

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว” ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีกฎหมายที่จะต้องจัดตั้งองค์กรอิสระดังกล่าว ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนที่มีความรู้ทางด้านสิ่งแวดล้อม

ภารกิจขององค์กรอิสระที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ คือ การให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อผลกระทบต่อชุมชนรุนแรง ฉะนั้น จึงชัดเจนว่า กอสส.มีหน้าที่ให้ความเห็นประกอบ ส่วนอำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่หน่วยงานที่อนุญาตเป็นหลัก แต่ประเด็นที่สำคัญคือ หากความเห็นประกอบขององค์กรอิสระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและมีเอกสารข้อมูลทางวิชาการรองรับ สามารถนำมาอ้างอิงได้ ซึ่งคิดว่าจะ เป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้หน่วยงานที่อนุญาตได้นำไปขบคิด ในการตัดสินใจว่าอนุญาตหรือไม่ แต่ที่สำคัญผู้ที่ต้องสนใจจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นสำคัญ

สำหรับแนวทางการให้ความเห็นประกอบ จะเริ่มต้นหลังจากที่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA) ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการแล้ว ทางสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) จะเป็นผู้ส่งรายงานมาให้คณะกรรมการองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (กอสส.) ซึ่งมีกรอบการทำงานไม่เกิน 60 วันในการพิจารณาให้ความเห็นนับแต่ได้รับข้อมูล ซึ่งถือว่าเป็นช่วงเวลาที่สูงมาก

องค์กรอิสระจึงได้วางแผนงานว่า จะทำงานล่วงหน้า เช่น การรวบรวมเอกสารข้อมูลวิชาการมาศึกษาเตรียมการไว้ก่อน การลงพื้นที่จริง รับฟังความเห็นจากประชาชนและภาคส่วน

ต่าง ๆ และติดตามกระบวนการของโครงการ ฯลฯ และทำงานประสานกับกลุ่มบุคคล องค์กรและสถาบันต่าง ๆ เป็นเครือข่ายทั่วประเทศ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง ปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมือง โดยให้มีการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถเข้ามาบริหารบ้านเมือง กระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส และกระบวนการถอดถอนผู้ใช้อำนาจในทางมิชอบให้ออกจากตำแหน่ง อันเป็นจุดกำเนิดของการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้น มารองรับภารกิจในการปฏิรูปการเมืองดังกล่าว

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรอิสระมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ฯลฯ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) องค์กรที่มีบทบาทเน้นที่การปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยตรงประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ อื่น

ขณะที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอิสระที่เกิดขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐใช้จ่ายไปโดยชอบด้วย กฎหมายหรือถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับหรือไม่ ฯลฯ ส่วน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อ ให้การปกป้องดูแล และคุ้มครองผลประโยชน์ประชาชนรับเรื่องร้องทุกข์ความเดือดร้อนของประชาชน เป็นต้น

แม้ว่าปัจจุบันไทยจะมีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบอย่าง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) อยู่แล้ว แต่ดูเหมือนว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวและวิถีทางการปฏิบัติงานของ สผ. นั้นจะเป็นไปในแนวทางการบังคับใช้กฎหมายของทางราชการมากกว่าการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการระวัง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้มีองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือสุขภาพทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้ดำรงอยู่ได้

อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะ ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ในส่วนของตัวคณะกรรมการที่จะทำหน้าที่ในองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพนั้น การสรรหา คุณสมบัติ และหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น เห็นควรที่จะออกกฎหมายมาบังคับ บังใช้ โดยออกเป็นกฎกระทรวงเพื่อควบคุมให้การสรรหาคณะกรรมการที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้สมบูรณ์ และมีหน้าที่โดยตรง ตามเป้าหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างแท้จริง หากไม่มีกฎหมายที่จะออกเป็นกฎกระทรวงมาควบคุม เกรงว่าจะทำให้คณะกรรมการองค์การอิสระดังกล่าวขาดจุดยืนที่แท้จริงและขาดความมั่นคงในการดำเนินงาน ซึ่งอาจนำไปสู่ความล้มเหลวที่จะเกิดขึ้นในภายหน้าและด้วยตามหลักระบอบประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนต่างมีสิทธิและหน้าที่ตามสิทธิของพลเมือง จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญย่อมได้รับการยอมรับเสมอในทางกฎหมาย และเช่นเดียวกับองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมที่ถือว่ามีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างมาก ทำให้รัฐพยายามผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตัวของประชาชนเอง และจากการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

การสรรหาคณะกรรมการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชน ซึ่งเลือกกันเองให้ได้จำนวนสี่คน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเลือกกันเองให้ได้จำนวนสี่คน ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข จำนวนสองคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ จำนวนหนึ่งคน และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน จำนวนหนึ่งคน และผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวนหนึ่งคน

ในส่วนของกรตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ต้องได้รับความเห็นโดยคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งถ้าตีความถึงตามรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นในการตรากฎหมายเป็นหน้าที่ไม่ใช่อำนาจหน่วยงานที่ออกกฎหมาย จะเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการหรือไม่ก็ได้ ซึ่งความเป็นจริงแล้วองค์การอิสระดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีอำนาจถึงกับมีผลต่อการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เพียงแต่มีส่วนร่วมให้ความเห็นก็เพียงพอ การทำหน้าที่สะท้อนปัญหาและปกป้องผลประโยชน์แก่ ประชาชนเป็นหน้าที่หลักของคณะกรรมการดังกล่าว การให้ความเห็นของคณะกรรมการก็ให้มีผลถึงกับกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถผ่านฝ่ายนิติบัญญัติมาใช้บังคับได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการที่เป็นตัวแทนที่ได้มีการสรรหานั้น จะมีอำนาจที่ชัดเจน ตามที่องค์การอิสระได้กำหนดให้กระทำได้อยู่ในขอบเขตอำนาจที่ไม่เป็นการล่วงเกินอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด แต่ก็ต้องไม่มีส่วนที่ไป ถัดล้นการตัดสินใจของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมที่ทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนด

ด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจมีส่วนได้เสีย จากการออกความเห็น ที่จำกัดหรือกระทบกับผู้ประกอบการธุรกิจได้ ดังนั้นแล้วการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ออกมาจำกัด บังคับ และค่าตอบแทนสูงก็เป็นอีกวิธีที่ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของคณะกรรมการองค์การได้อีกทางหนึ่ง หากแม้ว่าองค์การไม่สามารถมีงบประมาณได้มากขนาดนั้นแล้ว มาตรการการลงโทษ คณะกรรมการที่เรียกรับสินบนจากผู้ประกอบการ จึงควรมีมาตรการลงโทษที่รุนแรง เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่คณะกรรมการคนอื่น ๆ และการไม่ให้บุคคลดังกล่าวกลับเข้ามามีบทบาทในองค์การอิสระ หรือองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติก็เป็นสิ่งที่ละเลยมิได้เช่นกัน

3. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง

กรณีที่มีการดำเนิน โครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ภัย หรือเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 หากปรากฏว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพต่อบุคคลหรือชุมชน บุคคลหรือชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น จัดให้มีการศึกษาและประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือการให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจการได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ซึ่งผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ เมื่อพิจารณาในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มาตรา 303 บัญญัติให้จัดทำกฎหมายหลายฉบับให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี ซึ่งก็รวมถึงมาตรา 67 ว่าด้วยองค์การ

อิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและการปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ด้วยจนถึงบัดนี้ยังไม่มีการจัดตั้งองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ตามกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรง ในประเด็นปัญหา ตามมาตรา 67 รัฐบาลได้มีการส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ แต่กลับให้ความเห็นที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนอาจนำไปสู่ความหลงผิดของหน่วยงานอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งไม่มีที่สิ้นสุดได้ กล่าวคือ คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการจัดตั้งองค์การอิสระ หน่วยงานอนุญาตสามารถพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนได้ หากโครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชนในชุมชนและได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม มติคณะกรรมการกฤษฎีกามีฐานะเป็นเพียงความเห็นทางกฎหมาย ไม่ใช่กฎหมาย แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกามติให้ทำได้แต่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น ผู้อนุมัติหรืออนุญาต อาจถูกฟ้องคดีหรือถูกดำเนินการทางกฎหมายได้

