

บทที่ 1

บทนำ



สิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นปัญหาของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1960 ประเด็นสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญประเด็นหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้อาจพิจารณาได้จากมีการหยิบยกประเด็นสิ่งแวดล้อมเข้าไปรวมไว้ในระเบียบวาระการประชุมทางการเมือง ทั้งในหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานที่ไม่ใช่เป็นของรัฐบาล (non-governmental organization) หรือทั้งในระดับภายในประเทศ และระดับระหว่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่นในระดับประเทศในปี ค.ศ.1970 มีปฏิบัติการของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1969 (the National Environmental Policy Act of 1969), ในกรณีของประเทศต่างๆ อีกหลายประเทศก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่นกัน เช่น แคนาดา ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี ไอร์แลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน และอีกหลายประเทศในกลุ่มประเทศโลกที่สาม¹ ส่วนการปฏิบัติการปกป้องสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานที่ไม่ใช่เป็นของ

¹D.J. Briggs, The State of the Environment in the European Community 1986 (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1987), p.32.

รัฐบาลก็มีเป็นจำนวนมาก เช่นมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ (Wildlife Fund Thailand under the Royal Patronage of H.M. the Queen)² นอกจากนี้ยังมีการหาแนวทางร่วมกันเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศ เช่น มีความร่วมมือกันในกรอบของความสัมพันธ์แบบทวิภาคีระหว่างสหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียตในการทำข้อตกลงระหว่างประเทศร่วมกันว่าจะอนุรักษ์และปกป้องพันธุ์ปลาลาซาลมอนในแม่น้ำแปซิฟิกเหนือและในทะเลแบเร็นตส์³ หรือการดำเนินงานร่วมกันโดยอาศัยกรอบขององค์การในระดับภูมิภาค เช่น ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามร่วมกันในการทำข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยเรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติและแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติใน ปี ค.ศ. 1985 (ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources) ซึ่งในข้อตกลงฉบับนี้มีการกล่าวถึงประเด็นการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 14 ด้วยเช่นกัน* หรือกรณีประชาคมยุโรปได้บัญญัติกฎหมายบังคับไว้ร่วมกันในเรื่องข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยแนวทางการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มาจากโครงการเอกชนและโครงการสาธารณะ (Council Directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and

²กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, ทำเนียบองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2537), หน้า 2 - 3.

³Edward J. Perkins, "New Dimensions in Foreign Affairs : Public Administration Theory in Practice," Public Administration Review 50 (July 1990): 491.

*Prof. Alexandre Kiss, "เรื่องกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และกฎหมายสิ่งแวดล้อมในสหภาพยุโรป," บรรยาย ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 3 กุมภาพันธ์ 2538.

private projects on the environment) ปี ค.ศ. 1985* หรือการดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยกรอบขององค์การระหว่างประเทศ เช่นสหประชาชาติให้ความสนใจเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา และได้มีการจัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศขึ้นที่กรุงสตอกโฮล์ม เมื่อ ปี ค.ศ. 1972 ซึ่งการประชุมครั้งนี้ได้นำไปสู่การจัดตั้งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP)⁴ นอกจากนี้สหประชาชาติยังได้จัดการประชุมสุดยอดว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาขึ้น (the United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) ที่กรุงริโอเดอจาเนโร (Rio de Janeiro) ประเทศบราซิล ในระหว่างวันที่ 3 - 14 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1992⁵ ในองค์การที่ปรึกษาทางด้านพาณิชย์นาวีระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Maritime Consultative Organization: IMCO) ซึ่งเป็นองค์การการเดินเรือแห่งโลกได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับการไหลของน้ำฝนเชื้อเพลิงลงสู่ทะเล ในกรณีขององค์การอนามัยโลก (the World Health Organisation: WHO) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการรักษาน้ำ และสภาวะแวดล้อมตามชายฝั่งทะเล ในกรณีขององค์การอาหารและเกษตร (Food and Agriculture Organisation: FAO) ได้เน้นศึกษาเกี่ยวกับน้ำ พืช และการควบคุมการใช้ยาฆ่า

*ดูในภาคผนวก ค, หน้า 141-163.

⁴สมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทย, เรื่องน้ำเกี่ยวข้องกับสหประชาชาติ (กรุงเทพมหานคร: บริษัทโรงพิมพ์เทคนิค 19, 2533), หน้า 56.

⁵Joseph C. Wheeler, "The Practical Implications of the Earth Summit," The Courier: Africa-Caribbean-Pacific European Community 133 (May - June 1992): 4.

แมลง เป็นต้น⁶ หรือการดำเนินการร่วมกันขององค์กรเอกชนในระดับระหว่างประเทศ เช่น กลุ่มกรีนพีซ องค์กรแคร์นานาชาติ (Care International in Thailand) สถาบันคณะกรรมการเพื่อการวิจัยและการจัดการดินสากล (International Board for Soil Research and Management)⁷

จากตัวอย่างข้างต้นจะพบว่า สิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นประเด็นปัญหาซึ่งมีความสำคัญ ปัญหาหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน ดังในบทความของดร.จาริต ตั้งศภักดิ์ที่เขียนไว้ว่า "ผลกระทบของยุคโลกาภิวัตน์ (globalization) จะทำให้ประเด็นสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ"⁸ อีกทั้งยังมีหลายคนกล่าวว่าในทศวรรษ 1990 ซึ่งเป็นช่วงสิ้นสุดสงครามเย็นนี้ จะเป็นช่วงต่อไปของความกังวลในเรื่องการพัฒนาและเรื่องสิ่งแวดล้อม⁹

⁶Christopher Horn, Martin P. von Walterskirchen, and Joerg Wolff, Umweltpolitik in Europa (Switzerland: Verlag Huber & Co. AG, 1973), pp. 262 - 263.

⁷กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, ข้างแล้ว, หน้า 81-86.

