

## บทที่ 4

### ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน อย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว” เมื่อพิจารณาจากกล่าวได้ว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพจะกระทำมิได้ก็ต่อเมื่อได้ดำเนินการ 3 ขั้นตอนที่สำคัญ คือ

1. ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน
2. จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก่อน และ
3. ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

#### ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

สาระสำคัญประการหนึ่งของ มาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง...จะกระทำเสียมิได้ เว้นเสียแต่ว่าได้มีการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนเสียก่อน หรือ อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ต้องทำ EIA และ HIA เสียก่อน

## 1. หลักการของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือที่มักเรียกกันว่า EIA ย่อมาจากคำว่า Environmental Impact Assessment ซึ่งหมายถึง การใช้หลักวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบของการดำเนินโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้านทั้งทางทรัพยากรธรรมชาติ และทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อจะได้หาทางป้องกันผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันก็มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถฟื้นคืนกลับมาได้อย่างมีประโยชน์ มีประสิทธิภาพสูงสุด และคุ้มค่าที่สุด นอกจากนี้ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของนักบริหารว่าสมควรดำเนินการหรือไม่ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นประโยชน์อย่างมาก หากได้รับการนำมาในการวางแผนป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังดำเนินโครงการไปแล้วได้มากและเป็นวิสัยทัศน์ของนักบริหารโครงการในยุคโลก ภิวัตน์ที่มุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไข

## 2. ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ขั้นตอนของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

1) การกลั่นกรองโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นขั้นตอนที่จะบอกว่าโครงการที่จะพัฒนาขึ้น นั้นจำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยจะพิจารณาว่าโครงการพัฒนาต่าง ๆ อาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด และหากจำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมควรจะต้องทำการวิเคราะห์ในระดับใด จะทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นหรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในการจัดทำรายงานมีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญประกอบด้วย การกำหนดขอบเขตการศึกษาและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.1 กำหนดขอบเขตการศึกษา (Scoping) การกำหนดขอบเขตการศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญ และจำเป็นต้องทำ ตั้งแต่ระยะแรก ๆ ของการดำเนินโครงการ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการ ซึ่งได้แก่ สาธารณชนผู้สนใจหรือผู้ที่ถูกผลกระทบจากโครงการ หน่วยงานของรัฐและผู้ดำเนินโครงการ กระบวนการกำหนดขอบเขตการศึกษานี้สามารถชี้ให้เห็นถึงสิ่งต่อไปนี้

- 1) ขอบเขตพื้นที่หรือหัวข้อของความจำเป็นที่ต้องศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- 2) ประเด็นที่สำคัญหรือที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชน
- 3) ข้อมูลที่จำเป็นเพื่อการประเมินผลกระทบ
- 4) ผลกระทบที่มีนัยสำคัญ วิธีการลดผลกระทบ วิธีการติดตามตรวจสอบและองค์ประกอบอื่นๆที่ต้องพิจารณา
- 5) กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม
- 6) ข้อมูลที่จำเป็นเพื่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับสูง

ในการจัดทำขอบเขตการศึกษาเพื่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องจัดทำ ร่วมกันโดยผู้เชี่ยวชาญหลาย ๆ ด้าน เช่น ด้านน้ำ ด้านอากาศ ด้านชีวภาพ ด้านสังคม ซึ่งเรียกว่า การทำขอบเขตการศึกษาทางวิชาการ หรือ Technical scoping และควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่มีความห่วงใย และนำประเด็นดังกล่าวมาพิจารณากำหนดไว้ในขอบเขตการศึกษาหรือที่เรียกว่าการกำหนดขอบเขตการศึกษาทางสังคมหรือ Social scoping การที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นจะทำให้มีการระบุผลกระทบสิ่งแวดล้อมประเด็นสำคัญอื่น ๆ ที่คนในสังคมเหล่านั้นจะได้รับ

