

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

หลักการป้องกันล่วงหน้าถือเป็นหลักการสำคัญที่สุดที่มีอยู่ในหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เนื่องจากการเตือนภัยไว้ล่วงหน้าว่า ความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมจะเริ่มเกิดขึ้นและจำเป็นที่จะต้องหาวิธีการในการป้องกันแก้ไขให้ทัน่วงที ดังนั้น หากมิได้มีวิธีการป้องกันล่วงหน้าเกิดขึ้นแล้ว ความเสียหายที่ตามมาคืออาจยากแก่การเยียวยาหรือฟื้นฟูได้ สำหรับหลักการป้องกันล่วงหน้า นั้นมีวิธีการที่นำมาใช้หลายวิธี แต่ที่หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้นำมาใช้ คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) โดยมีหลักการสำคัญ คือ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแน่นอนและรุนแรง จำเป็นจะต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการพิจารณาอนุญาตให้มีขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้ รายงาน EIA จะต้องหามาตรการในการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง และต้องมีมาตรการในการลดผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวในขณะที่ดำเนินการและหลังการดำเนินการด้วย เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะตามมาในภายหลัง

นอกจากในเรื่องของหลักการป้องกันล่วงหน้าแล้ว ยังมีในเรื่องของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวความคิดที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศในปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาประเทศต่าง ๆ มักมุ่งเน้นถึงการพัฒนาประเทศโดยใช้ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคนำเพื่อสร้างความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวมให้ดีขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างสิ้นเปลือง จนเกิดการร่อยหรอหมดไป รวมถึงการเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว และยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนและเกิดปัญหาหลายชนิดต่าง ๆ ตามมา อีกทั้งยังเป็นต้นเหตุสำคัญของภัยธรรมชาติอีกด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเข้ากับความเป็นไปในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน โดยคำนึงถึงข้อจำกัดของธรรมชาติ เพื่อให้คนรุ่นหลังสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ต่อไปนั่นเอง

ดังนั้น แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นแนวทางการคิดที่ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศให้ความสำคัญและพยายามที่จะสร้างกรอบในการปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ดังจะเห็นได้จากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) หรือการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ซึ่งได้มีการร่วมลงนามในปฏิญญาริโอฯ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) โดยปฏิญญาสากลฉบับนี้เป็นนโยบายร่วมกันของโลกที่เกิดขึ้นจากการประมวลเอาแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน มาบัญญัติไว้ในหลักการต่าง ๆ รวม 27 หลักการด้วยกัน และเพื่อให้เกิดความชัดเจนของแนวความคิดดังกล่าว ทำให้ในการประชุมครั้งนี้ จึงได้มีความเห็นชอบร่วมกันในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการที่วางแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศต่าง ๆ ในการนำเอาหลักการข้อต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาริโอฯ มาแปลงสู่ภาคปฏิบัติ และแม้ว่าการลงนามในปฏิญญาดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันต่อประเทศให้ต้องปฏิบัติตามในฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่การลงนามในครั้งนี้ก็เป็นสิ่งที่ยืนยันว่าประเทศต่าง ๆ ได้รับความรู้ถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก อันเป็นผลพวงมาจากการพัฒนา ดังนั้น จึงเป็นความรู้ที่รับผิดชอบร่วมกันในการที่จะพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลก ทั้งนี้ เพื่อให้คนรุ่นต่อไปได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไปตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง

สำหรับประเทศไทย ในอดีตที่ผ่านมารัฐจะเป็นผู้จัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมาจากแนวความคิดที่ว่า รัฐมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายรวมถึงการปฏิบัติตามกรอบหรือหลักเกณฑ์ที่วางไว้เพื่อการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวส่งผลให้รัฐต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ตามมาแต่เพียงลำพัง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยจนเกิดการร่อยหรอหมดไป หรือปัญหาเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ฯลฯ อันจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนในเวลาต่อมา ดังนั้น ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นเหตุผลให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันและหยุดยั้งโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะมาตรการทางด้านกฎหมาย

ในอดีต กฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2500 นั้น เป็นกฎหมายที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาประเทศและคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศมากกว่าเป้าหมายในด้านการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (พ.ศ. 2484) กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง (พ.ศ. 2485) ฯลฯ ดังนั้น ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีเพิ่มมากขึ้น รัฐจึงได้เริ่มมีการกำหนดเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามมาตรา 77, มาตรา 78, มาตรา 86 และมาตรา 93 รวม 4 มาตรา ซึ่งถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมในกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และนอกจากนี้ ในช่วงเวลาขณะนั้นรัฐบาล ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง โดยมีสาระสำคัญในลักษณะของการกำหนดนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และได้ตั้งองค์กรกลางของรัฐ คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่แต่งตั้งขึ้นจากรัฐบาลและภาคเอกชน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะความเห็นและประสานงานเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทุกกรณี ฯลฯ

สำหรับปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐต้องตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ก็เนื่องมาจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก กล่าวคือ ปัจจัยภายในเกิดจากในช่วงเวลานั้น ประเทศไทยประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมจากกรณีโรงงานน้ำตาลปล่อยน้ำเสียลงสู่น้ำแม่กลอง อันก่อให้เกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อวงจรชีวิตสัตว์น้ำ และระบบนิเวศน์ทางน้ำ รวมถึงผู้ที่อยู่อาศัยสองฝั่งแม่น้ำนี้ด้วย ซึ่งจากกรณีนี้ทำให้รัฐจำเป็นต้องหันมาให้ความสนใจในการแสวงหามาตรการที่จะนำมาใช้กับการแก้ไขและป้องกันปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น นอกจากนี้ในช่วงปี พ.ศ. 2517-2518 พลังประชาชนและนิสิตนักศึกษาได้มีอิทธิพลต่อการปกครองของรัฐอย่างมาก ซึ่งในช่วงเวลานั้น นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง และเมื่อพิจารณาในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ก็มีบทบัญญัติอันเป็นแนวทางในการตรากฎหมายให้สอดคล้องและรองรับกับแนวนโยบายแห่งรัฐในด้านการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ดังนั้น จากที่กล่าวมาทั้งหมด จึงเป็นปัจจัย

ภายในประเทศที่ทำให้รัฐบาลต้องตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ขึ้นมานั่นเอง