4. หลักประกันความเป็นอิสระขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

4.1 ระบบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

ระบบขององค์การไม่ควรที่จะมีระบบที่ผูกพันกับระบบราชการมากนัก หากจะมีเพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่จะประสานงาน ระหว่างรัฐกับองค์การก็น่าจะเพียงพอเมื่อองค์การได้ดำเนินการได้อย่างเข้มแข็ง และไม่ควรที่มีระบบอย่างราชการเพื่อไม่ให้มีการบังคับบัญชาจากหน่วยงานที่สูงกว่าได้ และไม่ควรที่จะต้องมีการรับเงินเดือนอย่างระบบราชการ ซึ่งจะทำให้การทำงานขององค์การที่มีลักษณะต้องการผลงานเพียงเพื่องบประมาณในปีถัดไป ซึ่งมีประโยชน์จากประชาชน และเพื่อไม่ให้องค์การต้องตกเป็นเครื่องมือของผู้ประกอบการ จึงควรได้มีการตรวจสอบงบประมาณ รายรับรายจ่ายขององค์การ โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในแต่ละปี เพื่อให้้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมดำรงอยู่อย่างมีประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

4.2 คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

หลักประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ต้องมีกฎกระทรวงกำหนดบทบาทหน้าที่ชัดเจน และไม่มีหน่วยงานราชการใดที่จะเข้ามากำหนดบทบาทของตัวคณะกรรมการ

การแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการกระทำไม่ได้โดยอิสระ ไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานใด และอีกเช่นกันที่การแสดงความคิดเห็นก็ไม่ผูกพันหน่วยงานใดให้ต้องปฏิบัติตาม เพราะการแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เป็นเพียงเสียงสะท้อนจากประชาชนที่แสดงเจตนารมณ์ผ่านตัวแทน ซึ่งไม่อาจรับรองได้ว่าเป็นเสียงจากประชาชนอย่างแท้จริงหรือความเห็นส่วนตัวของคณะกรรมการเอง

ท้ายที่สุดผู้เขียนขอสรุปความคิดเห็นจากการที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น ในเชิงวิชาการได้ว่าการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การตีความรัฐธรรมนูญมาตรา 67 วรรคสองที่เป็นความคิดเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กฎหมาย มาตรา 67 วรรคสองนั้น เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อมีหน้าที่ให้ความเห็นประกอบเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน และเพื่อให้มีการดำเนินการที่ชัดเจนจึงจัดให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพขึ้น เพื่อส่งผลต่อการดำเนินการไปในทางรูปธรรมที่ชัดเจนกว่า และไม่มีอะไรรับรองได้ว่าจะเป็นอิสระจากรัฐได้จริงอันเป็นประเด็นหลักที่ภาคเอกชนกลัวรัฐแทรกแซง ซึ่งจริงๆ แล้วนั้นเราต้องยอมรับว่าเป็นไปไม่ได้เลยที่จะหลุดออกจากอำนาจรัฐได้ ในเมื่อการใช้อำนาจขององค์การในการออกความคิดเห็นเป็นการใช้อำนาจของประชาชนที่ให้อำนาจองค์การอิสระกระทำการแทน อันเป็นอำนาจขั้นพื้นฐานของประชาชนที่เป็นพลเมืองของรัฐ ที่รัฐให้สิทธิเสรีภาพ และประชาชนเป็นผู้มีอำนาจ สูงสุดตามระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งในขณะที่ความเสียหายที่ไม่สามารถรอเวลาได้

