

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

#### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องจัดให้มีโครงการขนาดใหญ่เพื่อพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รัฐจึงได้เร่งแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการกำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2517 ซึ่งกำหนดให้มีกฎหมายและองค์กรเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวขึ้น โดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ถือเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของประเทศไทย และมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายและความเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental and Health Impact Assessment: EHIA) สำหรับโครงการพัฒนาของรัฐและกิจกรรมบางประเภทของเอกชน เพื่อคาดการณ์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในทางบวกและทางลบล่วงหน้า เพื่อนำมาใช้กำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและใช้ในการประกอบการตัดสินใจโครงการหรือกิจการนั้น<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาในเชิงของการป้องกันล่วงหน้าได้อย่างที่ควรจะเป็น เพราะขาดการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานจากภาคประชาชน จึงเกิดการเรียกร้องของกลุ่มคนเพื่อเข้ามามีบทบาทในการร่วมกันจัดการปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ เรียกกลุ่มคนเหล่านี้ว่า “องค์กรพัฒนาเอกชน” (Non-Governmental Organization: NGO) โดยมีการรวมตัวหลายรูปแบบ เช่น ชมรม

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. (2527). *นิเวศวิทยาของดินเค็มบริเวณขามทะเลสอ จังหวัดนครราชสีมา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 5.

สมาคม มูลนิธิ เป็นต้น ทั้งได้จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล แต่ไม่ว่าจะรวมตัวในรูปแบบใดต่างก็มีวัตถุประสงค์หรือมีเป้าหมายเป็นอย่างเดียวกันก็คือการดูแลและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและประสานงานกับภาครัฐและภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่บทบาทขององค์กรเอกชนยังไม่เป็นที่ยอมรับมากนักประกอบกับรัฐมิได้รับรองสถานะขององค์กรดังกล่าวทางด้านสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน

จนกระทั่งได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และริเริ่มโครงการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ศึกษาวิจัยถึงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ ตลอดจนเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย<sup>2</sup>

การให้ความสำคัญแก่ประชาชนและเอกชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแล ป้องกัน และแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงมีอย่างต่อเนื่อง ดังเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เช่น สิทธิรวมกันเป็นชุมชนในการอนุรักษ์จัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 46) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56) สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และแสดงความคิดเห็นก่อนการอนุญาต โครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 58) นอกจากนี้ ยังมีกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรเอกชนมี

<sup>2</sup> สุจิรา สุขจิต. (2564). ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นที่จ. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร. หน้า 231.

ส่วนร่วมในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนผ่านทางองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 56 วรรคสอง บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่กลไกดังกล่าวก็ยังคงปรากฏในมาตรา 67 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว” เช่นกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับสิทธิขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพนั้น เห็นได้ว่า ก่อนการดำเนินโครงการใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องผ่านสามขั้นตอน คือ (1) จัดทำ รายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (2) ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (3) ผ่านการให้ความเห็นขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2560 มาตรา 58 กำหนดขั้นตอนไว้ลดลง เหลือเพียงข้อ (1) และ (2) เท่านั้น ส่วนขั้นตอนที่เคยต้องอาศัยความเห็นชอบโดยองค์กรอิสระถูกตัดออก แต่กำหนดเรื่องการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า ส่วนองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เป็นถ้อยคำ ที่มีอยู่ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 และ 2550 แต่รัฐธรรมนูญสองฉบับก่อนหน้าไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ว่า องค์กรอิสระจะมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง ทั้งนี้ ที่ผ่านมามากประชาชนเคยผลักดันให้ออกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้แต่ก็ยังไม่สำเร็จเป็นรูปธรรม

จากที่กล่าวมาข้างต้นแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 และฉบับพุทธศักราช 2550 จะได้มีการบัญญัติให้มีองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพทำหน้าที่ให้ความเห็นก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงตามที่กล่าวมาข้างต้นก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีการจัดทำกฎหมายให้อนุวัติการตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้แต่อย่างใด จนกระทั่งปี พ.ศ. 2552 ได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 592/2552<sup>3</sup> สั่งระงับการอนุมัติโครงการ 65 โครงการในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด อันเนื่องมาจากการขาดความเห็นประกอบของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ<sup>4</sup>