สำหรับในส่วนของปัจจัยภายนอกซึ่งมีอิทธิพลต่อพัฒนาการกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยจนกระทั่งถึงปัจจุบัน นั่นคือ ในช่วงปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) ในการประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (The 1972 UN Conference on the Human Environment) ณ กรุงสตอกโฮล์ม (Stockholm) ประเทศสวีเดน และต่อมาในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) การประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The 1992 UN Conference on Environment and Development : UNCED) ซึ่งผลจากการประชุมทั้ง 2 ครั้ง ดังกล่าว ทำให้ประเทศต่าง ๆ หันมาสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นและมีการวางกรอบแนวปฏิบัติ เพื่อการพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน อีกทั้งยังส่งผลต่อการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย

ในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ตามลำดับ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับนี้ ก็ได้้นำหลักการป้องกันล่วงหน้าและแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ ทั้งนี้ สังกัดได้จากการนำมาตราการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เข้ามาบังคับใช้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งกระบวนการจัดทำรายงาน EIA นั้น เริ่มจะเป็นระบบและมีผลบังคับใช้อย่างแท้จริงก็เมื่อได้มีการประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 โดยได้กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ไว้ในบัญชีท้ายประกาศฉบับนี้ จำนวน 10 ประเภท ดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ 3 แต่ทั้งนี้ ในเรื่องของ การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ประสบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนในการจัดทำรายงาน EIA ฯลฯ ดังนั้น จะสังเกตได้ว่า แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมถึง 2 ครั้งก็ตาม แต่สภาพการบังคับใช้กฎหมายก็ยังคงขาดประสิทธิภาพและไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

อันส่งผลให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรงมากขึ้นกลายเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งของประเทศ

อย่างไรก็ดี ในเวลาต่อมารัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องจากพระราชบัญญัติฉบับก่อน ประกอบกับรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ด้วยนั่นเอง

สำหรับในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น ได้มีการนำหลักการป้องกันล่วงหน้าและแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ โดยสังเกตได้จากการนำมาตราการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงาน EIA มาบัญญัติไว้ในหมวด 3 เรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่มาตรา 46 ถึงมาตรา 51 รวมทั้งสิ้น 6 มาตรา ซึ่งเพิ่มความชัดเจนในการจัดทำรายงาน EIA มากขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่า การทำรายงาน EIA ถือเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้ในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่มีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะรุนแรง โดยโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวจะต้องจัดทำรายงาน EIA เพื่อเสนอขอความเห็นชอบก่อนจะดำเนินการ

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 46 วรรค 1 ได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงซึ่งต้องจัดทำรายงาน EIA เพื่อเสนอขอความเห็นชอบในการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมจึงได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ โดยประกาศกระทรวงฉบับแรกประกาศไว้ 11 ประเภท ตามประกาศกระทรวงฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535, ประกาศกระทรวงฉบับที่ 2 ได้ประกาศเพิ่มเติมอีก 8 ประเภท ตามประกาศกระทรวงฉบับลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวง ฉบับที่ 3 แก้ไขและเพิ่มเติมอีก 3 ประเภท ตามประกาศ

กระทรวงฉบับลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539 ดังนั้น โครงการหรือกิจการตามประกาศดังกล่าวจึงมีทั้งสิ้น 22 ประเภท ดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ 3 และภาคผนวก

สำหรับในเรื่องของแนวทางการจัดทำรายงาน EIA นั้น ต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นรายงานฉบับย่อ ซึ่งต้องมีรายละเอียดสำคัญ เช่น ประเภทและขนาดของโครงการ พร้อมกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ และส่วนที่สองเป็นรายงานหลัก ซึ่งต้องมีรายละเอียดสำคัญ เช่น บทนำ รายละเอียดของโครงการ หรือสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน ฯลฯ ทั้งนี้ รวมไปถึงการจัดเตรียมเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ที่ต้องนำเสนอต่อผู้พิจารณารายงาน EIA เพื่ออนุมัติโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นต่อไป ซึ่งจากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นไปตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ดังปรากฏรายละเอียดในภาคผนวก

นอกจากนี้ ในส่วนของขั้นตอนการเสนอรายงาน EIA นั้น ให้เป็นไปตามประเภทโครงการหรือกิจการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กรณีเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ ให้เสนอรายงาน EIA ในขั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีและยื่นขอขยาย เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดในส่วนนี้ เป็นไปตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ โดยประกาศกระทรวง ฉบับแรก ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535, ประกาศกระทรวง ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวง ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539 ดังปรากฏรายละเอียดในภาคผนวก

อย่างไรก็ดี ในส่วนของปัญหาการจัดทำรายงาน EIA นั้น เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 46 ถึงมาตรา 51 แล้ว อาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี คือ กรณีแรก เป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาโครงการและการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีได้มีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาโครงการหรือการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน เป็นต้น สำหรับกรณีที่สอง เป็นปัญหาด้านองค์กรและการบริหารจัดการ เช่น ปัญหาด้านเจ้าของโครงการส่วนใหญ่ที่ไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำรายงาน EIA และจะทำรายงาน

ดังกล่าวเพียงเพื่อให้ได้รับใบอนุญาตดำเนินโครงการหรือกิจการเท่านั้น ซึ่งในบางกรณีก็มิได้ให้ข้อมูลที่แท้จริงหรือปิดบังข้อมูลโดยเห็นว่าเป็นความลับหรืออาจส่งผลเสียหายต่อการดำเนินธุรกิจนั่นเอง ฯลฯ และกรณีที่สาม เป็นปัญหาด้านวิชาการ เช่น แนวทางในการจัดทำและพิจารณารายงาน EIA บางประเภทยังไม่ชัดเจนหรือยังมิได้ปรับปรุงให้ทันสมัยตลอดเวลา ฯลฯ ซึ่งประเด็นปัญหาเหล่านี้ ควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อไป เพื่อให้การจัดทำรายงาน EIA มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั่นเอง

สำหรับในปัจจุบันองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำรายงาน EIA ตามกฎหมายไทย นั้น สามารถแบ่งได้เป็น 4 องค์กรหลัก โดยพิจารณาได้จากหน้าที่และบทบาทขององค์กรเหล่านั้น คือ

1. องค์กรที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม นั่นคือ หน่วยงานเจ้าของโครงการ และบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำรายงาน EIA
2. องค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม นั่นคือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม นั่นคือ คณะกรรมการผู้ชำนาญการ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
4. องค์กรที่ทำหน้าที่อนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม นั่นคือ หน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ

ดังนั้น หลังจากที่ได้เห็นพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยและประวัติความเป็นมาของรายงาน EIA แล้ว ต่อไปจะได้พิจารณาในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่เกือบสี่สิบปีฉบับหนึ่ง เนื่องจากให้ความสำคัญในเรื่องของการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา โดยสังเกตได้จากการมีบทบัญญัติที่ส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการหรือดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนขึ้น ทั้งนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็น ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม แนวความคิดการ

พัฒนาอย่างยั่งยืน แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักการป้องกันล่วงหน้า ฯลฯ ดังจะสังเกตได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 79 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครอง คุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน” จะเห็นได้ว่า มาตรา 79 มีแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นแนวความคิด การมีส่วนร่วมของประชาชน ทฤษฎีสีทธิในสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงแนวความคิดการพัฒนาอย่าง ยั่งยืน เหล่านี้เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างกลไกหรือวิธีการ ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม โดยใช้สิทธิของตนผ่านองค์กรใหม่ นั่นคือ “องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม” ตามมาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งได้บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิด ผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผล กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้ห้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบ ก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ทั้งนี้ จากบทบัญญัติมาตรา 56 วรรคสอง ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่มาของวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ โดยมีข้อสมมติฐาน คือ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่งเสริมให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงสร้าง กลไกให้ประชาชนพิทักษ์สิทธินี้ของตน โดยผ่านองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 วรรคสอง แต่เนื่องจากในปัจจุบันยังมิได้มีการนำเจตนารมณ์ดังกล่าวมาตราให้เป็นกฎหมาย จึง จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม อีกทั้งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ยังมีสาระและเนื้อความกฎหมายที่ยังให้ความหมายที่หลากหลาย อันจะส่งผลถึงกรอบ ขอบเขต อำนาจและหน้าที่ขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การนำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง มาให้ความหมายโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักการป้องกัน ล่วงหน้ามาใช้ จึงจะนำมาซึ่งความถูกต้อง และจะเป็นองค์ความรู้ในการนำไปตราเป็นกฎหมายว่า ด้วยองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป”

จากข้อสมมติฐานดังกล่าว จะพิจารณาได้ว่า ในปัจจุบันบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง มีสาระและเนื้อความกฎหมายที่ยังมีการให้ความหมายที่หลากหลาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมในขณะนี้ เนื่องจากไม่สามารถกำหนดกรอบ ขอบเขตอำนาจและหน้าที่ขององค์การอิสระฯ ได้อย่างชัดเจนแน่นอน ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจำเป็นต้องนำเอาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง มาให้ความหมายโดยค้ำถึงแนวคิด ทฤษฎีทางนิติศาสตร์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อเป็นองค์ความรู้และแนวทางในการที่จะเป็นข้อมูลพื้นฐานนำไปใช้ประกอบการตราเป็นกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป

จากการศึกษาบทบัญญัติมาตรา 56 วรรคสอง ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้สามารถพิจารณาถึงแนวทางการให้ความหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติมาตราดังกล่าวได้จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในบทบัญญัติมาตรานี้โดยตรง ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ฝ่ายคือ

1. สมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนูญ (สสร.)
2. นักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น จากการศึกษาถึงแนวทางการให้ความหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติมาตรา 56 วรรคสอง จากทั้ง 2 ฝ่ายดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น ดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ 4 ผู้เขียนจึงสามารถสรุปสาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ในเบื้องต้นได้ดังต่อไปนี้คือ

- องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นเสาหลักใหญ่ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งถ้าจะให้เป็นอย่างที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต้องอาศัยเวลา โดยเฉพาะกระบวนการสรรหาเพื่อนำคนเข้าสู่ตำแหน่ง และในความเป็นอิสระก็ต้องถูกตรวจสอบจากสาธารณชนได้ และเหตุผลสำคัญที่กำหนดให้มีองค์การอิสระฯ ขึ้นมา เนื่องจากกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงาน EIA มีข้อบกพร่องในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทำ EIA สำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 56 วรรคสอง จึงวางเงื่อนไขให้การทำรายงาน EIA นั้น ต้องให้องค์การอิสระฯ ให้ความเห็นประกอบก่อนการดำเนิน

โครงการหรือกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ มิได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการทำ EIA มากจนเกินไป

- สำหรับองค์ประกอบขององค์การอิสระฯ ซึ่งประกอบด้วย องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันการศึกษานั้น ในการร่างกฎหมายขององค์การอิสระฯ จึงต้องมีรายละเอียดในส่วนขององค์ประกอบดังกล่าวให้ชัดเจน มิฉะนั้น จะเกิดปัญหาในการตีความได้ โดยเฉพาะในเรื่องกระบวนการสรรหากรรมการขององค์การอิสระฯ ว่ามีวิธีอย่างไรที่จะคัดเลือกผู้แทนจากองค์กรเอกชน สถาบันการศึกษา ซึ่งเป็นบุคคลที่อิสระในการทำงาน อิสระในทางวิชาการ และอิสระในการทำกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุผลที่แยกองค์การอิสระฯ ให้เป็นอิสระจากการทำงานภาครัฐนั่นเอง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สาระสำคัญของ มาตรา 56 วรรคสอง คือ คำว่า “องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม” ซึ่ง คำว่า “อิสระ” ต้องชัดเจน รวมถึงผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ในส่วนนี้ก็ต้องชัดเจนด้วย จึงจะทำให้การทำงานขององค์การอิสระฯ มีความเป็นอิสระจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน แต่ทั้งนี้ หลักประกันขั้นพื้นฐานที่จะทำให้การทำงานขององค์การอิสระฯ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ก็คือ ต้องทำให้กระบวนการทุกอย่างถูกต้องตรวจสอบได้ กล่าวคือ เอกสารรายงาน EIA กระบวนการพิจารณา กระบวนการให้ความเห็น ต้องเป็นเอกสารที่เปิดเผยต่อสาธารณะทุกเรื่อง และคณะกรรมการขององค์การอิสระฯ ก็สามารถตรวจสอบการทำงานจากทุกฝ่ายได้เช่นกัน