ในกรณีที่ได้มีการจัดทाराายงานศึกษา ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น จะช่วยให้ทราบ ประเด็นที่มีนัยสำคัญทางวิชาการที่สมควรนำไปศึกษาในขั้นการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเมื่อนำข้อมูลเพิ่มเติมที่ได้จากการประชุมร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการดังกล่าวข้างต้น จะทำให้การกำหนดขอบเขตการศึกษาได้ผล ดีที่สุดและจากประสบการณ์ ขอบเขตการศึกษาไม่ควรจะเป็นเอกสารที่จำกัดเกินไปโดยหากในขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้พบผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพเพิ่มเติมที่มีนัยสำคัญก็ควรทำการวิเคราะห์ในประเด็นนั้นเพิ่มเติมด้วย

2.2 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่ระบุถึงแนวโน้มของผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ เช่น คุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ ดิน ทรัพยากรชีวภาพ การจ้างงาน การใช้ที่ดิน เป็นต้น ในการพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องครอบคลุมบริเวณที่คาดว่าจะได้รับ ผลกระทบและต้องพิจารณาผลกระทบที่เกิดโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องจากโครงการและผลกระทบทางอ้อมที่โครงการดังกล่าวมีต่อปัจจัยอื่นแล้วย้อนกลับมามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และต้องพิจารณาว่าผลกระทบนั้นเป็นผลกระทบระยะสั้น และผลกระทบระยะยาว หรือผลกระทบสะสม (Cumulative impacts) หรือไม่ในขั้นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องมีการสำรวจสภาพแวดล้อมของ

โครงการ พร้อมทั้งดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่

2.2.1 การจำแนกผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยเป็นการอธิบายเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันในบริเวณโครงการว่าปัจจุบันเป็นอย่างไร โดยแบ่งเป็น

1) ทรัพยากรด้านกายภาพ เช่น ดิน น้ำ อากาศ เสียง ภูมิสังฐาน ธรณีวิทยา เป็นต้น

2) ทรัพยากรด้านชีวภาพ เช่น สิ่งมีชีวิตทั้งหลาย รวมทั้ง สัตว์ พืช สิ่งมีชีวิตที่หายาก เป็นต้น

3) คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ เช่น น้ำดื่ม น้ำใช้ การขนส่ง ไฟฟ้า และพลังงาน การควบคุมน้ำท่วม การระบายน้ำ การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม เหมืองแร่ สันทนาการ การใช้ที่ดิน เป็นต้น

4) คุณค่าคุณภาพของชีวิต เช่น เศรษฐกิจสังคม การสาธารณสุข อาชีวอนามัย ประวัติศาสตร์ สุนทรียภาพ เป็นต้น

การอธิบายว่าโครงการจะมีกิจกรรมอะไรบ้าง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในช่วงก่อสร้างและดำเนินโครงการ เช่น การก่อสร้างถนน อาคาร ก่อให้เกิดฝุ่น และตะกอน เป็นต้น ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมหรือคุณค่าต่าง ๆ ที่มีต่อมนุษย์ในแต่ละด้านนั้น จะต้องกระทำในเชิงปริมาณให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้

2.2.2 การทำนายผลกระทบสิ่งแวดล้อม การทำนายผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้แก่ การคาดการณ์หรือการทำนายถึงการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโครงการ ซึ่งโดยทั่วไปอาจใช้วิธีวิเคราะห์โดยการอธิบายใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ เช่น ในกรณีการประเมินด้านอากาศ เป็นต้น หรือเป็นการใช้วิจารณ์ของผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น

2.2.3 การตีค่าผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นขั้นตอนหลังจากที่ทราบขนาดของผลกระทบต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมแต่ละตัวแปรแล้ว การรวบรวมผลกระทบของตัวแปรทั้งหมดเพื่อพิจารณาผลกระทบทั้งโครงการว่ามีผลดีหรือผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีความหลากหลาย เช่น อาจเป็นผลกระทบโดยตรงในเรื่องมลพิษทางน้ำ อากาศไปถึงผลกระทบทางอ้อม เช่น ปัญหาต่อสุขภาพเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินชีวิต หรือแผ่นดินไหวจากการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเดียวโดด ๆ อาจไม่มีนัยสำคัญ แต่หากพิจารณาในภาพรวมของหลาย ๆ โครงการในบริเวณดังกล่าวรวมกันจะเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นผลกระทบสะสม เป็นต้น

3) การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามที่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 กรณีโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี รูปแบบที่ 2 กรณีโครงการที่ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการและโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49 ดังนี้

3.1 กรณีโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 47 วรรคแรก ระบุถึงขั้นตอนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่เป็นของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นที่เจ้าของโครงการทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ

นอกจากนี้ มาตรา 47 วรรคแรกได้ระบุถึงขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่าโครงการที่เป็นของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้ต้องเสนอรายงานต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและจะเห็นว่ามาตรา 47 นี้ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานไว้ในทางปฏิบัติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการขึ้นมาช่วยพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ การดำเนินงานตามขั้นตอนการพิจารณาโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

3.2 กรณีโครงการที่ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายและโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

กรณีโครงการที่ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการและโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะตรวจสอบความครบถ้วนและความถูกต้องของรายงานภายในระยะเวลา 15 วัน กรณีที่รายงานที่เสนอมาไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง สำนักงานฯ จะแจ้งเจ้าของโครงการแก้ไขรายงาน หากรายงานดังกล่าวครบถ้วนและถูกต้องแล้ว สำนักงานฯ จะสรุปความเห็นเบื้องต้นเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานฯ ภายในระยะเวลา 15 วัน

คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ จะใช้เวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 45 วัน หากคณะกรรมการเห็นชอบ สำนักงานฯ จะแจ้งให้หน่วยงานอนุญาตทราบเพื่อนำผลไปประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตต่อไป แต่หากคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ยังไม่เห็นชอบในรายงานหรือให้เจ้าของโครงการเพิ่มเติมข้อมูล สำนักงานฯ จะแจ้งให้ผู้ขออนุญาตทราบและแก้ไขรายงานต่อไป

ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตต้องแก้ไขเพิ่มเติมรายงานตามความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการเมื่อได้แก้ไขเพิ่มเติมรายงานและเสนอรายงานดังกล่าวต่อสำนักงานฯ แล้วสำนักงานฯ จะนำเสนอคณะกรรมการพิจารณา โดยในขั้นตอนนี้คณะกรรมการจะมีเวลาพิจารณา 30 วัน สรุปขั้นตอนการพิจารณารายงานฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้

ในระหว่างการแก้ไขนี้ หน่วยงานอนุญาตจะสั่งอนุญาตไม่ได้ต้องรอจนกว่าผู้ขออนุญาตได้เสนอรายงานฉบับแก้ไขเพิ่มเติมและรายงานได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งการกำหนดไว้ในลักษณะนี้เพื่อไม่ให้มีการก่อสร้างหรือดำเนินโครงการจนกว่ารายงานจะได้รับความเห็นชอบ ซึ่งผู้ขออนุญาตจะต้องนำมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบไปปฏิบัติในการก่อสร้างหรือดำเนินโครงการ หากมีการก่อสร้างหรือดำเนินโครงการไปแล้ว ผลจากการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็จะไม่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติในการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้า

ในขั้นตอนนี้ จะเห็นว่าการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ใช่การอนุญาตโครงการ แต่เป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ที่สำคัญด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจอนุญาตโครงการของหน่วยงานอนุญาต

#### 4) การติดตามตรวจสอบ

ในการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น การหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเป็นวิธีการในการกำหนดมาตรการที่สำคัญที่สุด บางครั้งอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนการออกแบบโครงการ เช่น การขยับแนวถนนเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อชุมชนหรือต่อโบราณสถาน เป็นต้น ในกรณีที่ไม่สามารถกำหนดมาตรการที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดผลกระทบได้ ก็จำเป็นต้องเสนอมาตรการที่จะช่วยลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด เช่น การติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพและสามารถบำบัดน้ำเสียให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกำหนด เป็นต้น

นอกจากการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วยังต้องกำหนดมาตรการในการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ามาตรการ