ภายหลังจากที่ศาลปกครองได้มีคำสั่งในคดีดังกล่าวรัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้งองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2553 โดยมีโครงสร้างประกอบด้วยคณะกรรมการองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์และผลานประโยชน์ให้กับทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการ และไม่ต้องตามหลักวิชาการ และไม่จำกัดเฉพาะการให้ความเห็นต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงประเด็นอื่น ๆ ของโครงการ เช่น ความจำเป็นของการมีโครงการ การป้องกันผลกระทบทางลบ และส่งเสริมผลประโยชน์ในทางบวกและทางเลือกในการดำเนินโครงการด้วย ทั้งนี้ เพื่อสะท้อนความคิดและเหตุผลของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และเสนอทางเลือกหรือทางออกในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ<sup>5</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพข้างต้นได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เกิดองค์กรระดับชาติขึ้นมาถ่วงดุลกับภาครัฐ ไม่อาจได้องค์กรที่เป็นอิสระ

<sup>3</sup> โปรดดู ภาคผนวก ก.

<sup>4</sup> เกนชูเกะ ยามาอุชิ และคณะ. (2563). กลไกทางสังคมเพื่อผลักดันมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาการฟ้องร้องคดีปัญหาสิ่งแวดล้อมของมาบตาพุด. *วารสารสหวิทยาการ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. ปีที่ 17 ฉบับที่ 2. หน้า 52-53.

<sup>5</sup> อภิการ์ตัน นิยมไทย. (2553). การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) หรือ EIA. *จุลนิติ*. พฤษภาคม-มิถุนายน. หน้า 143-144.

เป็นกลาง มีความน่าเชื่อถือเพียงพอในการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่กับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการผู้ชำนาญการ และสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงกับการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) อยู่แล้ว ซึ่งองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพทำหน้าที่เพียงให้ความเห็นเพิ่มเติม จนนำไปสู่เหตุการณ์ที่พนักงานของสำนักงานองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ<sup>6</sup> นาคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ยุบคณะกรรมการองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ<sup>7</sup>

อีกทั้ง เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน กลับพบว่า มีบทบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐ ในการดูแล การป้องกันและการแก้ไขปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 และฉบับปีพุทธศักราช 2550 ดังเห็นได้จากการไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชน ตลอดจนการไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีมีมติยุบองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2560 ที่ผ่านมา<sup>8</sup>

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมานี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม Environmental Impact Assessment (EIA) ควบคู่ไปกับการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ Health Impact Assessment (HIA) นั้น ในการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ยังคงต้องมีอยู่เพื่อการพัฒนาประเทศ และองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจะเป็นกลไกที่สำคัญ เพื่อให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาตัดสินใจของรัฐ ต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นการดำเนินโครงการพัฒนาหรือกิจการใด ๆ นั้น ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจะเป็นเครื่องมือในการช่วยคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงการป้องกันปัญหาหรือบรรเทาความเสียหายให้ลดลงได้ และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ

<sup>6</sup> มติชน. (2559). *บอร์ดสิ่งแวดล้อม ยุบทั้ง กอ.สส.ชี้ทำงานซ้ำซ้อน ไม่รู้จะมีไว้เพื่ออะไร*. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก [https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news\\_655008](https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_655008) [2565, มิถุนายน 20]

<sup>7</sup> โปรดดู ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองที่ภาคผนวก ง.

<sup>8</sup> ข่าวไทยพีบีเอส. (2560). *กรม.ยุบบอร์ดองค์การอิสระพิจารณาโครงการสวล.กระทบรุนแรง*. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/266807>. [2565, มิถุนายน 20]