- องค์การอิสระฯ จำเป็นที่จะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคล เพราะถ้าไม่เป็นองค์กรนิติบุคคล ก็จะไม่มีความรับผิดชอบตามกฎหมาย นอกจากนี้ การทำหน้าที่ขององค์การอิสระฯ ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในองค์การอิสระฯ ถ้ามิใช่เป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐแล้วไปรับสินบนจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็จะเป็นความผิด ที่จะลงโทษตามกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีเดียวกับในเรื่องของอนุญาโตตุลาการ ในกรณีที่รับสินบนก็ไม่เป็นความผิดเนื่องจากไม่มีบทลงโทษนั่นเอง ทั้งนี้ ในต่างประเทศจะควบคุมกรณีดังกล่าว โดยใช้หลักจรรยาบรรณทางวิชาชีพ ซึ่งถ้าทำผิดจะถูกลงโทษโดยวินัยของวิชาชีพ และในกรณีถ้ามีความเสียหายรุนแรงในทางแพ่ง ก็จะถูกฟ้องร้องให้ชดเชยค่าเสียหายในทางแพ่งรวมถึงบทลงโทษทางอาญาด้วย

- การทำรายงาน EIA ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 56 วรรคสอง นั้น มีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ทางกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า เมื่อให้ความเห็นชอบรายงาน EIA แล้ว ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากกระบวนการทาง

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ถ้าผู้มีส่วนได้เสียคนใด กลุ่มใด คณะใด เห็นว่า การให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อรายงาน EIA ไปกระทบต่อผลประโยชน์หรือสิทธิที่มีตามกฎหมาย บุคคลเหล่านั้นก็มีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้าน ทั้งนี้ โดยใช้กฎหมายดังกล่าว เพื่อให้มีกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดออกมานั่นเอง

- สำหรับการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง จะพิจารณา 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก โครงการที่องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมพิจารณา จะเป็นโครงการที่ทำ EIA ทั้งหมด ตามประกาศของกระทรวงวิทย์ฯ ซึ่งในกรณีถ้ามีโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง แต่ไม่อยู่ในประกาศดังกล่าว ก็เป็นเรื่องที่จะต้องมีการประกาศเพิ่มเติมขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ และในประเด็นที่สอง คือ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ควรจะอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือควรจะแยกออกไปเป็นกฎหมายใหม่ ซึ่งในประเด็นนี้มี 2 ความเห็น คือ ความเห็นแรก เห็นว่า องค์การอิสระฯ ควรจะอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายที่ให้จัดทำรายงาน EIA ก็อยู่ในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น เมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ก็ควรจะตั้งอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั่นเอง และความเห็นที่สอง คือ ควรออกเป็นกฎหมายใหม่ เนื่องจากถ้าองค์การอิสระฯ อยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็อาจจะไม่อิสระ ดังนั้น ควรจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นๆ เช่นเดียวกับองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นที่สอง คือ ควรร่างกฎหมายเกี่ยวกับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมาใหม่ เพื่อให้เป็นเอกเทศและไม่อยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายรัฐหรือฝ่ายการเมือง อันจะทำให้การดำเนินงานเป็นอิสระอย่างแท้จริง

- มีข้อพิจารณา คือ รัฐธรรมนูญได้สร้างองค์การอิสระฯ ขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค หรือองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้ อำนาจการตัดสินใจเบ็ดเสร็จยังอยู่ที่รัฐ เพียงแต่เปิดโอกาสให้องค์กรเหล่านี้ให้ความเห็นประกอบ ดังนั้น จึงเกิดปัญหาว่า ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจะผูกพันรัฐได้เพียงใด ในเรื่องนี้ นายพนัส ทัศนียานนท์ ได้เสนอให้เขียนกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเด็นนี้ เพื่อให้มีความเห็นดังกล่าวมีผลผูกพันให้รัฐต้องนำไปพิจารณาอย่างจริงจังต่อไป ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า อาจศึกษาเปรียบเทียบได้จากการทำงานขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีบทบาทและหน้าที่ในการให้คำแนะนำและปรึกษา โดยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ เช่นเดียวกับองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

- การให้ความเห็นประกอบขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม นั้น รัฐอาจนำไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจในการอนุญาตให้โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ดำเนินการต่อไปหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น การให้ความเห็นประกอบขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม มีคุณค่าและมีความสำคัญ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการที่ชัดเจน ซึ่งพิจารณาได้ 3 ประการ คือ ประการแรก ข้อมูลที่ได้มาต้องผ่านการศึกษาวิจัยอย่างเพียงพอ จึงจะให้ความเห็นอย่างอิสระได้ ประการที่สอง คือ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องเชื่อมโยงกับองค์กรประชาชน ซึ่งจะทำให้น้ำหนักความน่าเชื่อถือของความเห็นดังกล่าวเป็นจริงได้ และประการสุดท้าย คือ ต้องสร้างความเข้มแข็งในองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความเห็นดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายต่อไป

- สำหรับรูปแบบขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนั้น มีข้อควรพิจารณาอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก ให้องค์กรอิสระฯ ตั้งขึ้นมาใหม่ โดยแยกออกจากการพิจารณาของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งในรูปแบบนี้ องค์กรอิสระฯ จะมีหน้าที่รับผิดชอบงบประมาณ มีกฎหมายของตนเองและมีกฎหมายรองรับ จึงมีข้อดี คือ มีบุคลากรของตนเอง แต่ทั้งนี้ ต้องจัดหางบประมาณเพื่อจัดตั้งองค์กรและทำร่างกฎหมายเพื่อรองรับต่อไป และสำหรับรูปแบบที่สอง คือ ในกรณีที่มีสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว จึงสามารถเข้าเป็นองค์กรอิสระฯ ตามรัฐธรรมนูญได้เลย และสามารถทำงานได้โดยไม่ต้องตั้งองค์กรอิสระฯ ขึ้นอีก แต่ในกรณีนี้ จะเกิดปัญหาตามมา คือ ชีตความสามารถของผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการองค์กรอิสระฯ ว่า จะจัดสรรบุคลากรอย่างไรในการดูแลและพิจารณาโครงการหรือกิจกรรม ทั้งในส่วนของสถาบันการศึกษาและองค์กรพัฒนาเอกชน อีกทั้งแต่ละองค์กรก็มีภาระหน้าที่ของตนเองอยู่แล้ว นอกจากนี้ จะเกิดปัญหาในเรื่องไม่มีองค์กรบริหารจัดการ รวมไปถึงเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่ายด้วย และถ้าองค์กรอิสระฯ เป็นองค์กรที่ทำเฉพาะกิจ พิจารณาเฉพาะ โครงการไป ก็อาจจะเกิดปัญหาในการจัดการและความรับผิดชอบได้ ดังนั้น จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เห็นว่า น่าจะเป็นรูปแบบที่ 1 คือ การตั้งองค์กรอิสระด้าน

