

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของระหว่างประเทศ ต่างประเทศ และราชอาณาจักรไทย

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เป็นกระบวนการวางแผนโดยใช้หลักวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์ผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ มีการวิเคราะห์และอธิบายความเป็นไปได้ของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านทรัพยากรกายภาพ ชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์และคุณภาพชีวิต มีการเสนอมาตรการในการป้องกันหรือลดผลกระทบจากโครงการและการเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมและเพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจ โดยการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบของการพัฒนาที่ยั่งยืน มีหลักการที่เชื่อถือได้และมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยที่ควรต้องมีการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย มีความโปร่งใส และสามารถอธิบายได้

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเริ่มต้นขึ้นที่สหรัฐอเมริกา จากนั้นประเทศอื่น ๆ จึงเริ่มมีการนำระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปประยุกต์ใช้ ในขณะเดียวกันที่นานาชาติก็มีความพยายามที่จะสนับสนุนให้มีการนำวาระแห่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปเป็นแนวทางในการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ เริ่มมาจากรปี ค.ศ. 1962 (พ.ศ. 2505) เมื่อหนังสือ “Silent Spring” เขียนโดย Rachel Carson ได้รับการตีพิมพ์และเผยแพร่ออกไปก็ทำให้สังคมของสหรัฐอเมริกามีความตื่นตัวในเรื่องของสิ่งแวดล้อมมากขึ้นในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 60 และเป็นที่มาของ The National Environmental Policy Act 1969 (พ.ศ. 2515) หรือ NEPA และได้มีการพัฒนาระบบของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้นมาภายใต้ NEPA นี้เอง¹ โดยเริ่มข้อกำหนดทางกฎหมายให้

¹ Maya Negev, Hagai Levine, Nadav Davidovitch, Rajiv Bhatia and Jennifer Mindel. (2012). *Intergration of health and environment through health impact assessment: Cases from three continents*. Environment Research. pp. 159-164.

โครงการขนาดใหญ่ต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากจุดเริ่มต้นนี้เองที่มีการขยายผลออกไปยังประเทศอื่น ๆ อีกทั้งในทวีปยุโรปและเอเชีย เช่น ประเทศออสเตรเลีย ในปี ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) ประเทศไทย ในปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) สาธารณรัฐฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ในปี ค.ศ. 1978 (พ.ศ. 2521) รัฐอิสราเอล ในปี ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) และสาธารณรัฐปากีสถาน ในปี ค.ศ. 1983 (พ.ศ. 2526) เป็นต้น

โดยหลักการแล้วกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นยังเริ่มทำเร็วเท่าใดก็ยังมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นเท่านั้น เช่นควรเริ่มทำตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนโครงการ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ในแต่ละประเทศต่างก็มีการนำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปใช้ในขั้นตอนที่ต่าง ๆ กันตามแต่บริบทของแต่ละประเทศ โดยการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้มักก่อให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นเสมอระหว่างทิศทางการพัฒนาประเทศกับการรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงต้องมีการเพิ่มบริบทของ “การประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment: SIA)” และ “การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA)” เข้าไปด้วย²

1. กฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

1.1 ปฏิญญาเจจูด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Jeju Declaration on Environment and Health)

จากการที่ได้มีการประชุมรัฐมนตรีด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออก ครั้งที่ 2 ซึ่งร่วมกันจัดขึ้น โดยสำนักงานภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) สำนักงานภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกตะวันตก และสำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขององค์การอนามัยโลก (WHO) โดยมีรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐเกาหลีเป็นเจ้าภาพ ในวันที่ 15 กรกฎาคม 2553 ณ เมืองเจจู สาธารณรัฐเกาหลี

การประชุมรัฐมนตรีด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออก ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2550 ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

เข้าใจร่วมกันว่า สิ่งแวดล้อมที่เราอาศัยอยู่มีผลกระทบต่อสุขภาพของเราและตระหนักว่าเรามีเป้าหมายร่วมกันที่จะบรรลุผลสำเร็จของการมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

² สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2556). *โครงการหรือกิจการที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 59.

ตระหนักว่า จำเป็นต้องบรรลุเป้าหมายนี้ โดยทำให้มั่นใจว่า จะมีอากาศสะอาด น้ำสะอาด มีการกำจัดของเสียที่ปลอดภัยและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีการจัดการสารเคมีอย่างปลอดภัย มีการปฏิบัติการและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเหมาะสม และมีความรวดเร็วในการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ตลอดจนต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจากปัจจัยเหล่านี้รวมทั้งปัจจัยอื่นที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

ตระหนักถึงความจำเป็นต้องร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีที่เหมาะสมและตัวอย่างที่ดีทั้งจากมุมมองระดับโลกและระดับภูมิภาคซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพยายามทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อสร้างขีดความสามารถในระดับชาติให้มีความเข้มแข็งในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

รับรู้ด้วยความชื่นชมว่า ได้มีการเชื่อมโยงงานของคณะทำงานวิชาการต่างๆซึ่งเกิดขึ้นจากเวทีการประชุมระดับภูมิภาคด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อม เช่น การดำเนินงานของคณะทำงานวิชาการด้านคุณภาพอากาศเชื่อมโยงกับการดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน การดำเนินงานของคณะทำงานวิชาการด้านสารเคมีเป็นพิษและสารอันตรายเชื่อมโยงกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การดำเนินงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการสารเคมี นอกจากนี้ยังมี Tokyo 3R Statement ที่ได้กล่าวไว้ในการประชุมระดับภูมิภาคด้าน 3R ของประเทศในภูมิภาคเอเชีย เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2552 ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่นที่ได้เสนอให้คณะทำงานวิชาการด้านขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายในเวทีการประชุมระดับภูมิภาคด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมต้องดำเนินการในระดับภูมิภาคเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการลด คัดแยก และนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ รวมทั้งปฏิญญามะนิลาว่าด้วยสุขภาพและสุขอนามัยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวไว้ในการประชุมรัฐมนตรีด้านสุขภาพและสุขอนามัยของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2553 ณ กรุงมะนิลา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และคำร้องขอของปฏิญญานี้ที่เสนอให้เวทีการประชุมระดับภูมิภาคด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมกำหนดให้คณะทำงานวิชาการสาขาน้ำสะอาด สุขอนามัย และสุขภาพ ต้องดำเนินการในเวทีระดับภูมิภาคเพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงสุขภาพและสุขอนามัย

ในฐานะรัฐมนตรีของหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข และหัวหน้าคณะผู้แทนจากประเทศเนการาบรูไนดารุสซาลาม ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐมองโกเลีย สหภาพพม่า สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐสิงคโปร์ ราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ขอยืนยันว่าเรา ยอมรับกฎบัตรความร่วมมือ

ด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งการเพิ่มเติมสาขาการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ว่าเป็นเรื่องที่มีลำดับความสำคัญในระดับภูมิภาคในปี พ.ศ. 2553 - 2555 และการจัดตั้งเวทีระดับภูมิภาคด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขซึ่งรายละเอียดในกฎบัตรฯ

มีความเห็นพ้องที่จะพัฒนาความร่วมมือและปฏิบัติตามกรอบแผนการดำเนินงานความร่วมมือด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมระดับชาติหรือแผนงานที่เทียบเท่ากัน เพื่อการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมด้านการสาธารณสุข โดยเฉพาะเรื่องสุขภาพของเด็ก เพื่อเป็นหลักประกันสุขภาพที่ดีของคนในรุ่นต่อไปในประเทศของเรา

เห็นด้วยกับการมีแผนงานในการศึกษาแนวทางและวิธีการในการสร้างความเข้มแข็งด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค เนื่องจากการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในระดับประเทศ มีความจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีและตัวอย่างที่เป็นต้นแบบที่ดี

ตกลงที่จะเสริมสร้างความร่วมมือในการประสานงาน การวางแผนระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในระดับภูมิภาค และระหว่างประเทศ ตลอดจนความร่วมมือในการเสริมสร้างศักยภาพ ขีดความสามารถ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยีทรัพยากร และการจัดการประเด็นปัญหาข้ามพรมแดน และเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นปัญหาร่วมกัน

เรียกร้องให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม และองค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา แรงงาน และสื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ด้วยการทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีคำสัญญาาร่วมกัน

เห็นชอบกับองค์ประกอบและแผนการทำงานของคณะทำงานวิชาการในสาขา 1) คุณภาพอากาศ 2) น้ำสะอาด สุขอนามัย และสุขภาพิบาล ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อสาขาเป็น น้ำ การสุขภาพิบาล และ สุขอนามัย 3) ขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย 4) สารเคมีเป็นพิษและสารอันตราย 5) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การลดลงของชั้นโอโซนและการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ 6) การวางแผน การเตรียมการและการรองรับภาวะฉุกเฉินด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข และ 7) การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ รวมทั้งเรียกร้องให้คณะทำงานวิชาการทั้ง 7 สาขา ปฏิบัติตามแผนงานตามที่ได้เห็นชอบร่วมกัน โดยคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่และให้ความสำคัญในประเด็นที่ต้องมีการดำเนินการร่วมกัน

ให้การรับรองต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างคณะทำงานวิชาการในเวทีด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมกับเวทีหรือหน่วยงานระดับภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งมีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว รวมทั้งเรียกร้องให้คณะทำงานวิชาการร่วมมือกับเวทีระหว่าง

ประเทศอื่นๆ เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออก

เห็นชอบกับการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ เพื่อทำหน้าที่ทบทวนภาพรวมการดำเนินงานและการร่วมเป็นภาคีของประเทศสมาชิกที่ส่งผลกระทบต่อเวทีระดับภูมิภาคและผลกระทบที่มีในระดับประเทศ และเพื่อให้การทำงานมีความสมบูรณ์โดยให้จัดทำข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการที่ปรึกษา และการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออก ครั้งที่ 6

เรียกร้องให้สมาชิกเวทีระดับภูมิภาคพิจารณาสร้างกลไกที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ ที่จะให้การสนับสนุนเงินทุนสำหรับการดำเนินกิจกรรมของเวทีระดับภูมิภาค และให้กำกับการดำเนินงานของฝ่ายเลขานุการและคณะทำงานเฉพาะกิจในการศึกษาทางเลือกและให้ข้อคิดเห็นสำหรับการจัดตั้งกลไกที่ยั่งยืนดังกล่าว

ขอให้โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติและองค์การอนามัยโลกร่วมกันเป็นคณะเลขานุการอย่างต่อเนื่อง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามความร่วมมือระดับภูมิภาคและคณะทำงานต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือนี้

เรียกร้องให้องค์กรภาคีระหว่างประเทศ และระดับภูมิภาค สนับสนุนการดำเนินงานตามกฎบัตรฯ โดยเฉพาะสนับสนุนการดำเนินการของศูนย์ฝึกรอบรม และงานวิจัยด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และกิจกรรมของฝ่ายเลขานุการ คณะทำงานวิชาการคณะกรรมการที่ปรึกษา การประชุมทางวิชาการ และคณะทำงานเฉพาะกิจของหน่วยงานกำกับดูแลการดำเนินงานและภาคีสมาชิก

ตกลงว่าจะประชุมร่วมกันในอีก 3 ปีข้างหน้า เพื่อติดตามความก้าวหน้าในการพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และปฏิบัติตามแผนของคณะทำงานวิชาการระดับภูมิภาค คำแนะนำของคณะทำงานเฉพาะกิจด้านการกำกับดูแลการดำเนินงาน และภาคีสมาชิกเพื่อให้การรับรองหรือแก้ไขเพิ่มเติมในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสครั้งที่ 6 ซึ่งจะร่วมกันอภิปรายและแสดงความเห็นชอบกับทิศทางใหม่และลำดับความสำคัญของความร่วมมือที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

ขอขอบคุณประชาชน รัฐบาลท้องถิ่นและสาธารณรัฐเกาหลีสำหรับการรับเป็นเจ้าภาพและสนับสนุนการประชุมรัฐมนตรีฯ ครั้งที่ 2 รวมทั้งการประชุมอื่นที่เกี่ยวข้อง

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

บทนำ

เมื่อพิจารณาถึงกรอบการปฏิบัติการระดับโลกที่กำหนดในแผนปฏิบัติการ 21 ในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) แผนปฏิบัติโยฮันเนสเบิร์กปี ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) และเป้าหมายพัฒนาแห่งสหัสวรรษของสหประชาชาติยอมรับว่าสิ่งแวดล้อมที่เราอยู่อาศัยมีผลกระทบอย่างมากต่อสุขภาพของเรา เห็นคุณค่าของการทำให้เกิดความมั่นใจในการคุ้มครองสุขภาพและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องสำคัญ

เข้าใจว่าเด็ก ผู้สูงอายุและคนยากจนเป็นกลุ่มที่อ่อนไหว และได้รับผลกระทบมากที่สุดจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม

ตระหนักว่าการปรับปรุงสถานะการอนามัยสิ่งแวดล้อมและการทำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนเป็นองค์ประกอบสำคัญ ในการจัดความยากจน

ตระหนักว่าการดูแลสุขภาพสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอยู่กับคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ในการจัดลำดับความสำคัญจึงเน้นที่กิจกรรมในการป้องกันเรื่องเร่งด่วนที่ควรดำเนินการทันทีคือการประสานงานผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน ประชาสังคม สถาบันการศึกษา และสื่อมวลชน

ตระหนักว่าในการแก้ไขปัญหา ต้องการวิชาชีพที่หลากหลาย และการมีมาตรการหลายสาขา ซึ่งต้องมีผู้เชี่ยวชาญทั้งทางวิทยาศาสตร์กายภาพและวิทยาศาสตร์ธรรมชาติวิทยาศาสตร์สุขภาพและสังคมศาสตร์ สาขาการพัฒนา สาขาการคลังและสาขาอื่น ๆ

ตระหนักถึงคุณลักษณะเฉพาะ ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความต้องการของภูมิภาค การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ การเติบโตของเมืองและการขยายตัวของประชากร และการแพร่กระจายของความยากจน อย่างรวดเร็ว

ยอมรับว่าประเทศในภูมิภาคนี้มีความเชื่อมโยงกันทางกายภาพ ด้วยการไหลของทรัพยากรน้ำและอากาศร่วมกัน

ตระหนักว่าสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยหลายประเด็นที่สามารถข้ามพรมแดนได้และโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดความเชื่อมโยงของประเทศ ชุมชน และปัจเจกชนเข้าด้วยกัน

คำนึงถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีอยู่ และมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองชั้นโอโซน การเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพการจัดการสารเคมีและของเสียและความริเริ่มอื่น ๆ นั้น มีความเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย

ยอมรับกลวิธีในการป้องกันก่อนเกิดปัญหา และหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและค่านิยมของการบริหารจัดการที่ตีรวมทั้งการให้ประชาชนมีพันธะสัญญาและมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพเสมอภาค โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ

บันทึกว่าประเทศได้มีความพยายามอย่างหลากหลายทั้งในระดับประเทศและภูมิภาค รัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ เนการาบรูไนดารุสซาลาม ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สหพันธรัฐมาเลเซีย สหภาพพม่า สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐมองโกเลีย และสาธารณรัฐเกาหลีประชุมร่วมกันเป็นครั้งแรก ณ กรุงเทพมหานคร ในวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ได้ยอมรับกฎบัตรความร่วมมือด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อม โดยเห็นชอบในหลักการ วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์ โครงสร้างที่กำหนดขึ้นบนพื้นฐานของพันธะสัญญาร่วมกันในการปฏิบัติการร่วมกัน และปฏิบัติการของแต่ละประเทศ และเรียกร้องให้องค์กรระหว่างประเทศให้การสนับสนุนการปฏิบัติการตามกฎบัตรนี้ด้วย

1) วิสัยทัศน์

การพัฒนาอย่างยั่งยืน หมายความว่ารวมถึงการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจ และความเสมอภาคทางสังคม เพื่อลดความยากจนส่งเสริมสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และกระตุ้นให้เกิดภาคีและความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้

ตระหนักว่าหากปราศจากการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยการพัฒนายจะถูกทำลาย หากไม่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการลดความยากจนและการพัฒนาคุณภาพชีวิต จะทำให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมสุขภาพไม่ประสบผล

ดังนั้น วิสัยทัศน์ของเราคือการคุ้มครองและการเสริมสร้างสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะส่งเสริมการพัฒนาและนำไปสู่การลดความยากจน

เพื่อให้บรรลุผลดังกล่าว ต้องมีความเข้าใจและกล่าวถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม และบทบาทในการลดความยากจน

เชื่อว่าสิ่งที่กล่าวมาจะบรรลุด้วยกลวิธีในระดับประเทศที่มีการบูรณาการความพยายามของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมร่วมกับการคุ้มครองสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

เชื่อว่า ความพยายามในระดับประเทศในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองสุขภาพอนามัยอาจได้รับผลกระทบจากกิจกรรมการพัฒนา แลสภาวะสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประเทศใกล้เคียง ดังนั้น การเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือในระดับภูมิภาค จึงมีความจำเป็นที่จะกล่าวถึงความสนใจร่วมกันและอุปสรรคของภูมิภาค

2) ลำดับความสำคัญของงานในช่วงปี 2550 – 2553

รัฐบาลควรระบุดึงผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อมต่อไปนี้เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญทั้งในระดับท้องถิ่น ประเทศ ภูมิภาค และระดับโลก ได้แก่

- (1) คุณภาพอากาศ
- (2) น้ำสะอาด สุขอนามัย และการสุขาภิบาล
- (3) ขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย
- (4) สารเคมีเป็นพิษและสารอันตราย
- (5) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การลดลงของชั้นโอโซน และการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์
- (6) การวางแผน การเตรียมการและการปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในการจัดลำดับความสำคัญ ประเทศต่างๆ ควรใช้เกณฑ์ต่อไปนี้
- (7) พื้นที่ซึ่งก่อให้เกิดภาวะด้านสิ่งแวดล้อมหรือนำไปสู่การเกิดภาวะโรค และการตายสูงสุด
- (8) เกิดความเสียหายที่สำคัญ และข้อมูลด้านผลกระทบอาจจะยังไม่เพียงพอ
- (9) ประชากรกลุ่มที่อ่อนไหว
- (10) ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมในสภาพที่ถูกคุกคาม อันเนื่องมาจากอายุการใช้งานและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประเด็นต่อไปนี้ด้วย คือ การให้ความสำคัญกับการวางแผนโดยหลายภาคส่วน และการระดมชุมชน เน้นการยอมรับวิถีชีวิตที่ดีด้านสุขภาพและมาตรการป้องกันตระหนักถึงความจำเป็นในการฝึกกำลังและการสร้างความร่วมมือ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ ส่งเสริมการสร้างขีดความสามารถในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การศึกษา การฝึกอบรมและการศึกษาต่อเนื่อง