สิ่งสำคัญคือต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ประกอบการหน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบ ผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนประชาชนในชุมชน นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับ มาตรา 57 และมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้กำหนดให้ รัฐอนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการ ประเมินผลกระทบด้านสุขภาพในโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อย่างรุนแรง ด้วยเหตุนี้ ถ้าหากมีองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ เหมาะสมแล้ว จะมีส่วนช่วยทำให้การตัดสินใจดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ เกิด ประสิทธิภาพและสามารถคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามเจตนารมณ์ ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากนี้ยังสามารถ สะท้อนความคิดและเหตุผลของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไปถึงภาครัฐ เพื่อให้ภาครัฐได้ตระหนักถึงข้อดี ข้อเสีย และผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดทั้งตรงบวกและทางลบในการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรม ดังกล่าว ภายใต้หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และหลักการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ได้อีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิต ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ภายใต้หลักประชารัฐโดยอาศัยความร่วมมือในการคุ้มครองและอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

## 1.2 ความสำคัญของปัญหา

ในการศึกษาวิจัยนี้ จึงมีความจำเป็นที่ผู้วิจัยต้องศึกษาประเด็นปัญหาในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยในแต่ละประเด็นมาวิเคราะห์ และนำไปสู่การสร้างกฎหมาย ดันแบบว่าด้วยของค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยมีประเด็น ปัญหาสำคัญที่จะศึกษาวิจัย ดังต่อไปนี้

1) แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งองค์การอิสระด้านการ ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ในการศึกษาประเด็นปัญหานี้ เป็นการวิเคราะห์แนวคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม แนวคิด การจัดตั้งและดำเนินงานขององค์การอิสระ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้การจัดทำ กฎหมายดันแบบมีความสอดคล้องกับแนวคิดและหลักการที่กล่าวมาข้างต้น

2) ปัญหาและข้อจำกัดการดำเนินงานขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประเทศไทย

การดำเนินงานขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ นั้น แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่เคยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งและการดำเนินงานต่าง ๆ ของ องค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก็ตาม อย่างไรก็ตาม หากกล่าวถึง ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพนั้น ประเทศไทยมีกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ ประโยชน์อย่างยั่งยืน และมีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่

- (1) ส่งเสริม เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม
- (2) รวบรวม จัดทำ และให้บริการข้อมูล ข้อเสนอแนะด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยี ต่าง ๆ ในฐานะศูนย์ข้อมูลข้อเสนอแนะด้านสิ่งแวดล้อม
- (3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และ ยั่งยืน รวมทั้งเป็นศูนย์ป้องกันใกล้ภัยพิบัติด้านสิ่งแวดล้อม
- (4) ประสานและเสนอแนะแผน และมาตรการในส่งเสริม เผยแพร่ และ ประชาสัมพันธ์ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (5) ศึกษา วิจัย พัฒนา ถ่ายทอดและส่งเสริมเทคโนโลยีและการจัดการด้าน สิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นศูนย์เทคโนโลยีสะอาด และศูนย์ปฏิบัติการอ้างอิงด้านสิ่งแวดล้อม
- (6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือ ตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

หากกล่าวถึงองค์การอิสระนั้น แม้ว่าประเทศไทยยังไม่เคยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้ง และการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพก็ตาม<sup>9</sup> แต่หากพิจารณาองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (กอสส.) ตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งกำหนดให้การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผล กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย

<sup>9</sup> สำนักวิชาการ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ของโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=51964&filename=house2558\\_2](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=51964&filename=house2558_2). [2564, 15 มีนาคม].

ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการ ดำเนินการดังกล่าว ซึ่งจากข้อกำหนดดังกล่าวหากพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระด้านการ ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น พบว่ามีขอบเขตที่ชัดเจน ส่งผลให้การดำเนินงานด้าน คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การจัดตั้งองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ย่อมเป็นกลไกที่สำคัญเพื่อให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการ พิจารณาคัดสินใจของรัฐต่อ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจากกลไกที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงาน ขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อนำมาเป็นแนวทางจัดทำ กฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพต่อไป

3) รูปแบบองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของ ต่างประเทศ

รูปแบบองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของ สหรัฐอเมริกา พบว่าเมื่อได้มีการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อม รัฐบาลกลางโดยองค์การพิทักษ์ สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา (US Environmental protection agency-USEPA) ซึ่งเป็น หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ บทบาทและอำนาจหน้าที่ในส่วน ต่อไป USEPA จะทำหน้าที่เสนอร่างกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมกลางที่ถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อให้ มลรัฐต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ หรือนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายของมลรัฐนั้น ๆ ซึ่งอาจจะมีแตกต่าง จากกฎหมายที่บัญญัติโดยรัฐบาลกลางได้ แต่สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของมลรัฐจะต้องไม่น้อย ไปกว่ากฎหมายของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างกฎหมายสิ่งแวดล้อม ของมลรัฐและของรัฐบาลกลาง รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (US Constitution law) กำหนด บทบัญญัติที่เรียกว่า Preemption ที่ให้ถือว่ากฎหมายของรัฐบาลกลางอยู่เหนือกฎหมายของมลรัฐ<sup>10</sup>

องค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของสหราชอาณาจักร พบว่ากฎหมาย Environmental Impact Assessment (Uncultivated Land and Semi-Natural Areas) (England) Regulation 2001 กำหนดให้บุคคลที่จะดำเนินโครงการใด ๆ โดยใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่

<sup>10</sup> ฉัฐพล เข็นสมุท. (2548). *ความหมายและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ว่าด้วย องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 62-63.



ไม่มีการเพาะปลูกหรือพื้นที่ที่กิจกรรมชาติเพื่อทำการเกษตรต้องจัดทำแผนงานที่มีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการลักษณะและพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น โดยแผนงานดังกล่าวต้องได้รับการตรวจสอบในเบื้องต้นจาก Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาว่าโครงการนั้นมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งในการพิจารณานั้น Secretary of State อาจปรึกษากับองค์กรที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม (consultation bodies) เช่น สถาบันบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติ (Nature Conservancy Council for England) คณะกรรมการอนุสรณ์สถานประวัติศาสตร์ (Historic Buildings and Monuments Commission for England) สำนักสิ่งแวดล้อม (Environment Agency) หน่วยงานหรือองค์กรอื่นของรัฐที่ Secretary of state เห็นว่ามีส่วนได้เสียหรือมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการดังกล่าวเพื่อให้ความเห็นประกอบการพิจารณาได้ และเมื่อ Secretary of State เห็นชอบหรืออนุมัติโครงการแล้ว ผู้ดำเนินโครงการจึงสามารถเริ่มดำเนินโครงการนั้นได้

รูปแบบขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่าไม่มีองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ดูแลปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเหมือนดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้จากมาตรา L132-1 องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสแตกแยกเป็นหลายแขนง เช่น องค์กรพิทักษ์ชายฝั่งทะเล (The coastal protection Agency) สำนักงานการค้าสัตว์และชีวิตสัตว์ในป่าแห่งชาติ (The National Hunting and Wildlife Office) สมาคมการเกษตร (Chambers of Agriculture) แต่สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีองค์กรหนึ่งที่น่าจะถือเป็นองค์กรหลักด้านสิ่งแวดล้อม คือ องค์กรการจัดการสิ่งแวดล้อมและพลังงาน (The Environment and Energy Management Agency) จัดตั้งขึ้นตามมาตรา L131-3 เพื่อทำหน้าที่ในการปกป้องและควบคุมมลพิษทางอากาศ ลดปริมาณขยะของเสีย การทิ้งขยะของเสีย การนำขยะของเสียกลับมาใช้ใหม่ หรือทำให้กลับคืนดี การปกป้องผิวดินและการทำให้พื้นที่ที่ได้รับมลพิษคืนดี การอนุรักษ์พลังงานและการพัฒนาพลังงานทดแทน การดำเนินการเพื่อลดมลพิษทางเสียงและการพัฒนาเทคโนโลยีสะอาด รวมทั้งร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับน้ำ (Water Agencies) เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาทางน้ำ<sup>11</sup>

รูปแบบขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่าได้จัดตั้งองค์การสิ่งแวดล้อมกลาง (Federal Environmental Agency) เป็นหน่วยงานหนึ่งใน Federal Environmental Ministry ทำหน้าที่ให้ข้อมูลวิทยาศาสตร์ด้านการควบคุม

<sup>11</sup> Peter Janssens and Luc Hens. (1995). Environmental health Impact Assessment in Flanders, Belgium. *Environmental Management and Health. An International Journal*, p.85)