สิ่งแวดล้อมขึ้นมาใหม่ ซึ่งน่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วยกับรูปแบบที่ 1 เช่นกัน

- องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีงบประมาณนอกเหนือจากที่รัฐบาลสนับสนุน จึงจำเป็นต้องใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนการทำงานขององค์การอิสระฯ ต่อไป ไม่ว่าจะเป็น การสร้างบุคลากร การพัฒนางาน สร้างกระบวนการและการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมากกับเรื่องดังกล่าว

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ถือเป็นการสรุปสาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ในเบื้องต้น ตามแนวทางการให้ความหมายของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในบทบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สสร.) กับนักวิชาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่จะต้องพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้งองค์การอิสระฯ ดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันต่อไป

ดังนั้น เมื่อได้ทราบถึงแนวทางการให้ความหมายของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมาตรา 56 วรรคสอง ในเบื้องต้นแล้ว ประเด็นต่อมาที่ควรพิจารณา คือ องค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญของบทบัญญัติ มาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 องค์ประกอบ คือ

1. การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้

ดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ 4 แล้วว่า กฎหมายห้ามมิให้มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่มีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงบัญญัติมาตรา 56 วรรคสอง ขึ้นมา เพื่อให้ทุกฝ่ายมีแนวทางร่วมกันในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ โดยกำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงาน EIA ในโครงการหรือกิจกรรมที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังปรากฏรายละเอียดตามประกาศกระทรวงฯ ในภาคผนวก ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการป้องกันล่วงหน้าและแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง

2. เงื่อนไขของการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอันเป็นข้อยกเว้นให้โครงการหรือกิจกรรม ตามมาตรา 56 วรรคสอง นั้นดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งในที่นี้ กำหนดไว้ 2 เงื่อนไข โดยจะต้องดำเนินการทั้ง 2 เงื่อนไข ดังต่อไปนี้คือ

2.1 การจัดทำรายงาน EIA ดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ผ่านมาและภาคผนวก

2.2 การให้องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ตามมาตรา 56 วรรคสอง ดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ผ่านมา ซึ่งจะเห็นได้ว่าในขณะนี้ยังมิได้มีการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา จึงทำให้รูปแบบหรือลักษณะขององค์การอิสระฯ ยังไม่มีความแน่นอนชัดเจนในการที่จะสรุปหรือให้ความหมายอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

แต่ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันยังมิได้มีการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา จึงทำให้รูปแบบหรือลักษณะขององค์การอิสระฯ ยังไม่มีความแน่นอนชัดเจน ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นต้องพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบจากประวัติความเป็นมาขององค์การอิสระหรือองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์สำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย รวมถึงรูปแบบหรือลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับองค์กรอิสระหรือองค์กรเอกชน และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ น่าจะเป็นข้อมูลและแนวทางสำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 วรรคสอง ต่อไป ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ โครงสร้างองค์กร กระบวนการสรรหากรรมการ กรอบอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ฯลฯ ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 4

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 57 ในเรื่องสิทธิของผู้บริโภค มาพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรา 56 วรรคสอง ด้วย เนื่องจากมาตรา 57 บัญญัติขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค และกำหนดหน้าที่ของผู้ผลิตและผู้จำหน่ายสินค้าหรือบริการให้ชัดเจน รวมถึงกำหนดมาตรการในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคให้ครบถ้วน และที่สำคัญที่สุดคือ กำหนดให้มีองค์กรอิสระซึ่งเป็นผู้แทนผู้บริโภคเข้ามาทำหน้าที่ช่วยภาครัฐในการให้ความเห็น ในการสนับสนุนให้เกิดการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ อย่างครบถ้วน อันจะ

ส่งผลให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าหรือบริการต้องดำเนินการผลิตการจำหน่ายสินค้าหรือบริการนั้นอย่างเป็นธรรมขึ้น

ดังนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการนำมาพิจารณาเปรียบเทียบรูปแบบหรือลักษณะขององค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคกับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีแนวความคิดและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรคล้ายคลึงกัน นั่นคือ เน้น “ความเป็นอิสระ” ในการดำเนินงาน และทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนและสังคมส่วนร่วมในการดูแลและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

สำหรับในที่นี้ มีประเด็นปัญหาสำคัญที่น่าสนใจในเรื่องขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งสามารถทำการแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. กระบวนการสรรหากรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ 4 ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้ คือ

- ให้มีคณะกรรมการสรรหา ขึ้นมาคณะหนึ่ง จำนวน 7 คน ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (โดยการเลือกกันเอง) จำนวน 3 คน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม (โดยการเลือกกันเอง) จำนวน 3 คน และผู้แทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 1 คน

- คณะกรรมการสรรหา ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีคัดเลือก การตรวจสอบคุณสมบัติ และปฏิบัติหน้าที่อื่น โดยจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนขององค์กรจากภูมิภาคและส่วนกลางด้วย

- ให้คณะกรรมการสรรหาฯ ประกาศรับสมัครบุคคลที่จะสมัครเป็นกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม โดยต้องเป็นผู้แทนขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมหรือสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ที่มีคุณสมบัติตรงตามประกาศ โดยให้เสนอได้องค์กรละ 1 ชื่อ เพื่อจัดทำบัญชีผู้สมัคร ภายใน 60 วัน นับแต่วันประกาศรับสมัคร

- ภายใน 60 วัน นับแต่วันประกาศรับสมัครเช่นเดียวกัน ให้องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่มีคุณสมบัติ เสนอรายชื่อผู้แทนที่จะเป็นผู้ลงคะแนนเลือกกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม โดยให้เสนอได้องค์กรละ 1 ชื่อ เพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกกรรมการฯ

- คณะกรรมการสรรหาฯ จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมเป็นกรรมการฯ โดยผู้แทนแต่ละองค์กรที่มีรายชื่อ มีสิทธิเลือกได้องค์กรละ 1 ชื่อ ให้ครบตามจำนวนที่กำหนดของผู้แทนแต่ละส่วน ให้ผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการ มาประชุมกัน เพื่อเลือกประธานกรรมการ 1 คน แล้วแจ้งผลให้ประธานกรรมการสรรหาทราบ เพื่อเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้ประกาศรายชื่อกรรมการในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

สำหรับกระบวนการสรรหาและสัดส่วนขององค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ให้มีคณะกรรมการสรรหาองค์การอิสระฯ มีองค์ประกอบและหน้าที่ ดังนี้