ป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบบริเวณ โครงการอยู่ในมาตรฐาน

โดยเมื่อผู้เขียนได้ทำการศึกษามาแล้ว ในบทที่ 4 นี้จะเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ดังนี้

### ปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

การสรรหาคณะกรรมการไม่ควรให้บุคคลอย่างวุฒิสภาหรือบุคคลภายนอกมาทำการสรรหา ควรจะเป็นการเลือกกันเองระหว่างตัวแทนภาคประชาชนด้วยกัน โดยเห็นควรให้เปลี่ยนจากคณะกรรมการสรรหามาเป็นคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การเลือกกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อขอบเขตที่กว้างขึ้นของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการองค์การอิสระให้มีคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย ประธานหนึ่งคน ผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นผู้แทนขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จำนวน 4 คน และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากร ธรรมชาติหรือด้านสุขภาพจำนวน 4 คน (มาตรา 5) ซึ่งคณะกรรมการจำนวนดังกล่าวจะต้องได้รับเลือกจากตัวแทนภาคประชาชนที่มีความรู้หรือประสบการณ์ในการทำงานด้านสิ่งแวดล้อม เป็นที่ประจักษ์ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของตัวแทนจากทุกภูมิภาค

ในเรื่องของคณะกรรมการองค์การอิสระดังกล่าวประกอบไปด้วย คณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า เก้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน และให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการเลือกตั้งอีกได้ สักส่วนและวิธีการเลือกตั้งกรรมการให้เป็นไปตามกฎกระทรวง

ซึ่งเมื่อพิจารณาจำนวนกรรมการจะมีเก้าคนแต่ไม่เกินสิบห้าคน ซึ่งก็ถือว่าน้อยมากถ้าเทียบกับการฝากปัญหาทั้งหลายจากคนทั้งประเทศมายังคณะกรรมการดังกล่าว และการสรรหาที่ยังใช้ระบบราชการ ซึ่งความจริงแล้วระบบการเลือกตั้งที่ประชาชนสามารถเลือกหรือไม่เลือกเข้ามาก็ได้ น่าจะให้แต่ละจังหวัดเลือกแล้วส่งตัวแทนเข้ามาจัดสรรทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ กันอีกที่ น่าจะมีความเหมาะสมกว่า

ในเรื่องผู้ดำรงตำแหน่งนั้น เมื่อหมดวาระแล้วสามารถที่จะเข้ามาใหม่ได้นั้น เห็นว่า คณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้ทำงานตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร จึงย่อมจะไม่เกี่ยวข้องการแทรกแซงทางการเมืองมากนัก ถ้าจะให้เข้ามามีบทบาทต่อเนื่องก็ไม่น่าจะเป็น ปัญหาและทั้ง

คณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทต้องเผชิญกับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมมิใช่ผู้ประกอบการเมืองจึงไม่น่าจะเกี่ยวกับการเมืองได้ เพียงแต่ระมัดระวังอย่าให้ผู้ประกอบการใช้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายก็น่าจะเป็นที่ยุติธรรมทางสังคมแล้ว

การสรรหาคณะกรรมการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชน ซึ่งเลือกกันเองให้ได้จำนวนสี่คน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเลือกกันเองให้ได้จำนวนสี่คน ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข จำนวนสองคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ จำนวนหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน จำนวนหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวนหนึ่งคน

โดยการคัดเลือกกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการคัดเลือก วิธีการตรวจสอบคุณสมบัติขององค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ

2) ให้คณะกรรมการสรรหา ประกาศรับสมัครองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพที่มีคุณสมบัติตาม (1) เพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อองค์การเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาที่จะเป็นผู้คัดเลือกกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพภายในหกสิบวันนับแต่วันประกาศรับสมัคร

3) ให้องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่มีคุณสมบัติตาม (1) เสนอชื่อผู้แทน ซึ่งเป็นบุคคลที่เคยเป็นสมาชิกขององค์การหรือปฏิบัติหน้าที่หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในองค์การซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ต่อคณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย ผู้แทนด้านสิ่งแวดล้อมไม่เกินหนึ่งชื่อและผู้แทนด้านสุขภาพไม่เกินหนึ่งชื่อ ภายในหกสิบวัน นับแต่วันประกาศรับสมัคร เพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้แทนที่จะได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