3) โครงสร้าง

ในการปฏิบัติตามกฎบัตรนี้จะต้องมีโครงสร้างการทำงาน เพื่อให้บรรลุความตั้งใจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นตามเอกสารนี้

(1) เวทีระดับภูมิภาค

รัฐมนตรีของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขของประเทศสมาชิกจะประชุมกัน ในเวทีความร่วมมือของภูมิภาคทุก 3 ปีเพื่อ

(1.1) สร้างแนวทางทิศทางเชิงยุทธศาสตร์และติดตามกำกับตามความร่วมมือนี้

(1.2) มั่นใจว่ามีความต่อเนื่องในเชิงคุณภาพและความเชื่อมโยงของประเด็นที่กำหนดเป็นเรื่องสำคัญ

(1.3) ให้ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติการที่ได้เห็นพ้องต้องกันจากเวทีความร่วมมือนี้

(1.4) กำกับการปฏิบัติการเพื่อบรรลุข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากเวทีระดับภูมิภาค

(1.5) ทบทวนกิจกรรมเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และลำดับความสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎบัตร

(1.6) ทำให้มั่นใจการประสานงานระหว่างสมาชิก และภาคีร่วมในการจัดลำดับความสำคัญที่ได้จากเวทีระดับภูมิภาค

(1.7) ทำงานด้วยความคำนึงถึงศูนย์กลางในระดับภูมิภาค ที่ทำหน้าที่ศูนย์ประสานงานของภูมิภาค เพื่อให้การสนับสนุนทางวิชาการแก่เวทีระดับภูมิภาค

ผู้แทนองค์กรระหว่างประเทศจะได้รับเชิญในฐานะผู้เชี่ยวชาญในเวทีระดับภูมิภาคนี้

(2) คณะทำงานวิชาการ

แต่งตั้งคณะทำงานวิชาการชุดต่าง ๆ ในการกำหนดประเด็นสำคัญที่ต้องดำเนินการนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาและรับรองโดยเวทีระดับภูมิภาค สมาชิกคณะทำงานวิชาการ มาจากประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องหรือมีประสบการณ์ในเรื่องนั้นๆ เพื่อการแลกเปลี่ยนกับประเทศสมาชิกอื่นๆ ประธานของคณะทำงานจะได้รับการคัดเลือกจากรัฐบาลของประเทศสมาชิก สมาชิกอื่นอาจมาจากผู้แทนภาคเอกชน สถาบันการศึกษา ประชาสังคม ศูนย์ระดับภูมิภาคสถาบัน หรือผู้เกี่ยวข้องกับโครงการริเริ่มจากภูมิภาคอื่น ๆ และของโลกที่ดำเนินการประเด็นเดียวกัน (Regional and Global Initiatives) อาจได้รับเชิญเป็นสมาชิกของคณะทำงานวิชาการด้วยหน้าที่คณะทำงานวิชาการกำหนดอยู่ในภาคผนวก

(3) คณะกรรมการที่ปรึกษา

คณะกรรมการที่ปรึกษา ประกอบด้วยประธานของคณะทำงานวิชาการทุกคณะ และประธานและรองประธานของเวทีระดับภูมิภาค คณะกรรมการที่ปรึกษาจะหารือกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อทบทวนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ได้อย่างอิสระและทำให้เกิดความมั่นใจถึงการประสานงานระหว่างคณะทำงานวิชาการชุดต่าง ๆ เพื่อการกำหนดประเด็นสำคัญของเวทีระดับ

ภูมิภาค และประสานงานกับฝ่ายเลขานุการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเป็น ไปด้วยดี สำหรับการเตรียมการจัดประชุมเวทีระดับภูมิภาคครั้งต่อไป

(4) เลขานุการ

องค์การอนามัยโลก และโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติทำหน้าที่เลขานุการร่วมเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการของเวทีระดับภูมิภาคและคณะทำงานวิชาการ และปฏิบัติหน้าที่บริหารจัดการทั่วไป รวมทั้งรับผิดชอบในเรื่องต่อไปนี้

(4.1) รวบรวมข้อมูลจากประเทศสมาชิกในเรื่องที่มีความสำคัญและ/หรือเป็นความริเริ่มในด้านการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมภายในเอเชียหรือที่เกี่ยวข้องกับภายนอกภูมิภาค ซึ่งรวมทั้งเอกสารที่อยู่ในรูปที่ดึงมาใช้ได้และเผยแพร่ให้สมาชิกโดยทางอิเล็กทรอนิกส์

(4.2) ดูแลภาพรวมและติดตามการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการอนามัยสิ่งแวดล้อมหรือแผนอื่นที่เทียบเท่าของประเทศสมาชิก โดยอำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของประเทศสมาชิกในการจัดทำและการปฏิบัติตามแผนด้วย

(4.3) สนับสนุนทางวิชาการและการบริหารจัดการให้แก่สมาชิกที่จัดกิจกรรมภายใต้ความริเริ่มนี้

(4.4) ช่วยเหลือเวทีระดับภูมิภาคในการจัดหาแหล่งทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติการและการขยายงานของประเทศสมาชิก

4) สิทธิและหน้าที่

ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ทำให้มีคุณภาพชีวิตสูงสุดเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ

ทุกภาคส่วนทั้งรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน บัณฑิตชนภาคธุรกิจเอกชนหรือองค์กรภาคีต้องรับผิดชอบต่อการกระทำ ต้องประเมินผลกระทบและปฏิบัติในลักษณะที่เป็นไปเพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนและความสมบูรณ์ของระบบนิเวศวิทยา ต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และสนับสนุนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในระดับท้องถิ่น ประเทศ ภูมิภาคและระดับโลก

หน่วยงานภาครัฐทั้งหมดทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายในลักษณะเชิงรุกและให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงที่รับผิดชอบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลและผู้เชี่ยวชาญ ทำให้เกิดการตัดสินใจและทำงานร่วมกันเพื่อจัดทำและปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือแผนที่เทียบเท่า

หน้าที่ของหน่วยงานและองค์กรภาครัฐ ต้องป้องกันประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ และทำให้ประชาชนสามารถปกป้องคุ้มครองตนเองได้ หน่วยงาน/องค์กรเหล่านี้ต้องมีความรับผิดชอบต่อในการประเมินความเสี่ยงด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและระบบควบคุมสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รับผิดชอบ และเลือกใช้มาตรการที่มีความคุ้มค่าและมีความเป็นไปได้ในการจัดการความเสี่ยงและ จัดหาทรัพยากรที่จำเป็น รวมทั้งทำให้มั่นใจว่าการกระทำใด ๆ ในพื้นที่ที่ไม่มีผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยในพื้นที่นั้น ๆ พื้นที่อื่น ประเทศอื่นหรือภูมิภาคและต่อโลก

ภาคเอกชน ต้องรับผิดชอบต่อในการประเมินความเสี่ยงจากการประกอบการธุรกิจ ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ใช้มาตรการลดความเสี่ยงโดยให้ความสำคัญกับ ยุทธศาสตร์ในการป้องกัน การปฏิบัติเพื่อควบคุมมลพิษและการลงทุนในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนา เทคโนโลยีสะอาดภาคเอกชน ต้องมีความรับผิดชอบต่อการประกอบกิจการและสินค้าที่มีผลกระทบและบูรณาการเรื่องความรับผิดชอบต่อทางสังคมในการดำเนินธุรกิจด้วย

สื่อมวลชน มีบทบาทหลักประการหนึ่งในการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับปัญหาและ แนวทางแก้ไขปัญหา พัฒนาค่านิยม และมุมมองที่สร้างสรรค์ ซึ่งผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองสุขภาพ หากสื่อมวลชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลในเวลาที่เหมาะสม เพียงพอ ถูกต้องจะทำให้มีการสื่อสารกับประชาชนได้อย่างทันเวลาและมีความ รับผิดชอบต่อ

องค์กรพัฒนาเอกชน มีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสร้างความ ตระหนัก ดำเนินโครงการ สร้างภาคีเพื่อกระตุ้นให้ชุมชนกับภาครัฐบาลและภาคเอกชน มีความ ร่วมมือกันทำงานเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสุขภาพ

ประเทศสมาชิกและองค์กรภาคีในภูมิภาค มีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลด้านอนามัย สิ่งแวดล้อม และในทางกลับกันต้องกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลและผู้เชี่ยวชาญกับประเทศ สมาชิกด้วย

5) ยุทธศาสตร์

เพื่อการคุ้มครองสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ต้องใช้ยุทธศาสตร์ที่หลากหลายในการ ทำงาน ต้องมีนโยบายเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิ่งแวดล้อม เพื่อการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยการบัญญัติกฎหมายเพื่อบังคับใช้และเครื่องมือทางกฎหมาย อื่นๆ มาตรฐานที่กำหนดขึ้น ต้องกำหนดจากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่มีอยู่ และต้องทบทวน เป็นระยะ เพื่อผนวกความรู้และเทคโนโลยีใหม่ ๆ

ในการกำหนดประเด็นสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ข้ามพรมแดนได้และเพื่อลดการทิ้งและการขนถ่ายเทคโนโลยีและผลิตภัณฑ์ที่ทำลายสิ่งแวดล้อมจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่ง ควรกำหนดมาตรฐานและนโยบายที่สอดคล้องกัน

ให้ความสำคัญกับกลวิธีในการป้องกันมากกว่าการรักษา โดยการส่งเสริมพฤติกรรมสุขภาพที่ดี เทคโนโลยีที่สะอาด เหมาะสม และคุ้มค่า ยอมรับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมการผลิตและการใช้ที่ยั่งยืน ในการดำเนินการนี้ควรให้ความสำคัญกับการปฏิบัติและการบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวก ระบบเครื่องมือ และอุปกรณ์ที่มีอยู่

ส่งเสริมภาคีรัฐ-เอกชน เช่น การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่แต่ละภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาอนามัยสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่งเสริมเทคโนโลยีและผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกระตุ้นให้ลดปริมาณของเสีย การนำมาใช้ใหม่ และการรีไซเคิล

ส่งเสริมการให้ความสำคัญกับวิถีชีวิตที่มีสุขภาพดีและสุขอนามัยส่วนบุคคลที่ดีโดยใช้การสื่อสารความเสี่ยง การให้ความรู้และมาตรการอื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพ

ต้องผนวกเรื่องความเสี่ยงและผลกระทบต่อสุขภาพเข้าไปในระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ควรศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทั้งในระดับประเทศและภูมิภาค เพื่อเป็นฐานของการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการ

มาตรการทางกฎหมายต้องส่งเสริมสนับสนุนการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์และเครือข่ายทางสังคม การเก็บค่าธรรมเนียมผู้ใช้ (User Fees) ภาษีผู้ก่อมลพิษ (Pollution Charges) และเครื่องมือการตลาดอื่น ๆ (Market-Based Instrument) เพื่อเป็นแรงจูงใจในการลดมลพิษและความเสี่ยงต่อสุขภาพ ควรใช้ทุนทางสังคมและความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อส่งเสริมผู้ที่มีความสนใจในการส่งเสริมการปรับปรุงด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

ต้องดำเนินการด้านการประเมินทางเศรษฐศาสตร์จากผลกระทบของความเสื่อมโทรมสิ่งแวดล้อมต่อสุขภาพอนามัย และการประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจากการปฏิบัติการหรือมาตรการที่ปฏิบัติเพื่อเสนอผู้มีอำนาจตัดสินใจและประชาชนทั่วไป เพื่อความเข้าใจที่ดีขึ้นต่อผลกระทบที่แท้จริงจากการทำลายสิ่งแวดล้อม

เปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างแรงกดดันให้ผู้ก่อมลพิษปฏิบัติตามกฎหมาย และเพื่อให้รัฐบาลบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ ขณะเดียวกันให้การยกย่องเชิดชูผู้ซึ่งปฏิบัติได้ดี เพื่อกระตุ้นให้มีการปฏิบัติดียิ่งขึ้น

ทำให้ระบบข้อมูลมีความเข้มแข็ง และทำให้ข้อมูลเหล่านี้เข้าถึงได้และมีการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศด้วย ดังนั้นจำเป็นต้องสร้างระบบเฝ้าระวังและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีข้อมูลเหล่านี้เช่น คุณภาพสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย มาตรฐาน ประสิทธิภาพของนโยบายและมาตรการที่ดำเนินการ ในการประเมินยุทธศาสตร์ที่สมควรขึ้นอยู่กับตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง และกรณีจำเป็นอาจมีการทบทวนยุทธศาสตร์ตามผลการประเมินที่ได้รับ

ตระหนักว่าการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมที่ประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพต้องการการมีส่วนร่วมในวงกว้าง ทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน ประชาสังคม สถาบันการศึกษา ผู้ใช้แรงงาน สื่อมวลชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องมีบทบาทในการวิเคราะห์ปัญหาและหาทางแก้ไขปัญหา และในกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น ต้องทำให้เกิดความเป็นเจ้าของ และเกิดพันธะสัญญาร่วมกัน

เพิ่มขีดความสามารถให้ประเทศต่าง ๆ รวมถึงเรียนรู้ที่ผ่านมาและความรู้ที่ดีที่สุดที่มีอยู่

ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการวางแผน การเตรียมการและการตอบสนองต่อพิบัติภัย โดยให้ความสำคัญกับการติดตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้า

ต้องส่งเสริมความร่วมมือทางวิชาการในทุกระดับ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามแนวทางด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมของประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อการแก้ไขปัญหาของประเทศของโลกและของท้องถิ่น

6) ทิศทางข้างหน้า

(1) ประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดำเนินการ ดังนี้

(1.1) ดำเนินกิจกรรมที่เป็นไปได้ทั้งหมดเพื่อระบุหรือแก้ไขความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อให้มั่นใจถึงการปฏิบัติตามข้อตกลงของโลกและของภูมิภาคจะบรรลุผล เช่น เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ

(1.2) จัดตั้งและ/หรือทำให้คณะทำงานวิชาการมีความเข้มแข็งขึ้น รวมทั้งประสานกลไกหรือกระบวนการในระดับประเทศ และเชื่อมโยงกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค เพื่ออำนวยความสะดวกในการสร้างความเข้มแข็ง การแลกเปลี่ยนข้อมูลเทคโนโลยีทรัพยากร และการเรียนรู้

(1.3) จัดทำและปรับปรุงปฏิบัติการอนามัยสิ่งแวดล้อมหรือแผนเทียบเท่า เป็นระยะ และทำให้มั่นใจว่าจะมีการปฏิบัติการตามแผน เพื่อให้มีการกำหนดความสำคัญของ ประเด็นอนามัยสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

(1.4) สร้างความเข้มแข็งให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย เพื่อให้มีการ ระดมทรัพยากรเพื่อปฏิบัติการตามแผนปฏิบัติการอนามัยสิ่งแวดล้อม

(1.5) ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้และภูมิภาคอื่น และองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ในประเด็นอนามัยสิ่งแวดล้อมที่ข้ามพรมแดน ประเด็นของ ภูมิภาคหรือในโลก โดยเน้นความสำคัญกับประเด็นที่ระบุในเวทีความร่วมมือนี้

(1.6) ชี้นำให้มีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรสำหรับหน่วยงาน สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขภายในประเทศอย่างเพียงพอ

(1.7) ทำให้มั่นใจว่ากฎบัตรที่ผ่านการรับรองจากการประชุมนี้ได้มีการเผยแพร่ ข้อมูลทั้งภายในประเทศและภายในภูมิภาค ด้วยภาษาที่ใช้ในภูมิภาค

(2) องค์กรระหว่างประเทศ ควรมีบทบาทในการ

(2.1) สนับสนุนความคิดริเริ่มนี้ โดยการสนับสนุนทางวิชาการ งบประมาณ การแลกเปลี่ยนข้อมูลและผู้เชี่ยวชาญอย่างเหมาะสม

(2.2) สนับสนุนการพัฒนาและการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือแผนเทียบเท่า

(2.3) ประสานและให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีความสอดคล้อง และเสริมพลังซึ่งกันและกัน ป้องกันความซ้ำซ้อน และลดการใช้ทรัพยากร

(2.4) ทำให้มั่นใจว่าจะเกิดการประสานงานอย่างแท้จริงกับกระบวนการ ระหว่างประเทศที่มีอยู่

(3) ประเทศและองค์กรภาคีต้องทำงานให้กว้างขวางที่สุดเพื่อให้เกิดการยอมรับ กฎบัตรนี้และทำให้มั่นใจว่าจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

(4) รัฐมนตรีรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขของประเทศเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกจะพบกันภายใน 3 ปีเพื่อประเมินความก้าวหน้าใน ระดับประเทศและภูมิภาค และเพื่อให้ความเห็นชอบต่อการปฏิบัติการพิเศษเพื่อลดการคุกคาม จากสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสุขภาพ โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

ภาคผนวก

กรอบการทำงานของคณะทำงานวิชาการในการสนับสนุนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ของเวทีความร่วมมือของภูมิภาคคณะทำงานวิชาการมีความรับผิดชอบ ดังนี้

- 1) การบริหารจัดการความรู้และการสนับสนุนทางวิชาการ
 - (1) สนับสนุนการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ ด้านข้อมูล บทเรียน และตัวแบบที่ดี
 - (2) ให้การสนับสนุนด้านวิชาการให้กับสมาชิก เพื่อให้เข้าถึงผู้เชี่ยวชาญและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ
- 2) การรายงานความก้าวหน้าต่อเวทีระดับภูมิภาค
 - (1) เห็นชอบต่อตัวชี้วัดหลักด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมตามประเด็นที่กำหนดโดยคณะทำงาน
 - (2) จัดทำสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับเปรียบเทียบความก้าวหน้าในการดำเนินงาน
 - (3) รวบรวม/สังเคราะห์ความก้าวหน้าและผลกระทบของอนามัยสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค
- 3) ประสานงานและให้ความรู้และข้อมูล
 - (1) ให้ความรู้และข้อมูลสิ่งที่เป็นข้อเสนอแนะของเวทีระดับประเทศ
 - (2) สนับสนุนการบูรณาการประเด็นสำคัญที่กำหนดไว้ในระดับภูมิภาคให้อยู่ในแผนของประเทศ
 - (3) แนะนำแนวทางในการนำกิจกรรมที่มีอยู่ เพื่อสนับสนุนเป้าประสงค์ของแผนของประเทศและเวทีระดับภูมิภาค
 - (4) ส่งเสริมการประสานประเด็น (ที่มีความเฉพาะเจาะจง) ที่หลากหลายของประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ ให้เป็นกิจกรรมของประเทศและภูมิภาค
 - (5) เผยแพร่ข้อมูลกิจกรรมที่ดำเนินการและผลกระทบที่เกิดขึ้น
- 4) สนับสนุนทรัพยากร
 - (1) จัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมเพื่อสนับสนุนงบประมาณและสิ่งสนับสนุนอื่น ๆ
 - (2) ประสานกับฝ่ายเลขานุการฯ ในการระบุแหล่งทรัพยากร (รวมถึงองค์กรภาคี) ในการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ

1.3 องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ

(Organization for Economic Cooperation and Development – OECD)

ปฏิญญาว่าด้วยนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2517) คือ เอกสารระหว่างประเทศฉบับแรกที่รวมการทำ EIA เข้าเป็นหนึ่งเดียว ปฏิญญานี้ เป็นการติดตามผลของกิจกรรม

หลังจากประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (ค.ศ. 1972) (พ.ศ. 2515) และเป็น การกำหนดแนวทางสำหรับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศสมาชิก OECD

มาตรา 9 ของปฏิญญาระบุว่า เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมภาครัฐหรือเอกชนก่อนเริ่มดำเนินการ คำแนะนำและการประกาศที่เก่าแก่ที่สุดเกี่ยวกับเรื่อง ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คือ คำแนะนำของสภา OECD เกี่ยวกับการประเมินโครงการซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (ค.ศ. 1979) (พ.ศ. 2522) ซึ่งมี 8 มาตรา ที่ครอบคลุมคำแนะนำสำหรับขั้นตอนการทำ EIA ของประเทศสมาชิก

ในปี ค.ศ. 1983 (พ.ศ. 2526) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจด้านการประเมิน สิ่งแวดล้อม และความช่วยเหลือด้านการพัฒนา ภายใต้คณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อตรวจสอบ ขั้นตอนการทำ EIA วิธีการ กลไกการบังคับใช้ในขณะที่ยังคงรักษาความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับ คณะกรรมการช่วยเหลือการพัฒนา (DAC)

ในปี ค.ศ. 1985 (พ.ศ. 2528) สภาได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการประเมินด้านสิ่งแวดล้อม ของโครงการและโปรแกรมความช่วยเหลือด้านการพัฒนา ซึ่งได้ให้ตัวอย่างการทำ EIA และมีกร ลงมติยอมรับกลุ่มเป้าหมายในการทำ EIA

ในปี ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) รายการตรวจสอบสำหรับการใช้งานที่เป็นไปได้โดยผู้มีอำนาจ ตัดสินใจระดับสูงทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีได้ถูกร่าง และเผยแพร่เพื่อเป็นคำแนะนำสำหรับ ผู้บริหารบนพื้นฐานของคำแนะนำ 3 ข้อนี้ DAC ยังนำหลักการปฏิบัติที่ดีเพื่อการสำรวจและกลยุทธ์ ด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศ การปฏิบัติที่ดีเพื่อการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของ โครงการพัฒนา, แนวทางสำหรับหน่วยงานช่วยเหลือการพลัดถิ่นโดยไม่สมัครใจและการตั้งถิ่นฐาน ใหม่ในประเทศกำลังพัฒนา และแนวทางสำหรับหน่วยงานช่วยเหลือเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม โลกในปี ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534)

1.4 สหภาพยุโรป (European Union - EU)

คำสั่งของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวกับการทำ EIA ถูกนำมาใช้ในปี ค.ศ. 1985 (พ.ศ. 2528) คำสั่งนี้ต้องการนิยามให้มีการทำ EIA ก่อนได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการสำหรับโครงการต่าง ๆ กับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และต้องการให้ประเทศสมาชิกแนะนำ ระบบ EIA อย่างเป็นทางการภายในปี 1988 (พ.ศ. 2531) เพื่อตระหนักถึงสิ่งที่กล่าวมาข้างต้น จากปี 1985 (พ.ศ. 2528) บทบัญญัติเกี่ยวกับระบบ EIA ในกลุ่มประเทศยุโรปได้ถูกทำให้มี ความก้าวหน้าในกลุ่มประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป

หลังจากนั้น เนื่องจากความแตกต่างที่เพิ่มขึ้นของมาตรการระหว่างประเทศสมาชิก มีการ ผ่านร่างกฎหมายฉบับแก้ไขในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) ณ ที่ประชุมสุดยอดรัฐมนตรี

ด้านสิ่งแวดล้อม และต่อมามีผลบังคับใช้ในเดือนมกราคม ปี 1998 (พ.ศ. 2541) ในแผนฉบับที่ 5 ด้านสิ่งแวดล้อม - คู่สำนักของการพัฒนาที่ยั่งยืน (ปี ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536)) การแนะนำการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ได้ถูกเสนอขึ้น ซึ่งดำเนินการโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมก่อนขั้นตอนการนำไปใช้ของแผนพื้นฐาน หรือแผนการดำเนินงานซึ่งกำหนดกรอบเพื่อการอนุมัติการพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ความพยายามอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของผู้กำหนดนโยบายไปจนถึงขั้นตอนการดำเนินโครงการ ซึ่งอยู่ระหว่างปรึกษาหารือเพื่อนำมาบังคับใช้

1.5 ธนาคารโลก (World Bank - WB)

ธนาคารโลก คือ ธนาคารเพื่อการพัฒนาพหุภาคีที่ให้เงินกู้และการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนา และพัฒนาโครงการช่วยเหลือต่างๆ นโยบายและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของธนาคารโลก ถูกนำมาใช้ใน ปี ค.ศ. 1984 (พ.ศ. 2527) ระบุว่า ให้รวมการพิจารณาสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ระยะแรกของการเตรียมการโครงการ

นอกจากนั้นในปี ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) ธนาคารโลกได้บัญญัติ คำสั่งปฏิบัติการ คำสั่งนี้เกี่ยวข้องกับการทำ EIA โดยกำหนดกรอบ รูปแบบ และขั้นตอนสำหรับการทำ EIA ในโครงการต่างๆ แก่เจ้าหน้าที่ และแนวทางที่เกี่ยวข้องกับ หนังสือที่มาของการประเมินด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำคู่มือเฉพาะภาคส่วน คำสั่งปฏิบัติการ กลายมาเป็นคำสั่งการปฏิบัติงานที่เป็นอิสระ 4.01 ในปี 1991 (พ.ศ. 2534) และถูกแก้ไขในปี 1998 (พ.ศ. 2541) ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มีการรวบรวมคำสั่งปฏิบัติการเป็นนโยบายเชิงปฏิบัติการ 4.01 ขั้นตอนธนาคาร 4.01 และหลักการปฏิบัติที่ดี 4.01

2. กฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของต่างประเทศ

ในสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของต่างประเทศไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นแนวทางในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่เหมาะสมของประเทศไทยได้ ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงมีความจำเป็นที่ต้องการศึกษากฎหมายของต่างประเทศดังกล่าว ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1 หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของสหรัฐอเมริกา

2.1.1 ความเป็นมาของหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ถูกเรียกว่า “คำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement: EIS)” ซึ่งมีต้นตอมาจากกฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act - NEPA) ที่ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. 1969 (พ.ศ. 2512) การปฏิบัติการของหน่วยงานกลางบางหน่วยจึงยังต้องเป็นไปตาม NEPA อยู่ ทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่ากฎหมายเดิมไม่ห้ามหน่วยงานกลางของสหรัฐ หรือผู้รับสัมปทานจากรัฐบาลกลาง ในการทำสิ่งที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และไม่มีบทลงโทษสำหรับแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่นำส่งในกรณีที่พบว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม NEPA ต้องการเพียงให้มีคำแถลงที่พอรับฟังได้ว่าผลกระทบที่อาจจะมีขึ้นนั้นได้รับการเปิดเผยล่วงหน้า ซึ่งเป็นข้อบังคับเพียงประการเดียวสำหรับโครงการของรัฐบาลกลางตามปกติหน่วยงานจะแจกจ่ายร่างคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Draft Environmental Impact Statement: DEIS) เพื่อให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ ผู้สนใจและสาธารณชนจะมีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อร่างคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จากนั้นหน่วยงานจะรับรองผลเป็น “คำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมขั้นสุดท้าย (Final Environmental Impact Statement: FEIS)” บางครั้งหน่วยงานอาจแจกจ่าย “คำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม (Supplement Environmental Impact Statement: SEIS)” ให้ประชาชนได้รับทราบ ความเพียงพอหรือไม่ของคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอาจนำไปสู่กระบวนการในศาลได้โครงการใหญ่ ๆ จึงมักถูกต่อต้านเนื่องจากความบกพร่องของหน่วยงานในการจัดเตรียมคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ดีพอ ตัวอย่างที่ชัดเจน ได้แก่ กรณีที่เชียร์รากลับฟ้องกรมทางหลวงแห่งรัฐเนวาดาที่ปฏิเสธขอให้กรมออก SEIS ว่าด้วยการปลดปล่อยมลพิษของยานยนต์ที่เพิ่มขึ้นจากการขยายทางหลวงสาย 95 ผ่านลาสเวกัสให้ประชาชนได้รับทราบ การดำเนินคดีมีผลให้ต้องหยุดการก่อสร้างไว้ก่อนจนกว่าศาลจะตัดสิน แต่กรณีนี้ตกลงยอมความกันได้ก่อนศาลมีคำตัดสินรัฐบาลในหลายรัฐได้ยอมรับกฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินำมาใช้บังคับในกฎหมายของรัฐให้ต้องมีการจัดทำคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการของรัฐบางโครงการ และได้กล่าวถึงการที่จะต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยใช้คำว่า “รายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” เช่น กฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Environmental Quality Act: CEQA) ที่บังคับให้ต้องจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Report: EIR)

ระบบ Environmental Impact Assessment (EIA) ได้ถูกนำมาใช้ด้วยการบังคับใช้รัฐบัญญัตินโยบายด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEPA) ในปี 1969 (พ.ศ. 2512) มีเพียงรายการพื้นฐาน

เท่านั้นที่กำหนดไว้ใน NEPA และเสริมระบบเฉพาะบางอย่างในข้อบังคับ รัฐบาลบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งบัญญัติขึ้นในปี 1978 (พ.ศ. 2521) กระบวนการของ NEPA ประกอบด้วยข้อมูลจำเพาะซึ่งเป็นเอกลักษณ์ และไม่พบในระบบ EIA ของประเทศอื่น เช่น EIA ไม่ควรใช้เพียงเพื่อการขออนุมัติโครงการ แต่เป็นการดำเนินการด้านกฎหมาย และข้อเสนออื่น ๆ (SEA) และรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมควรจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐบาลกลาง

2.1.2 องค์กรที่ทำหน้าที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองระบอบสหพันธรัฐ (Federal Republic) กล่าวคือการที่รัฐ (States) ต่าง ๆ มอบอำนาจอธิปไตยหลายประการให้รัฐบาลกลาง (Federal Government) ที่กรุงวอชิงตัน โดยสงวนอำนาจบางประการไว้ เช่น อำนาจนิติบัญญัติและการคลังในระดับมลรัฐ การออกรัฐบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจกับรัฐบาลกลางในการจัดการดูแล ส่วนรัฐบาลรัฐนั้นมีอำนาจในการจัดการภายในมลรัฐในเรื่องที่กฎหมายไม่ได้มีการกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง และไม่ได้มีข้อห้ามสำหรับมลรัฐให้เป็นอำนาจของรัฐ หรืออาจเรียกว่าหลักอำนาจที่ยังคงเหลือของรัฐ (Residual Power) โดยการดำเนินการใด ๆ ของทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและยึดเป็นแนวปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายสูงสุด (Supremacy Clause)

เมื่อพิจารณาโครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาคงพบว่า นับตั้งแต่เริ่มมีการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยสภาสหรัฐ (Congress) ในศตวรรษที่ 1970 สหรัฐอเมริกามีบทบาทบัญญัติด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบ่งเป็นหมวดหมู่ชัดเจนและมีเนื้อหาค่อนข้างละเอียดและมีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในเรื่องการบังคับ เช่น Clean air Act, Clean Water Act หรือ Toxic Substances Control Act ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ USEPA และหน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายมากเกินไป รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการสร้างกฎหมายหรือกฎระเบียบเพื่อมาบังคับใช้ในขณะที่รัฐมีหน้าที่ในการใช้กฎหมายและบังคับให้เป็นไปตามบทบาทบัญญัติของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายสิ่งแวดล้อม รัฐบาลกลางโดยองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (US. Environmental Protection Agency-USEPA) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ ดังจะกล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ในส่วนต่อไป USEPA จะทำหน้าที่เสนอร่างกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมกลางที่ถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อให้รัฐต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ หรือนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายของรัฐนั้น ๆ ซึ่งอาจจะมีความแตกต่างจากกฎหมายที่บัญญัติโดยรัฐบาลกลางได้ แต่สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของมลรัฐจะต้องไม่น้อยไปกว่ากฎหมายของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ความขัดแย้งระหว่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของรัฐและของรัฐบาลกลาง รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (US. Constitution) กำหนดบทบาทบัญญัติที่เรียกว่า

Preemption ที่ให้ถือว่ากฎหมายของรัฐบาลกลางอยู่เหนือกฎหมายของมลรัฐ ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงกฎหมายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลาง (Federal Environmental Law) เป็นหลักไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อม มาตรการทางปกครอง หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้มาตรการทางปกครอง³

องค์กรที่ทำหน้าที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

Colombo, A.G. กล่าวว่า องค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาสามารถแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลาง (Federal Government) ระดับรัฐ (State Governments) และระดับท้องถิ่น (Local Governments) โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้⁴

1) ระดับรัฐบาลกลาง (Federal government)

(1) องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (US. Environmental protection agency-USEPA)

รูปแบบขององค์กรกลางที่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งหลายประเทศได้นำรูปแบบขององค์กรกลางนี้มาปรับใช้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งเกิดจากแนวความคิดของความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกลางและมลรัฐ (Cooperative federalism) ตามหลัก Environmental federalism องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกานี้เป็นองค์กรทางปกครองของรัฐบาลกลางองค์กรหนึ่งของประเทศที่ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) นอกจากนี้มีสำนักงานใหญ่อยู่กรุงวอชิงตัน ดีซี แล้วยังมีสำนักงานสาขาตามภูมิภาคอีก 10 สาขา USEPA มีหน้าที่ในการออกกฎหมายและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Environmental Regulations) และดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบที่ออกโดยสภานิติบัญญัติและองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ USEPA ยังมีสิทธิที่จะเลือกได้ว่าจะปฏิเสธดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมคดีใดต่อไปหรือกรณีใดที่จะปล่อยให้เป็นที่ของมลรัฐหรือของท้องถิ่นหรือกรณีใดที่จะต้องส่งให้กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) พิจารณาหรือกรณีใดถึงต้องดำเนินการปรับทางอาญา บทบาทสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้รูปแบบการทำงานของ USEPA ประสบความสำเร็จ คือ การที่ USEPA มีสิทธิที่จะฟ้องร้องผู้ก่อให้เกิดมลพิษหรือผู้ฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะเป็นบุคคล นิติบุคคล องค์กรของรัฐหรือของเอกชนก็ตาม อีกทั้งยังมี สิทธิประเมินค่าปรับทางปกครองที่ขึ้นฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง รวมทั้งเรียกค่าเสียหายทางอาญาและ

³ ฌัฐพล เข็นสมุทร. (2548). *ความหมายและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 62-63.

⁴ Colombo, A.G.. (1992). *Environmental Impact Assessment*. Kluwer Academic Publishers. pp. 25-36.

ขอให้ลงโทษจำคุกและในทางปฏิบัติ USEPA ก็ใช้อำนาจดังกล่าวดำเนินการทั้งทางแพ่ง คดีปกครอง และคดีอาญาต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายมาแล้วจำนวนมาก

เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นการปกครองแบบสหพันธรัฐ ซึ่งแบ่งออกเป็น ส่วนกลางและรัฐต่าง ๆ จำนวน 50 รัฐ (States) โดยแต่ละรัฐมีอำนาจปกครองตนเองและออกกฎหมายภายในรัฐของตนเองเพื่อไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของส่วนกลาง แต่ละรัฐจึงมีสิทธิที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมสำหรับแต่ละรัฐได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในรัฐใดแล้วองค์การปกครองของรัฐนั้นไม่ใช้มาตรการบังคับใดเพื่อขัดหรือป้องกันปัญหานั้น องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกามีสิทธิที่จะดำเนินการใช้มาตรการบังคับต่อผู้กระทำละเมิดนั้นได้ แต่ในบางกรณีแม้ว่ารัฐนั้นได้ดำเนินการทางกฎหมายในเบื้องต้นกับผู้กระทำ ความผิดแล้ว USEPA ยังมีสิทธิที่จะดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายคนเดียวกันนั้นได้อีก ซึ่งการใช้ อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำอำนาจของรัฐนั้น ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อเจ้าพนักงานด้านสิ่งแวดล้อม ของรัฐอย่างมาก ดังนั้น รัฐบาล จอร์จ บุช จึงมีความคิดที่จะลดบทบาทในการบังคับใช้กฎหมาย ของ USEPA ลงพร้อมทั้งเพิ่มอำนาจในการใช้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของเจ้า พนักงานของรัฐให้มากขึ้นถึงแม้ว่า USEPA อาจจะกดดันให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามรูปแบบการ ดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล กลางโดยการงดให้เงินทุนสนับสนุนสำหรับรัฐที่ไม่ปฏิบัติตาม วิธีการของ USEPA ก็ตามแต่ก็ไม่สามารถบังคับให้รัฐปฏิบัติตามรูปแบบการดำเนินการของตนได้ ตามคำพิพากษาของคดี New York v. United States, 505 U.S. 144 (1992)

(2) กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice)

กระทรวงยุติธรรมมีภารกิจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและ การปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา กระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้งขึ้นตาม Act to establish the department of justice, ch. 150, 16 Stat. 162 (1870) โดยที่กฎหมายดังกล่าวได้มอบอำนาจให้ กระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาและแพ่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของ สหรัฐอเมริกา และมีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal law) โดยมีอัยการ (Attorney General) ทำหน้าที่ในการดำเนินคดีตามที่กฎหมายกำหนด