องค์ประกอบ

- | | |
|--|---------|
| 1. ผู้แทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | กรรมการ |
| 2. ผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ | กรรมการ |
| 3. ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา (คณะกรรมการอุดมศึกษา) | กรรมการ |
| 4. ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม | กรรมการ |
| 5. ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 ท่าน (ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม และด้านสุขภาพอนามัย) | กรรมการ |
| 6. ผู้แทนเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | กรรมการ |

ทั้งนี้ ประธานได้มาจากการเลือกตั้งของกรรมการฯ

หน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาองค์การอิสระฯ

- กำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติและวิธีการสรรหากรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม
- ดำเนินการให้มีการสรรหากรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด
- พิจารณาตัดสินคำอุทธรณ์
- แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมหรือคุณสมบัติของสถาบันอุดมศึกษาตามที่เห็นสมควร

การเข้าสู่กระบวนการสรรหา

1. องค์กรแต่ละฝ่ายที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ และได้เสนอชื่อองค์กรเข้าสู่กระบวนการสรรหา
2. องค์กรที่ผ่านเกณฑ์คุณสมบัติทำการเสนอชื่อบุคคลตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อเป็นกรรมการ
3. บุคคลที่ผ่านเกณฑ์ทั้ง 2 ฝ่าย เลือกกรรมการองค์การอิสระฯ โดยต่างฝ่ายต่างเลือกกันเอง ให้เหลือฝ่ายละ 8 คน รวมเป็นคณะกรรมการองค์การอิสระฯ 16 คน
4. กรรมการองค์การอิสระฯ 16 คน เลือกผู้เป็นประธาน 1 คน ฝ่ายใดได้รับเลือกเป็นประธานก็ให้ผู้มีรายชื่อสำรองในฝ่ายนั้น ได้เลื่อนขึ้นเป็นกรรมการองค์การอิสระฯ ด้านสิ่งแวดล้อม แทนผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นประธาน ดังนั้น คณะกรรมการฯ จะมี 17 คน ในกรณีที่การเลือกประธานเสมอกัน ให้ใช้วิธีจับสลากคุณสมบัติของกรรมการองค์การอิสระฯ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสรรหากรรมการองค์การอิสระฯ ในรูปแบบหนึ่ง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดตั้งองค์การอิสระฯ เนื่องจากผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการองค์การอิสระฯ จะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การอิสระฯ ให้มีความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐ ภาคการเมือง และภาคธุรกิจ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการองค์การอิสระฯ ให้รอบคอบ และสร้างกระบวนการกลั่นกรองในการคัดเลือกคนที่จะเข้ามาทำงานในองค์กรนี้ เพื่อให้ทำหน้าที่แทนประชาชนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในการพิจารณาหลักเกณฑ์และกระบวนการในการสรรหากรรมการองค์การอิสระฯ ผู้เขียนเห็นว่า อาจพิจารณาเปรียบเทียบได้จากหลักเกณฑ์และกระบวนการในการสรรหากรรมการหรือตุลาการขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ศาลปกครอง ฯลฯ แต่ทั้งนี้ ไม่ว่าจะหลักเกณฑ์และกระบวนการดังที่กล่าวมาจะเป็นอย่างไร ก็สมควรที่จะต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

2. กรอบอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระฯ ด้านสิ่งแวดล้อม ดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ 4 สรุป ได้ดังนี้คือ

2.1 คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล โดย นายพนัส ทัศนียานนท์ และคณะ ได้สรุปไว้ ดังนี้

- ให้ความเห็นต่อโครงการ กิจกรรม นโยบายหรือแผน รายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ รายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ตรงตามประกาศของกรมการฯ
- ให้ความเห็นต่อหน่วยงานและเจ้าของโครงการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความเห็น
- ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการฯ

ทั้งนี้ กรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจะมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน ฯลฯ ที่ประกอบด้วยกรมการหรือบุคคลใด ทั้งในระดับจังหวัด ภูมิภาค เพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ อนุกรรมการฯ และคณะทำงานที่คณะกรรมการแต่งตั้งสามารถเชิญข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอิสระหรือองค์กรอื่น ๆ หรือบุคคลอื่นใด มาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือให้จัดส่งเอกสาร ข้อมูล หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

2.2 สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย คณะทำงานด้านการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง และองค์กรด้านการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (โดยมี ศ.ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาส เป็นประธาน) ได้สรุปไว้ ดังนี้

หน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมควรยึดตามรัฐธรรมนูญ คือ ให้ความเห็นประกอบ โดยการให้ความเห็นนี้ครอบคลุมถึงโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง แม้จะไม่ได้อยู่ในกำหนดประเภทและขนาดจะต้องจัดทำรายงาน

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หน่วยงานอนุญาตก็จะต้องมีความเห็นขององค์การอิสระฯ ไปประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ หน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจะไม่รวมถึงการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ

ดังนั้น คณะทำงานฯ จึงสรุปบทบาทหน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 วรรคสอง ได้ดังนี้ คือ

1. หน้าที่ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาใน 2 ช่วง คือ
 - ระหว่างการพิจารณา
 - ก่อนดำเนินโครงการ
2. มีอำนาจในการฟ้องคดี
3. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 วรรคสอง แล้ว จึงเกิดปัญหาว่า ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจะผูกพันรัฐได้เพียงใด สำหรับในเรื่องนี้ เคยมีผู้เสนอให้เขียนกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเด็นนี้ เพื่อให้ความเห็นดังกล่าวมีผลผูกพันให้รัฐต้องนำไปพิจารณาอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ในเรื่องของการให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐอาจจะนำไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจในการอนุญาตให้โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินการต่อไปหรือไม่ก็ได้ ซึ่งในส่วนของ การให้ความเห็นประกอบนี้ ผู้เขียนเห็นว่า อาจพิจารณาเปรียบเทียบได้จากองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษา แม้จะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจก็ตาม ดังนั้น จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับบทบาทหน้าที่ขององค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคและองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมด้วยนั่นเอง

อย่างไรก็ดี การจะทำให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมีคุณค่าและมีความสำคัญ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบูรณาการที่ชัดเจนด้วย ซึ่งพิจารณาได้ 3 ประการ คือ ประการแรก ข้อมูลที่ได้มาต้องผ่านการศึกษาวิจัยอย่างเพียงพอ จึงจะให้ความเห็นอย่างอิสระได้ ประการที่สอง คือ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องเชื่อมโยงกับองค์กรประชาชน ซึ่งจะทำให้ผู้นำนักความน่าเชื่อถือของความเห็นดังกล่าวเป็นจริงได้ แต่ทั้งนี้ ต้องให้ความสำคัญกับความเห็น