มลพิษทางอากาศ การลดเสียง การปกป้องผิวดิน การจัดการของเสีย การจัดการน้ำ และการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ โดยเฉพาะการเตรียมข้อมูลเพื่อกำหนดกฎระเบียบให้แก่ Federal Environmental Ministry นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการศึกษาและพัฒนามาตรการที่เหมาะสมเกี่ยวกับแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม มาตรการเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ ให้ข้อมูลสิ่งแวดล้อมแก่สาธารณะและให้ความช่วยเหลือรัฐบาลกลางในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment-EIA)

จากรูปแบบขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมีปรากฏให้เห็นทั้งในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เห็นได้ว่ากลุ่มประเทศดังกล่าว ได้มีการองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ดังนั้น การศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงข้อเหมือนหรือข้อแตกต่างในแต่ละประเทศ

4) วิเคราะห์รูปแบบขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อให้เหมาะสมกับประเทศไทย

หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน พบว่า มีบทบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแล การป้องกันและการแก้ไขปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยกว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 และฉบับปีพุทธศักราช 2550 ดังเห็นได้จากการไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชน เช่น สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วม ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของคน ซึ่งมีในรัฐธรรมนูญสองฉบับก่อนหน้านี้ รวมถึงไม่มีการเขียนถึงสิทธิแสดงความคิดเห็นของบุคคลต่อการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ แต่เขียนเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนการไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีมีมติขององค์การ

อิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2560 ที่ผ่านมา<sup>12</sup> ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า องค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประเทศไทยที่ผ่านมาได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เกิดองค์การระดับชาติขึ้นมาถ่วงดุลกับภาครัฐ ไม่อาจได้องค์กรที่เป็นอิสระ เป็นกลาง มีความน่าเชื่อถือเพียงพอในการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งมีปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่กับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ ส่งผลให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

ในประเด็นนี้หากมีองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่เหมาะสมแล้ว จะมีส่วนช่วยทำให้การตัดสินใจดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ เกิดประสิทธิภาพและสามารถคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (2) ได้ นอกจากนี้ยังสามารถสะท้อนความคิดและเหตุผลของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไปถึงภาครัฐเพื่อให้ภาครัฐได้ตระหนักถึงข้อดี ข้อเสีย และผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดทั้งตรงบวกและทางลบในการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว ภายใต้หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ถึงรูปแบบขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเพื่อให้มีความเหมาะสมกับประเทศไทยจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการวิจัยนี้ โดยนำรูปแบบองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบด้วย

5) การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

จากการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาข้างต้น ผู้วิจัยจะนำผลที่ได้มาใช้ในการจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยกฎหมายที่จัดทำนั้นจะมีโครงสร้างของกฎหมาย ประกอบด้วย คำนิยามศัพท์ โครงสร้างองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การคัดเลือกและคุณสมบัติของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ

<sup>12</sup> ข่าวไทยพีบีเอส. (2560). *กรม.ยุบบอร์ดองค์การอิสระพิจารณาโครงการสวท.กระทบรุนแรง.* (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/266807> [2565, มิถุนายน 20]

สุขภาพ และบทกำหนดโทษ โดยที่ความสำคัญของกฎหมายซึ่งจัดทำขึ้นมานี้จะเป็นร่างกฎหมายต้นแบบที่บัญญัติรับรองสถานะและการดำเนินงานขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ประเด็นปัญหาเหล่านี้มีความสำคัญอย่างมากที่จะต้องนำมาศึกษาวิจัยเพื่อหาคำตอบและนำไปสู่การสร้างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Model Law on Independent Organization for Environmental and Health Impact Assessment) โดยศึกษาเปรียบเทียบกับรูปแบบขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของต่างประเทศ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในประเทศไทยเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสามารถเป็นกลไกในการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐด้วย

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยเรื่องกฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ
2. เพื่อศึกษารูปแบบขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเปรียบเทียบกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดการดำเนินงานขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประเทศไทย
4. เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับประเทศไทย

## 3. ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องกฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ มีขอบเขตในการวิจัย 3 ด้าน ดังนี้

### 3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยกำหนดประเด็นเนื้อหาในการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การจัดทำ “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ” ดังนั้น เนื้อหาที่จะวิจัยจะครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