4) ให้สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพที่มีคุณสมบัติตาม 1) เสนอชื่อผู้แทน ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการ หรือ

พนักงานของสถาบันอุดมศึกษาหรือปฏิบัติหน้าที่หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ต่อคณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วยผู้แทนด้านสิ่งแวดล้อมไม่เกินหนึ่งชื่อและผู้แทนด้านสุขภาพไม่เกินหนึ่งชื่อ ภายในหกสิบวัน นับแต่วันประกาศรับสมัคร เพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้แทนที่จะได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

5) ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนิการให้ผู้แทนในบัญชีรายชื่อ มาประชุมเพื่อคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมเป็นกรรมการ โดยผู้แทนมีสิทธิเลือกได้คนละหนึ่งชื่อ ให้ครบตามจำนวนที่กำหนดสำหรับผู้แทนแต่ละด้าน โดยจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนขององค์การเอกชน แล ะสถาบันอุดมศึกษาจากภูมิภาคและส่วนกลางด้วย ทั้งนี้ ให้บุคคลผู้ได้รับคะแนนลำดับรองไปจำนวนสองคนของแต่ละด้านเป็นผู้ได้รับการบรรจุในบัญชีรายชื่อสำรองของแต่ละด้านนั้น ๆ

ให้ผู้ได้รับเลือกประชุมเพื่อเลือกกันเองเป็นประธานกรรมการหนึ่งคน เมื่อบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ หรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ได้รับเลือกเป็นประธานกรรมการตามวรรคสอง ให้บุคคลในบัญชีรายชื่อสำรองของกลุ่มเดียวกันนั้น ซึ่งได้รับคะแนนในลำดับถัดไปเลื่อนขึ้นมาเป็นกรรมการแทนตำแหน่งประธานที่ได้รับการเลือก แล้วแจ้งผลให้ประธานกรรมการสรรหาทราบ เพื่อเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้ประกาศรายชื่อกรรมการในราชกิจจานุเบกษา

### ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการองค์การอิสระ

คุณสมบัติของคณะกรรมการองค์การอิสระก็จะเป็นอย่างคุณ ุณสมบัติทั่วไปเพียงแต่มีข้อสังเกตว่า ต้องไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก รวมถึงการรอลงอาญาหรือรอลงโทษด้วยแต่มีข้อยกเว้นที่ว่า ถ้าการลงโทษดังกล่าว ัวพ้นเวลามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี หรือในความคิดนั้นได้กระทำไปโดยประมาทหรือเป็นความผิดพลาดโทษ

ส่วนการจำกัดว่าไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามความเห็นของผู้เขียนเห็นด้วยเพราะ เพื่อต้องการให้ปราศจากการแทรกแซงของนักการเมือง

คุณสมบัติทั่วไปมีดังต่อไปนี้ มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี บริบูรณ์ หรือมีประสบการณ์ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพไม่น้อยกว่า สิบปี ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ ไม่เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะ

ร่ำรวยผิดปกติ ไม่เป็นบุคคลต้องโทษตามความพิพากษาให้จำคุก ไม่ว่าจะรอการลงอาญาหรือรอการลงโทษก็ตาม เว้นแต่จะได้พ้นมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี หรือในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การอิสระ องค์กรอื่น ๆ หรือหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ไม่ดำรงตำแหน่งใด หรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ไม่เป็นผู้ศึกษาหรือจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างน้อยสามปีก่อนได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ รวมทั้งไม่เคยถูกลงโทษเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือกระทำการใด ๆ อันขัดต่อจรรยาบรรณวิชาชีพการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และ ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของพรรคการเมือง

ในส่วนของการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ต้องได้รับความเห็นโดยคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งถ้าตีความถึงตามรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นในการตรากฎหมายเป็นหน้าที่ไม่ใช่อำนาจหน่วยงานที่ออกกฎหมาย จะเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการหรือไม่ก็ได้ ซึ่งความเป็นจริงแล้วองค์การอิสระดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีอำนาจถึงกับมีผลต่อการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เพียงแต่มีส่วนร่วมให้ความเห็นก็เพียงพอ การทำหน้าที่สะท้อนปัญหาและปกป้องผลประโยชน์แก่ประชาชน เป็นหน้าที่หลักของคณะกรรมการดังกล่าว การให้ความเห็นของคณะกรรมการก็ห้ามมีผลถึงกับกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถผ่านฝ่ายนิติบัญญัติมาใช้บังคับได้

### **ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม**

ในส่วนคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจะมีอำนาจใดเกินไปกว่าการให้ความเห็นประกอบในการดำเนินการ ตามมาตรา 67 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้ อาจทำให้มีการก้าวล่วงไปใช้อำนาจโดยมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองได้

โดยคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจะมีหน้าที่ ดังนี้

1. กำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ
2. ให้ความเห็นต่อ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ รวมทั้งนโยบายหรือแผน ซึ่งเป็นที่มาของโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว
3. ส่งเสริม สนับสนุนประชาชน ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพก่อนดำเนินการ
4. ดำเนินการหรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นขององค์การอิสระ
5. ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรประชาชน หรือองค์กรอื่นในด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ
6. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรรมการ

ซึ่งตัวคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนที่ได้มีการสรรหานั้น จะมีอำนาจที่ชัดเจน ตามที่องค์การอิสระได้กำหนดให้กระทำได้ภายในขอบเขตอำนาจที่ไม่เป็นการล่วงเกินอำนาจตามกฎหมายกำหนด แต่ก็ต้องไม่มีส่วนที่ไปลิด ลอนการตัดสินใจของ คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมที่ทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนด

แต่หน้าที่โดยทั่วไปของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม หรือจากคณะกรรมการด้วยกัน ต้องมีการให้ความเห็นประกอบโครงการหรือกิจกรรม ที่มีผลกระทบต่อชุมชน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต้องมีกฎหมายรองรับเพื่อให้คณะกรรมการได้ใช้อำนาจได้ตามวัตถุประสงค์ขององค์การ และเพื่อคุ้มครองตัวคณะกรรมการที่ใช้อำนาจดังกล่าวไปในแนวทางที่ถูกต้องที่ไม่อาจให้ภาครัฐหรือผู้ประกอบการเข้ามาแทรกแซง บงการ หรือกำกับการกระทำได้และด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจมีส่วนได้เสีย จากการออกความเห็น ที่จำกัดหรือกระทบกับผู้ประกอบการได้ ดังนั้นแล้วการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ออกมากำกับชัดเจน และคำตอบแทนสูงก็เป็นอีกวิธีที่ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของคณะกรรมการองค์การได้อีกทางหนึ่ง หากแม้ว่าองค์การไม่สามารถมีงบประมาณได้มากขนาดนั้นแล้ว มาตรการการลงโทษคณะกรรมการที่เรียกรับสินบนจากผู้ประกอบการ จึงควรมีมาตรการลงโทษที่รุนแรง เพื่อมิให้เป็น

เยี่ยงอย่างแก่คณะกรรมการคนอื่น ๆ และการไม่ให้บุคคลดังกล่าวกลับเข้ามามีบทบาทในองค์การอิสระ หรือองค์การเอกชนที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอีกเป็นสิ่งที่ละเอียด มิได้เช่นกัน