⁸Charit Tingsabadh, "What ASEAN Might Learn from EU Environmental Management," Paper presented at 2nd International conference on the Future of ASEAN - EU Relations : Challenges from the Asia - Pacific Region, Bangkok, Thailand, 9-10 February 1995.

⁹Andrew Hurrell and Benedict Kingsbury, The International Politics of the Environment (Oxford: Clarendon Press, 1992), p.21.

หากจะพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้ประเด็นสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญและนับวันประเทศต่าง ๆ ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากยิ่งขึ้น จนกระทั่งเรื่องสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น อาจกล่าวได้ว่าเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาข้ามพรมแดน กล่าวคือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะในประเทศใดประเทศหนึ่ง หากแต่สามารถขยายตัวจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งได้ โดยอาศัย อากาศ น้ำ รวมทั้งมนุษย์เป็นสื่อพาหนะ เช่น อุบัติเหตุการระเบิดของโรงงานพลังงานนิวเคลียร์เชอร์โนบีล (Chernobyl) ในปี ค.ศ. 1986 ได้ส่งผลกระทบต่อสารกัมมันตภาพรังสีที่เป็นอันตรายต่อมนุษย์ พืชและสัตว์ สามารถแผ่เข้าไปยังประเทศซึ่งอยู่ไกลเคียงได้ อีกทั้งปัญหาบางปัญหามีความรุนแรงถึงขนาดที่ไม่สามารถจะแก้ไขในรูปให้กลับคืนมาได้ อาทิ การสูญพันธุ์ของพืชและสัตว์ และนอกจากนี้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเรื่องหนึ่งยังสามารถเป็นต้นเหตุให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกเรื่องหนึ่งได้ เช่น ปัญหาขยะจากโรงงานอุตสาหกรรม อาจเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาดินเน่าเสีย ดังกรณีโรงงานพลังงานนิวเคลียร์เชอร์โนบีลระเบิดทำให้ 20 % ของพื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตรถูกปนเปื้อนด้วยสารกัมมันตภาพรังสี ส่งผลให้ดินในบริเวณดังกล่าวเสื่อมสภาพไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก¹⁰ รวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมยังอาจเป็นสาเหตุนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศได้ เช่นการที่ญี่ปุ่นนำกากนิวเคลียร์ไปทิ้งที่ประเทศอาร์เจนตินาอาจเป็นสาเหตุไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไม่ดีระหว่างสองประเทศ¹¹ หรือการที่สหรัฐฯ ไม่ร่วมลงนามในอนุสัญญาเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ เนื่องจากเกรงว่าอนุสัญญานี้บังคับกล่าว จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเติบโตของอุตสาหกรรมสหรัฐฯ

¹⁰Alexandre Kiss and Dinah Shelton, Manual of European Environmental Law (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), p. 181.

¹¹นิตยสารโลกสีเขียว 1 (มีนาคม - เมษายน 2535): 51.

ในขณะที่มีประเทศต่าง ๆ ร่วมลงนามถึง 153 ประเทศ¹² ประเทศอื่น ๆ อาจจะกล่าวต่าหนังสือรัฐฯ ได้ว่าไม่มีความจริงจังต่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม

จากลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความสำคัญในตัวของมันเอง ทำให้ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับประเด็นสิ่งแวดล้อมว่าควรมีการแก้ไขปัญหาร่วมกันในระดับนานาชาติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการปกป้องสิ่งแวดล้อมได้ทันทั่วทั้งที่โดยการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมนับตั้งแต่อดีตมา มีการบัญญัติกฎหมายในประเทศ แต่เนื่องจากเป็นวิธีแก้ไขปัญหาที่ไม่เพียงพอเพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาข้ามชาติตั้งได้กล่าวไปแล้ว ดังนั้นจึงมีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกันในระดับระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศก็ยังคงอาจเป็นวิธีที่กระทำได้ยาก เช่นในการลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศอาจมีบางประเทศไม่ร่วมลงนามหรือแม้ว่ามีการลงนามแล้ว แต่ไม่มีกลไกใดจะดูแลตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามและหากมีการละเมิดกฎหมายก็ไม่มีกลไกที่ทำหน้าที่ลงโทษ¹³ จากปัญหาของแนวทางในการแก้ไขปัญหา ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าน่าจะให้มาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาระดับภูมิภาคดูบ้าง อย่างน้อยก็เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ เนื่องจากความร่วมมือกันแก้ไขปัญหาระดับภูมิภาคมีสมาชิกที่ร่วมกันแก้ไขปัญหายู่หลายประเทศร่วมกัน ทำให้เป็นการแก้ไขปัญหานจุดที่ไม่เล็กลงเกินไปดัง เช่นการแก้ไขในระดับประเทศ อีกทั้งไม่เป็นจุดที่ใหญ่เกินไปเหมือนการแก้ไขปัญหาระดับระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะในระดับภูมิภาคมีกลไกซึ่งมีอำนาจควบคุมจัดการหากมีการละเมิดกฎหมาย ดังนั้นการแก้ไขปัญหามสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคร่วมกันจึงน่าสนใจศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหามสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรปภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป

¹²สยามจดหมายเหตุ 17 (10 - 16 กรกฎาคม 2535): 783.

¹³Katrien Debeuckelaere, "International environmental law in 1992: A whistle-stop tour," The Courier: Africa-Caribbean-Pacific European Community 133 (May-June 1992): 59.

ประชาคมยุโรป

เนื่องจากความน่าสนใจของการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหของประชาคมยุโรป ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาในประเด็นดังกล่าว โดยศึกษากรณีเฉพาะ เรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และในการศึกษานี้ผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นว่าประชาคมยุโรปในการอธิบายเรื่องการศึกษา เนื่องจากเรื่องการศึกษาเกิดใน ปี ค.ศ. 1985 ซึ่งยังอยู่ในช่วงเวลาของประชาคมยุโรป

สหภาพยุโรป (European Union) เป็นคำซึ่งเรามักได้ยินอยู่ในปัจจุบัน ส่วนคำว่าประชาคมยุโรปเป็นคำซึ่งเราได้ยินในช่วงต้นทศวรรษ 1970 อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะมีการเรียกว่าสหภาพยุโรปหรือประชาคมยุโรป (European Community) ทั้งสองคำนี้ก็คือการกล่าวถึงองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคนั่นเอง หากแต่จะต่างกันก็แต่เฉพาะการแสดงให้เห็นถึงช่วงเวลาของการเกิดและการคงอยู่ขององค์การ และจุดมุ่งหมายหลักของแต่ละช่วงเวลาเท่านั้น กล่าวคือสหภาพยุโรปเพิ่งถูกก่อตั้งโดยสนธิสัญญามาสทริชต์ (Maastricht Treaty) ในปี ค.ศ. 1991 ในขณะที่ประชาคมยุโรปเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1967 สหภาพยุโรปถือเป็นขั้นตอนของการพัฒนาที่ก้าวหน้าไปข้างหน้าอีกขั้นหนึ่งของประชาคมยุโรป ที่มีจุดมุ่งหมายคือเน้นให้มีการปฏิบัติการทางการเมืองและการเงินให้กระชับยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังเน้นให้มีการปฏิบัติการร่วมกันทั้งทางด้านนโยบายต่างประเทศและนโยบายความมั่นคงอีกด้วย¹⁴ ในขณะที่ประชาคมยุโรปเป็นขั้นตอนการพัฒนาซึ่งเกิดก่อนขั้นตอนการพัฒนาของสหภาพยุโรป ประชาคมยุโรปได้เน้นการรวมกลุ่มทางการเมืองและเศรษฐกิจ แต่ยังไม่มุ่งเป้าหมายจะให้มีการปฏิบัติการทางด้านนโยบายต่างประเทศ และการดูแลเรื่องความมั่นคงและความปลอดภัยร่วมกัน แต่อย่างไรก็ตามทั้งประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปต่างก็มีกลไกการบริหารที่เหมือนกัน เพราะสหภาพยุโรปได้รับอิทธิพลจากประชาคมยุโรปในเรื่องการจัดองค์กรบริหารงาน องค์กรการบริหารงานดังนี้คือ รัฐสภายุโรป

¹⁴William J Stewart and Rebecca Wallace, Butterworths Guide to the European Communities (London: Butterworth & Co (Publishers) Ltd., 1992), pp. Maastricht Treaty-93-98.

สภารัฐมนตรี คณะกรรมาธิการ ศาลยุติธรรม¹⁵ กลไกการบริหารทั้ง 4 นี้มีลักษณะเฉพาะตัวซึ่งทำให้ประชาคมเป็นมากกว่าองค์การระหว่างรัฐบาล เนื่องจากกลไกเหล่านี้มีสถานะทางกฎหมายและมีอำนาจเป็นของตนเอง¹⁶ ที่สำคัญคือประชาคมอาศัยกลไกเหล่านี้ในการจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

ความร่วมมือในการรักษาสุขภาพแวดล้อมในประชาคมยุโรป

สิ่งแวดล้อมถูกถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประเทศต่าง ๆ จึงพยายามร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา ประชาคมยุโรปก็เช่นเดียวกันกับประเทศอื่นที่มีความพยายามร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยการพัฒนาแนวความคิดมาเป็นลำดับ จนกระทั่งมีการบัญญัติกฎหมายร่วมกัน แต่ก่อนที่จะมีกฎหมายเข้าร่วมกันนั้นมีสิ่งผลักดันที่สำคัญที่ทำให้ประเทศสมาชิกในประชาคมยุโรปหันมาให้ความสนใจกับการหาแนวทางร่วมกันในการแก้ไขปัญหาสุขภาพแวดล้อมของประชาคมยุโรปโดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศในยุโรปได้รับความเสียหายจากสงครามเป็นอย่างมาก ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปจึงเร่งพัฒนาตนเองทั้งทางด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม โดยปราศจากการดูแลเรื่องสภาพแวดล้อมควบคู่ไปด้วย ยุโรปจึงประสบกับปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมทั้งทางด้านดิน น้ำ อากาศล้วนแต่เป็นพิษ สภาพป่าไม้ถูกทำลายจากฝนกรด อุบัติเหตุจากโรงงานที่เมือง Seveso ของอิตาลี ใน ปี ค.ศ. 1976 อุบัติเหตุที่เกิดจาก

¹⁵อรณี นวลสุวรรณ, พัฒนาการของประชาคมยุโรป ตั้งแต่ ค.ศ. 1980 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 30-34.

¹⁶Emile Noël, Working Together - the Institutions of the European Community (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992), p. 5.

การขนส่งทางเรือ ซึ่งส่งผลต่อสภาพแวดล้อมทางทะเล เช่นกรณี Amoco Cadiz ในปี ค.ศ. 1978 ซึ่งทำให้เกิดมลพิษตามชายฝั่งทะเล และส่งผลกระทบต่อปลา และนกทะเล การใช้ที่ดิน ในการทำการเกษตรในทางที่ผิดจนทำให้เกิดการเสื่อมของดิน และไม่สามารถใช้เพาะปลูกได้ ปัญหาการจับปลามากเกินไป จนเกือบทำให้พันธุ์ปลาหลายชนิดเกือบสูญพันธุ์¹⁷

จากปัญหาสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปได้พยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการบัญญัติกฎหมายในแต่ละประเทศสมาชิกเอง รวมทั้งร่วมกันบัญญัติข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิก และร่วมกันบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีผลใช้บังคับรัฐสมาชิกทุกรัฐ ในประชาคม โดยบัญญัติออกมาในรูปของกฎข้อบังคับ (regulations) และข้อกำหนดแนวทาง (directives) โดยในระยะแรก ๆ ของการบัญญัติกฎหมายร่วมกันนั้น มักจะบัญญัติออกมาในรูปของข้อกำหนดแนวทางเฉพาะเรื่องไป เช่นข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยเรื่องอากาศ ข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยเรื่องน้ำ ข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยเรื่องดิน เรื่องขยะ เรื่องเสียง อาทิจำกัดแนวทางว่าด้วยเรื่องการปล่อยควันเสียออกจากรถจักรยานยนต์ (Council Directive 70/220/EEC - Emissions from Motor Vehicles) ซึ่งกำหนดให้ลดปริมาณการปล่อยก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ (nitrogen oxides)¹⁸ เพื่อลดปัญหามลพิษในอากาศ ฯลฯ แต่ต่อมาปี ค.ศ. 1985 ประชาคมยุโรปได้บัญญัติข้อกำหนดแนวทางร่วมกันว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ข้อกำหนดแนวทางนี้มีลักษณะพิเศษกว่าข้อกำหนดแนวทางอื่นและถือเป็นจุดเปลี่ยนของการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม ในแง่ที่ข้อกำหนดแนวทาง

¹⁷Briggs, *op.cit.*, p.3.

¹⁸Commission of the European Communities, European Community Environment Legislation: Volume 2 Air (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992), p. xxvi.

ฉบับนี้จะได้รับการอนุมัติจากสภารัฐมนตรี (Council of Ministers) ได้นั้นกินเวลายาวนานถึงกว่า 5 ปี นับตั้งแต่คณะกรรมการเสนอข้อเสนอรื้อถอนนี้ต่อสภารัฐมนตรี ใน ปี ค.ศ. 1980 และสภารัฐมนตรีอนุมัติใน ปี ค.ศ. 1985 ซึ่งถือได้ว่าระยะเวลาดังกล่าวยาวนานกว่าข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการปกป้องสิ่งแวดล้อมฉบับอื่น อีกทั้งข้อกำหนดแนวทางนี้ได้มีการนำประเด็นสิ่งแวดล้อมเข้ากับนโยบายต่าง ๆ ของประชาคม เช่น นโยบายเกษตร อุตสาหกรรม น้ำมัน ด้านพลังงาน ขนส่ง การท่องเที่ยว กล่าวคือก่อนที่จะโครงการของเอกชน หรือโครงการสาธารณะ ตามที่ระบุในข้อกำหนดแนวทางนี้ จะได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้จะต้องได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ทางราชการ สาธารณชน และรัฐสมาชิกซึ่งคาดว่าจะได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากโครงการที่กำลังจะได้รับการอนุมัติเสียก่อน หากมีการตรวจสอบว่าโครงการผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็จะได้ไม่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการ ก็เท่ากับเป็นการปกป้องไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในหลายด้านทั้งด้านดิน น้ำ อากาศ สารเคมี และครอบคลุมไปถึงการปกป้องไม่ให้เกิดปัญหามลภาวะต่อมรดกทางวัฒนธรรมอีกด้วย* ดังนั้นข้อกำหนดแนวทางนี้จึงแตกต่างจากข้อกำหนดแนวทางในอดีต ซึ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดสภาพสิ่งแวดล้อมเป็นพิษแล้ว

จากที่กล่าวมาข้างต้น อาจถือได้ว่าข้อกำหนดแนวทางนี้ เป็นข้อกำหนดแนวทางการร่วมมือระดับภูมิภาคที่สำคัญ มีคุณค่าในการศึกษา เนื่องจากข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้มีเนื้อหาสาระซึ่งแสดงว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติการทางด้านสิ่งแวดล้อม และสิ่งสำคัญที่น่าสนใจศึกษาคือ ทำอย่างไรประชาคมยุโรปจึงสามารถร่วมมือกันในระหว่างประเทศสมาชิกในการบัญญัติข้อกำหนดแนวทางร่วมกันฉบับนี้ขึ้นได้ทั้งนี้เมื่อมีการอนุมัติแล้ว รัฐสมาชิกต้องนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในรัฐของตนเท่ากับว่ากฎหมายประชาคมมีอำนาจเหนือรัฐ อีกทั้งจากเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้มีผลกระทบต่อเจ้าของโครงการหลายด้านเช่น เกษตร อุตสาหกรรม ว่าก่อนที่จะขออนุมัติโครงการจะต้องทำตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่ซับซ้อนและเหตุใดจึงสามารถบัญญัติข้อกำหนดแนวทางนี้ มีวิธีการหรือการตัดสินใจอย่างไร

*ดูในภาคผนวก ค., มาตรา 3, หน้า 147.

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป เพื่อใช้เป็นพื้นฐานความเข้าใจงานประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาการตัดสินใจในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยการใช้การบัญญัติข้อกำหนดแนวทาง (Directives) ร่วมกัน ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายของประชาคมยุโรป
3. เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานของประชาคมยุโรปในเรื่องสิ่งแวดล้อมว่ามีปัจจัยอะไรที่เป็นแรงผลักดันให้สมาชิกในประชาคมยุโรปสามารถร่วมมือกัน จนกระทั่งอนุมัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ในปี ค.ศ. 1985
4. เพื่อใช้เป็นแนวทางตัวอย่าง สำหรับใช้ในการพัฒนาความร่วมมือกันแก้ไขปัญหามลพิษในระดับระหว่างประเทศ โดยอาศัยตัวแบบวิธีการดำเนินงานเหนือรัฐ ซึ่งประชาคมยุโรปใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษในภูมิภาคกลุ่มประเทศสมาชิก

ขอบเขตการศึกษา

ศึกษากลไกที่มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องการบัญญัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีดังนี้ คือ คณะกรรมาธิการ (The Commission) รัฐสภายุโรป (The European Parliament) และสภารัฐมนตรี (The Council of Ministers)

ช่วงเวลาที่ศึกษาอยู่ในช่วงปี ค.ศ. 1977-1988 สาเหตุที่เริ่มศึกษาจากปี ค.ศ. 1977 ก็เนื่องจากในปีดังกล่าวเป็นปีที่คณะกรรมาธิการเริ่มมีการเสนอเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อสภารัฐมนตรี แต่ก็ยังไม่ได้รับการอนุมัติ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1985 สภารัฐมนตรีจึงยอมรับและอนุมัติให้มีการบัญญัติข้อกำหนดแนวทางนี้ และในปี ค.ศ. 1988

ประเทศสมาชิกประชาคมต้องนำข้อกำหนดแนวทางนี้ไปปฏิบัติ เป็นกฎหมายภายในรัฐสมาชิกให้
เสร็จภายในปี ค.ศ. 1988

ขอบเขตการศึกษาจะเน้นสาเหตุที่ทำให้ประชาคมยุโรป สามารถอนุมัติข้อกำหนดแนว
ทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาจากโลกที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ
ในช่วงเวลาดังกล่าว

กรอบความคิด

ประชาคมยุโรปเป็นตัวแสดงในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งมีความก้าวหน้า
มากในการปกป้องสิ่งแวดล้อมร่วมกัน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากประเทศสมาชิกในประชาคมตระหนัก
ร่วมกันว่าการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมอาจสำเร็จลุล่วงไปได้ ถ้าหากไม่มีความร่วมมือระหว่าง
ประเทศ ประชาคมยุโรปจึงร่วมมือกันในทุกประเทศสมาชิกทั้งในรูปแบบของความร่วมมือพหุภาคี
(multilateral cooperation) และความร่วมมือกันทั้งภูมิภาค กล่าวคือ ทุกประเทศร่วม
กันในการบัญญัติกฎหมายร่วมกัน อาทิ ประชาคมร่วมกันบัญญัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการ
ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปี ค.ศ. 1985

หากจะพิจารณาว่าอะไรเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ประชาคมยุโรป สามารถประสบความสำเร็จ
ในการร่วมกันบัญญัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
ผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นต้องศึกษาจากโลก ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจร่วมกันในการบัญญัติ
กฎหมายออกมาร่วมกัน เนื่องจากคำกล่าวดังต่อไปนี้ คือ "เราไม่อาจละเลยสถาบันหรือโลก
และตัวแปรทางการเมืองซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทั่วไปของประชาคม ในกรณีของ
นโยบายสิ่งแวดล้อมก็เช่นเดียวกันกับนโยบายอื่นของประชาคมที่ได้อิทธิพลจากโลกต่าง ๆ ดัง

กล่าว"19 ในประชาคมยุโรปโลกซึ่งเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจในเรื่องสิ่งแวดล้อมนี้ดังต่อไปนี้ คือ คณะกรรมาธิการ สภารัฐมนตรี รัฐสภายุโรป และกลไกย่อยอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป มาตรา 130S*

จากกลไกทั้ง 4 ซึ่งมีความสำคัญในการตัดสินใจในการอนุมัติข้อกำหนดแนวทาง ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถนำแนวทางต่าง ๆ ดังต่อไปนี้มาใช้ประกอบการอธิบายได้ดังต่อไปนี้

(1) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) สามารถนำมาใช้ได้ เนื่องจากทฤษฎีนี้กับเรื่องการศึกษาที่มีความสอดคล้องกันนั่นเองที่ว่าต่างก็เป็นการศึกษาสถาบัน กล่าวคือในเรื่องที่ศึกษาอยู่ อานาจอในการตัดสินใจอยู่ที่สถาบันกลไกทั้ง 4 ที่กล่าวแล้ว ส่วนทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นทฤษฎีที่ศึกษาเกี่ยวกับการตัดสินใจของกลุ่มสถาบันต่าง ๆ ในการร่วมกันตกลงหาทางเลือกร่วมกันก่อนที่จะตัดสินใจ²⁰

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นทฤษฎีเชิงพฤติกรรม ศึกษา รูปแบบพฤติกรรมของกลุ่ม²¹

¹⁹Eckard Rehbinder, Environmental Protection Policy Integration Law Series Europe and the American Federal Experience (Berlin: Walter de Gruyter, 1985), p. 256.

*ดูในภาคผนวก ก., หน้า 119.

²⁰พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎี และแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1970 - ปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 32 - 40.

²¹Louis F. Weschler, "Public Choice Methodological Individualism in Politics," Public Administration Review 42 (1982): 289.

และให้ความสำคัญกับการสนับสนุนให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการการบริหาร นอกจากนี้ทางเสื่อสภาธารณะยังเน้นการตัดสินใจในเรื่องการแบ่งสรรประโยชน์ว่า ธรรมชาติการตัดสินใจของสถาบันสามารถชักนำปัจเจกบุคคลให้ละทิ้งความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนแล้วหันมาร่วมกันในการหามาตรการใหม่สำหรับใช้ในการแบ่งสรรประโยชน์อีกครั้ง การเพิ่มศักยภาพของการแบ่งสรรประโยชน์ร่วมกันอีกครั้ง อาจทำได้โดยการจัดตั้งอนุสัญญาขึ้น²² เรื่องที่ศึกษาจึงสอดคล้องกับทฤษฎีนี้ในแง่ที่ว่า กลไกหรือสถาบันสามารถชักจูงใจให้รัฐสมาชิกละทิ้งความเห็นแก่ตนจนกระทั่งสามารถดำเนินการร่วมกัน ในการบัญญัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้

นอกจากนั้น ถ้าผลลัพธ์ของการเลือกแนวทางปรากฏว่ามีกลุ่มที่เบี่ยงเบนไปจากกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความต้องการร่วมกัน กลุ่มต่าง ๆ ที่มีความต้องการร่วมกันอาจพยายามแก้ไขข้อมูลแล้วส่งไปยังกลุ่มที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน การแนะนำทางเลือกใหม่นี้อาจจะนำไปสู่หนทางที่กลุ่มที่มีความต้องการร่วมกันสามารถบรรลุผลสำเร็จ เช่น คณะกรรมาธิการ รัฐสภายุโรป และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม เห็นพ้องกันในขณะที่สภารัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับการให้มีข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ในที่สุดข้อกำหนดแนวทางดังกล่าวก็ออกมาได้ เนื่องจากคณะกรรมาธิการได้ปรับปรุงและนำเสนอทางเลือกใหม่ ซึ่งนำไปสู่การยอมรับของสภารัฐมนตรีในขณะเดียวกันเป้าหมายหลักของคณะกรรมาธิการยังคงอยู่ การดำเนินงานในลักษณะนี้จึงทำให้ความต้องการร่วมกันในการที่จะบัญญัติข้อกำหนดแนวทางของคณะกรรมาธิการ รัฐสภายุโรปและคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมบรรลุผลสำเร็จ กล่าวคือมีการอนุมัติให้บัญญัติข้อกำหนดแนวทางดังกล่าว

กรอบความคิดที่นำมาเพื่อศึกษาเพิ่มเติมจากทฤษฎีทางเสื่อสภาธารณะ คือ แนวทาง

²²Dennis Mueller, Public Choice, 1989, p. 463.

การดำเนินงานระหว่างรัฐบาล (intergovernmentalism) และแนวทางการดำเนินงานแบบเหนือรัฐ (supranationalism) เนื่องจากทั้ง 2 กรอบแนวคิดนี้เน้นศึกษากลไกหรือสถาบันที่มีส่วนในการตัดสินใจจึงสอดคล้องกับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ซึ่งศึกษากลไกซึ่งรวมตัวในลักษณะกลุ่มสถาบันที่มีส่วนในการตัดสินใจเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ทั้ง 2 แนวโน้มจะสอดคล้องกับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะแล้ว กรอบทั้ง 2 ดังกล่าวยังช่วยตอบคำถามเรื่องการศึกษาได้เป็นอย่างดี ซึ่งทฤษฎีทางเลือกสาธารณะยังตอบไม่ครบว่าข้อกำหนดแนวทางนี้ถูกบัญญัติออกมาโดยอาศัยการดำเนินงานแบบใดระหว่างการดำเนินงาน ซึ่งคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกหรือแนวทางการดำเนินงานระหว่างรัฐบาลกับการดำเนินงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมหรือแนวทางการดำเนินงานเหนือรัฐ

(2) แนวทางการดำเนินงานแบบระหว่างรัฐบาล (intergovernmentalism)

หลักการของแนวทางการดำเนินงานระหว่างรัฐบาลมีลักษณะดังนี้

(2.1) โดยส่วนใหญ่เน้นนโยบายหลัก ๆ ที่เกี่ยวกับสาธารณชน - รวมทั้งกิจการต่างประเทศการป้องกันประเทศ นโยบายเศรษฐกิจในระดับมหภาค (macroeconomic policy) นโยบายการเงินและการคลัง นโยบายการศึกษา นโยบายที่เกี่ยวกับกิจการภายใน นโยบายด้านสุขภาพอนามัยของประชาชน นโยบายทางกระบวนการยุติธรรม - อำนาจการตัดสินใจในนโยบายเหล่านี้จะยังคงอยู่ที่ระดับชาติ แม้ว่าแต่ละรัฐจะมีการปรึกษาหารือและร่วมมือกับรัฐสมาชิกอื่นในสหภาพยุโรป (European Union) ในนโยบายต่าง ๆ เหล่านี้ก็ก็ตาม แต่ในขั้นตอนของการตัดสินใจขั้นสุดท้าย รัฐสมาชิกนั้นเองที่จะตัดสินใจด้วยตนเองว่าจะทำอย่างไร

(2.2) ประธานของรัฐบาลหรือหัวหน้ารัฐบาล จะอยู่ในที่ประชุมสุดยอดซึ่งเรียกว่า "สภายุโรป" (European Council) ซึ่งเป็นที่ประชุมของหัวหน้ารัฐบาลรัฐ

สมาชิก และในที่ประชุมสุดยอดนี้เอง จะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการนำทิศทางทั่วไปของนโยบาย และจะจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของนโยบายของสหภาพยุโรป และมีเพียงไม่กี่กรณี ที่ในที่ประชุมสุดยอดจะตัดสินใจโดยอาศัยการลงมติคะแนนเสียงส่วนาใหญ่ (majority voting)

(2.3) รัฐมนตรีของรัฐสมาชิก ซึ่งอยู่ในสภารัฐมนตรี เป็นผู้ตัดสินใจอนุมัติในกฎหมายของสหภาพยุโรปภายใต้สนธิสัญญาสหภาพยุโรป การตัดสินใจหลักบางเรื่องอาศัยการลงคะแนนเสียงแบบเอกฉันท์ (unanimity) การลงคะแนนเสียงข้างมากที่กำหนดไว้เป็นพิเศษ (qualified majority) ใช้บ้างในบางครั้ง แต่โดยมากแล้วมีความพยายามที่จะใช้การออกเสียงแบบมติเอกฉันท์ ถ้ารัฐสมาชิกแสดงให้เห็นเป็นที่ชัดเจนว่ารัฐสมาชิกเชื่อว่าผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญของรัฐสมาชิกอยู่ในภาวะที่เสี่ยงหรือผลประโยชน์แห่งชาติอาจถูกคุกคามเป็นต้น

(2.4) คณะกรรมาธิการ และรัฐสภายุโรป ซึ่งโดยเปรียบเทียบกับกันในการเมืองจะมีลักษณะของความเป็นองค์กรเหนือรัฐมากกว่าในที่ประชุมสภายุโรป และสภารัฐมนตรี ถ้าคณะกรรมาธิการและสภายุโรป ถูกจำกัดบทบาทในด้านอำนาจการตัดสินใจของตน กล่าวคือกำหนดนโยบายใด ๆ ซึ่งสมาชิกสภารัฐมนตรีไม่ต้องการไม่ได้