กระทรวงยุติธรรมประกอบด้วยหน่วยงานภายในหลายหน่วยงาน เช่น สำนักคดีแพ่ง (Civil Division) สำนักคดีอาญา (Criminal Division) และสำนักสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ (The environment and natural resources division) โดยสำนักสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีทางกฎหมายในนามของรัฐเกี่ยวกับคดี สิ่งแวดล้อมใน 6 กรณี คือ (1) การป้องกันและขจัดมลพิษ (Prevention and clean up pollution) (2) การคัดค้านวิธีการและกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดขึ้น โดยรัฐบาลกลาง (Environmental

challenges to federal programs and activities) (3) การปกป้องที่ดินสาธารณะและทรัพยากรธรรมชาติ (Stewardship of public lands and natural resources) (4) การได้มาซึ่งทรัพย์สินที่รัฐบาลกลางต้องการ (Acquisition of property for federal needs) (5) การปกป้องสัตว์ป่า (Wildlife Protection) และ (6) กรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและข้อเรียกร้องของชนชาติอินเดียน (Indian rights and claims) โดยที่หน่วยงานภายในสำนักสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้จัดแบ่งออกเป็นหน่วยงานย่อยอีก 8 หน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกันออกไป เช่น ฝ่ายบังคับการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม (The environmental enforcement section) ทำหน้าที่ฟ้องร้องคดีเพื่อปกป้องสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมจากมลพิษ ฝ่ายกฎหมายและนโยบาย (Law and policy section) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือในปัญหากฎหมายและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในทางปฏิบัติเกือบจะครึ่งหนึ่งของ คดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งหมดจะเป็นการฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาตามกฎหมาย เช่น การฟ้องร้องตาม Clean air Act เพื่อลดมลพิษทางอากาศ หรือการฟ้องร้องตาม Clean Water Act เพื่อลดมลพิษทางน้ำและปกป้องพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands) โดย Environmental crimes section, Environmental enforcement section และ Environmental defense section โดยที่หน่วยงานภายในสำนักสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจะร่วมกันดูแลและดำเนินคดีเพื่อควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นนอกจากนั้นจะทำหน้าที่เกี่ยวกับการคัดค้านวิธีการและกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่ รัฐบาลกลางกำหนดขึ้น และดำเนินคดีเกี่ยวกับการปกป้องที่ดินสาธารณะและทรัพยากรธรรมชาติ

2) ระดับรัฐ (State governments)

ในระดับรัฐนั้น USEPA อาจมอบอำนาจของตนในการใช้กฎหมายและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายให้แก่รัฐ ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่า จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้มอบอำนาจได้แก่ USEPA และรัฐอาจทำข้อตกลงมอบอำนาจระหว่างกันได้ หรืออีกกรณีหนึ่งรัฐอาจบังคับใช้กฎหมายได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งการมอบอำนาจจากรัฐบาลกลาง อาทิ บางรัฐมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่กำหนดกฎระเบียบที่รุนแรงมากกว่าที่ USEPA กำหนดไว้ ตัวอย่างการมอบอำนาจให้รัฐซึ่งสามารถพบได้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ เช่น Federal Water Pollution Control Act หรือ Clean Water Act (FWPCA) มาตรา 308 (c) กำหนดให้แต่ละรัฐอาจกำหนดกระบวนการในการตรวจสอบและการเข้าไปตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษเองได้หากพบว่าข้อกำหนดดังกล่าวซึ่งกำหนดโดยรัฐไม่ดียิ่งไปกว่ากระบวนการในการตรวจสอบและการเข้าไปตรวจสอบที่กำหนดใน FWPCA แล้วข้อกำหนดของรัฐก็สามารถใช้บังคับได้

3) ระดับท้องถิ่น (Local Governments)

County Commission และ City Council จะเป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นร่วมกัน ออกกฎระเบียบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น⁵

2.1.3 มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษ

มาตรการบังคับทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการสั่งปรับ หรือการออกใบอนุญาตเป็น มาตรการที่ USEPA หรือองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของรัฐใช้โดยทั่วไป โดยเจ้าพนักงานรัฐมีสิทธิ เลือกว่าจะใช้มาตรการบังคับใดบังคับใช้กับผู้กระทำผิดกฎหมายได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่า ผู้กระทำผิดประมาทเลินเล่อหรือไม่

1) อำนาจสั่งให้แก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติตามกฎหมาย

อำนาจเบื้องต้นของเจ้าพนักงานปกครองในการที่จะสั่งให้ผู้กระทำผิดกฎหมาย สิ่งแวดล้อมปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้ในเบื้องต้นการใช้มาตรการทางปกครองนี้ องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาอาจเพียงแจ้งให้ผู้กระทำละเมิดปฏิบัติให้เป็นไปตาม กฎหมาย หากยังคงฝ่าฝืนก็จะออกคำสั่งทางปกครองซึ่งให้อำนาจโดยกฎหมายของส่วนกลางหรือ ของแต่ละรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยอาจกำหนดเวลาด้วยก็ได้ ทั้งนี้ การออกคำสั่งทาง ปกครองนี้สามารถนำมาเป็นส่วนในการคำนวณค่าปรับด้วย การออกคำสั่งทางปกครองอาจกระทำ โดยการสั่งให้ควบคุมตรวจสอบและให้ข้อมูล เช่น RCRA (Resource conservation and recovery Act) มาตรา 3013 (a) หรือให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น FWPCA มาตรา 309 (a) (3) หรือให้เยียวยารักษา เช่น CERCLA (Comprehensive environmental response, Compensation and liability Act) มาตรา 106 (a) และการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะนำไปสู่การปรับซึ่งเป็น มาตรการทางปกครองขั้นต่อไป ตัวอย่างเช่น FWPCA มาตรา 309 (a) (3) บัญญัติให้ USEPA มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนไม่กระทำตามรัฐบัญญัติน้ำสะอาด (Clean Water Act) ตามที่ กฎหมายกำหนดไว้โดยต้องแจ้งลักษณะของความผิดและกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามคำสั่ง ทั้งนี้ ระยะเวลาที่กำหนดต้องพิจารณาถึงความรุนแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้นและความสุจริตในการ กระทำตามที่กฎหมายกำหนดตามที่กำหนดใน FWPCA มาตรา 309 (a) (5) (A) และในบางกรณี Clean Water Act ยังกำหนดเงื่อนไขที่จะให้คำสั่งนั้นมีผลใช้บังคับ เช่น กรณีตาม FWPCA มาตรา 309 (a) (4) กำหนดมิให้คำสั่งของ USEPA มีผลบังคับใช้จนกว่าจะเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา กระทำผิดเรื่องการรายงานหรือการเก็บบันทึกข้อมูล

⁵ *Ibid.*, pp. 25-36.

2) อำนาจสั่งปรับ

ในกรณีที่ผู้ประกอบการหรือบุคคลใด ๆ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองแล้วเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจที่จะสั่งปรับได้ตามที่กฎหมายกำหนดและในการสั่งปรับ EPA จะพิจารณาถึงขนาดของความจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการฝ่าฝืนคำสั่ง ขนาดของความร่วมมือและความไม่ร่วมมือของผู้กระทำความผิด เคยถูกบังคับออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และเหตุอื่นอันเป็นเหตุเฉพาะของผู้กระทำความผิด เพื่อมาเป็นส่วนคิดค่าปรับด้วย อย่างไรก็ตามจำนวนเงินที่ปรับนั้นต้องไม่มากหรือน้อยเกินไป โดยต้องคำนึงว่าจำนวนที่ปรับต้องส่งผลให้ผู้ที่ถูกปรับจะไม่กระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมอีก ตัวอย่างเช่น ในเดือนตุลาคม 1996 (พ.ศ. 2539) EPA ลดค่าปรับจำนวน 4.75 ล้านดอลลาร์สหรัฐลงกว่า ร้อยละ 90 เนื่องจากบริษัทที่กระทำความผิดตกลงที่จะลงทุนจำนวนหลายล้านเหรียญสหรัฐในการดำเนินการตรวจสอบภายใน

ตัวอย่างกฎหมายที่กำหนดเรื่องค่าปรับไว้ เช่น FWPCA มาตรา 309 (g) (2) กำหนดระดับการปรับเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นแรกเป็นเงินจำนวนไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ โดยแจ้งให้ผู้ถูกปรับทราบเป็นหนังสือและต้องเปิดโอกาสให้ผู้นั้นตรวจสอบการคิดค่าปรับได้ ชั้นที่สอง สามารถปรับได้จำนวนไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน ในระหว่างที่ความนั้นยังดำเนินต่อไป ทั้งนี้ในการคิดค่าปรับต้องคำนึงถึงสาเหตุ การกระทำความผิด ขนาดของความผิด ความสามารถในการชำระค่าปรับ ประวัติในการกระทำความผิด ผลในทางเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น ดังปรากฏใน FWPCA มาตรา 309 (g) (3) คดีตัวอย่างเกี่ยวกับการสั่งปรับ เช่น คดี United States v. Gienger Farms ผู้จัดการฟาร์มปล่อยน้ำเสียที่มีปุ๋ยคอกลงไปแอ่ง Tillamook ของโอเรกอน ประมาณ 1.3 ล้านดอลลาร์ โดยไม่ได้รับอนุญาต ทำให้มีสารอันตรายในน้ำปริมาณสูงไม่ว่าจะเป็นไนเตรตหรือฟอสฟอรัส USEPA จึงได้สั่งปรับฟาร์มเป็นเงิน 20,000 เหรียญสหรัฐ

3) อำนาจออกใบอนุญาต

การอนุญาต (Permits) เป็นวิธีการทางปกครองหนึ่งที่สหรัฐใช้ควบคุมและป้องกันปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเป็นการอนุญาตโดยทั่วไป ดังเช่นใน Clean Water Act กำหนดให้มีโครงการ Nation Pollution Discharge Elimination System (NPDES) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้มีการขออนุญาตในการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยน้ำเสียที่จะปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะจะต้องได้รับการบำบัดโดยใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดเท่าที่มี (Best available technology) หรือโดยวิธีอื่นที่กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่าการกำหนดข้อกำหนดในการอนุญาตเช่นนี้มีลักษณะทั่วไปไม่บังคับเจาะจงให้ใช้วิธีการใดในการบำบัดน้ำเสียก่อนทิ้งลงสู่แหล่งน้ำ อีกประเภทหนึ่งเป็นการอนุญาตที่มีข้อกำหนดเจาะจง เช่น ผู้ขออนุญาตจะได้รับอนุญาตให้ปล่อยของเสียชนิดใดชนิดหนึ่งในปริมาณปอนด์ต่อวัน ภายใต้เงื่อนไขว่าของเสียที่ปล่อยต้องได้รับการตรวจสอบตามกฎระเบียบที่

กำหนดและต้องส่งรายงานให้ทราบเป็นระยะ จะเห็นได้ว่าการอนุญาตเป็น ผลจากการที่รัฐต้องการ ตรวจสอบ (Monitor) การปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยน้ำเสีย อากาศเสีย หรือของเสียโคลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ บรรยากาศทั่วไปหรือสาธารณะ และเป็นการควบคุม กิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ในอันที่จะไม่ก่อให้เกิดมลพิษใด ๆ ต่อสิ่งแวดล้อมอีกทางหนึ่งด้วย อีกทั้งยังช่วยเพิ่มความมั่นใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่าผู้ประกอบการหรือบุคคลใด ๆ ได้กระทำตาม บทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้การอนุญาตยังเป็นสะพานเชื่อมโยงไปสู่มาตรการบังคับทางปกครองอื่นด้วย

4) อำนาจแจ้งให้ทราบ

การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกามุ่งเน้นการตรวจสอบ (Selfmonitoring) และการรายงานผลการตรวจสอบ (Self-reporting) ด้วยตัวของผู้ก่อให้เกิดมลพิษเองกฎหมายสิ่งแวดล้อมมักให้อำนาจ USEPA ในการกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษตรวจสอบการปล่อยทิ้งมลพิษและรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อสาธารณะเพื่อให้เกิดความมั่นใจในการตรวจสอบและการรายงานผลของผู้ก่อมลพิษ USEPA จึงมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงของการรายงานผลนั้น (Inspection) ซึ่งเป็นไปตามมาตรา FWPCA 308 (a) (B) อีกทั้งยังกำหนด มาตรการอื่นที่เอื้อประโยชน์ต่อการตรวจสอบการปล่อยมลพิษและช่วยอุดช่องว่างจากการให้ ตรวจสอบด้วยตนเอง เช่น การกำหนดมิให้นายจ้างปลดลูกจ้างออกจากงานหรือเลือกปฏิบัติต่อ ลูกจ้างที่ตรวจสอบและรายงานผลที่นายจ้างฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดกรณีดังกล่าวไว้ใน FWPCA มาตรา 507 (a) หรือใน CAA (Clean Air Act) มาตรา 322 (a) หรือการให้สิทธิแก่ USEPA ที่มอบรางวัลให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสการละเมิดต่อกฎหมาย เช่น ใน Clean air Act มาตรา 113 (f) กำหนดให้ USEPA อาจมอบเงินรางวัลไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐแก่ผู้ให้ข้อมูลซึ่งนำไปสู่การ เรียกเก็บค่าปรับ

5) อำนาจสั่งการพิเศษ

นอกจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกามอบอำนาจให้ USEPA มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายแล้ว ในบางกรณียังมอบอำนาจให้ประธานาธิบดี (President) มีอำนาจสั่งการในกรณีฉุกเฉินใกล้จะมีภัยพิบัติเกิดขึ้นได้ด้วย ดังเช่นบัญญัติใน CERCLA มาตรา 106 (a) กรณีที่ใกล้จะเกิดเหตุและมีภัยอันตรายต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนหรือต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการปล่อยสารอันตราย ประธานาธิบดีอาจมีหนังสือถึงมลรัฐที่มีการปล่อยสารอันตรายและ

ออกคำสั่งตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เพื่อปกป้องสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนหรือเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม⁶

2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของสหราชอาณาจักร

2.2.1 ความเป็นมาของหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

รัฐบาลท้องถิ่นครอบคลุมการบริหารของโครงการการใช้ที่ดินในระดับภูมิภาค และการควบคุมการพัฒนาโดยเมืองและระดับจังหวัด ซึ่งมีการกำหนดขั้นตอนการทำ EIA การอนุมัติสำหรับทางหลวง โรงไฟฟ้า และโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญอื่นๆ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ถูกตราโดยรัฐบาลแห่งชาติ เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง หรือ พระราชบัญญัติไฟฟ้า ทั้งนี้ โดยขั้นตอนการทำ EIA สำหรับโครงการเหล่านี้จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ กฎหมายแต่ละฉบับถูกสร้างขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับคำสั่งของสหภาพยุโรป เพื่อรักษาระบบการอนุมัติที่ใช้กันทั้งในรัฐบาลแห่งชาติ และรัฐบาลท้องถิ่น ในขั้นตอนการทำ EIA รัฐบาลท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญ โดยเป็นหน่วยงานวางแผนระดับภูมิภาคในการบริหารกฎระเบียบการพัฒนาและความร่วมมือที่ยืดหยุ่นระหว่างหน่วยงาน และผู้ดำเนินโครงการตั้งแต่ระยะแรกของการพัฒนาโครงการ

2.2.2 องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษได้มีการบัญญัติสิทธิสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญและจากการตรวจสอบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของอังกฤษหลายฉบับ รวมทั้งกฎหมาย Environmental Protection Act 1990 (พ.ศ. 2533) นั้น และมีกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน⁷

โดยเฉพาะกรณีการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น กฎหมาย Environmental Impact Assessment (Uncultivated Land and Semi-Natural Areas) (England) Regulation 2001 (พ.ศ. 2544) กำหนดให้บุคคลที่จะดำเนินโครงการใด ๆ โดยใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่ไม่มีการเพาะปลูกหรือพื้นที่กึ่งธรรมชาติเพื่อทำการเกษตรต้องจัดทำแผนงานที่มีรายละเอียดที่

⁶ Pacifica F. Achieng Ogola. (2007). *Environmental Impact Assessment General Procedures*. Presented at Short Course II on Surface Exploration for Geothermal Resources, organized by UNU-GTP and KenGen, at Lake Naivasha, Kenya. P. 106-108.

⁷ เขตโท ลังการ์พินธุ์. (2560). สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์*, 10 (1) มกราคม-มิถุนายน, หน้า 55.

เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการลักษณะและพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น โดยแผนงานดังกล่าว ต้องได้รับการตรวจสอบในเบื้องต้นจาก Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาว่าโครงการนั้นมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งในการพิจารณานั้น Secretary of State อาจปรึกษากับองค์กรที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม (Consultation Bodies) เช่น สภการบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติ (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 ผู้ดำเนินโครงการจึงสามารถเริ่มดำเนินโครงการนั้นได้⁸

2.3 หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

2.3.1 ความเป็นมาของหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

สาธารณรัฐฝรั่งเศสปกครองในระบอบรัฐเดี่ยวในรูปแบบของสาธารณรัฐ โดยมีสถาบันทางการเมืองแบ่งแยกได้ออกเป็น 3 ส่วน คือ สถาบันนิติบัญญัติ มีหน้าที่หลักในการตรารัฐบัญญัติและกฎหมาย สถาบันบริหาร มีหน้าที่หลักในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยระบบบริหารเป็นระบบบริหารที่มีลักษณะเป็นทวิภาค ซึ่งหมายถึง มีผู้มีอำนาจสั่งการสองคน คือประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและนายกรัฐมนตรี ซึ่งตำแหน่งประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชน ส่วนนายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี โดยผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้แก่ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีและสถาบันตุลาการ เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระมีหน้าที่หลักในการพิจารณาพิพากษาคดีความต่าง ๆ

ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ และมีอำนาจวางระบบกฎหมายและการจัดระเบียบการปกครองจังหวัด โป้นทะเลอาจปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแห่งท้องถิ่น โดย

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์⁹ กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถแบ่งได้ 3 รูปแบบ คือ

1) เทศบาล (Commune) องค์การบริหารเทศบาลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เรียกว่า “Conseil Municipal” ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง ทุก 6 ปี และคณะกรรมการเทศบาลจะเลือกสมาชิกของคณะกรรมการ 1 คนทำหน้าที่นายกเทศมนตรี (Maire) นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารภายในเทศบาล รวมทั้งเป็นตัวแทนของรัฐในการจัดทำนิติกรรมของรัฐ จัดทะเบียนต่าง ๆ รักษาความสงบ จัดการเลือกตั้งภายใน รวมทั้งจัดทำประกาศต่าง ๆ ของรัฐ นอกจากนี้ นายกเทศมนตรียังทำหน้าที่ในการบริหารงบประมาณของเทศบาล และงานในความรับผิดชอบของเทศบาลนั้น ๆ อาทิ โรงเรียน รถรับ-ส่งนักเรียน การกำจัดขยะ สาธารณูปโภค ถนนหนทางภายในเทศบาล การวางผังเมือง เป็นต้น

2) จังหวัด (Département) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกว่า “Conseil General” มีการเลือกตั้งโดยตรงทุก 6 ปี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ จะเลือกประธานเพื่อทำหน้าที่บริหาร โดยจะต้องเป็นผู้เตรียมการ และดำเนินการประชุมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บริหารงบประมาณ และบุคลากร หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การดำเนินการของวิทยาลัยจังหวัด การจัดการขนส่งภายใน การจัดการท้องถิ่น เป็นต้น โดยที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสจัดว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาก ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสโดยกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงได้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) ไปทำหน้าที่บริหารงานในส่วนความรับผิดชอบของรัฐ ในจังหวัดนั้น ๆ อาทิ การรักษาความสงบภายใน การจัดการเลือกตั้ง การให้ความช่วยเหลือในกรณีเกิดภัยพิบัติ รวมทั้งทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3) ภาคหรือมณฑล (Région) เป็นการรวมหลายจังหวัดเข้าด้วยกัน โดยให้จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดเป็นที่ตั้งของภาค และผู้ว่าราชการในจังหวัดนั้นเป็นผู้ว่าราชการภาคด้วย ปัจจุบันสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี 26 ภาค องค์การบริหารภาคเรียกว่า “Conseil Régional” มีการเลือกตั้งโดยตรงทุก 6 ปี และองค์การบริหารภาคนี้จะเลือกประธานเพื่อทำหน้าที่บริหาร โดยจะต้องเป็นผู้เตรียมการ และดำเนินการประชุมขององค์การบริหารภาค ตลอดจนบริหารงบประมาณ และบุคลากรภายในภาค

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2558). *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 50-54.