แต่อย่างไรก็ตาม การปลูกจิตสำนึกที่ดีแก่ประชาชนให้ระลึกถึงสิทธิของตนที่ควรได้รับ และควรได้รับการเยียวยา จึงเป็นสิ่งที่ต้องปูพื้นฐาน แก่ประชาชน ทุกคน ในส่วนตัวคณะกรรมการ นั้นเมื่อเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะทำหน้าที่ในองค์การดังกล่าวแล้วนั้น ก็ควรจะสำนึกให้ ได้ว่าจะไม่มีผลประโยชน์ใด ๆ ในองค์การให้แสวงหา ไม่มียศ ไม่มีตำแหน่ง ไม่มีค่าตอบแทนสูง อย่างองค์การอิสระอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามที่ กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดเหมือนกันด้วยเหตุผลที่ การทำหน้าที่ต่างกันและวัตถุประสงค์ขององค์การและองค์การที่ต่างกัน จึงควรทำงานเพื่อ ประโยชน์สูงสุดแก่ตนเองและในฐานะประชาชนคนหนึ่ง และเพื่อประชาชนทุกคนได้รับความ ยุติธรรมทางสังคมที่ผู้ประกอบการได้เอาเปรียบประชาชนมายาวนาน ควรที่คณะกรรมการองค์การ อิสระด้านสิ่งแวดล้อมจะเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

### พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง “การ ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผล กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของประ ชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้าน สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ ดังกล่าว” เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติหรือสุขภาพจะกระทำได้ ต่อเมื่อได้ดำเนินการ 3 ขั้นตอนสำคัญคือ

1. ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนใน ชุมชน
2. จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก่อน และ

3. ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

ซึ่งถ้าพิจารณาจากมาตรา 67 วรรคสองนี้จะสังเกตได้ว่าเป็นการเปิดช่องให้มืองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเอาไว้ว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) รวมทั้งให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนการดำเนินการ เป็นเงื่อนไขที่จะต้องมีกฎหมายบัญญัติออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน การจัดทำมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว จึงทำให้บรรดางค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะเอกชนมีอุปสรรคไม่อาจลงทุนตั้งหรือขยายโรงงาน มาตรา 67 วรรคสองกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนา ลงทุนของชาติและการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ หลาย โครงการที่รัฐต้องระงับไว้เป็นการชั่วคราวเพราะยังไม่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขของกฎหมายตามคำสั่ง กำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครอง เมื่อมีกรณีปัญหาความน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของหน่วยงานท างปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองการดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 908/2552) บรรดาโครงการขออนุญาตตั้งโรงงานและขอส่งเสริมการลงทุนจำนวนมากที่เข้าเป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง แม้ว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) ของโครงการผ่านความเห็นชอบแล้วแต่รายงานผลกระทบต่อ สุขภาพยังไม่ผ่านและยังไม่มีความเห็นจากองค์กรอิสระ จึงต้องหยุดชะงักไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ อย่างเช่น โครงการในเขตจังหวัดระยอง 76 โครงการ ประกอบด้วยโครงการอุตสาหกรรม 65 โครงการ โครงการคมนาคม 6 โครงการและโครงการพลังงาน 5 โครงการ ซึ่งส่งผลต่อการลงทุนที่มีจำนวน สูงถึง 400,000 ล้านบาท หรือโครงการที่รอการพิจารณาของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) 23 โครงการ มีมูลค่ารวมถึง 323,661 ล้านบาท ความขัดแย้งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัย ลงวัน ที่ 18 มีนาคม พ.ศ.2552 ตามที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 46 ขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 56 วรรคสอง และมาตรา 59 หรือไม่ แต่เนื่องจากปัจจุบันได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว และมาตรา 56 วรรคสองมีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติ มาตรา 67 วรรคสองของ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อมิ ให้มีผลกระทบต่อการค้าทางชีวะและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ... และเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรอง ไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้ บังคับ โดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติ กฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อนการบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จึงต้องดำเนินการให้ สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการของ มาตรา 67 ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย (คำวินิจฉัยที่ 3/2552)

ดังนั้น ในกรณีที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ กี่ดี หรือเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตาม มาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 หากปรากฏว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนทั้ง ทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพต่อบุคคลหรือชุมชน บุคคลหรือชุมชน ย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วน ราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น จัดให้มีการศึกษาและประเมิน คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือการให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้าน สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนิน โครงการหรือกิจการได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรค สอง ซึ่งผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ เมื่อพิจารณาในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มาตรา 303 บัญญัติให้จัดทำกฎหมายหลายฉบับให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี ซึ่งก็รวมถึงมาตรา 67 ว่าด้วยองค์การ อิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและการปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ.2535 ด้วยจนถึงบัดนี้ยังไม่มีการจัดตั้งองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การ เอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือ

ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ตามกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรง ในประเด็นปัญหา ตามมาตรา 67 รัฐบาลได้มีการส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ แต่กลับให้ความเห็นที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนอาจนำไปสู่ความหลงผิด ของหน่วยงานอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งไม่มีที่สิ้นสุดได้ กล่าวคือ คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการจัด ตั้งองค์การอิสระ หน่วยงานอนุญาตสามารถพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนได้ หากโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชนในชุมชนและได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของป ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม มติคณะกรรมการกฤษฎีกามีฐานะเป็นเพียงความเห็นทางกฎหมาย ไม่ใช่กฎหมาย แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกามติให้ทำได้แต่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น ผู้อนุมัติหรืออนุญาต อาจถูกฟ้องคดีหรือถูกดำเนินการทางกฎหมายได้

หลักประกันความเป็นอิสระขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

หลักประกันความเป็นอิสระขององค์การ อิสระด้านสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่มีการแทรกแซงจากอำนาจ รัฐ และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ปัจจัยที่ต้องคำนึง คือ

#### 1.1 ระบบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

ระบบขององค์การ ไม่ควรที่ จะมีระบบที่ผูกพันกับระบบราชการมากนัก หากจะมีเพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่จะประสานงานระหว่างรัฐกับองค์การก็น่าจะเพียงพอเมื่อองค์การได้ดำเนินการได้อย่างเข้มแข็ง และไม่ควรมีระบบอย่างราชการเพื่อไม่ให้มีการบังคับ บัญชาจากหน่วยงานที่สูงกว่าได้ และไม่ควรถูกต้องมีการรับเงินเดือนอย่างระบบราชการ ซึ่งจะทำให้การทำงานขององค์การที่มีลักษณะต้องการผลงานเพียงเพื่องบประมาณในปีถัดไป ซึ่งมีประโยชน์จากประชาชน และเพื่อไม่ให้องค์การต้องตกเป็นเครื่องมือของผู้ประกอบการ จึงควรมี การตรวจสอบงบประมาณ รายรับรายจ่ายขององค์การ โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในแต่ละปี เพื่อให้้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมดำรงอยู่อย่างมีประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

#### 1.2 คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

หลักประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ต้องมีกฎกระทรวงกำหนดบทบาทที่ชัดเจน และไม่มีหน่วยงานราชการใดที่จะเข้ามากำหนดบทบาทของตัวคณะกรรมการ

ในส่วนเงินที่จะได้รับจากการทำงาน การให้เป็นเงินเดือนจะมีผลในเรื่องงบประมาณ ที่องค์กรอาจมีจำกัด หากจะให้เป็นการตอบแทนในแต่ละครั้งที่ดำเนินการ งานจะมี ประโยชน์กว่า เพราะจุดประสงค์หลักของผู้ที่มาเป็นกรรมการมิได้สำคัญเท่าการได้เป็นตัวแทนของประชาชนทั้ง ประเทศในการปกป้องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นงานด้านการปกป้องสิทธิของ ตนเองที่ไม่จำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมากในการทำงาน และองค์กรไม่ได้มีวัตถุประสงค์ใ ในการ แสวงหากำไรจากการประกอบการ

การแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการกระทำไม่ได้โดยอิสระ ไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงาน ใด และอีกเช่นกัน ที่การแสดงความคิดเห็นก็ไม่ผูกพันหน่วยงานใดให้ต้องปฏิบัติตาม เพราะการ แสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เป็นเพียงเสียงส ะท้อนจาก ประชาชนที่แสดงเจตนารมณ์ผ่านตัวแทน ซึ่งไม่อาจรับรองได้ว่าเป็นเสียงจากประชาชนอย่าง แท้จริงหรือความเห็นส่วนตัวของคณะกรรมการเอง