ข้อเสนอแนะ

การบัญญัติกฎหมายมุ่งให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเพื่อมุ่งคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของชุมชนและประชาชนในการมีส่วนร่วมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐและเอกชน ซึ่งเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนที่ยืดเยื้อยาวนานของสังคมไทยและยังคงส่งผลกระทบต่อด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความขัดแย้งในสังคมอยู่ในปัจจุบัน ตั้งแต่โครงการที่เป็นปัญหามานานหลายสิบปี เช่น โรงไฟฟ้าแม่เมาะ จ.ลำปาง, เขื่อนปากมูล จ.อุบลราชธานี, นิคมอุตสาหกรรม จ.ลำพูน, เขื่อนที่ร้อนพิบูลย์ จ.นครศรีธรรมราช ฯลฯ มาจนถึงโครงการต่าง ๆ ในปัจจุบัน เช่น โรงแยกก๊าซและโรงไฟฟ้าที่จะนะ จ.สงขลา, โรงเหล็กที่ จ.ประจวบฯ, การขยายสนามบินสุวรรณภูมิ จ.สมุทรปราการ, เขื่อนแควโทเทชนใน 6 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, หรือโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นต้น ทุกพื้นที่ในประเทศ อาจเกิดโครงการประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ได้ในอนาคต ในขณะที่ระบบการปกป้อง และคุ้มครองสิทธิชุมชน รวมทั้งระบบการป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

และสุขภาพจากโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อรุนแรงเหล่านี้ ยังคงมีปัญหาคือต้องปรับปรุงแก้ไขอีกหลายประการ ส่งผลให้หลายชุมชนคัดค้านโครงการลงทุนต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน เพราะเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ โดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบได้ จนนำมาสู่ความไม่ไว้วางใจกันในสังคมที่รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ในกรณีโครงการพัฒนาต่าง ๆ สังคมไทยจึงจำเป็นต้องมีกลไกเพิ่มขึ้นในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ โดยเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐและผลประโยชน์ของเอกชน สำหรับให้ความเห็นประกอบในโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อรุนแรง ทั้งความจำเป็นของโครงการ, การป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ, และทางเลือกทางออกในการตัดสินใจโครงการบนฐานผลประโยชน์ส่วนรวม ก่อนที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบของรัฐจะตัดสินใจอนุญาตหรือไม่อนุญาตโครงการ

การจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

การจัดตั้งองค์การอิสระดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก โดยรัฐจะต้องขจัดปัญหา คือ

ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนิติบัญญัติ ที่องค์การภาคเอกชนพยายามล่าหนึ่งหมื่นรายชื่อ เพื่อดำเนินการสนับสนุนเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดในการเสนอกฎหมายจากประชาชน ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรดำเนินการให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ โดยรวดเร็ว

ในประเด็นขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจะจัดตั้งขึ้นในอนาคต ซึ่งองค์การอิสระดังกล่าวจะมีบทบาทเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินการคุ้มครองประชาชน โดยเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยการแสดงความคิดเห็นผ่านตัวแทนอันเป็นคณะกรรมการองค์การอิสระดังกล่าว

ฉะนั้นคณะกรรมการองค์การอิสระดังกล่าว จึงต้องได้รับการสรรหาจากประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่มาจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งซึ่งมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าว เพราะมิฉะนั้นแล้ว การทำงานของคณะกรรมการองค์การอิสระจะขาดศักยภาพที่ดีอันจะกระทำไปประชาชน

รูปแบบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

1. องค์ประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เป็นองค์การที่จะเป็นกลไกให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางสิ่งแวดล้อม ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อ

คุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ควรมีรูปของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ไม่มากหรือน้อยเกินไป หากมากเกินไปจะเลือกสรรคนที่มาทำงานด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหาได้น้อย และคนที่ทำงานด้านดังกล่าวในประเทศไทยมีจำนวนน้อยมาก จะทำให้การเลือกสรรได้ยากขึ้น ถึงแม้ว่าเรื่องสิ่งแวดล้อมนี้เป็นเรื่องที่อยู่ใกล้ตัวประชาชนทุกคน แต่ก็เชื่อว่าจะสามารถประสบปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ เหมือนกัน หากผู้ที่มิประสบการณ์ในการพบเจอปัญหา กล่าวคือผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี ก็ย่อมจะสามารถแก้ไขปัญหานั้นได้มากกว่า จึงทำให้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีความจำเป็นที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

โดยระบบโครงสร้างขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมที่จะมีจึงควรมีในรูปแบบของคณะกรรมการในจำนวนที่พอเหมาะ โดยตัวคณะกรรมการต้องเป็นคนที่ได้มาจากผู้ที่มีความรู้ทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี เพื่อประสิทธิภาพในการทำงานของคณะกรรมการ ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ ดังนั้นแล้ว โครงสร้างของคณะกรรมการองค์การอิสระจึงควรที่จะมีองค์ประกอบดังนี้คือ

ให้มีคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย ประธานหนึ่งคน ผู้มีความรู้ หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นผู้แทนขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจำนวน 4 คน และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพจำนวน 4 คน (มาตรา 5) ซึ่งคณะกรรมการจำนวนดังกล่าวจะต้องได้รับเลือกจากตัวแทนภาคประชาชนที่มีความรู้หรือประสบการณ์ในการทำงานด้านสิ่งแวดล้อม เป็นที่ประจักษ์โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของตัวแทนจากทุกภูมิภาค

2. คุณสมบัติของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ต้อง มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ หรือมีประสบการณ์ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพไม่น้อยกว่า สิบปี ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ ไม่เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ

ไม่เป็นบุคคลต้องโทษตามความพิพากษาให้จำคุก ไม่ว่าจะรอการลงอาญาหรือรอการลงโทษก็ตาม เว้นแต่จะได้พ้นมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี หรือในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานขอ ings รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การอิสระ องค์การอื่น ๆ หรือหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริต ต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง ราชการ

ไม่ดำรงตำแหน่งใด หรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำ รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ

ไม่เป็นผู้ศึกษาหรือจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างน้อยสามปีก่อน ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ รวมทั้งไม่เคยถูกลงโทษเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือกระทำการใด ๆ อันขัดต่อจรรยาบรรณวิชาชีพการจัดทำรายงานการ ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกิจกรรมของพรรคการเมือง

วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ให้ มีกำหนดวาระคราวละสี่ปี และอาจได้รับการเลือกใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสอง วาระไม่ได้

การทำงานของคณะกรรมการจะมีค่าตอบแทนอันมิใช่เงินเดือน เพื่อมิให้ระบบการทำงาน ของคณะกรรมการเป็นระบบข้าราชการ และเพื่อประกันความเป็นอิสระจากภาครัฐที่จะเข้ามา มีอำนาจบังคับบัญชาได้

นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ กรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมพ้นจาก ตำแหน่งได้เมื่อ ตาย ลาออกจากตำแหน่ง ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6 และ กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 7 หากมีการพ้นจากตำแหน่ง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติ หน้าที่ต่อไปได้และให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบไปด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ แต่กรรมการที่ เหลืออยู่ต้องไม่น้อยกว่าหกคน

หลักประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพ

ตัวคณะกรรมการมีหน้าที่เพียงให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ ไม่มีผลผูกพัน กับหน่วยงานใด การบริหารงานภายในองค์กรก็ไม่ควรให้อำนาจต่อคณะกรรมการองค์การอิสระที่ จะทำให้คนอื่นเสียผลประโยชน์หรือมีผลประโยชน์ต่อกลุ่มใด

การตัดสินใจและการทำงานของ คณะกรรมการไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานใด เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อหน่วยงานใดแล้ว หรือเห็นแย้งอย่างไรควรชี้แจง แสดงเหตุผลที่ชัดเจน กลับมายังคณะกรรมการ

ในส่วนของเงินที่จะให้เป็นค่าตอบแทนคณะกรรมการองค์การอิสระ ควรเป็นค่าตอบแทนแต่ละครั้ง เพื่อมิให้ตัวคณะกรรมการต้องขึ้นตรงต่อหน่วยงานของรัฐ และไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐ เช่น ข้าราชการประจำทั่วไป และจะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในตัวคณะกรรมการองค์การที่จะกระทำหน้าที่ได้โดยสมบูรณ์แบบโดยไม่มี หน่วยงานของรัฐเข้าไปมีบทบาท

การทำงานของคณะกรรมการ องค์การอิสระต้องมีความต่อเนื่องกันไป เพื่อจะได้ทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพและยั่งยืน และตัวคณะกรรมการองค์การอิสระก็ควรที่จะมีการประชุมและทำงานต่อเนื่องกัน เพื่อทำให้องค์การอิสระดำรงอยู่ต่อไป