได้ทุกครั้ง รวมทั้งมีสิทธิภายใต้กฎหมาย Freedom of Information Act ที่จะร้องขอเอกสารจาก CEQ ด้วย และเมื่อมีการพิจารณาและประกาศออกมาขั้นสุดท้ายว่าเป็นรายงาน EIA ฉบับสมบูรณ์ ก็ถือได้ว่าเป็นการยุติบทบาทของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในทางปฏิบัติประชาชนยังมีช่องทางในการแสดงออก ถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นรูปแบบที่เป็นทางการอีกต่อไป สำหรับขั้นตอนนี้หน่วยงานที่พิจารณา (CEQ) จะมีเวลา 30 วันในการพิจารณา สำหรับประชาชนช่วงนี้ถือเป็นโอกาสสุดท้ายในการแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม

โดยปกติประชาชนต้องติดต่อขอรายงาน EIA ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่หากว่ารายงานมีความหนามากก็อาจจะมีการเก็บเงินค่าเอกสารรายงานนี้ด้วย ในการพิจารณารายงานประชาชนจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 2 ประการ คือ

ประการแรก เพื่อตรวจรายงานดูว่า หน่วยงานที่จัดทำรายงานมีคำตอบคำอธิบายต่อข้อโต้แย้งของประชาชนอย่างไร หรือมีข้อเสนอแนะอย่างไร ทั้งนี้ ข้อโต้แย้งคำชี้แจง ข้อสังเกต และข้อคิดเห็นต้องมีการบันทึกไว้ในรายงาน EIA ฉบับสมบูรณ์

ประการที่สอง ประชาชนอาจจะหาการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองให้ช่วยสนับสนุนฝ่ายตน อาจโดยการดูว่ามีใครให้ข้อคิดเห็นต่อรายงาน แล้วพยายามหาแนวร่วมหรือเรียนรู้ประเด็นใหม่ ๆ ของผู้อื่นที่เสนอมา

หากผลพิจารณารายงานของหน่วยงานเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับที่ประชาชนต้องการ ประชาชนมักจะใช้วิธีการรณรงค์ (Campaign) อีกครั้งหนึ่ง

5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ (Monitoring)

ในขั้นตอนนี้เมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการนำโครงการไปดำเนินการก็จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการลดผลกระทบให้เป็นไปตามที่ได้ระบุไว้ในรายงาน EIA และหากประชาชนร้องขอที่จะขอทราบถึงความคืบหน้าด้านการติดตามผล (Monitoring) ของหน่วยงานเจ้าของโครงการว่ามีผลการดำเนินการเป็นประการใด เจ้าของโครงการก็จะต้องแจ้งข้อมูลนั้นให้ประชาชนได้ทราบตามที่ร้องขอด้วย หากประชาชนพบว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรการที่ได้ระบุไว้ในรายงาน ประชาชนมีสิทธิที่จะร้องเรียนและฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้

โดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา จะมอบหมายให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ จนถึงขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะใช้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร และการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเป็นสำคัญ

2) ประเทศแคนาดา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของแคนาดาสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ คือ [81]

---

[81] สรุปความมาจาก ปาริชาต โชติยะ และคณะ, "รายงานแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน," หน้า 2-16.

1) ขั้นริเริ่มโครงการ ในขั้นตอนนี้หน่วยงานเจ้าของโครงการจะเป็นผู้นำเสนอโครงการหรือกิจการต่อหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางที่ทำหน้าที่ในการอนุมัติและพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Federal Environmental Assessment Review Office : FEARO) ซึ่งทาง FEARO จะประกาศแต่งตั้งคณะผู้ชำนาญการที่เรียกว่า Environmental Assessment Panel : EAP) ประกอบด้วย ผู้ชำนาญการและตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน รวม 4-6 คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ในขั้นตอนนี้ยังไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจน การจัดทำรายงานในขั้นตอนนี้ส่วนใหญ่มักจะเน้นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก

2) ขั้นตอนการจัดทำแนวทางการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในขั้นตอนนี้นับเป็นขั้นตอนแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ โดย EAP จะจัดให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นต่อ TOR การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะอยู่ในรูปลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก ส่วนการปรับปรุง TOR ในขั้นตอนนี้จะอยู่ในดุลพินิจของ EAP