ของประชาชนเป็นหลัก มิใช่ยึดความเห็นของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก อันจะทำให้กลายเป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการอีกองค์กรหนึ่งไปโดยปริยาย และประการสุดท้ายคือ ต้องสร้างความเข้มแข็งในองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนขององค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความเห็นดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายต่อไป ดังนั้น จากข้อพิจารณาทั้ง 3 ประการดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ที่จะต้องพิจารณาและทำให้เกิดความชัดเจนต่อไป

3. ขั้นตอนที่เหมาะสมในการที่จะให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ 4 สรุปได้ดังนี้ คือ

เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญมาตรา 56 วรรคสอง บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นสำคัญในที่นี้ คือ ก่อน มีการดำเนินการดังกล่าว หมายถึงขั้นตอนใด (หรือควรเป็นขั้นตอนใด)

ในปัจจุบัน การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ในส่วนที่เป็นโครงการของภาครัฐที่ลงทุนเองและโครงการที่ภาครัฐร่วมลงทุนด้วย หรือให้สิทธิภาคเอกชนในการดำเนินงานนั้น โดยปกติจะมีขั้นตอนในการดำเนินการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) ขั้นริเริ่มโครงการ (Project Identification)
- (2) ขั้นศึกษาความเหมาะสมและจัดเตรียมข้อเสนอโครงการ (ศึกษาความเหมาะสมของโครงการ และจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม)
- (3) ขั้นนำเสนอและตัดสินใจโครงการ
- (4) ขั้นดำเนินโครงการและการประเมินผล

จากที่กล่าวมาทั้งหมด 4 ขั้นตอนนั้น ในขณะนี้ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนว่า การให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระฯ ควรจะอยู่ในขั้นตอนใด ดังนั้น ในประเด็นนี้จึงเป็นหน้าที่

ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน ที่จะได้ร่วมกันพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนี้ต่อไป แต่ทั้งนี้ ในความเป็นจริง ผู้เขียนเห็นว่า การให้ความเห็นประกอบดังกล่าว น่าจะอยู่ในทุกขั้นตอนเพื่อให้เกิดความรัดกุมรอบคอบในการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรม ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ในกรณีนี้คงเป็นไปได้ยากที่จะกำหนดเช่นนั้น ดังนั้น การให้ความเห็นประกอบดังกล่าว จึงน่าจะอยู่ในขั้นตอนใดก็ได้ แต่ควรจะต้องเป็นขั้นตอนก่อนที่จะมีการตัดสินใจอนุมัติโครงการซึ่งน่าจะเหมาะสมที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการป้องกันล่วงหน้าตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งผู้เขียนเห็นถึงความจำเป็นในการศึกษาบทบัญญัติเหล่านั้น เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาทำความเข้าใจมาตรา 56 วรรคสอง ต่อไป ทั้งนี้ จะศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้ คือ

- (1) สิทธิของปัจเจกบุคคล (มาตรา 56 วรรคแรก)
- (2) สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 59)
- (3) สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 56 วรรคสาม และมาตรา 62)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ทราบถึงสิทธิของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ 4 ซึ่งสิทธิของประชาชนดังกล่าว สามารถนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ได้มากยิ่งขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดกรอบ ขอบเขต อำนาจและหน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างชัดเจน

สรุปได้ว่า จากที่ศึกษามาทั้งหมดนี้ จึงทำให้สามารถพิจารณาความหมายและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ได้อย่างชัดเจนขึ้น ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงเป็นข้อมูลพื้นฐานสามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อทำการศึกษา การวิจัยหรือการร่างกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป แต่ทั้งนี้ การจะจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมาได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน ต้องตระหนักถึงความสำคัญขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และร่วมกันพิจารณาศึกษาความหมายที่แท้จริงขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามเจตนารมณ์ของ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป อีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นไปตามหลักการป้องกันล่วงหน้า และแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

(1) เนื่องจากในขณะนี้ ยังไม่มีกฎหมายในเรื่องขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม อีกทั้งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว เพราะองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ และยังไม่เคยมีองค์การลักษณะนี้ในประเทศไทยมาก่อน จึงส่งผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนไม่สามารถให้ความหมายที่แท้จริงขององค์การด้านสิ่งแวดล้อมว่าเป็นรูปแบบใดและมีกรอบของบทบาทหน้าที่อย่างไร ซึ่งปัญหาเหล่านี้ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาในการที่จะจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายควรตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว แล้วร่วมกันพิจารณาหาแนวทางแก้ไขโดยเร็ว นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาโดยด่วน นั่นคือ การให้ความหมายขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 วรรคสอง ให้มีความชัดเจนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเสียก่อนเป็นลำดับแรก ซึ่งจะทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเห็นภาพขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างชัดเจนขึ้น และร่วมกันพิจารณาแสดงความคิดเห็นในการปรับปรุงแก้ไขขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมในประเด็นอื่น ๆ ต่อไป

(2) สำหรับการให้ความหมายในประเด็นของ “ผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม” นั้น ในมาตรา 56 วรรคสอง มิได้ให้ความหมายหรือวางหลักเกณฑ์การพิจารณาคำว่า “รุนแรง” ในที่นี้ว่าเป็นลักษณะอย่างไร แต่ทั้งนี้ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ น่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาคำว่า “รุนแรง” โดยใช้ดุลยพินิจ ซึ่งประกอบด้วยหลาย ๆ ปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นทางด้านวิชาการหรือข้อเท็จจริง ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีความเห็นของทุกฝ่ายไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของทุกฝ่ายว่า “รุนแรง” ในที่นี้ ควรจะมีความหมายอย่างไร และควรจะมีขอบเขตเพียงใด โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

และอยู่บนพื้นฐานหลักการป้องกันล่วงหน้าอันเป็นแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

(3) สำหรับในเรื่ององค์ประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันอุดมศึกษานั้น ในเรื่องของจำนวนและสัดส่วนของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ก็มีผลสำคัญในการทำหน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความเป็นกลางและเป็นอิสระ อีกทั้งยังช่วยรองรับการทำงานขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้จำนวนและสัดส่วนของกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับประเภทหรือขนาดของโครงการหรือกิจกรรมที่จะต้องจัดทำ EIA ด้วย ดังนั้น ในส่วนนี้จึงเป็นประเด็นที่ต้องกำหนดจำนวนและสัดส่วนของกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจากผู้แทนทั้งสองฝ่ายให้เหมาะสม เพื่อให้การทำงานขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง ทั้งนี้ จำนวนและสัดส่วนของผู้แทนทั้งสองฝ่ายดังที่กล่าวมา ควรจะแบ่งส่วนเท่า ๆ กัน คือ ฝ่ายละกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อมิให้เป็นปัญหาว่า ฝ่ายใดมีจำนวนกรรมการมากกว่า อันจะส่งผลต่อความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการทำงานได้