ในส่วนของโครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อม สาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นกรอบกฎหมายเพียงฉบับเดียว แต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ ซึ่งได้รวบรวมจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Code) ขึ้น โดยรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับน้ำ อากาศ เสียง พืชและสัตว์ เป็นต้น ที่ส่วนหนึ่งเป็นการนำเอาบทบัญญัติใน Directive ของ EU และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) มาปรับใช้ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ได้นำเครื่องมือต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ และการวางแผนมาปรับใช้กับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุล ทั้งนี้ กระบวนการหนึ่งที่บัญญัติในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีส่วนช่วยผลักดันให้การรักษาและการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปด้วยดี คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในรูปแบบการอภิปรายสาธารณะ การอภิปรายสาธารณะนี้เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้น ไม่นานแต่ก็ได้รับการยอมรับจากประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการเรื่องทรัพยากรธรรมชาติของประเทศนั้น

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งนี้เพราะ ความเป็นกลางของคณะกรรมการจัดการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ (The National Public Debate Commission) เพราะคณะกรรมการจัดการอภิปรายสาธารณะแห่งชาตินี้มีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระซึ่งมีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่หลากหลาย เพื่อจะเป็นหลักประกันว่าในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนี้จะไม่เป็นเพียงการจัดทำตามที่กฎหมายบังคับไว้หรือเป็นการประชาสัมพันธ์เท่านั้น แต่เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริงเพื่อนำความคิดเห็นของประชาชนเหล่านั้นมาใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจของรัฐหรือเจ้าของโครงการต่อไป การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการอภิปรายสาธารณะได้ถูกนำไปรวบรวมไว้ในมาตรา L 121-1 ถึงมาตรา 121-5 ประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังมีกฎระเบียบอีกหลายฉบับเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่ให้คำจำกัดความ การกระทำความผิดที่นิติบุคคลต้องรับผิดชอบ เช่น การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติทางน้ำ (มาตรา L 216-6) เป็นต้น อีกทั้งมาตรา L 512-6 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Recours de plein contentieux) ผู้พิพากษามีอำนาจอย่างกว้างขวางครอบคลุมไปถึงเรื่องต่าง ๆ เช่น การอนุญาตให้เริ่มดำเนินโครงการหรือกิจการ รวมทั้งให้ความเห็นชอบในข้อกำหนดการประกอบกิจการ หรือพิจารณาความคืบหน้าหรือวิธีการเยียวยาหลังเกิดเหตุขัดข้องหรือจากอุบัติเหตุของโครงการหรือกิจการประเภทที่ต้องแจ้งการประกอบกิจการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้พิจารณาคดี

สิ่งแวดล้อมแต่ท้ายที่สุดศาลจะต้องไปดูกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย เช่น ประมวลกฎหมายก่อสร้างและที่อยู่อาศัย ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายการจัดการที่ดินในชนบท ประมวลกฎหมายป่าไม้ ประมวลกฎหมายผังเมือง เป็นต้น

ระบบ EIA ถูกนำมาใช้ในกฎหมายฝรั่งเศสด้วยการผ่านกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองธรรมชาติในปี 1976 (พ.ศ. 2519) และคำสั่งของรัฐบาลในปีต่อมา นี่เป็นระบบกฎหมายระบบแรกที่เกี่ยวข้องกับ EIA ในยุโรป ระบบ EIA ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) โครงการที่ได้รับยกเว้นจากขั้นตอนการทำ EIA รวมถึงโครงการสาธารณะต่าง ๆ โครงการของเอกชนที่ต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานของรัฐ และการวางผังเมือง
- 2) โครงการที่ต้องทำ EIA อย่างง่าย ๆ
- 3) โครงการที่ต้องทำ EIA อย่างละเอียด

2.3.2 องค์กรที่ทำหน้าที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

สาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ดูแลปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเหมือนดังเช่นสหรัฐอเมริกาที่จะเห็นได้จากมาตรา L132-1 องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แยกแยกเป็นหลายแขนง เช่น องค์กรพิทักษ์ชายฝั่งทะเล (The coastal protection Agency) สำนักงานการล่าสัตว์และชีวิตสัตว์ในป่าแห่งชาติ (The National Hunting and Wildlife Office) สมาคมการเกษตร (Chambers of Agriculture) อย่างไรก็ตาม มีองค์กรหนึ่งที่น่าจะถือว่าเป็นองค์กรหลักด้านสิ่งแวดล้อม คือ องค์กรการจัดการสิ่งแวดล้อมและพลังงาน (The Environment and Energy Management Agency) จัดตั้งขึ้นตามมาตรา L131-3 เพื่อทำหน้าที่ในการปกป้องและควบคุมมลพิษทางอากาศ ลดปริมาณขยะของเสีย การทิ้งขยะของเสีย การนำขยะของเสียกลับมาใช้ใหม่ หรือทำให้กลับคืนดี การปกป้องผิวดินและการทำให้พื้นที่ที่ได้รับมลพิษคืนดี การอนุรักษ์พลังงาน และการพัฒนาพลังงานทดแทน การดำเนินการเพื่อลดมลพิษทางเสียงและการพัฒนาเทคโนโลยีสะอาดรวมทั้งร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับน้ำ (Water Agencies) เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาทางน้ำ¹⁰

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่จัดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้าน คือ กรณีปัญหาเกี่ยวกับน้ำ องค์กรหลัก ๆ ที่ทำหน้าที่ดูแลปัญหาน้ำ คือ องค์กรน้ำแห่งชาติ (The National Water Agency) ตามมาตรา L 213-1 ซึ่งมีหน้าที่เพียงให้คำแนะนำต่อโครงการหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำและองค์กรลุ่มน้ำ (The Water

¹⁰ Peter Janssens and Luc Hens. (1995). Environmental health Impact Assessment in Flanders, Belgium. *Environmental Management and Health. An International Journal*, p. 85.

Basin Agencies) ที่จัดตั้งขึ้นตามพื้นที่ลุ่มน้ำหรือพื้นที่กลุ่มน้ำตามมาตรา L 213-2 ประกอบด้วยผู้แทนจากภาคและท้องถิ่นซึ่งลุ่มน้ำนั้นตั้งอยู่ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้แทนจากผู้ใช้หรือบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐ โดยเฉพาะผู้แทนจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมโดยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับโครงการหรือการพัฒนาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะให้คำปรึกษาเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าพนักงานรัฐและผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง ในปัจจุบันองค์การลุ่มน้ำของฝรั่งเศสมีทั้งหมด 6 องค์การ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระดับใหญ่ ๆ คือ ระดับชาติและระดับภาค โดย Lee N.¹¹ กล่าวว่า การศึกษาองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลสิ่งแวดล้อมจึงต้องแบ่งศึกษาออกเป็น 2 ระดับ คือ

1) ระดับชาติ

ในระดับชาตินั้นจะมีกระทรวงนิเวศวิทยาและการพัฒนาที่ยั่งยืน (Ministry of Ecology and Sustainable Development) ทำหน้าที่หลักด้านการปกป้องการบ่อนทำลาย และพัฒนาอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีหน้าที่ลดมลพิษและความเดือดร้อนรำคาญในทุกลักษณะ นอกจากนี้มีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น กระทรวงเกษตร หลายหน่วยงานในกระทรวงนี้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น กรมการจัดการและการวางแผนส่วนภูมิภาค และการดำเนินการด้านป่าไม้ (Department of Rural Management and Structure and the Forest Service) กระทรวงอุตสาหกรรม (Ministry of Industry) กระทรวงศึกษาและกระทรวงมหาวิทยาลัย (Ministry of Education and the Ministry of the Universities)

2) ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

สำหรับระดับภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับภาค (Régions) แม้สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีแนวโน้มที่จะถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการปกครองของส่วนภูมิภาคให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ตาม แต่ในปัจจุบันอำนาจและหน้าที่ยังคงอยู่กับส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ส่วนกลางก็มอบหมายให้เจ้าพนักงานระดับภาคมีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค และมีหน้าที่ในการส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องปัญหามลพิษทางน้ำ อากาศ เสียง รบกวน การทิ้งขยะของเสีย นอกจากนี้ ยังให้เจ้าพนักงานระดับภาคมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเรื่องการปกป้องสิ่งแวดล้อม การปกป้องมลพิษ และขจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญ ในระดับจังหวัด (Départements) มีหน้าที่ควบคุมการติดตั้งอุปกรณ์และ

¹¹ Lee N. (1995). *Environmental Assessment in European Union: a tenth anniversary project appraisal.* n.p.. p. 112-114.

เครื่องมือต่าง ๆ ที่กฎหมายได้แบ่งประเภทไว้เป็นประเภทต้องแจ้งให้ทราบ และประเภทต้องได้รับอนุญาตก่อน ดำเนินการติดตั้ง และรับคำร้องเรียนจากประชาชน นอกจากนี้ เจ้าพนักงานระดับอำเภอจะต้องร่วมมือกับเจ้าพนักงานระดับตำบลในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของตำบล และมีสิทธิที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการแทนเจ้าพนักงานระดับตำบลหากเจ้าพนักงานนั้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ระดับสุดท้าย คือระดับ Communes นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายตำบลมีอำนาจดำเนินการรักษาความสะอาดและจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญและมลพิษในระดับท้องถิ่นได้

ตัวอย่างขององค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมในเรื่องการจัดการสิ่งสกปรกบนที่ดิน และในน้ำนั้น องค์กรระดับชาติที่ทำหน้าที่ดูแล คือ กองปกป้องความเสี่ยงจากมลพิษ (Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques-DPPR) ในกระทรวงสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืนและสำนักสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม (Service de l'Environnement-SEI) มีหน้าที่ในการดูแลและจัดการสิ่งสกปรกโสโครกบนที่ดินและในน้ำโดยการดำเนินการใดเพื่อลดมลพิษความเดือดร้อนรำคาญและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดแบ่งประเภทไว้ ส่วนในระดับท้องถิ่นนั้นเจ้าพนักงานระดับท้องถิ่นจะมีอำนาจในการวางผังเมืองและกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งมีอำนาจบังคับใช้กรณีดังกล่าว

2.3.3 มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

1) อำนาจสั่งให้แก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติตามกฎหมาย

เจ้าพนักงานของรัฐ (Le Préfet) มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่จะแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือสั่งให้ปฏิบัติตามกฎหมาย กรณีมาตรการทางปกครองกับกฎหมายเกี่ยวกับน้ำในมาตรา L 216-1 กำหนดให้เจ้าพนักงานรัฐสามารถสั่งให้ ผู้กระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ และหากผู้กระทำความผิดยังคงละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานแล้ว เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมีสิทธิดำเนินการตามมาตรการทางปกครองอื่น ๆ ต่อไปที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา L 216-1 สำหรับกรณีกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ มาตรา L 226-8 กำหนดให้เจ้าพนักงานรัฐมีสิทธิสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกระทำการให้เป็นไปตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด¹²

¹² European Commission. (1999). *Guidelines for the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as well as Impact Interactions*. Luxembourg. p. 23.

2) อำนาจสั่งปรับ

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐในการสั่งปรับได้โดยตรง โดยไม่ต้องพึ่งอำนาจผู้พิพากษาหรือศาลอาญา

มาตรา L 226-6 ของกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศกำหนดให้เจ้าพนักงานรัฐมีสิทธิสั่งปรับแก่บุคคลซึ่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศได้ โดยอัตราค่าปรับแต่ละกรณีกำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น มาตรา L 226-9 กำหนดค่าปรับสำหรับกรณีผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การที่มีอำนาจตามมาตรา L 226-2 ในการตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมาย มีโทษปรับ 7,500 ยูโร นอกจากค่าปรับทางปกครองดังกล่าวแล้ว มาตรา L 226-10 ยังกำหนดให้ผู้ดำเนินการที่ฝ่าฝืนกฎหมายตามที่กล่าวข้างต้นจะต้องโทษค่าปรับทางอาญารวมถึงโทษจำคุกด้วย

มาตรา L 521-18 ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษความเสี่ยง และความเดือดร้อนรำคาญกำหนดให้สิทธิแก่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองสั่งปรับแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ให้ไว้ตามมาตรา L 512-17 ในอัตราสูงสุดเท่ากับ 1,500 ยูโร

ในกฎหมายเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกัน มาตรา L 581-26 กำหนดค่าปรับสำหรับกรณีที่ผู้ใดติดตั้งหรือแก้ไขเพิ่มเติมป้ายโฆษณาหรือสัญลักษณ์ใดที่มีลักษณะออกสู่สาธารณะ โดยได้แจ้งให้นายกเทศมนตรี (Mayor) หรือ Prefet ทราบล่วงหน้า หรือกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้แจ้งไว้จะต้องโทษปรับจำนวน 750 ยูโร

3) อำนาจให้เปิดเผยหรือแจ้งให้ทราบ

อำนาจนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแขนงต่างๆ ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นมาตรการทางปกครองมาตรการหนึ่งที่ช่วยควบคุมการติดตั้งสิ่งใดซึ่งอาจเป็นอันตราย ไม่ถูกหลักอนามัยเป็นพิษหรือเสียงดังรบกวน โดยการแบ่งแยกประเภทของการติดตั้งเป็น 2 จำพวก คือจำพวกที่ต้องเปิดเผยหรือแจ้งให้ทราบและประเภทที่ต้องขออนุญาต ซึ่งประเภทหลังนี้เป็นมาตรการทางปกครองที่ใช้อย่างแพร่หลายที่จะได้กล่าวต่อไป ในการสั่งให้แจ้งหรือเปิดเผยข้อมูลนั้นก็เพื่อผลประโยชน์ต่อผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงบริเวณที่ติดตั้ง และเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชน การแจ้งไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาต ผู้ยื่นคำขอแจ้งตามที่กฎหมายกำหนดเพียงแต่ยื่นข้อมูลและรายละเอียดที่จะต้องแจ้งหรือเปิดเผยให้เจ้าพนักงานรัฐเมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเชื่อว่าการติดตั้งนั้นจะเป็นไปตามกฎระเบียบและข้อบังคับที่กำหนดเจ้าพนักงานก็จะส่งหนังสือให้แก่ผู้ยื่นคำขอเพื่อที่จะดำเนินการใด ๆ ต่อไป

ตัวอย่างกฎหมายที่กำหนดให้มีการแจ้งหรือเปิดเผย คือ มาตรา L 512-8 เกี่ยวกับปกป้องมลพิษและความเดือดร้อนรำคาญ กำหนดว่าโครงการใดที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่กำหนดขึ้นโดยเจ้าพนักงาน

ฝ่ายปกครอง จะต้องมีการเปิดเผยหรือแจ้งให้ทราบ หรือในกรณีกฎหมายเกี่ยวกับเคมีภัณฑ์ ก่อนที่จะมีการวางจำหน่ายเคมีภัณฑ์ใดที่ไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อของ European Inventory (EINECS) ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองทราบตามมาตรา L 521-3 หรือมาตรา L 126-1 กำหนดให้โครงการสาธารณะจะต้องมีการเปิดเผยหรือแจ้งให้ทราบ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงการทำโครงการและผลประโยชน์จากการทำโครงการหากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลของโครงการ โครงการนั้นก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการต่อไป อีกทั้งเมื่อได้มีการเปิดเผยข้อมูลแล้วไม่มีการดำเนินการตามโครงการภายในระยะเวลา 5 ปี การเปิดเผยนั้นจะถือว่าใช้ไม่ได้เป็นโมฆะแต่ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายได้หากข้อเท็จจริงหรือข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องไม่มีการเปลี่ยนแปลง¹³

4) อำนาจในการอนุญาต

อำนาจในการอนุญาตต่อโครงการหรือการกระทำใดที่ส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ถือเป็นมาตรการทางปกครองมาตรการหนึ่งที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ตัวอย่างเช่น มาตรา L 214-3 (I) กำหนดให้การดำเนินการดังต่อไปนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานทางปกครองที่อำนาจในการติดตั้ง การก่อสร้าง การทำงาน หรือกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออนามัยและความปลอดภัยของประชาชน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทางไหลของน้ำ ทำให้ลดแหล่งน้ำอาจก่อให้เกิดภาวะน้ำท่วมหรือก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อคุณภาพของความหลากหลายของธรรมชาติของแหล่งน้ำ

นอกจากนี้ ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันมลภาวะ ความเสี่ยง ความเคียดร้อนรำคาญ (Prevention of Pollution, Risks and Nuisances) ซึ่งกำหนดอยู่ในส่วน 4 (Book V) ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็กำหนดเรื่องอำนาจในการอนุญาตไว้ในมาตรา L 512-1 ว่าโรงงานพื้นที่ทำงาน หรือโครงการใดไม่ว่าจะดำเนินการโดยหรือเป็นของรัฐหรือเอกชนก็ตาม ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือผลกระทบต่อความสะดวกของผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง หรือส่งผลกระทบต่ออนามัยและความปลอดภัยของสาธารณะ หรือส่งผลกระทบต่อเกษตรกรรม จะต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานของรัฐ¹⁴

¹³ Elizabeth Fisher, Bettina Lange and Eloise Scotford. (2005). *Environmental Law: Text, Cases & Materials*. Oxford: Oxford University Press. p. 16.

¹⁴ Organization for Economic Cooperation and Development. (1996). *Coherence in Environmental Assessment: Practical Guidance on Development Cooperation Projects*, OECD, Paris. p. 32.

5) อำนาจในการสั่งให้ชำระเงินชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ต่อเนื่องจากอำนาจสั่งให้แก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติตามกฎหมาย มาตรา L 216-1 ยังให้สิทธิแก่เจ้าพนักงานปกครองในการสั่งให้ผู้ดำเนินการ หรือสั่งให้เจ้าของงานติดตั้งในกรณีไม่มีผู้ดำเนินการชำระเงินเท่ากับเงินที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อให้งานที่ทำนั้นสำเร็จลุล่วงแก่รัฐ เพื่อนำมาใช้คืนแก่รัฐเมื่อรัฐต้องนำเงินมาชดเชยเยียวยาความเสียหายในอนาคตจากการที่ผู้ดำเนินการหรือเจ้าของไม่ปฏิบัติตามที่เจ้าพนักงานสั่งการ

6) อำนาจในการสั่งการพิเศษ

เป็นการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานรัฐในการสั่งการพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อบรรเทาความเสียหายในกรณีฉุกเฉิน ดังตัวอย่างตามมาตรา L 223-1 กรณีมลพิษทางอากาศ กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐใช้มาตรการใดเพื่อยับยั้งปริมาณและผลของความเสียหายที่จะเกิดต่อประชาชน โดยมาตรการนั้นรวมถึงการห้ามหรือการให้ระงับชั่วคราวมิให้กระทำการใดซึ่งจะมีผลให้เกิดวิกฤตต่ออากาศชั้นร้ายแรง ทั้งนี้ การกำหนดมาตรการใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและเพื่อลดการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่เคลื่อนที่ได้และไม่เคลื่อนที่ได้ เช่น การห้ามใช้ยานพาหนะ และเมื่อมีการสั่งห้ามใช้ยานพาหนะเพื่อระงับเหตุภัยพิบัติทางอากาศแล้ว มาตรา L 223-2 ก็กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการใช้ยานพาหนะสาธารณะของรัฐได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย¹⁵

2.4 หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

2.4.1 ความเป็นมาของหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบสหพันธ์รัฐ กล่าวคือ มีรัฐบาลสหพันธ์รัฐ (รัฐบาลกลาง) และรัฐบาลรัฐ โดยฝ่ายบริหารมีประธานาธิบดีเป็นประมุข และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และสภาพันธรัฐหรือสภาสูง (Bundesrat) ซึ่งเป็นผู้แทนจากรัฐต่าง ๆ และในระบบศาลนั้นมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับในประเทศไทย รวมถึงการเลือกตั้งก็มีระบบการเลือกตั้งคล้ายคลึงกับประเทศไทย กล่าวคือ มีการผสมผสานระหว่างระบบพรรคกับระบบบุคคลซึ่งสามารถทำได้อย่างลงตัว ส่งผลให้ระบบการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีเสถียรภาพมากในปัจจุบัน

¹⁵ Rainer Fehr. (1999). *Environmental Health Impact Assessment*. Evaluation Of a Ten-Step Model. P.35-43.

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นั้นในช่วงแรกของศตวรรษที่ 70 มีลักษณะแยกเป็นส่วน ๆ อย่างเด็ดขาด ประกอบด้วยกลุ่มของบทบัญญัติที่มีลักษณะค่อนข้างจะเป็นเอกเทศหลาย ๆ กลุ่มแต่ละกลุ่มจะวางหลักเกณฑ์สำหรับสิ่งแวดล้อมแต่ละสาขา ต่อมาในช่วงปลายทศวรรษที่ 80 ได้มีการพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ลักษณะแตกต่างออกไปจากของเดิมอย่างสิ้นเชิง ในปัจจุบันกฎหมายสิ่งแวดล้อมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ออกมาในลักษณะเฉพาะเรื่องมากขึ้น เช่น กฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสีย กฎหมายขยะหรือกฎหมายว่าด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ในกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายเกษตร กฎหมายก่อสร้าง เป็นต้น และก็ได้ถูกพัฒนาขึ้นเป็นโครงการจัดทำเป็นประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งหมดให้มีความสมบูรณ์¹⁶

สำหรับโครงสร้างของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันนั้นนอกจากจะมีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะที่กำหนดสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบเป็นการเฉพาะแล้ว เช่น Federal Immission Control Act หรือ Federal Water Resources Act หรือ Closed substance cycle waste management Act บทบัญญัติในเรื่องสิ่งแวดล้อมยังปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งซึ่งกำหนดเรื่องค่าเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการทั่วไปในมาตรา 823 ยิ่งไปกว่านั้นความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อมยังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาก็ด้วย ทั้งนี้ Katharina Marr กล่าวว่า สามารถแบ่งประเภทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันตามโครงสร้างได้ ดังนี้¹⁷

1) กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายแพ่ง (Umweltprivatrecht) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในเรื่องค่าเสียหายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ (Umwelthaftungsgesetz-UHG) อันเป็นผลให้ภาระพิสูจน์ในศาลของผู้เสียหายลดน้อยลง ยิ่งไปกว่านั้นในกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ก็มีการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งโดยเฉพาะ เช่น กฎหมายน้ำ (WHG) และกฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสีย (Blmschg) เป็นต้น กฎหมายแพ่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมยังรวมถึงกฎหมายว่าด้วยการบังคับให้มีการประกันภัยเพื่อสิ่งแวดล้อมด้วย

2) กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายอาญา (Umweltstrafrecht) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในเรื่องของมาตรการลงโทษทางอาญา หากมีการกระทำความผิดและก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

¹⁶ กมลชัย รัตนสภางศ์. (2537). *พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายของเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 8.

¹⁷ Katharina Marr. (1997). *Environmental Impact Assessment in the United Kingdom and Germany: Comparison of EIA Practice for Wastewater Treatment Plants (Avebury Studies in Green Research)*. Ashgate Publishing Limited. pp. 156-165.

3) กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายปกครอง (Umweltverwaltungsrecht) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียหรือจะได้รับผลกระทบจากการจัดทำโครงการของรัฐ เช่น โครงสร้างทางรถไฟท่าอากาศยาน เป็นต้น ได้มีส่วนเข้าร่วมตรวจสอบยื่นคัดค้าน และมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นซึ่งจะมีขอบเขตความคุ้มครองกว้างมากโดยไม่จำกัดเฉพาะที่จะคุ้มครองปัจเจกชนเท่านั้น กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะให้ความสำคัญกับสิทธิประชาชนเป็นอย่างมาก

การแบ่งประเภทของกฎหมายสิ่งแวดล้อม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตามลักษณะของกฎหมายออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ในส่วนเนื้อหาและในส่วนวิธีการ โดยที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนเนื้อหาเป็นเรื่องกฎเกณฑ์ ว่าด้วยการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีทั้งหลักที่เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั่วไป เช่น ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะ เช่น กฎหมายคุ้มครองทรัพยากรทางน้ำ กฎหมายผังเมือง หรือกฎหมายเคมีและวัตถุอันตราย เป็นต้น สำหรับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนวิธีการจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวางมาตรการต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีการอนุญาตในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือกฎหมายว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาล เป็นต้น¹⁸

ในปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) คำสั่งคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักการประเมินสิ่งแวดล้อมสำหรับมาตรการสาธารณะของรัฐบาลกลาง ได้ประกาศใช้โดยคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เป็นไปได้จากแผนการของรัฐบาลกลางทั้งหมด และขั้นตอนการอนุญาตขึ้นอยู่กับการตรวจสอบตามนี้พระราชบัญญัติการบังคับใช้ตามคำสั่งของสภาเรื่องการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการภาครัฐและเอกชน ถูกบังคับใช้ ในปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) เป็นไปตามคำสั่งของสหภาพยุโรป นอกจากนั้น เพื่อกำหนดประเภทของโครงการที่ต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและขั้นตอนที่จำเป็น กฎหมายนี้ยังได้รวมขั้นตอนการอนุญาตต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

2.4.2 องค์กรที่ทำหน้าที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

การจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้จัดการโดยหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังมีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานด้านเกษตรกรรม หน่วยงานด้านการขนส่ง และหน่วยงานด้านเหมืองแร่ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดการด้านสิ่งแวดล้อม คือ หน่วยงานของรัฐ (Länder) และหน่วยงานของท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานของรัฐบาลกลางมีเครื่องมือในการจัดการอย่างจำกัด

¹⁸ Ibid., p. 175.

1) หน่วยงานระดับรัฐบาลกลาง

ในการจัดการสิ่งแวดล้อมรัฐบาลกลางจะมีหน้าที่ในการให้อำนาจและออกกฎหมายในบางกรณีโดยจะประสานงานกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลรัฐ เช่น ใน Federal Commission ทั้งสองหน่วยงานจะร่วมกันดำเนินการตามที่กฎหมาย Atomic energy Act และ Precautionary Radiation Protection Act กำหนดไว้โดยกระทรวงต่าง ๆ จะเป็นหน่วยงานสูงสุดที่มีอำนาจจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับของรัฐบาลกลาง โดยจะทำหน้าที่ในการพัฒนานโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและบัญญัติกฎหมายรวมทั้งให้เงินทุนในการปกป้องสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ให้คำแนะนำในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วย ตัวอย่างกระทรวงต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น Federal Ministry of Finance รับผิดชอบเกี่ยวกับค่าเสียหายจากพื้นที่ปนเปื้อนและภาษีสิ่งแวดล้อม Federal Ministry for Transport, Building, and Housing รับผิดชอบเกี่ยวกับการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเลและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง Federal Ministry for Education and Research รับผิดชอบให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและค้นคว้าและพัฒนาการปกป้องสิ่งแวดล้อมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมระดับรัฐบาลกลาง กระทรวงที่เกี่ยวข้องจะจัดตั้งหน่วยงานพิเศษที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะใน 2 ลักษณะ คือ หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค โดยการตรวจสอบและประเมินสถานการณ์และการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม การพิจารณาสาเหตุของมลพิษ การเตรียมข้อมูลในการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ รวมทั้งการเฝ้าระวังปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น Federal Environmental Agency, Federal Agency for Nature Protection, Federal Office for Radiation Protection และหน่วยงานที่พิจารณาออกกฎหมายสิ่งแวดล้อมในบางหน่วยงานอาจทำหน้าที่ทั้งสองลักษณะไปพร้อมกัน เช่น Federal Environmental Agency

ก่อนที่จะมีการจัดตั้ง Federal Environmental Ministry นั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมของเยอรมันประกอบด้วย 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงมหาดไทย (Ministry of the Interior) กระทรวงเกษตร (Ministry of Agriculture) และกระทรวงสาธารณสุข (Ministry of Health) หลังจากนั้นในวันที่ 6 มิถุนายน 1986 (พ.ศ. 2529) จึงได้มีการจัดตั้ง Federal Environmental Ministry เพื่อทำหน้าที่กำหนดและดำเนินนโยบายในการจัดการและการปกป้องดูแลสิ่งแวดล้อมของชาติ รวมทั้งการกำหนดกลวิธีร่วมกับหน่วยงานอื่น ในการออกกฎหมาย และให้ความร่วมมือในระดับนานาชาติ โดยใน Federal Environmental Ministry นั้นจะประกอบด้วย 3 หน่วยงานหลัก คือ องค์กรสิ่งแวดล้อมกลาง (Federal Environmental Agency หรือ Umweltbundesamt) องค์กรอนุรักษ์ธรรมชาติ (Federal Agency for Nature Conservation หรือ Bundesamt für Naturschutz) และสำนักงานปกป้องกัมมันตรังสีกลาง (Federal Office for Radiation Protection หรือ Bundesamt für

Strahlenschutz) นอกจากนี้ Federal Environmental Ministry ยังสามารถขอคำแนะนำจากหน่วยงานที่เป็นกลางหน่วยงานต่าง ๆ ได้ เช่น ทำหน้าที่ให้คำแนะนำในเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Council for sustainable development German Council of Environmental Advisors) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ Federal Environmental Ministry ในการทบทวน พัฒนาและให้ข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์เพื่อสนับสนุนกฎหมายด้านปกป้องผิวดิน และ Committee on Nature and Landscape Conservation ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ Federal Environmental Ministry ในเรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติและทัศนียภาพ

ในส่วนขององค์การสิ่งแวดล้อมกลาง (Federal Environmental Agency) ถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อ 22 กรกฎาคม 1974 (พ.ศ. 2517) โดย German Bundestag เป็นหน่วยงานหนึ่งใน Federal Environmental Ministry ทำหน้าที่ให้ข้อมูลวิทยาศาสตร์ด้านการควบคุมมลพิษทางอากาศ การลดเสียง การปกป้องผิวดิน การจัดการของเสีย การจัดการน้ำ และการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ โดยเฉพาะการเตรียมข้อมูลเพื่อกำหนดกฎระเบียบให้แก่ Federal Environmental Ministry นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการศึกษาและพัฒนามาตรการที่เหมาะสมเกี่ยวกับแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม มาตรการเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ ให้ข้อมูลสิ่งแวดล้อมแก่สาธารณะและให้ความช่วยเหลือรัฐบาลกลางในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment-EIA)

2) หน่วยงานระดับรัฐ (Lander)

Lander เป็นองค์กรหลักในการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดให้สิทธิ Lander ในการออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ หากรัฐธรรมนูญไม่กำหนดให้สิทธินั้นเป็นการเฉพาะแก่รัฐบาลกลางและกำหนดให้กฎหมายของรัฐบาลกลางอยู่เหนือกฎหมายของ Lander รูปแบบของหน่วยงานที่มีอำนาจจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐ รัฐใหญ่ ๆ จะมีอำนาจอยู่ 3 ระดับ คือ หน่วยงานระดับสูง (Ministry Level) หน่วยงานระดับกลาง (Intermediate Level) และหน่วยงานระดับล่าง (Lower Level) แต่ในมลรัฐขนาดเล็กอาจไม่มีอำนาจในบางระดับ หน่วยงานระดับสูงถือเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจสูงสุด มีหน้าที่ดูแลการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมและให้งบประมาณในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการให้คำแนะนำต่อการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบและวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมในระดับของตน สำหรับหน่วยงานระดับกลางสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนบริหารจัดการทั่วไป (General Administration) จะทำหน้าที่ตามคำสั่งของหน่วยงานระดับสูงและให้คำแนะนำปรึกษาแก่หน่วยงานระดับล่าง ในกรณีดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ส่วนบริการจัดการทั่วไปจะรับผิดชอบในการอุทธรณ์ต่อคำตัดสินของ

หน่วยงานระดับล่าง อีกส่วนหนึ่งคือ ส่วนบริหารจัดการพิเศษ (Special Administration) ทำหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคโดยการตรวจสอบและประเมินสถานการณ์สิ่งแวดล้อมตรวจสอบสาเหตุของปัญหามลพิษเตรียมข้อมูลเพื่อจัดทำกฎระเบียบ และปรับปรุงการเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อม และการใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เนื่องด้วย Lander จะมีบทบาทสำคัญในการปกป้องสิ่งแวดล้อมเพราะมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผลหรือมีปัญหา Lander จะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางทราบเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป ตามกฎหมาย Joint Rules of Procedure of the Federal Government กำหนดให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางต้องร่วมมือกับ Lander และก่อนที่จะออกกฎหมายใดที่จะกระทบต่อ Lander จะต้องรับฟังความคิดเห็นของ Lander ก่อน

3) หน่วยงานระดับท้องถิ่น (Municipalities)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้การบริหารจัดการของหน่วยงานระดับท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้วยตนเอง (Self-Government) ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกบุคลากร การจัดองค์กรการวางแผน การออกกฎระเบียบ และการจัดการด้านการเงินและภาษี ในด้านสิ่งแวดล้อม มีสำนักงานต่าง ๆ ในหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อม เช่น Town Planning Office ดูแลเรื่องการวางแผนการใช้ที่ดินการใช้อาคารและการปรับปรุงเมือง Regulatory Office ทำหน้าที่ตรวจจับและตรวจสอบเกี่ยวกับการปกป้องสิ่งแวดล้อมและทำการสอบสวนกรณีฝ่าฝืนกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม หรือ Public Health Office ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายโดยเฉพาะในเรื่องการจัดหาน้ำดื่มและควบคุมวัตถุอันตรายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางและหน่วยงานระดับท้องถิ่นนั้นบังคับตาม Joint Rules of Procedure of the Federal Government ที่กำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานระดับท้องถิ่นก่อนกำหนดกฎหมายใด ๆ ที่กระทบต่อท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างสองหน่วยงานนี้ยังอยู่ในรูปการปรึกษาหารือ การทำงานร่วมกัน หรือการให้เงินทุนสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยและพัฒนาโครงการต่าง ๆ

2.4.3 มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษ

การจัดการสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ขึ้นอยู่กับการใช้กฎหมายเป็นส่วนใหญ่โดยหลักแล้วกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะอยู่ในรูปของรัฐบาลบัญญัติ ประกาศ กฎ และระเบียบ ในปัจจุบันนี้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอยู่จำนวนมาก เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการและการดูแลรักษาน้ำจะประกอบด้วยกฎหมายหลัก ๆ คือ Federal Water Resources Act, Act on the environmental compatibility of washing

and cleaning agents, Federal Immission Control Act กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศและปกป้องสภาพภูมิอากาศและการลดเสียง และมีมาตรการบังคับทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง ทั้งรัฐบาลกลางและ Lander สามารถออกกฎหมายได้ แต่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางจะมุ่งที่การจัดการอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษและเป็นอันตรายรวมทั้งการจัดการมลพิษทางอากาศและผิวดิน และการบำบัดของเสีย ในขณะที่รายละเอียดของกฎหมายในการดูแลรักษาน้ำและธรรมชาติจะเป็นหน้าที่ของ Lander ในบทนี้จะกล่าวถึงมาตรการบังคับทางการปกครองที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม ดังนี้¹⁹

1) อำนาจในการกำกับดูแล (Supervision)

กิจกรรมหรือการดำเนินการของโรงงานใดที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม อำนาจในการดูแลประกอบด้วย การให้เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษตรวจสอบด้วยตนเอง (Self-monitoring) และการให้หน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบผู้ก่อมลพิษโดยครอบคลุมทุกรูปแบบปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหามลพิษทางอากาศ การลดเสียง การสิ้นสะท้อน ความปลอดภัยในโรงงาน วัตถุอันตราย ความร้อน น้ำเสีย และขยะของเสีย Lander จะทำหน้าที่ตรวจสอบสิ่งแวดล้อมประเภทต่าง ๆ รวมทั้งเก็บตัวอย่างมลพิษเพื่อตรวจสอบและวิเคราะห์ ตัวอย่างเช่น การปล่อยอากาศเสียและน้ำเสียจะอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบด้วยตนเองของเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษโดยการรายงานการปล่อยทิ้งอากาศเสียและน้ำเสียแก่เจ้าพนักงานของรัฐ หรือกรณีของการทิ้งของเสียจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้วยวิธีการขออนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจก่อนที่จะทิ้งของเสียรวมทั้งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ภายหลังจากการทิ้งของเสียด้วย หรือกรณีการก่อสร้างอาคารใหม่หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร เจ้าพนักงานของรัฐจะทำการตรวจสอบว่าการดำเนินการดังกล่าวถูกต้องและเป็นไปตามใบอนุญาต ตามกฎหมายหรือไม่ การเข้าไปตรวจสอบนี้ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า อีกทั้งกฎหมายยังให้สิทธิแก่เจ้าพนักงานของรัฐในการเข้าไปในสถานที่ของผู้ก่อมลพิษได้เพื่อเก็บตัวอย่างน้ำเสีย และของเสียไปวิเคราะห์ และกำหนดหน้าที่แก่เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องให้ความร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบดังกล่าว เช่น Federal Water Act มาตรา 40 (3) กำหนดให้เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ ในบางรัฐเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบหากพบว่ามีกรณีฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานของรัฐ

¹⁹ Rainer Fehr. *Supra* note 15. pp. 43-61.

2) อำนาจในการออกคำสั่งเพิ่มเติม (Additional Order)

ในกรณีที่เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานของรัฐอาจมีคำสั่งเพิ่มเติมแก่เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้ชดเชยค่าเสียหาย การให้ปิดโรงงานหรือสถานประกอบกิจการ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าพนักงานของรัฐอาจทำหนังสือเตือนสั่งให้แก่ผู้กระทำผิดกฎหมายก่อนได้ หรือในกรณีที่ผู้กระทำผิดกฎหมายเสนอแผนการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองอาจพิจารณาไม่ออกคำสั่งทางปกครองเพิ่มเติมก็ได้แต่วิธีนี้ไม่เป็นที่ยอมรับในทางปฏิบัติ ลักษณะการออกคำสั่งทางปกครองมีลักษณะหลากหลาย เช่น ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงโรงงาน ปรับปรุง กระบวนการผลิต หรือให้เปลี่ยนเครื่องมืออุปกรณ์ การออกคำสั่งทางปกครองนี้เหตุและผลอาจไม่เป็นสัดส่วนกัน กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามคำสั่งอาจไม่เป็นสัดส่วนกับวัตถุประสงค์ในการออกคำสั่งทางปกครอง แต่การออกคำสั่งทางปกครองโดยให้เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับภาระที่หนักขึ้นเพื่อปกป้องอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนถือได้ว่าเหตุและผลเป็นสัดส่วนกัน ในการพิจารณาออกคำสั่งจะต้องคำนึงถึงลักษณะความผิดปริมาณความผิดและอันตรายที่เกิดขึ้น รวมทั้งระยะเวลาในการแก้ไขและเทคโนโลยีที่มี โดยปกติแล้วในกรณีที่ความผิดนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชนรุนแรงมากนัก คำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่จะเริ่มมีผลบังคับใช้ 1 เดือน นับแต่วันที่ส่งคำสั่ง แต่ในกรณีเร่งด่วนเจ้าพนักงานปกครองอาจสั่งให้คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับใช้ทันทีก็ได้

3) อำนาจในการออกคำสั่งห้าม การปิด และการเคลื่อนย้าย (Interdiction, Shut-down, Removal of plants)

ในกรณีที่ยังคงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานของรัฐหรือกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย Federal Immission Control Act มาตรา 20 (1) ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาสั่งห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการผลิตต่อไป แม้อำนาจตามมาตราดังกล่าวเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐพิจารณาออกคำสั่งได้ แต่ต้องคำนึงถึงหลักความพอเหมาะพอควรด้วย คำสั่งห้ามดำเนินกระบวนการผลิตจะยังคงมีผลสืบไปจนกว่าผู้กระทำผิดจะปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายและคำสั่งของเจ้าพนักงาน หากการสั่งห้ามดำเนินการผลิตยืดเยื้อเกินกว่า 3 ปี การอนุญาตให้ดำเนินกิจการถือว่าสิ้นไป (Federal Immission Control Act ในมาตรา 18 (1)) ในกรณีการปิดและการเคลื่อนย้าย สามารถสั่งได้ตาม Federal Immission Control Act มาตรา 20 (2) หากพบว่าโรงงานนั้นก่อสร้าง ดำเนินการ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยไม่อนุญาต ในกรณียกเว้นอาจอนุญาตให้ดำเนินกิจการต่อไปจนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาตามใบอนุญาต

4) อำนาจในการเรียกคืนใบอนุญาตโรงงาน (Revocation of plant approval)

Federal Immission Control Act มาตรา 21 (1) กำหนดให้มีการเรียกคืนใบอนุญาตได้เมื่อพบสาเหตุตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ค้นพบข้อมูลใหม่ที่ทำให้ไม่สมควรได้รับใบอนุญาตหรือมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขเฉพาะที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตเมื่อเรียกคืนใบอนุญาตแล้วจะส่งผลให้ใบอนุญาตนั้นไม่มีผลทางกฎหมายไปพร้อมกัน เว้นแต่เจ้าพนักงานที่มีอำนาจจะกำหนดให้วันที่ใบอนุญาตที่เรียกคืนนั้นไม่มีผลใช้บังคับเป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ตามในบางกรณี เช่น การเรียกใบอนุญาตคืนเนื่องด้วยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของกฎหมายมาตราดังกล่าวก็กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการที่ถูกเวนคืนใบอนุญาตนั้น ในอัตราเท่ากับมูลค่าของผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการรายนั้นจะได้รับเมื่อใบอนุญาตที่เรียกคืนนั้นยังคงไม่มีผลใช้บังคับเป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ตามในบางกรณี เช่น การเรียกใบอนุญาตคืนเนื่องด้วยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของกฎหมายมาตราดังกล่าวก็กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการรายนั้นจะได้รับเมื่อใบอนุญาตที่เรียกคืนนั้นยังมีผลบังคับใช้ต่อไป ทั้งนี้ ผู้ประกอบการต้องร้องขอให้ชดเชยภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าพนักงานได้ส่งหนังสือขอเวนคืนใบอนุญาต นอกจากนี้ ใน Closed Substance Cycle Waste Management Act มาตรา 33 (1) ยังกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการอนุมัติแผนหรือออกใบอนุญาตในการก่อสร้างสถานที่ทิ้งของเสียมีสิทธิที่จะเรียกคืนใบอนุญาตดังกล่าวจากผู้ประกอบการได้

5) อำนาจในการสั่งปรับ (Administrative Fines)

ค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สำหรับบุคคลธรรมดาสามารถปรับได้ถึง 100,000 DM (51,129.20 ยูโร) และสำหรับความผิดของนิติบุคคลสามารถปรับได้ถึง 1,000,000 DM (511,292 ยูโร) ซึ่งกำหนดไว้เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานรัฐจะกำหนดค่าปรับน้อยกว่าอัตราดังกล่าว ผู้ได้รับคำสั่งปรับอาจอุทธรณ์คำสั่งปรับของเจ้าพนักงานต่อศาลได้ และหากการสั่งปรับไม่เป็นผล เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองสามารถส่งคดีให้อัยการดำเนินการทางอาญาต่อไปได้ ตัวอย่าง บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการสั่งปรับของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น Federal Immission Control Act มาตรา 62 (3) กำหนดกรณีการกระทำความผิดทางปกครองไว้ 2 ประเภท คือ ความผิดที่มีลักษณะรุนแรง เช่น กรณีไม่ขอใบอนุญาตในการก่อสร้างหรือการดำเนินการกระบวนการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความรำคาญต่อสาธารณะหรือต่อผู้ที่อยู่ใกล้เคียง ถือเป็นความผิดที่อาจถูกปรับได้สูงสุด 50,000 ยูโร และกรณีความผิดเล็กน้อย เช่น ไม่แจ้งผลการตรวจวัดให้เจ้าพนักงานที่มีอำนาจทราบหรือไม่เก็บรักษาข้อมูลการตรวจวัดถือเป็นความผิดที่มีโทษปรับสูงสุด 10,000 ยูโร

6) อำนาจในการอนุญาต

กฎหมายเยอรมันกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตไว้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการกำหนดเงื่อนไขต่อการกระทำต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การอนุญาตสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ การขอใบอนุญาตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Environmental Permit) และใบอนุญาตเรื่องน้ำ (Water Permit) กับการขออนุมัติแผน (Plan Approval) ตัวอย่างการขอใบอนุญาตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น การขอใบอนุญาตตาม Federal Immission Control Act กำหนดให้การก่อสร้างและการติดตั้งที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลเสีย หรือก่อให้เกิดความรำคาญต่อสาธารณะหรือผู้อยู่ใกล้เคียง รวมทั้งการก่อสร้างที่ทิ้งของเสียและระบบบำบัดของเสียและการปล่อยมลพิษจะต้องได้รับใบอนุญาตโดยวิธีการในการขออนุญาตจะประกอบไปด้วยวิธีการหลัก ๆ คือ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ยกเว้นข้อมูลอันเป็นความลับทางการค้าหรือข้อมูลลับอื่นที่รับฟังความคิดเห็นต่อโครงการที่ขอรับอนุญาต การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการเผยแพร่การให้ใบอนุญาตให้สาธารณะรับทราบ ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวข้างต้นอยู่ภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด 7 เดือนซึ่งสามารถขยายระยะเวลาการดำเนินการออกไปได้ หากไม่สามารถพิจารณาคำขอภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว อาจเนื่องด้วยเอกสารไม่เพียงพอ นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดระยะเวลาที่ประชาชน ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียกับโครงการหรือไม่ สามารถคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่ขอใบอนุญาตได้เป็นเวลาประมาณ 2 อาทิตย์ คำตัดสินที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตจะต้องพิจารณาจากคำขอและเอกสารที่เกี่ยวข้องของผู้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาต คำแนะนำของที่ปรึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่กฎหมายกำหนดให้สามารถขอรับคำแนะนำได้และความคิดเห็นและข้อคัดค้านของประชาชน หากผู้ยื่นคำร้องได้แสดงให้เห็นว่าสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ได้ทั้งหมด กฎหมายกำหนดให้ต้องออกใบอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้อง ใบอนุญาตจะไม่มีกำหนดระยะเวลา แต่มีเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามในระหว่างการก่อสร้างและการดำเนินการสำหรับการขอใบอนุญาตเรื่อง (Water Permit) นั้น จะแตกต่างกันจากการขออนุญาตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้น้ำที่สำคัญ เช่น การปล่อยทิ้งน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ (Federal Water Act มาตรา 6a และ 7a (1) กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการขออนุญาต) ดังนั้นหากต้องการก่อสร้างโรงงานที่ต้องปล่อยทิ้งน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะแล้วจะต้องดำเนินการขออนุญาตทั้งใบอนุญาตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและใบอนุญาตในเรื่องน้ำ

การขออนุมัติแผน (Plan Approval) มักจะต้องทำในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้พื้นที่และการใช้พื้นที่ นั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของพื้นที่นั้น เช่น กฎหมายก่อสร้างและประกอบกิจการพื้นที่ทิ้งของเสีย (Closed Substance Cycle Waste Management Act มาตรา 31 (2)

การทำถนนระยะยาว (Highways Act มาตรา 17) กฎหมายก่อสร้างทางรถไฟและสนามบิน (Federal Railways Act มาตรา 36 และ Air Traffic Act มาตรา 8) โดยวิธีการในการขออนุมัติจะคล้ายกับวิธีการในการขออนุญาต กล่าวคือ หลัก ๆ จะประกอบด้วยการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะยกเว้นข้อมูลอันเป็นความลับทางการค้าหรือข้อมูลลับอื่น การรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการที่ขออนุมัติ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการเผยแพร่ผลการพิจารณา²⁰

7) อำนาจในการริบทรัพย์สิน (Confiscation)

Regulatory Offenses Act มาตรา 22 กำหนดในการริบทรัพย์สินในกรณีข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมว่าสามารถกระทำได้แต่ต้องมีบทกฎหมายกำหนดอำนาจให้กระทำได้ชัดเจน ดังเช่น Closed Substance Cycle Waste Management Act ในมาตรา 62 กำหนดให้สามารถริบทรัพย์สินหากเกิดการกระทำความผิดของกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 61 (1) ข้อ 2a ก่อสร้างหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ทิ้งของเสียโดยไม่รับอนุมัติแผนการจัดการหรือไม่ได้รับใบอนุญาต ข้อ 3 รวบรวมหรือขนส่งของเสียโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ข้อ 4 การขนส่งของเสียในลักษณะตัวแทนโดยไม่ได้รับใบอนุญาต หรือข้อ 5 ฝ่าฝืนมาตราต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ เช่น มาตรา 6 (1) หรือมาตรา 27(3) ทั้งนี้ สิ่งของที่สามารถริบได้นั้นต้องเป็นสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนกฎระเบียบหรือเป็นสิ่งของที่ถูกใช้หรือประสงค์ที่จะใช้ หรือเพื่อเตรียมการที่จะกระทำความผิด ยิ่งไปกว่านั้น Criminal Code มาตรา 75 และ Regulatory Offenses Act มาตรา 29 ยังกำหนดให้สามารถริบทรัพย์สินของบุคคลตามกฎหมายหรือของหุ้นส่วนทางธุรกิจได้หากตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดของกฎหมายซึ่งกำหนดให้สิทธิในการริบทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวได้

3. กฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของราชอาณาจักรไทย

ในประเทศไทยได้มีนักวิชาการและนักกฎหมายให้ความหมายของคำว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ไว้ดังนี้ เกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา²¹ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือวิธีการที่ผู้อนุมัติโครงการสามารถใช้วิเคราะห์เพื่อคาดการณ์ดูว่ากิจการหรือแผนงานตามโครงการ

²⁰ Vanclay F. (1999). *Social Impact Assessment, in international handbook of Environmental Impact Assessment*. Petts, J (ed.), Blackwell Science. p. 22-23.

²¹ เกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. (2531). *ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. หน้า 1.

พัฒนาประเทศจะมีผลเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ทั้งทางด้านกายภาพนิเวศวิทยาและทางด้าน การใช้ประโยชน์คุณภาพชีวิตของมนุษย์จากเดิมก่อนที่จะมีโครงการ ใดๆ และการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างไร เพื่อจะได้หามาตรการหรือแนวทาง ในการป้องกันและแก้ไขต่อไป ส่วน ศาสตราจารย์ ดร. นิวัติ เรืองพานิช²² กล่าวว่า การประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการวิเคราะห์และประเมินผลโครงการพัฒนาว่าจะเกิดความเปลี่ยนแปลง หรือผลกระทบอย่างไรบ้างหากดำเนินการตามโครงการพัฒนานั้น เพื่อจะได้หามาตรการป้องกัน แก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนจะอนุญาตให้ดำเนินการตามโครงการพัฒนานั้น ได้ ส่วนศาสตราจารย์ ดร. เกษม จันทร์แก้ว²³ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือกิจกรรมในการ จำแนกและการคาดคะเนผลกระทบก่อนดำเนินโครงการพัฒนาโดยให้แนวทางแก้ไขผลกระทบ ที่จะเกิดขึ้นและระบบตรวจสอบเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ใช้เพื่อจำแนกและคาดคะเน ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมตลอดจนการเสนอแนะมาตรการในการ แก้ไขผลกระทบและแผนงานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในระหว่างการก่อสร้างและ การดำเนินโครงการ

ส่วนในต่างประเทศได้มีการให้ความหมายของคำว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ไว้ดังนี้

ศูนย์วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของมหาวิทยาลัยแมนเชสเตอร์ ได้ให้ความหมายของ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่า การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง การประเมินผล กระทบอันอาจเกิดจากโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตาม ธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น การประเมินผลจะต้องทำโดยมีการปรึกษาหารือและ เข้าร่วมกันซึ่งผลจากการประเมินดังกล่าวจะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาก่อนที่จะมีการ ตัดสินใจว่าโครงการที่เสนอมายกให้ดำเนินการไปได้หรือไม่

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการ คาดคะเนผลกระทบในทุกด้านที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม เพื่อจะได้ กำหนดมาตรการหรือแนวทางในการป้องกันและแก้ไขก่อนอนุญาตให้ดำเนินการตามโครงการ หรือกิจกรรมนั้น ดังนั้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่

²² นิวัติ เรืองพานิช. (2534). *นิเวศวิทยาทรัพยากรธรรมชาติ*. กรุงเทพฯ: คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 63.

²³ เกษม จันทร์แก้ว. (2543). หลักการและวิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. *วารสารครูปริทัศน์*, 16 (กรกฎาคม-กันยายน 2543), หน้า 63.

ถูกนำมาใช้ประกอบการประเมินและการวิเคราะห์โครงการหรือกิจการบางประเภทที่มีศักยภาพ ความเสี่ยงค่อนข้างสูง ด้วยเหตุผลที่ว่า การจะทำอะไรงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากจะเป็นรายงานที่ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบจากโครงการที่จะเกิดแก่ระบบ ทรัพยากรธรรมชาติ สังคม และเศรษฐกิจอย่างครบถ้วนแล้ว รายงานดังกล่าวนี้ยังต้องประเมินผลกระทบที่จะเกิดต่อกระบวนการผลิตทดแทนทางธรรมชาติและคุณภาพของสิ่งแวดล้อมตาม ธรรมชาติอีกด้วย ดังนั้น การจัดทำรายงานประเภทนี้จึงต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อย่างสมบูรณ์ เพื่อให้การปรับปรุงแก้ไขในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดการตัดสินใจและการประเมินของ เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะข้อมูลเหล่านี้สามารถนำไปใช้ทำนายปัญหา ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตและสามารถใช้ในการวิเคราะห์หาช่องทางในการปฏิบัติงานที่ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมซึ่งอาจทำได้ว่าอย่างน้อยที่สุดรายงานนี้ก็สามารถบ่งชี้แนวทางที่ จะเป็นวิธีการหลีกเลี่ยงการทำร้ายหรือสร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและทำให้ระบบ ทรัพยากรธรรมชาติหรือระบบนิเวศตามธรรมชาติต้องสูญเสียความสมบูรณ์ไปซึ่งผลที่จะเกิดขึ้น ตามมาก็คือทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องหรือที่ เรียกว่าเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยไม่ขัดแย้งกับแนวนโยบายการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีการวางแผนอย่างเหมาะสมประเทศต่างๆ จึงนำมาตราการการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาใช้

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับประเทศไทยในอดีตยังไม่มีกำหนดให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิตาม กฎหมายแต่อย่างใด แต่เนื่องด้วยอิทธิพลจากการตื่นตัวของนานาประเทศในการเรียกร้องสิทธิใน สิ่งแวดล้อม อีกทั้งการที่ประเทศต้องเผชิญกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นระยะ ๆ อันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม จึงเป็นเหตุให้รัฐหันมาสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยได้มีการ นำเอาแนวความคิดในเรื่องของการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในหมวดว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก็ได้บัญญัติให้รัฐพึงรักษาสภาพแวดล้อม และนอกจากนี้รัฐได้ออกพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่ทางสิ่งแวดล้อม ฉบับแรก ต่อจากนั้นก็ยังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีบทบัญญัติ ที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมในมาตรา 78 และในช่วงที่มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แห่งชาติ พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2521 และฉบับ พ.ศ. 2522 โดยตราพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้นใช้บังคับแทน

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการนำเอาแนวความคิด ในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมากที่สุดอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รวมเอาสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมเข้ามาไว้ด้วยกัน โดยมีจุดมุ่งหมายหลักคือ การให้สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่แก่ประชาชนชาวไทยที่จะเข้ามามีส่วน ร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม ของบุคคลในการมีชีวิตท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพและมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56 วรรคแรก) และได้กำหนดภาระหน้าที่ให้กับรัฐที่ จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และคุ้มครอง คุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและจำกัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อ สุขภาพอนามัยสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน (มาตรา 79) เมื่อรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้เช่นนี้ จึงถือได้ว่าเป็น การรับรองสิทธิของประชาชนชาวไทยที่จะมีชีวิตอยู่อย่างปกติสุขภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิด อันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้าง กลไกหรือวิธีการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยใช้สิทธิของตนผ่านองค์กรใหม่คือ องค์กรอิสระ มาตรา 56 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ได้ให้ห้้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทน สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะสังเกตได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ ความสำคัญกับภาคประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมและชัดเจนขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะการจัดให้มีองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์และสถาน ประโยชน์ให้แก่ทุกฝ่าย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมโดยถูกต้องตามหลักการ แนวคิด และทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (มาตรา 66) สิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 67) สิทธิที่จะได้รับข้อมูล

ข่าวสารก่อนการอนุญาตดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น (มาตรา 57) และยังคงมีองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกหรือวิธีการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อีกด้วย

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนย่อมในจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 42) และกำหนดหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 57) และสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น (มาตรา 58) เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ตัดกลไกหรือวิธีการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมผ่านองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมออกไป ทั้ง ๆ ที่องค์การดังกล่าวจะมีส่วนช่วยให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง และทำหน้าที่ประสานประโยชน์ทุก ๆ ฝ่าย

แต่อย่างไรก็ตาม การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมิได้เพิ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 แต่ได้มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 ดังจะได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หัวข้อถัดไป

3.2 ประกาศพระราชโองการให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ภายในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน

สำหรับยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

ข้อ 4.2.4 การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งทางบกและทางทะเล เพื่อให้ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งทางบกและทางทะเล สามารถดำรงอยู่ได้ มีความอุดมสมบูรณ์ และเป็นประโยชน์ต่อประชาชน สังคม รวมถึงประเทศชาติอย่างยั่งยืน โดยส่งเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งของกองทัพ หน่วยงาน

เกี่ยวข้อง และภาคประชาชน ให้สามารถพัฒนาสมรรถนะภาพของประเทศ ควบคู่ไปกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการสมุทรภิบาลในการบริหารจัดการ ปกป้อง และดูแลรักษาผลประโยชน์ทั้งหมดของชาติ เสริมสร้างและบริหารจัดการความมั่นคงทั้งชายแดนทางบก ทะเลอาณาเขต และเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยอย่างบูรณาการและเป็นระบบรวมไปถึงการพัฒนาระบบเฝ้าตรวจติดตาม ระบบตรวจคนเข้าเมือง การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกและการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาเขตแดนทางทะเล สร้างเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐมีบทบาทและขีดความสามารถที่เหมาะสม มีการดำเนินการต่าง ๆ และสอดคล้องดูแลอย่างต่อเนื่อง กำหนดพื้นที่อนุรักษ์อย่างถูกต้องและเป็นระบบ สร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชนในเรื่องการให้ความสำคัญกับฐานทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของประเทศ การจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม ตลอดถึงแนวพระราชดำริในการอนุรักษ์ พัฒนาฟื้นฟู ป้องกัน และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ จนเกิดความรัก ห่วงแหนง และมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างเข้มแข็งยั่งยืน

ข้อ 4.4.3 การร่วมมือทางการพัฒนากับประเทศเพื่อนบ้าน ภูมิภาค โลก รวมถึงองค์กร ภาครัฐและที่มิใช่ภาครัฐ เพื่อให้ความมั่นคงในภาพรวมทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และโลก มีการพัฒนาไปสู่สันติสุขอย่างแท้จริง เป็นรูปธรรม และยั่งยืน โดยผลักดันส่งเสริมให้การดำเนินการและความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นไปตามหลักการปฏิบัติสากล กฎหมาย และความตกลงระหว่างประเทศ พร้อมคำนึงถึงความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรัฐต่อรัฐ เอกชนต่อเอกชน และประชาชนต่อประชาชน สร้างเสริมความร่วมมือกับนานาชาติในการป้องกันและระงับภัยคุกคามทุกรูปแบบ พร้อมพัฒนาความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทุกระดับของอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง อาเซียน รวมถึงระหว่างมิตรประเทศในกรณีเกิดวิกฤตการณ์สำคัญ อาทิ ความอดอยากภัยพิบัติขนาดใหญ่ ฯลฯ ส่งเสริมบทบาทของไทยในเวทีความมั่นคงระหว่างประเทศและการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติให้นานาชาติตระหนักและให้การยอมรับถึงความสำคัญ รวมไปถึงการเสริมสร้างพลังบวกหรืออำนาจแบบนุ่มนวลของไทย โดยอาศัยการส่งเสริมและเผยแพร่ภาพลักษณ์ที่ดี และวัฒนธรรมประเพณีไทยปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ศาสตร์พระราชา ความนิยมวิถีไทย สีนค้ำไทย ฯลฯ ผ่านความสัมพันธ์ทุกรูปแบบทุกระดับและทุกช่องทาง

3.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเริ่มมีกำหนดไว้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศประเภทและขนาดโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 17 แต่ก็มีได้ออกประกาศ

ดังกล่าวแต่อย่างไร จนกระทั่งปี พ.ศ. 2524 ได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 14 กรกฎาคม 2524 ได้กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจำนวน 10 ประเภท ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 พร้อมทั้งได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติถึงเรื่องการทำใบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในหมวด 3 ส่วนที่ 4 ตั้งแต่มาตรา 46 ถึงมาตรา 51 โดยเนื้อหาครอบคลุมทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หลักเกณฑ์วิธีการระเบียบปฏิบัติแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กระบวนการขั้นตอนการเสนอและพิจารณารายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน หน่วยงานที่มีอำนาจในการพิจารณารายงานระยะเวลาในการตรวจสอบและพิจารณารายงานผล การพิจารณารายงานและกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้ในรายงาน และให้นำมาตรการดังกล่าวไปกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต รวมทั้งการขอและการออกใบอนุญาตคุณสมบัติของผู้ชำนาญการศึกษผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะมีสิทธิ์ทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนแนวทางในการดำเนินการของหน่วยงาน อนุญาต และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3.4 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดประเภทและขนาดโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 46 โดยกำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งปัจจุบันมีการออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ

รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจำนวน 3 ฉบับ คือ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเรื่องกำหนดประเภทและขนาดของ โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 จำนวน 11 โครงการ ประกาศกระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535 จำนวน 8 โครงการ และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วน ราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539 เพิ่มเติมอีกสามโครงการรวมเป็น 22 โครงการ

ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2555 ซึ่งมีทั้งสิ้น 35 ประเภท แต่มีลำดับที่ 1.5 โครงการเหมืองแร่ โลหะทุกขนาด และลำดับที่ 26.2 โครงการสนามบิณน้ำทุกขนาด ที่กำหนดให้จัดทำเป็นรายงาน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE) ซึ่งเป็นการตรวจสอบ เบื้องต้นถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการที่เสนอ โดยใช้ข้อมูลเบื้องต้นที่มีอยู่ หรือข้อมูลที่สามารหาได้ทันที ทำให้ทราบว่าต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ต่อหรือไม่ และภายหลังได้มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไข และเพิ่มเติมโครงการต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมถึง 10 ฉบับ โดยประกาศฯ ฉบับที่ 6 เพิ่มประเภทโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน EIA เพิ่มเติม คือ ประเภทอุตสาหกรรมผลิต ถ่าน ไม้ (ทุกขนาด) รวมมีประเภทโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน EIA ทั้งหมด 36 ประเภท

4. รูปแบบองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

4.1 องค์กรอิสระในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ประเทศไทยได้เริ่มประกาศใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งได้กำหนดให้มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น มีอำนาจหน้าที่เสนอนโยบายและความเห็นเกี่ยวกับการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการที่อาจส่งผลเสียหายต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อม

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2521 ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มิได้มีการระบุให้แน่ชัดเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ บางเรื่อง จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ ดังนั้น จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงโดยได้ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ชัดเจนและรัดกุมขึ้นกว่าเดิม รวม 3 ประการ คือ

- 1) กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับ โครงการพัฒนาของรัฐและกิจกรรมบางประเภทของเอกชน
- 2) ให้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่มีได้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการใด ตลอดจนการกำหนดวิธีการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 3) ดำเนินการในด้านการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในกรณีที่ถูกเงินสำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสามารถเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อเอื้ออำนวยต่อการบริหารสิ่งแวดล้อม และแก้ไขอุปสรรคและข้อขัดข้องในทางปฏิบัติได้

ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงกฎหมายสิ่งแวดล้อมออกเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในส่วนของการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏใน ส่วนที่ 4 มาตราที่ 46 ถึง มาตราที่ 51

4.2 ความเป็นมา

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น คณะกรรมการได้เสนอผลการดำเนินการเกี่ยวกับ การจัดตั้งองค์การอิสระต่อรัฐมนตรี โดยได้เสนอแนวทางเพื่อจัดตั้งองค์การอิสระออกเป็น 2 ระยะ กล่าวคือ ระยะแรก ได้เสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระใน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. เพื่อจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นเพื่อให้ความเห็นประกอบการพิจารณาการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง เป็นการชั่วคราว ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำร่างระเบียบดังกล่าวเสนอนายกรัฐมนตรีลงนาม และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2553 ระยะที่สอง ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระ ตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การอิสระเป็นการถาวร ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2553 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน

โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นไปเพื่อประกอบพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรง แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจากการประสานงานภายในกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับแจ้งว่าได้ส่งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 13 หน่วยงาน เพื่อให้ความเห็นประกอบ ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพลังงาน กระทรวงพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณ²⁴

4.3 ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ. ที่เสนอ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรคสอง เสนอ มีหลักการและสาระสำคัญ ดังนี้

1) กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การอิสระ

(1) องค์ประกอบ

กำหนดให้มีองค์การอิสระขึ้นหนึ่งองค์การ ประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ โดยให้องค์การดังกล่าวประกอบด้วย คณะกรรมการจำนวนสิบสามคน ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกสิบสองคน ซึ่งมาจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อและได้รับการเลือกจากองค์การเอกชนจำนวนหกคน และจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อและได้รับการเลือกจากสถาบันอุดมศึกษาจำนวนหกคน ซึ่งในจำนวนดังกล่าว ต้องมาจากด้านสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและด้านสุขภาพ ด้านละสองคน

(2) การได้มาซึ่งคณะกรรมการองค์การอิสระ

กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดการคัดเลือกจำนวนยี่สิบสี่คน ประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนซึ่งเลือกกันเองจำนวนสามคน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเลือกกันเองจำนวนสามคน และผู้แทนภาครัฐจำนวนหกคน และผู้แทนองค์การอิสระอื่น จำนวนสองคน คือ ผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหนึ่ง คน และผู้แทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

²⁴ ฉัฐพล เข็นสมุท. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3. หน้า 82.

จำนวนหนึ่งคน โดยให้คณะกรรมการจัดการคัดเลือกกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการรับสมัคร และการตรวจสอบคุณสมบัติ รวมทั้งวิธีการประชุม ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิสมัครและเสนอชื่อของบุคคล ต้องมีระยะเวลาการดำเนินงานมาไม่น้อยกว่าสามปีในวันที่สมัคร

ให้คณะกรรมการจัดการคัดเลือกประกาศรับสมัครการเสนอชื่อองค์การเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาเป็นระยะเวลาอย่างน้อยสิบห้าวัน กำหนดให้องค์การเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาสามารถเสนอรายชื่อผู้แทนของตนได้ไม่เกินสามชื่อ โดยต้องมาจากด้านสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ด้านละหนึ่งคน

ให้คณะกรรมการจัดการคัดเลือกดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันครบกำหนดรับสมัคร

ให้คณะกรรมการจัดการคัดเลือกจัดให้มีการประชุมผู้ซึ่งผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ เพื่อมาคัดเลือกกันเองให้ได้คณะกรรมการอิสระตามจำนวนที่กำหนด โดยผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อซึ่งมีสิทธิเลือกบุคคลผู้อยู่ด้านเดียวกับตนได้คนละหนึ่งชื่อ

ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดจำนวนสองคนแรกในแต่ละด้านจำนวนสิบสองคน เป็นกรรมการองค์การอิสระ และบุคคลดังกล่าวประชุมกันเองเพื่อเลือกประธานกรรมการ และให้บุคคลในบัญชีรายชื่อสำรองในด้านเดียวกับประธานซึ่งได้รับคะแนนลำดับถัดไปนั้นมาเป็นกรรมการแทนผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นประธานกรรมการ

ให้ประธานกรรมการจัดการคัดเลือกเสนอรายชื่อกรรมการองค์การอิสระต่อ นายกรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งและประกาศรายชื่อในราชกิจจานุเบกษา

(3) วาระการดำรงตำแหน่ง

กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันประกาศรายชื่อในราชกิจจานุเบกษา แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ โดยเมื่อครบเวลาสองปีของการดำรงตำแหน่ง ให้มีการจับสลากเพื่อให้กรรมการจำนวนหกคน ยกเว้นประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่ง โดยผู้ที่ต้องพ้นจากตำแหน่งต้องประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาด้านละสามคน ทั้งนี้ ต้องมาจากด้านสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และด้านสุขภาพด้านละหนึ่งคน

(4) อำนาจหน้าที่

(4.1) ให้ความเห็นประกอบการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง

(4.2) ส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และองค์การเอกชน และสถาบันอุดมศึกษาให้มีส่วนร่วมในกระบวนการให้ความเห็นขององค์การอิสระ

(4.3) ส่งเสริมให้มีการศึกษาด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพที่จำเป็นต่อการให้ความเห็นขององค์การอิสระ

(4.4) เสนอแนะต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการปรับแก้ประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง

(4.5) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อและตรวจสอบคุณสมบัติหรือบุคคลที่ไม่มีลักษณะต้องห้าม เพื่อให้ความเห็นประกอบของคณะกรรมการองค์การอิสระ

(4.6) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ วิธีการรับรองสถานภาพและคุณสมบัติขององค์การเอกชน สถาบันอุดมศึกษา และนิติบุคคลหรือคณะบุคคลที่สามารถให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการองค์การอิสระในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง

(4.7) เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็น รวมทั้งส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการองค์การอิสระได้

(5) ค่าตอบแทน

ให้ประธานคณะกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความเห็นขององค์การอิสระ

ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดส่งรายการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ

ให้คณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อพิจารณาให้ความเห็นภายในหกสิบวัน

ให้คณะกรรมการองค์การอิสระส่งความเห็นให้แก่หน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาก่อนการอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการ ในกรณีที่โครงการหรือกิจกรรมใดเป็นโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้ส่งความเห็นให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

หากคณะกรรมการองค์การอิสระมิได้จัดความเห็นให้หน่วยงานภายในหกสิบวัน ให้หน่วยงานดำเนินการในขั้นตอนต่อไปตามที่เห็นสมควร

ให้คณะกรรมการองค์การอิสระและอนุกรรมการที่คณะกรรมการองค์การอิสระแต่งตั้งอาจ เข้าร่วมสังเกตการณ์ หรือเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนการจัดทำรายงาน

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งอาจให้ข้อเสนอแนะต่อเจ้าของโครงการ คณะกรรมการชำนาญการ หน่วยงานผู้อนุมัติหรือผู้อนุญาตและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตามที่ ต้องการ

(6) การตั้งสำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระ

กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ โดยให้สำนักงานมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของคณะกรรมการองค์การอิสระ โดยมีประธานกรรมการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบกิจการทั่วไปของคณะกรรมการองค์การอิสระ

ให้ประธานกรรมการ โดยความเห็นของคณะกรรมการองค์การอิสระแต่งตั้ง เลขาธิการสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง โดยมีรองเลขาธิการตามจำนวนที่ คณะกรรมการอิสระกำหนด

เงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของเลขาธิการหรือรองเลขาธิการ ให้คณะกรรมการองค์การอิสระดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(7) บทเฉพาะกาล

ในระยะเริ่มแรก ให้คณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การ อิสระตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการจัดการคัดเลือกเพื่อให้ได้ องค์การอิสระในเก้าสิบวัน

การดำเนินการที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการขององค์การอิสระที่จัดตั้งขึ้นตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ให้ดำเนินการต่อไปจนสิ้นสุดกระบวนการ

ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงาน ขององค์การอิสระจนกว่าจะมีการจัดตั้งสำนักงานองค์การอิสระและมีงบประมาณสนับสนุน การดำเนินงานอย่างเพียงพอ