3) ขั้นตอนการจัดทำร่างรายงาน EIA ในปัจจุบันนี้ผู้จัดทำโครงการส่วนมากจะนำเอาการมีส่วนร่วมในลักษณะ Public Consultation (การปรึกษาหารือ) มาใช้ ซึ่งจะทำให้ทางเจ้าของโครงการสามารถทราบความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการ และประชาชนก็สามารถทราบถึงความเป็นมาและความคืบหน้าของโครงการด้วย ทางหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นให้ประชาชนได้ทราบ

4) ขั้นตอนการจัดทำและพิจารณาร่างรายงาน EIA เป็นขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญในอีกขั้นตอนหนึ่ง ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้ จะเป็นการนำเสนอภาพรวมของโครงการ จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมและจะต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย โดยจะต้องส่งร่างรายงานฉบับสรุปที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นให้ประชาชนได้อ่านก่อนจะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นทางการ ซึ่งส่วนใหญ่จะส่งให้ประชาชนก่อนมีการรับฟังความคิดเห็นประมาณ 30-45 วัน ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติของแต่ละมลรัฐ การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นส่วนใหญ่จะจัดขึ้นภายในพื้นที่โครงการ

โดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของแคนาดาจะมอบหมายให้ Environmental Assessment Panel เข้ามาทำหน้าที่ดูแลการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยจัดตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นเฉพาะโครงการ

3. ประเทศออสเตรเลีย

พระราชบัญญัติพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (ผลกระทบจากข้อเสนอโครงการ) หรือ The Environmental Protection (Impact of Proposals) Act 1974 ได้บัญญัติรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนไว้ โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ คือ [82]

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาโครงการขั้นต้น

ผู้เสนอโครงการซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ (Commonwealth Department) หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ หรืออาจเป็นภาคเอกชนที่ต้องได้รับการอนุมัติจากโครงการจากรัฐบาลกลางจะเป็นผู้เสนอ ในกรณีที่โครงการอยู่ในประเภทที่กฎหมายกำหนดว่าอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานผู้เสนอโครงการต้องให้ข้อมูลขั้นต้นแก่หน่วยงานของรัฐที่พิจารณาก่อนในรูปของเอกสารที่เรียกว่า "Notice of Intention" (NOI) ซึ่งมีเนื้อหาจะประกอบด้วยรายละเอียดสรุปสั้น ๆ เกี่ยวกับข้อเสนอโครงการ อาจประกอบด้วย ภาพวาดประกอบแผนที่ แผนผังและภาพถ่าย รวมทั้งรายละเอียดสรุปโครงการที่เสนอทางเลือกต่าง ๆ ที่จะนำมาพิจารณา อีกทั้งพัฒนาการล่าสุดของการพัฒนาโครงการ และข้อบ่งชี้ถึงผลกระทบของสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ โดยหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่พิจารณา NOI อาจมีข้อสรุปต่าง ๆ ได้ ดังนี้

1. ไม่ต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement : EIS) หรือรายงานสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณชน (Public Environmental Report : PER)
2. รัฐมนตรีอาจสั่งการให้มีการจัดทำ PER
3. รัฐมนตรีสั่งการให้มีการจัดทำ EIS

---

[82] สรุปความมาจาก ปาริชาต โชติยะ และคณะ, "รายงานแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน," หน้า 2-25- 2-28.

รายงาน PER คือ รายงานที่จัดเตรียมโดยผู้เสนอโครงการ เป็นการอธิบายสรุปย่อเกี่ยวกับข้อเสนอโครงการ การพิจารณาประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม และอธิบายถึงมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จำเป็น ซึ่งนับว่าเป็นรายงานขั้นต้น รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดว่าจะต้องมีการจัดทำ PER หรือไม่ ทั้งนี้ ก็โดยพิจารณาว่าสาธารณชนควรจะได้รู้และระแวดระวังว่าข้อเสนอโครงการดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจะมีมาตรการการป้องกันอย่างไร และหากผลกระทบมีไม่มากนักก็ไม่ต้องมีการจัดทำ EIS ดังนั้น ในชั้นนี้รายงาน PER จึงเป็นการเจาะลงไปในเฉพาะจุดเรื่องสิ่งแวดล้อมโครงการ เพื่อชี้ให้เห็นประเด็นว่าจะมีผลกระทบอย่างไรเท่านั้น นับว่าเป็นรายงานที่มีขอบเขตจำกัดกว่า EIS

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Draft EIS) หรือร่างรายงานสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณชน PER)

ในการจัดเตรียมร่างรายงานทั้งสองฉบับ หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่เป็นผู้พิจารณารายงาน EIS และ PER จะหารือกับผู้เสนอโครงการเกี่ยวกับแนวทางการจัดทำร่างรายงานให้ครอบคลุมเนื้อหาต่าง ๆ ที่ต้องการและยังอาจหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือบุคคลบางคน รวมทั้งองค์การในการเตรียมแนวทางอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำร่างรายงานเป็นไปอย่างเหมาะสม ให้สาธารณชนสามารถอ่านร่างรายงานดังกล่าวได้

ร่างรายงาน EIS และ PER จะต้องจัดเตรียมไว้สำหรับสาธารณชนไว้อ่านเพื่อเป็นการทบทวนและให้ความเห็น ซึ่งจะมีอยู่น้อยครั้งมากที่ไม่อาจนำมาให้สาธารณชนพิจารณาให้ความเห็นได้ เพราะต้องมีการรักษาความลับ ซึ่งก็ได้แก่ โครงการของเอกชนทุกโครงการ หรือโครงการด้านความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น

การแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบว่าจะเปิดโอกาสให้มีการให้ความเห็นทบทวนร่าง EIS หรือ PER ก็จะใช้การประกาศในราชกิจจานุเบกษา(Commonwealth of Australia Gazette) รวมทั้งการประกาศโฆษณาลงในหนังสือพิมพ์ ทั้งหนังสือพิมพ์ระดับรัฐและหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นตามความเหมาะสม การลงประกาศแจ้งดังกล่าวนั้น จะลงเนื้อหาในแบบสรุปย่อข้อเสนอโครงการรายละเอียดว่าเอกสารร่างรายงานดังกล่าวจะหาอ่านหรือหาซื้อได้ที่ไหน รวมทั้งหากมีข้อคิดเห็นประชาชนจะส่งข้อคิดเห็นของตนไปยังที่ใดได้บ้าง ทั้งนี้ จะมีการกำหนดระยะเวลาไว้ด้วย

ระยะเวลาที่ให้สาธารณชนพิจารณาร่าง EIS และ PER จะมีกำหนด 28 วัน แต่ในทางปฏิบัติจะมีการขยายระยะเวลาออกไป ซึ่งก็จะเป็นไปตามที่ตกลงกันระหว่างหน่วยงานผู้พิจารณากับผู้เสนอโครงการ ทั้งนี้ รัฐมนตรีก็มีอำนาจการขยายเวลาเช่นกัน

ความเห็นของประชาชนจะถูกส่งต่อไปยังผู้เสนอโครงการพร้อมกับข้อคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้เสนอโครงการจะต้องทบทวนปรับปรุงร่างรายงาน EIS โดยเอาความเห็นที่ได้ไปประกอบการพิจารณาการปรับปรุงร่างรายงานใหม่เพื่อให้ได้รายงานฉบับสมบูรณ์

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์

ในส่วนของประชาชน การมีส่วนร่วมในการพิจารณารายงาน EIS ยังรวมถึงโอกาสที่จะเขียนจดหมายไปถึงรัฐมนตรีผู้พิจารณารายงานเพื่อสอบถามว่า ได้ตัดสินใจดำเนินการในด้านใดลงไปในอันที่จะช่วยปกป้องสิ่งแวดล้อม และซักถามว่าได้พิจารณาอย่างรอบคอบหรือไม่ รัฐมนตรีจะต้องตอบข้อซักถามของประชาชนนั้นโดยเร็วภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่ได้รับจดหมายสอบถามมา

นอกจากนี้ รัฐมนตรีผู้พิจารณารายงาน EIS ยังจะต้องมีการแจ้งต่อสาธารณชนถึง

(1) เหตุผลที่ไม่อาจปรับปรุงและแก้ไขรายงาน EIS ได้

(2) ข้อเสนอแนะที่มีต่อการพิจารณารายงาน EIS แต่จะไม่รวมถึงข้อเสนอแนะอันเกี่ยวเนื่องกับความลับและความมั่นคง

ข้อเสนอแนะและผลการพิจารณาของกระทรวงสิ่งแวดล้อม จะถูกระบุไว้ในรายงานประเมินสิ่งแวดล้อม (Environmental Assessment Report) ซึ่งจะนำเสนอต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาต่อไป

โดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของออสเตรเลีย จะมีลักษณะที่คล้ายกันกับแคนาดา โดยมีกระทรวงสิ่งแวดล้อมเข้ามามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลการมีส่วนร่วม และทำหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการและผลกระทบสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศมีแนวทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ใกล้เคียงกัน คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนแรกไปจนถึงขั้นตอนสุดท้าย โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายเป็นฐานรองรับ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการกำหนดรูปแบบการจัดองค์กรและขั้นตอนกระบวนการซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีความแตกต่างกันไปตามสภาพการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ดี สามารถสรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของทั้ง 3 ประเทศที่กล่าวมาได้ดังต่อไปนี้ คือ (ตารางที่ 7)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	สหรัฐอเมริกา	แคนาดา	ออสเตรเลีย
1. กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง มีการระบุการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมาย	มีการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมาย National Environmental Policy Act 1969	มีการระบุไว้ในกฎหมาย The Environmental Assessment and Review Process 1974	มีการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมาย Environmental Protection Act 1974
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขั้นต้น (IEE) 2.1 การจัดทำ IEE 2.2 การพิจารณา TOR	หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้พิจารณา IEE และเป็นผู้ตัดสินใจว่าควรจะมีการจัดทำรายงาน EIA ต่อหรือไม่ ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้มีการทบทวนการตัดสินใจ ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อ TOR	ภายหลังจากมีการเสนอโครงการทาง Federal Environmental Assessment Review Office จะแต่งตั้ง Environmental Assessment Panel จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อ TOR	มีการจัดทำ Notice of Intention บ่งชี้ถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่พิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมจะเป็นผู้พิจารณาว่าต้องทำ EIS หรือ Public Environment Report (PER) หรือไม่
3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างรายงาน EIA (Draft EIA)	ประชาชนจะได้รับร่าง EIA ฉบับสรุปและมีเวลา 45-60 วันในการแสดงความคิดเห็นกลับไปยังหน่วยงานเจ้าของโครงการ	ให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบและเปิดรับฟังความเห็น	ประชาชนจะพิจารณาร่างรายงาน EIS หรือ PER 28 วัน โดยข้อคิดเห็นจะใช้ในการปรับปรุงร่างรายงาน
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงาน EIA (Final EIA)	ประชาชนจะได้รับรายงานฉบับแก้ไขและมีเวลา 30-60 วัน ในการพิจารณา ในระหว่างนั้นประชาชนอาจมีการรณรงค์เพื่อโต้แย้งผลการพิจารณา	ให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบและเปิดรับฟังความเห็น	ประชาชนมีสิทธิในการให้ความคิดเห็นต่อรายงาน EIS ภายใน 42 วัน PER ภายใน 28 วัน และอาจมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น
5. การมีส่วนร่วมของประชาชนขั้น Post EIA	ประชาชนมีสิทธิรับทราบความคืบหน้าของโครงการและประชาชนในส่วนที่ได้รับผลกระทบและไม่พอใจต่อมาตรการชดเชยสามารถใช้มาตรการทางศาลได้	การตัดสินใจในโครงการจะเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรี แต่ในระยะเวลาก่อสร้างประชาชนมีสิทธิจะร้องเรียนและทราบความคืบหน้าของโครงการได้	ประชาชนมีสิทธิจะทราบความคืบหน้าของโครงการ

สำหรับกรณีของประเทศไทย การที่รัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น จะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับสิทธิของประชาชนที่ชัดเจนและกำหนดหลักเกณฑ์ รวมถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แน่นอน ซึ่งมีการระบุไว้ในกฎหมายไทยเพียงไม่กี่ฉบับเท่านั้น เช่น ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 และมาตรา 33 และพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 มาตรา 18 เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการของรัฐกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่า มีเพียงบทบัญญัติในมาตรา 7 เท่านั้น ที่ได้ระบุว่า "เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ..." และมาตรา 8 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวพันกันได้ระบุถึงสิทธิขององค์กรเอกชนว่า "องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียน ตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(4) .....เสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง"

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงถูกจำกัดสิทธิอยู่ในขอบเขตที่จำกัดเฉพาะกลุ่มขององค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนต่อหน่วยงานของรัฐแล้วเท่านั้น

และที่สำคัญในการดำเนินโครงการหรือกิจการขนาดใหญ่ของรัฐซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ย่อมหมายความว่า โครงการหรือกิจการนั้น ๆ มีแนวโน้มหรือความเป็นไปได้สูงว่าจะส่งผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่บริเวณโดยรอบโครงการหรือกิจการนั้น ๆ ในลักษณะที่รุนแรง ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงย่อมจะเรียกร้องขอเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการรับฟังและแสดงความคิดเห็นไม่ว่าจะสนับสนุนหรือคัดค้านการดำเนินโครงการหรือกิจการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทราบข้อมูลที่แท้จริงเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบโครงการหรือกิจการนั้น ๆ หรือไม่ ซึ่งภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติรองรับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นหรือที่เรียกกันว่า "ประชาพิจารณ์" (Public Hearing) ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญในการรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติ หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในมาตรา 59 ซึ่งบัญญัติว่า

"บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ"

แต่ถึงแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จะได้บัญญัติรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการเปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวได้ก็ตาม แต่ก็ต้องตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าจะต้องเป็นไปตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อย้อนไปพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว จะพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในลักษณะที่จำกัด ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 เรื่องการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่มาตรา 46-51 กลับมิได้มีบทบัญญัติมาตราใดเลยที่ระบุถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรับรองสิทธิในเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด

ในปัจจุบันคงมีเพียงกฎหมายลำดับรอง * ฉบับหนึ่งที่บัญญัติถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นั่นก็คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 [83] มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน แต่เป็นที่น่า

---

* กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรืออาศัยกฎหมายที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองจึงมีค่าบังคับต่ำกว่ากฎหมายแม่บท

[83] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนพิเศษ 2ง (2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539)

สังเกตว่าก่อนหน้าที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับถึงแม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่ได้เป็นกระบวนการหรือขั้นตอนที่ปรากฏอยู่ในขั้นตอนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐก็พยายามจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นทางด้านเทคนิค (Technical Hearing) เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนก่อน หลังจากนั้น จึงจัดประชุมทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือที่เรียกว่าประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ซึ่งก็ยังขาดการกำหนดรูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจนและเป็นระบบ ดังนั้น ที่ผ่านมาในการจัดให้มีการประชาพิจารณ์โครงการของรัฐหลายโครงการจึงมักเกิดปัญหาติดตามมา เป็นต้นว่าไม่สามารถสรุปถึงผลดีหรือผลเสียอย่างแท้จริงของโครงการหรือกิจการนั้น ๆ ได้ เพราะบางครั้งหน่วยงานเจ้าของโครงการมีการเตรียมผู้เข้าร่วมไว้เป็นการล่วงหน้า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นฝ่ายสนับสนุนโครงการ หรือถ้าหากในกรณีที่ฝ่ายคัดค้านโครงการหรือกิจการเป็นผู้จัดให้มีการประชาพิจารณ์ก็มักจะพยายามเชิญองค์กรพัฒนาเอกชนหรือประชาชนที่มีแนวโน้มคัดค้านโครงการหรือกิจการเข้าร่วมเป็นผลให้ได้ผลสรุปที่ออกมาว่าไม่เห็นด้วย หรือคัดค้านโครงการหรือกิจการนั้น ๆ ทำให้การจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละครั้งเป็นเสมือนเครื่องมือของผู้ที่สนับสนุนหรือผู้ที่คัดค้านโครงการตลอดมา นอกจากนี้ เมื่อเสร็จสิ้นการประชาพิจารณ์ในแต่ละครั้ง ฝ่ายผู้จัดให้มีการประชาพิจารณ์มักจะนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปที่ติดตามหรือสนใจความคืบหน้าของการดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าวเกิดความสับสน เพราะผลการจัดให้มีการประชาพิจารณ์บางครั้งก็เป็นการสนับสนุน บางครั้งก็เป็นการคัดค้านหรือต่อต้านโครงการหรือกิจการนั้น ๆ

แต่เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับ หากรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้มีส่วนได้เสีย หรือหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใด ซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้นอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและอาจนำไปสู่ข้อโต้เถียงหลายฝ่าย สมควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐและบุคคลอื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ รัฐมนตรีอาจสั่งให้มีประชาพิจารณ์ตามระเบียบนี้ได้ [84] ซึ่งก่อให้เกิดผลดีในแง่ที่ว่า ทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้รับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย ได้รับข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ก่อนการตัดสินใจ และทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม

---

[84] โปรดดูความในข้อ 7, 8 และ 9 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับนี้ ก็มีข้อจำกัดหลายประการ เป็นต้นว่า การตัดสินใจให้มีหรือไม่มีประชาพิจารณ์ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจ ได้แก่ รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่านั้น ถ้าผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่สั่งให้มีประชาพิจารณ์ ก็ไม่สามารถฟ้องร้องดำเนินการใด ๆ ได้ รวมทั้งไม่มีมาตรการลงโทษใด ๆ หากผู้แทนหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ความร่วมมือ และที่สำคัญการให้คำนิยามคำสำคัญบางคำก็ยังมีความไม่ชัดเจน เช่น คำว่า "ผู้มีส่วนได้เสีย" [85] ไม่แน่ว่าหมายความรวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งน่าจะถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ ต้องตระหนักว่าผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ย่อมใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐให้การดำเนินงานตามโครงการของรัฐ มิใช่การตัดสินเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้น [86] จะเห็นได้ว่าอำนาจการตัดสินใจยังคงเป็นของรัฐอยู่ ดังนั้น รัฐจึงอาจตัดสินใจแตกต่างไปจากข้อสรุปของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ได้ แต่จะต้องมีเหตุผลประกอบที่หนักแน่นและชัดเจนเพียงพอที่จะสร้างความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

อย่างไรก็ดี การที่รัฐเล็งเห็นถึงความสำคัญและยอมรับที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังและแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและอาจนำไปสู่ข้อโต้เถียงหลายฝ่าย โดยวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ขึ้นมารองรับก็ตาม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวก็ยังคงมีข้อบกพร่องและความไม่ชัดเจนในการกำหนดขั้นตอน รูปแบบ ตลอดจนระยะเวลาของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังและแสดงความคิดเห็น อีกทั้งยังมีข้อจำกัดนานัปการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งนับเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในลักษณะที่จำกัดและไม่อาจทำได้อย่างเต็มที่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[85] ความในข้อ 3 บัญญัติว่า ในระเบียบนี้ "ผู้มีส่วนได้เสีย" หมายความว่า บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

[86] โปรดดูความในข้อ 21 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539.

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้วที่ได้มีการนำมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้ในการป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย เป็นต้น ต่างก็ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยบัญญัติเป็นกฎหมายรองรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยกำหนดขั้นตอน รูปแบบ ระยะเวลา ตลอดจนองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบไว้ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนและเป็นระบบ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่

ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติควรพิจารณาปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวด 3 ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 เรื่องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสียใหม่ โดยเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน โดยระบุถึงขั้นตอน รูปแบบ และระยะเวลาในการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ในขั้นริเริ่มโครงการไปจนถึงการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนและครอบคลุม ดังเช่นตามกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งนอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่แล้ว ยังทำให้ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการหรือกิจการของรัฐได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม นำมาสู่การยอมรับการดำเนินโครงการหรือกิจการด้วยเหตุผล ย่อมจะทำให้ปัญหาการคัดค้านหรือต่อต้านการดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐลดน้อยลงในที่สุด

4.3.2 องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO_s)

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา หน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น ถือว่าเป็นบทบาท อำนาจ หน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงทำให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดมากมาย เป็นต้นว่า ข้อจำกัดในด้านเทคโนโลยี จำนวนบุคลากรที่จะดูแลรับผิดชอบ งบประมาณที่มีจำกัด และที่สำคัญก็คือ การติดขัดในเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ จนถึงบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการนำไปใช้บังคับ ในขณะเดียวกันสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมมีเพิ่มมากขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับจนเกินขีดความสามารถที่

ภาครัฐฝ่ายเดียวจะดูแลจัดการได้ทั่วถึง อีกประการหนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงความเป็นเจ้าของในสิ่งแวดล้อมซึ่งความเป็นจริงแล้ว สิ่งแวดล้อมมิใช่ว่าจะเป็นของรัฐแต่ฝ่ายเดียว หากแต่เป็นของทุกคนในชาติ เมื่อสิ่งแวดล้อมเสียหายไป คนในชาติทุกคนย่อมจะได้รับผลกระทบทั่วกัน ด้วยเหตุนี้เองรัฐจึงได้ปรับเปลี่ยนแนวทางในการดำเนินการเสียใหม่ โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น จนทำให้บทบาทของภาคเอกชนนับวันจะยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน

องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organization : NGO) หมายถึง "องค์กรที่มีการดำเนินกิจการโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยเน้นการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการหรือการดำเนินการ องค์กรพัฒนาเอกชนจะเป็นองค์กรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย หรือมิได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็ได้ ในกรณีที่มิได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลจะมีลักษณะเป็นการรวมตัวของคณะบุคคลที่มีการดำเนินการอย่างมีระเบียบแบบแผน มีความเป็นอิสระและมีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญ คือ การดำเนินงานมิได้แสวงหาประโยชน์หรือมุ่งเพื่อการค้าและกำไร" [87]

องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นองค์กรประชาชนประเภทหนึ่งที่มีบทบาทในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในรูปแบบของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ค่อนข้างจะเคร่งครัด จนบางครั้งการแสดงบทบาทจะปรากฏในรูปแบบของการต่อต้านโครงการหรือกิจการบางประเภทของภาครัฐที่องค์กรพัฒนาเอกชนไม่เห็นด้วย หรือเห็นว่าเป็นโครงการหรือกิจการที่มีแนวโน้ม หรืออัตราเสี่ยงค่อนข้างสูงต่อการเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชนมีศักยภาพความพร้อมในด้านต่าง ๆ เช่น กำลังคน กำลังทรัพย์ กำลังความรู้มากกว่าประชาชนหรือกลุ่มประชาชนในระดับท้องถิ่น ดังนั้น การดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนจึงมีลักษณะเป็นปากเสียงแทนประชาชน ตลอดจนการช่วยเหลือประชาชนในการเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายจนทำให้เกิดความขัดแย้งกับองค์กรภาครัฐเรื่อยมา อย่างไรก็ตาม ลำพังภาครัฐฝ่ายเดียวจะทำหน้าที่ดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมย่อมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ด้วยเหตุนี้เอง องค์กรภาครัฐจึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพื่อเป็นกำลังสำคัญอีกด้านหนึ่งที่จะช่วยเสริมให้การจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสิ่งหนึ่งที่จะเป็นการแสดงออกถึงการยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนก็คือ การตรากฎหมายขึ้นมารองรับบทบาทขององค์กรพัฒนา

---

[87] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, <u>การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม</u>, หน้า 64.

เอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐได้ตราบทบัญญัติรองรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการมีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเด่นชัดเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามความในมาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

"การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" [88]

นอกจากการตราบทบัญญัติรองรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว รัฐยังได้ตราบทบัญญัติรองรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นพื้นฐานในด้านการจัดการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งพอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ

ในบทบัญญัติของมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 [89] ได้บัญญัติถึงคุณสมบัติและเงื่อนไขที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่จะพึงจดทะเบียนเป็น "องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม" กับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเอาไว้ โดยได้กำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่จะดำเนินการจดทะเบียนนั้นจะต้องมี

---

[88] โปรดดูมาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 114 ตอนที่ 55ก ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2540 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนพิเศษ 2ง ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2539.

[89] มาตรา 7 บัญญัติว่า "เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"

สถานภาพเป็นนิติบุคคล โดยการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามกฎหมายต่างประเทศ และก็ยังจะต้องมีสำนักงานสาขาเป็นที่ตั้งทำการอยู่ในประเทศไทย ในกรณีที่เป็นมูลนิธิหรือสมาคมตามกฎหมายต่างประเทศ และก็ยังจะต้องเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีวัตถุประสงค์หรือมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งที่จะค้ากำไรจากการประกอบกิจกรรมนั้น [90] จึงจะสามารถที่จะขออนุญาตจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้

ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในการดำเนินงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ [91]

(1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลหรือข่าวสารเพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

(4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

---

[90] กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 66 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2536.

[91] โปรดดูมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

นอกจากนี้ ในกรณีที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้วตามมาตรา 7 ประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามข้อต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ได้ร้องขอความช่วยเหลือจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็ให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม หรือสั่งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่อไป และองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็ยังมีสิทธิที่จะนำเสนอโครงการของตนเพื่อขอรับเงินทุนอุดหนุน หรือขอกู้ยืมเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุนและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และองค์กรพัฒนาเอกชนก็ยังมีสิทธิที่จะเสนอชื่อผู้แทนเพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแต่งตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอีกด้วย

และนอกเหนือไปจากการใช้สิทธิและหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนโดยตรงตามมาตรา 8 แล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนก็ยังจะมีสิทธิและหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในลักษณะเดียวกันกับที่ประชาชนธรรมดาได้รับ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการมีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยตรงก็คือ สิทธิในการได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการตามความในมาตรา 6 (1) ซึ่งเป็นสิทธิที่องค์กรพัฒนาเอกชนได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากในกรณีที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจการบางประเภทซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนก็ตาม ที่มีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่รุนแรง ซึ่งหากไม่มีมาตรการในการป้องกันหรือแก้ไขให้ชัดเจนแล้ว เมื่อเกิดผลกระทบขึ้นมาภายหลังย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากต่อการเยียวยาได้ ดังนั้น เมื่อมาตรา 6 (1) กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ใดก็ตาม รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการจึงเท่ากับว่าภาครัฐเองก็ได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรพัฒนาเอกชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมอีกทางหนึ่ง

สิทธิตามกฎหมายในข้อนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนนั้นถือว่าหากรัฐเปิดโอกาสให้เอกชนได้รับทราบข่าวสารหรือข้อมูลของโครงการหรือกิจการใด ๆ อันอาจหรือมีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนก็สามารถที่จะแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่ในการพิเคราะห์ถึงผลดีผลเสียหากมีโครงการหรือกิจการประเภทนั้น ๆ เกิดขึ้น และถ้าหากผลเสียมีมากกว่าแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนก็สามารถที่จะแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่ในการทักท้วงการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น ๆ จนกว่าหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนที่เป็นเจ้าของโครงการจะได้แสดงมาตรการป้องกันแก้ไขจนเป็นที่พอใจแก่องค์กรพัฒนาเอกชนว่าโครงการนั้น ๆ จะไม่ส่งผลเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมอีกต่อไป [92]

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาความขัดแย้งในการใช้สิทธิการได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการก็คือ กรณีโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร (ธนายง) ซึ่งนับเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเรียกร้องสิทธิตามมาตรา 6 (1) อย่างเป็นรูปแบบ กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นว่าองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมพยายามอย่างยิ่งที่จะให้หน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินโครงการหรือกิจการอันอาจส่งผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลและข่าวสารให้ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนได้รับรู้ แต่เท่าที่ผ่านมามักไม่มีการสนองตอบจากหน่วยงานของรัฐเท่าที่ควร ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะภาครัฐเองก็ไม่แน่ใจในบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่มักจะมีบทบาทในลักษณะของการต่อต้านโครงการ นอกจากนี้บทบัญญัติในมาตรา 6 (1) กฎหมายใช้คำว่า "อาจ" ทำให้เข้าใจว่าในขณะที่รัฐให้สิทธิแก่ประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะได้รับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารจากรัฐ ในขณะเดียวกันรัฐก็สงวนสิทธิที่จะให้หรือไม่ให้ข้อมูลหรือข่าวสารก็ได้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐ [93]

---

[92] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รายงานผลการวิจัยเรื่องบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535, หน้า 89.

[93] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 75.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการมีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยตรงอีกประการหนึ่งที่สืบเนื่องและเกี่ยวพันกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ก็คือ สิทธิในการแสดงความคิดเห็นหรือที่เรียกกันว่า "ประชาพิจารณ์" [94] (Public Hearing) ความหมายที่แท้จริงของคำนี้ หมายถึง "การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน" ที่มีต่อโครงการหรือกิจการใด ๆ ที่ภาครัฐเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ ถ้าหากโครงการหรือกิจการนั้น ๆ มีแนวโน้มหรือความเป็นไปได้สูงว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่รุนแรง รัฐก็ควรที่จะเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและแสดงความคิดเห็นในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการนั้น ๆ ด้วย ซึ่งภายใต้บทบัญญัติตามความในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติรองรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนเอาไว้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กลับมิได้มีบทบัญญัติมาตราใดระบุถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แต่อย่างใด แม้ว่าในทางปฏิบัติภาครัฐจะพยายามอย่างยิ่งที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งหรือการต่อต้านการดำเนินโครงการหรือกิจการก็ตาม แต่ก็ยังขาดรูปแบบที่ชัดเจนตลอดจนการเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการรับฟังข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็นยังอยู่ในลักษณะที่จำกัด ซึ่งถ้าหากภาครัฐได้เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจการของภาครัฐด้วยความบริสุทธิ์ใจภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่รองรับการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ระบุไว้อย่างชัดเจนแล้ว ก็จะทำให้ภาครัฐเองได้รับประโยชน์จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกทั้งยังช่วยขจัดปัญหาการคัดค้านหรือต่อต้านการดำเนินโครงการได้อีกทางหนึ่งด้วย

---

[94] เป็นคำบัญญัติศัพท์โดยราชบัณฑิตยสภา, 2538.

คุ้มครองสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับพื้นที่ แต่ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายได้ เพราะขาดแคลนทุนทรัพย์เริ่มต้นในการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคมที่ต้องมีเงินทุนไม่ต่ำกว่า 200,000 บาท เป็นต้น [96]

ดังนั้น ในเรื่องนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และความในข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ในเรื่องคุณสมบัติขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเสียใหม่ ให้มีความสอดคล้องกันและจะต้องเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่ยังไม่มีศักยภาพความพร้อมที่จะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแต่มีการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมและมีผลการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รวมตลอดถึงการเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในการป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

---

[96] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, "บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535," วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 (มกราคม 2538) : 79.