(3) แนวทางการดำเนินงานแบบเหนือรัฐ (supranationalism)

หลักการของแนวทางการดำเนินงานแบบเหนือรัฐ มีลักษณะดังนี้

(3.1) คณะกรรมาธิการอาจจะต้องเสนอข้อเสนอบ้างที่ประชุมสภายุโรป และสภารัฐมนตรีเพื่อทำให้ทั้ง 2 องค์กรเป็นผู้ตัดสินใจหลัก แต่คณะกรรมาธิการเองเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจเป็นของตนเองในงานที่เป็นกิจวัตรประจำวัน และในความเป็นจริงหากพิจารณาในเชิงปริมาณคณะกรรมาธิการได้เป็นผู้ออกกฎหมายของประชาคมโดยส่วนมาก

(3.2) ในสภารัฐมนตรี การตัดสินใจโดยการลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากเป็นเรื่องธรรมดา ทั้งนี้เนื่องจากการมีรัฐบัญญัติยุโรปตลาดเดี่ยว (Single European

Act) ได้เพิ่มบทบาทของการออกเสียงด้วยคะแนนเสียงข้างมาก (majority voting)

(3.3) รัฐสภายุโรปอาจไม่พอใจฐานะของตนตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่สิ่งที่ไม่ควรมองข้าม คือ อิทธิพลของรัฐสภายุโรปในการตัดสินใจเพิ่มขึ้นหลังจากมีรัฐบัญญัติยุโรป ตลาดเดียว

(3.4) ผลของการบังคับใช้ให้เป็นไปตามการตัดสินใจ เป็นสิ่งสำคัญของลักษณะเหนือรัฐของสหภาพยุโรป กล่าวคือ สหภาพยุโรปจะไม่ได้ชื่อว่ามีลักษณะเหนือรัฐเลย ถ้าการตัดสินใจของตนไม่มีอำนาจในการผูกมัด ในความเป็นจริงไม่ใช่ทุกกรณีที่สหภาพยุโรปมีอำนาจผูกมัดรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตาม แต่ก็มีหลายกรณีที่สหภาพยุโรปมีอำนาจบังคับ เช่น ในกรณีกฎหมายของสหภาพยุโรป เป็นกฎหมายซึ่งรัฐสมาชิกต้องรับไปออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ภายในรัฐของตนเอง ดังนั้นในกรณีที่ดังกล่าวกฎหมายของประชาคมจะอยู่ในฐานะที่เหนือกว่ากฎหมายแห่งชาติสมาชิก และเมื่อเกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น หรือเกิดความขัดแย้งระหว่างกฎหมายของประชาคมและกฎหมายแห่งชาติขึ้น อำนาจในการตัดสินคดีในขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่ศาลยุติธรรมของประชาคม ไม่ใช่ศาลแห่งชาติ²³

นอกจากนี้หากพิจารณาคำกล่าวที่ว่า "การดำเนินการแบบเหนือรัฐ คือ กระบวนการหรือรูปแบบการตัดสินใจในรูปแบบของการปรองดองและการหาข้อตกลง โดยวิธีประนีประนอม ซึ่งจะเป็นการยกระดับให้ผลประโยชน์โดยส่วนรวมอยู่ในฐานะที่ดีขึ้น"²⁴ เราก็สามารถสรุปได้ว่าข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นการดำเนินงานแบบ

²³Neill Nugent, The Government and Politics of the European Union (England: The Macmillan Press Ltd. 1994), pp. 431 - 435.

²⁴Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann, The New European Community Decision Making and Institutional Change (USA: Westview Press, 1991), p. 15.

เหนือรัฐ เนื่องจากข้อกำหนดแนวทางนี้อาศัยใช้การประนีประนอมกันระหว่างกลไกต่าง ๆ และ
 ไม่มีการลงคะแนนเสียงยับยั้ง ตามลักษณะของการดำเนินงานตามแนวทางการลงมติด้วยคะแนน
 เสียง เอกฉันท์การใช้มติคะแนนเสียง เอกฉันท์ เป็นขั้นตอนการเจรจาหาข้อตกลงกันจนกว่าทุก
 ฝ่ายจะเห็นพ้องต้องกันหมด และสิ่งสำคัญที่สุดคือสิ่งที่สอดคล้องกับคำกล่าวข้างต้นคือข้อกำหนดแนวทางนี้
 ได้ว่ามีประโยชน์ช่วยแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์โดยส่วนรวมที่ประชาคมยุโรปจะได้รับ รัฐสมาชิก
 จึงได้ร่วมกันลงนามอนุมัติให้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดแนวทาง

ในความเป็นจริง ทั้งการดำเนินงานโดยอาศัยโครงสร้างองค์กรทางการเมืองแบบ
 เหนือชาติและโครงสร้างทางองค์กรแบบความร่วมมือระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล ต่างก็มีการแปร
 ขันต่อสู้อันโดยต่างฝ่ายต่างพยายามมีอิทธิพลเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง เช่น องค์กรเหนือชาติเข้าไปมี
 บทบาทเกี่ยวข้องกับองค์กรทางการเมืองระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล เพื่อรวมเข้าเป็นองค์กรชุด
 เดียว เป็นองค์กรเหนือชาติหมด ในขณะที่เกี่ยวกับโครงสร้างของสหภาพทางการเมืองในรูปแบบ
 ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล ป้องกันมิให้องค์การเหนือชาติมารวม ดังนั้นการที่เราจะ
 ทราบได้ว่าประชาคมยุโรปสามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับระหว่างประเทศได้ โดยอาศัย
 วิธีการดำเนินงานแบบใดเป็นแนวทาง เราต้องทราบถึงกรอบการตัดสินใจในกระบวนการ
 นิติบัญญัติของกลไกต่าง ๆ ของประชาคมยุโรปก่อน เนื่องจากข้อกำหนดแนวทางนี้ถูกบัญญัติใน ปี
 ค.ศ. 1985 ดังนั้นกระบวนการนิติบัญญัติกฎหมายคือ กระบวนการปรึกษาไม่ใช่กระบวนการความ
 ร่วมมือ (cooperation procedure) ซึ่งมีขึ้นในปี ค.ศ. 1987

ขั้นตอนของกระบวนการปรึกษา (consultative procedure) เริ่มจากคณะ
 กรรมการ ซึ่งดำเนินงานมีอิสระอย่างเต็มที่ ไม่ต้องฟังคำสั่งจากรัฐบาลของประเทศใด ทำ
 หน้าที่จัดทำข้อเสนอ โดยต้องดำเนินการปรึกษากับผู้แทนของรัฐบาลประเทศสมาชิก ซึ่งเรียกว่า
 "คณะกรรมการผู้แทนถาวรเสียก่อน" และนำไปปรึกษากับรัฐสภายุโรปก่อนที่สภารัฐมนตรีจะ
 ตัดสินใจ

จากกรอบดังกล่าวสิ่งที่จะใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ขั้นตอนในแต่ละขั้นโดยเริ่มจาก คณะกรรมาธิการ ซึ่งมีทั้งหมด 17 คน มีความเห็นพ้องต้องกันโดยอาศัยหลักคะแนนเสียงส่วนใหญ่ ธรรมดา (simplified majority voting) ในการเสนอข้อเสนอกเกี่ยวกับการประเมินผล กระทบต่อสิ่งแวดล้อมขึ้นก่อนสภารัฐมนตรีจะตัดสินใจ ต้องปรึกษารัฐสภายุโรปก่อน ซึ่งในรัฐ สภายุโรปนี้มีการแบ่งตามการรวมกลุ่มกันตามอุดมการณ์ทางการเมือง ในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 8 กลุ่ม ดังนี้คือ กลุ่มสังคมนิยม (Socialist Group) กลุ่มคริสเตียนเดโมแครต ซึ่งตั้งเป็นพรรค ประชาชนยุโรป (Group of European People's Party) กลุ่มเสรีนิยมประชาธิปไตยและ กลุ่มปฏิรูป (Liberal and Democratic Group) กลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตยยุโรป (Group of the European Democratic Alliance) กลุ่มสายรุ้ง (Rainbow Group) และกลุ่ม ยุโรปขวา (Group of European Right) โดยดูความคิดเห็นและการลงคะแนนเสียงว่ารัฐ สภายุโรปมีความเห็นอย่างไร และพิจารณาคะแนนเสียงของสภารัฐมนตรี จนกระทั่งออกเป็นข้อ กำหนดแนวทางว่าด้วยเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และพิจารณาขั้นตอนในแต่ละ ขั้นตอนก่อนที่จะออกมาเป็นข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ว่ามี การลอบบี้ในระหว่างขั้นตอนหรือไม่

สมมติฐานในการศึกษา

ข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นผลผลิตของวิธีการ คำนึงงานแบบเหนือรัฐ (Supranational Approach) ไม่ใช่เป็นผลผลิตของวิธีการคานึง งานระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล (Intergovernmental Approach) ตามประเพณีของข้อ ตกลงระหว่างประเทศหรือกลุ่มประเทศ

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาจากเอกสาร (documentary research) โดยอาศัยข้อมูลดังนี้

1. ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นต้น (primary source) อันได้แก่ สนธิสัญญาโรมที่ก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ข้อกำหนดแนวทาง (Directive) ของประชาคมยุโรปที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการศึกษา
2. ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นสอง (secondary source) อันได้แก่ หนังสือวารสาร ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ
3. สัมภาษณ์บุคคลที่มีความรู้และบุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป และไปทำวิจัยสนามที่มหาวิทยาลัยไฟร์บวร์ก (Freiburg University) และมหาวิทยาลัยทูบิงเงิน (Tuebingen University) ประเทศเยอรมนี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผู้ที่สนใจนโยบายสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป จะได้ทราบถึงข้อมูลพื้นฐาน อาทิ วิธีการดำเนินการในการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป ในลักษณะของการบัญญัติเป็นข้อกำหนดแนวทาง (Directive) และได้ทราบรายละเอียดของการตัดสินใจของกลไกต่าง ๆ ในประชาคมในเรื่องข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
2. อาจใช้เป็นกรณีตัวอย่างให้แก่ องค์กรภูมิภาค และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ในการดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมว่าจะทำอย่างไร หรือมีแนวทางอย่างไรในการปฏิบัติการ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในกลุ่มประเทศสมาชิก

วิธีการเสนอเรื่อง

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง สิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นปัญหาของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประชาคมยุโรป ความร่วมมือในการศึกษาสภาพแวดล้อมในประชาคมยุโรป วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตการศึกษา กรอบความคิด สมมติฐาน วิธีดำเนินการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 นโยบายสิ่งแวดล้อมในประชาคมยุโรป กล่าวถึง สภาพสิ่งแวดล้อมยุโรป ก่อนปี ค.ศ. 1971 การรักษาสภาพแวดล้อมภายในกรอบของประชาคมยุโรป ข้อกำหนดแนวทางของประชาคมยุโรปว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้การรักษาสภาพแวดล้อมร่วมกันเป็นไปได้

บทที่ 3 กลไกและการตัดสินใจในประชาคมยุโรป กล่าวถึง คณะกรรมาธิการ สภารัฐมนตรี รัฐสภายุโรป ขั้นตอนของการบัญญัติข้อกำหนดแนวทาง

บทที่ 4 การตัดสินใจในเรื่องข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กล่าวถึง บทบาทของคณะกรรมาธิการ สภารัฐมนตรี รัฐสภายุโรป ลำดับขั้นตอนก่อนมีการอนุมัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

บทที่ 5 บทสรุป