#### 1) หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

- (1) หลักการพัฒนายั่งยืน
- (2) หลักการป้องกันล่วงหน้า
- (3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (4) หลักการความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม
- (5) ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการ
- (6) ทฤษฎีองค์การ

#### 2) แนวคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและ

#### สุขภาพ

##### (1) กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

(1.1) ปฏิญญาเจจูด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Jeju Declaration on Environment and Health)

(1.2) กบฏบัตรความร่วมมือด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออก – กรอบความร่วมมือ (Charter of the Regional Forum on Environment and Health Southeast and East Asian Countries - Framework for Cooperation)

(1.3) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD)

(1.4) สหภาพยุโรป (European Union - EU)

(1.5) ธนาคารโลก (World Bank - WB)

##### (2) กฎหมายต่างประเทศ

(2.1) National Environmental Policy Act ของสหรัฐอเมริกา

(2.2) Environmental Protection Act 1990 ของสหราชอาณาจักร

(2.3) Environmental Code ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

(2.4) Umweltprivatrecht ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

### 3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประเทศไทย

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- (2) ประกาศพระราชโองการให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580
- (3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- (4) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- (5) ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ. ....

#### 4) ประเด็นศึกษา

- (1) แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมการจัดตั้งองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ
- (2) ปัญหาและข้อจำกัดการดำเนินงานขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประเทศไทย
- (3) รูปแบบขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของระหว่างประเทศและต่างประเทศ
- (4) วิเคราะห์รูปแบบขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเพื่อให้เหมาะสมกับประเทศไทย
- (5) การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

### 3.2 ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1) กลุ่มเป้าหมายในการวิจัย

(1) กลุ่มเป้าหมายในการวิจัย ได้แก่ ประชากรและผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การวิจัยนี้ใช้เกณฑ์ในการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลแต่ละกลุ่มจากความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- (1.1) สำนักนายกรัฐมนตรี (จำนวน 1 คน)
- (1.2) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (จำนวน 3 คน)

(1.3) ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (จำนวน 3 คน)

(1.4) ผู้แทนจากภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง (จำนวน 3 คน)

รวมทั้งสิ้นจำนวน 9 คน

ส่วนในด้านพื้นที่ ได้กำหนดพื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในประเทศไทย คือ กรุงเทพมหานคร

(2) กลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในการสนทนากลุ่ม (Focus group) การวิจัยนี้ได้กำหนดกลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นกลุ่มประชากรในการจัดทำ Focus Group แยกออกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้แทนจากสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

กลุ่มที่ 2 ผู้แทนจากสถาบันการศึกษาภาครัฐ ผู้แทนจากสถาบันการศึกษาภาคเอกชน

กลุ่มที่ 3 ผู้แทนจากวิชาชีพทนายความ ผู้แทนจากสำนักงานอัยการ และผู้แทนจากศาล

กลุ่มที่ 4 ผู้แทนจากผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนจากภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง

การจัดให้มีประชากรสนทนากลุ่ม ทำให้การอภิปรายร่วมกันภายในแต่ละกลุ่มที่ต่างก็มีประสบการณ์คล้ายกันมาร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความต้องการให้มีการจัดทำร่างกฎหมายว่าต้นแบบว่าด้วยด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

## 2) เครื่องมือในการวิจัย

เครื่องมือในการวิจัย ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยใช้แบบสอบถามปลายเปิด ทั้งนี้ โดยมีการทวนสอบคุณภาพของข้อมูล ด้วยการนำข้อมูลที่สัมภาษณ์จากกลุ่มที่ 1 สัมภาษณ์กลุ่มที่ 2 สัมภาษณ์ทีละกลุ่มเพื่อเช็คข้อมูลอีกกลุ่มหนึ่ง และการสนทนากลุ่ม (Focus group) ซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสนทนาของผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

## 3) การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลจาก (1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และ (2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) ข้อมูลปฐมภูมิ คือ เป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมาย

(2) ข้อมูลทุติยภูมิ คือ เป็นข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ (Document Research) ซึ่งได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของระหว่างประเทศ ต่างประเทศและประเทศไทย นอกจากนั้นยังรวบรวมข้อมูลจากรายงานวิจัย ตำรา เอกสาร รายงานการวิจัยการประชุมและสัมมนา วิทยานิพนธ์และบทความ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### 3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ซึ่งข้อมูลทั้งหมดที่รวบรวมจากข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นได้นำมาใช้ในการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ทางนิติศาสตร์ การวิเคราะห์จึงเป็นการหาคำตอบจากข้อมูลที่รวบรวมมา เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และเสนอกฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

## 4. กรอบแนวคิด และสมมติฐานการวิจัย

### 4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

การศึกษาถึงการจัดตั้งองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในประเทศไทย ผู้วิจัยได้นำทฤษฎี แนวคิด และหลักการที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ ทฤษฎีสถานีในสิ่งแวดล้อม แนวคิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน แนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งองค์การอิสระ หลักการป้องกันล่วงหน้า และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงศึกษาถึงรูปแบบขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และตามกฎหมายไทย เพื่อนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยมีองค์กรทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งมีส่วนช่วยให้การตัดสินใจดำเนินโครงการของภาครัฐและภาคเอกชนเกิดประสิทธิภาพ และสามารถคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ และช่วยเป็นข้อมูลการตัดสินใจจากภาคประชาชนเพื่อให้ภาครัฐได้ตระหนักถึงข้อดี ข้อเสีย และผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดทั้งตรงบวกและทางลบในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวอีกด้วย (ภาพประกอบที่ 1.1)





ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

#### 4.2 สมมติฐานการวิจัย (Hypothesis)

การจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในประเทศไทย มีปัญหาว่าไม่มีกฎหมายรับรองสถานภาพและกำหนดรูปแบบขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงสร้างองค์การ การคัดเลือกและคุณสมบัติของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เป็นเหตุให้เกิดปัญหาความเป็นอิสระและความโปร่งใสในการดำเนินงาน และปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่กับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ ส่งผลให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยมีโครงสร้างทางกฎหมายประกอบด้วย คำนิยามศัพท์ โครงสร้างองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การคัดเลือกและคุณสมบัติของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และบทกำหนดโทษ โดยที่ความสำคัญของกฎหมายซึ่งจัดทำขึ้นมานี้จะเป็นร่างกฎหมายต้นแบบที่บัญญัติรับรองสถานะและการดำเนินงานขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทำให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพ และสามารถคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง

#### 5. คำถามการวิจัย

1. ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดการดำเนินงานขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในประเทศไทย มีอะไรบ้าง
2. องค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของต่างประเทศมีรูปแบบและโครงสร้างเป็นอย่างไร
3. รูปแบบขององค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประเทศไทยควรเป็นอย่างไร
4. กฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ควรมีโครงสร้าง อย่างไร

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และมืองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับประเทศไทย ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นต่อ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนอย่างรุนแรง ซึ่งมีส่วนช่วยให้การตัดสินใจดำเนินโครงการของภาครัฐและภาคเอกชนเกิดประสิทธิภาพ และสามารถคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ และช่วยเป็นข้อมูลการตัดสินใจจากภาคประชาชนเพื่อให้ภาครัฐได้ตระหนักถึงข้อดีข้อเสีย และผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดทั้งทางบวกและทางลบในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวอีกด้วย

## 7. นิยามศัพท์เฉพาะ

โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หมายถึง โครงการหรือกิจกรรม 35 ประเภทและขนาด ที่กำหนดในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 (ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 11)

โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง หมายถึง โครงการหรือกิจกรรม 11 ประเภทหรือขนาด ที่กำหนดในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติ สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 (ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 4)

องค์การอิสระ หมายถึง องค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

คณะกรรมการ หมายถึง คณะกรรมการองค์การด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

สำนักงาน หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

กฎหมายต้นแบบ หมายถึง กฎหมายที่จัดทำเป็นตัวอย่างของร่างกฎหมายที่ได้ปรับปรุงแก้ไขจากผลของการศึกษาวิจัย เพื่อให้เป็นต้นแบบหรือแบบอย่างสำหรับการพัฒนากฎหมาย