(4) นอกจากนี้ ในส่วนของการทำความเข้าใจประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ก็มีได้มีกฎหมายบัญญัติให้ความเห็นดังกล่าวว่า ต้องมีผลผูกพันต่อรัฐ ซึ่งทำให้รัฐจะรับฟังความเห็นดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ และถ้าเป็นเช่นนี้แล้ว องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมก็คงไม่สามารถมีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ในเรื่องการให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระฯ จึงควรให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพิจารณาแก้ปัญหาโดยกำหนดกรอบอำนาจขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจน โดยอาจออกเป็นกฎหมายเฉพาะหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมในเรื่องการให้ความเห็นประกอบก็ได้ นอกจากนี้ เพื่อให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระฯ มีคุณค่าและความสำคัญ อันจะทำให้รัฐและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยอมรับในการนำความเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ก็ควรที่จะทำให้ความเห็นขององค์การอิสระฯ นั้น สร้างขึ้นจากความคิดเห็นของประชาชนอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อันจะทำให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระฯ มีความสำคัญเพียงพอที่รัฐจำเป็นต้องรับฟัง เนื่องจากความเห็นดังกล่าวเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยนั่นเอง

(5) สำหรับปัญหาที่ว่า ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ควรจะอยู่ในขั้นตอนใดที่เหมาะสมที่สุดในการมีส่วนร่วมกับรัฐ ซึ่งในประเด็นนี้ ได้มีการพิจารณาไว้ 2 กรณี คือ กรณีแรก คือ เป็นช่วงเวลาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ หรือกรณีที่สอง คือ หลังจากคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติโครงการหรือกิจกรรมนั้นแล้ว ซึ่งในประเด็นนี้ ขั้นตอนที่เหมาะสมน่าจะเป็นกรณีแรก คือ เป็นช่วงเวลาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะตัดสินใจ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาล่วงหน้าในกรณีที่องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมพิจารณาว่าโครงการหรือกิจกรรมนั้นอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งจะเป็นผลดีมากกว่าการแก้ไขเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อมในภายหลังนั่นเอง ดังนั้น ในกรณีที่โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว จะสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคต รัฐก็ไม่ควรที่จะอนุมัติโครงการหรือกิจกรรมนั้นเสียตั้งแต่ต้น จึงน่าจะเหมาะสมสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงสมควรที่ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่อนุญาตโครงการหรือกิจกรรมในช่วงเวลาก่อนการตัดสินใจอนุมัติโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว

(6) นอกจากนี้ ยังมีประเด็นในเรื่องการทำความเข้าใจความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ว่า ความเห็นดังกล่าว ควรอยู่ในขั้นตอนใดของกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งในเรื่องนี้ เคยมีผู้เสนอความเห็น ว่า ควรให้ความเห็นดังกล่าวอยู่ในกระบวนการจัดทำ EIA หรืออยู่ในรายงาน EIA เพื่อเป็นข้อมูลประกอบ และส่งต่อไปให้หน่วยงานอื่นพิจารณาตามที่กฎหมายกำหนด แต่ปัญหาคือ กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณา EIA ต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลา 45 วัน ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการทำความเข้าใจประกอบขององค์การอิสระฯ ที่จะต้องตีกรอบเวลาในการทำงานด้วย อีกทั้งการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็อาจจะไม่รอบคอบในการพิจารณารายงาน EIA และความเห็นประกอบดังกล่าว เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านเวลา ดังนั้น ผู้ที่เสนอความเห็นในส่วนนี้จึงถูกโต้แย้งด้วยเหตุผลดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีผู้เสนอความเห็นต่อไปว่า การให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระฯ ควรจะอยู่ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งน่าจะเหมาะสมว่า ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้พิจารณาความเห็นประกอบดังกล่าวด้วยความรอบคอบรัดกุมต่อไป อันจะเป็นผลดีต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้ ความเห็นประกอบขององค์การอิสระฯ จะอยู่ในขั้นตอนใดของกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น ก็เป็นเรื่องที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ไม่ว่าจะ

จะเป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน จะต้องทำการพิจารณาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสม ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันต่อไป

(7) เนื่องจากในขณะนี้ ยังไม่มีกฎหมายในเรื่องขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จึงเป็น ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่ควรเร่งพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายใหม่หรือการนำเรื่อง องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมไปบัญญัติในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ฯลฯ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่ผู้มีส่วน เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องรีบพิจารณาและตัดสินใจ มิฉะนั้น องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ก็มีอาจจัดตั้ง ขึ้นมาได้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับใดรองรับการทำงานขององค์การอิสระด้าน สิ่งแวดล้อมนั่นเอง

(8) สำหรับสุดท้ายนี้ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่อาจส่งผลกระทบต่อการจัดตั้ง องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 วรรคสอง นั่นคือ การที่จะหาหน่วยงานหรือองค์กรใด มารับผิดชอบในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานหรือ องค์กร ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ยังมิได้มีการตัดสินใจอย่างชัดเจนในการที่จะรับผิดชอบเรื่อง ดังกล่าว อีกทั้งรัฐธรรมนูญก็มิได้บัญญัติรายละเอียดในประเด็นนี้แต่อย่างใด ดังนั้น ปัญหาดังกล่าว จึงส่งผลให้การจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากไม่มีผู้ใดรับ คำเนินการจัดตั้งนั่นเอง ซึ่งต้องถือเป็นกรณีที่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรจะตระหนักและร่วมกัน พิจารณาหาทางออกที่เหมาะสมโดยเร็ว เพื่อให้เกิดความชัดเจนและแน่นอนในการจัดตั้งองค์การ ด้านอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั่นเอง และในท้ายที่สุด ถ้ายังมิได้มีการตัดสินใจว่า หน่วยงานหรือองค์กรใดจะ ทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว ทางออกที่ดีที่สุดของปัญหา ดังกล่าว ก็ควรจะเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่จะพิจารณาชี้ขาดในเรื่องนี้ต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย