

## บทที่ 4

### การให้ความหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง

#### 4.1 แนวทางการให้ความหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

##### มาตรา 56 วรรคสอง

##### 4.1.1 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก que สร้างความสัมพันธ์ขึ้นทุกกลุ่มในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีได้ให้ความสัมพันธ์แต่กับเฉพาะภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ดังที่เคยเป็นมาในอดีต ดังนั้น การยอมรับความสัมพันธ์ระหว่างคนแต่ละคน ชุมชนท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐ และองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จึงเป็นมิติใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน และในส่วนของบทบัญญัติ มาตรา 56 ได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ และองค์ประกอบขององค์การอิสระฯ ซึ่งถือเป็นแนวทางในการตรากฎหมายขององค์การอิสระฯ รวมทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของบุคคล รับฟังความคิดเห็นของบุคคล หรือจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อขอความเห็นของประชาชนก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ซึ่งก็เป็นแนวทางหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับในการตรากฎหมาย มาตรา 56 นั้น ได้ผ่านขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งกว่าจะออกมาเป็นกฎหมายในมาตรานี้ ได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหลายประเด็น โดยข้อความในมาตรา 56 ในปัจจุบันจะเป็น มาตรา 57 ของฉบับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

## 1. การพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ<sup>1</sup>

อนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างกฎหมายนี้ตั้งแต่แรก แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างฯ ปรากฏว่า ศ.เจียน ชีววิทย์ หนึ่งในกรรมการยกร่างฯ ได้เสนอให้บัญญัติเป็นมาตราใหม่ ดังนี้

“มาตรา 3/3/3 ทวิ สิทธิธรรมชาติส่วนบุคคลในการดำรงชีพอยู่ตามปกติอย่างต่อเนื่อง ย่อมได้รับการคุ้มครอง

การละเมิดสิทธิธรรมชาติส่วนบุคคลดังกล่าวในวรรคต้น เช่น การทำคุณภาพน้ำ อากาศ แสง และเสียง ให้เสื่อมเสีย โดยการกระทำของรัฐหรือเอกชนจะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเพื่อสาธารณะประโยชน์เท่านั้น”

ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามที่รับฟังจากประชาชน

คณะทำงานฯ ชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ มาตรา 24 กำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในสิ่งแวดล้อม การพิจารณาการคุ้มครองนี้จะคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมด้วย สำหรับในเรื่องสิ่งแวดล้อม ได้มีการบัญญัติไว้ในส่วนว่าด้วยนโยบายของรัฐ และยังมีมาตรา 3/3/23 เรื่องสิทธิมนุษยชน

คณะทำงานฯ ได้ปรับปรุงร่างข้อเสนอดังกล่าว แล้วให้ที่ประชุมเห็นชอบ ดังนี้

“สิทธิของบุคคลที่จะดำรงชีพในสภาพแวดล้อม ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนอย่างปกติและต่อเนื่อง ย่อมได้รับการคุ้มครอง

การทำให้ น้ำ อากาศ แสงแดด หรือปัจจัยแห่งการดำรงชีพตามธรรมชาติอย่างอื่น เปลี่ยนแปลงไปจนกระทบต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของบุคคลจะกระทำมิได้

<sup>1</sup> สรุปผลการประชุมยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสภากร่างรัฐธรรมนูญ ณ โรงแรมรอยัล เลิฟ บีช พัทยา วันที่ 23 เมษายน 2540, หน้า 16-17.

เว้นแต่เป็นการกระทำโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณะประโยชน์”

## 2. การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>2</sup>

ก่อนหน้าที่จะมีการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำและสาระสำคัญบางประการ คือ

1) เดิมในมาตรานี้ให้ความสำคัญกับปัจจัยในการดำรงชีวิต คือ น้ำ อากาศ และแสงแดด แต่ต่อมามีการอภิปรายจากกรรมการบางคน กล่าวถึงดินและเสียง จึงปรับเปลี่ยนจากคำว่า น้ำ อากาศ แสงแดด ดิน เสียง เป็นคำว่า คุณภาพสิ่งแวดล้อม

2) เนื่องจากมีองค์การเอกชนจำนวนมากตั้งข้อสังเกตว่า ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตที่เป็นสวัสดิภาพของตนเท่าที่ควร ดังนั้น จึงเพิ่มเติมข้อความที่ว่า “ให้มีส่วนการอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา” เพื่อเป็นการนำเอาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเข้าไปในกระบวนการนี้ด้วย

ร่างที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างฯ จึงเป็น ดังนี้

“มาตรา 57 สิทธิของบุคคลที่จะดำรงชีพในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพของตนเองอย่างปกติและต่อเนื่อง ย่อมได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป เป็นการกระทบต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนเกินสมควรจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ และโดยการให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการกระทำความดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>2</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 10 มิถุนายน 2540, หน้า 18/9-19/5.

มีผู้อภิปรายแสดงความคิดเห็นสรุปได้ ดังนี้

(1) การทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปจนกระทบกับสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต เกินควรจะทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเพื่อการเป็นสาธารณะประโยชน์นั้น หมายความว่า การกระทำใดก็ตามแม้ว่าจะกระทบกับสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต ก็สามารถทำได้ หากเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งไม่ควรเป็นเช่นนั้น แต่ควรเป็นไปในทางที่ว่า การทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปจนกระทบต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตเกินควร จะกระทำมิได้

อย่างไรก็ตาม หากมีบัญญัติห้ามกันอย่างเด็ดขาดแล้วก็จะสร้างความลำบากให้แก่ทุกฝ่ายจนแทบจะไม่สามารถกระทำการใด ๆ ได้ จึงต้องบัญญัติคำว่า **เกินสมควร** เข้าไปด้วย เพื่อเป็นเกณฑ์ชี้ว่า การกระทำสิ่งนั้นไม่เกินสมควรก็สามารถทำได้ แต่ถึงกระนั้น คำว่า เกินสมควร ก็ยังเป็นข้อถกเถียงต่อไปว่า แค่นี้ อย่างไร จึงจะเรียกว่า เกินสมควร ดังนั้น จึงต้องหาทางออกโดยการสร้างกลไกองค์กรอิสระฯ ขึ้นมาเป็นผู้ให้ความคิดเห็น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งรองรับ โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมและผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม โดยที่องค์กรอิสระฯ ไม่มีอำนาจตัดสินใจหรือไม่มีอำนาจยับยั้งใด ๆ ทั้งสิ้น นอกจากนั้น หน้าที่ที่สำคัญอีกประการขององค์กรอิสระฯ คือ ตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐ

(2) สิทธิในสิ่งแวดล้อมไม่อาจรวบรัดไปอยู่ในมาตราเดียวกันได้ทั้งหมด แต่เป็นการถักทอของสิทธิหลายตัวเข้าด้วยกัน ทั้งสิทธิในประชาธิปไตย สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิชุมชนและทรัพยากร ตลอดจนสิทธิการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น และการเขียนรับรองสิทธิเอาไว้โดยยกเว้นกรณีที่เป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายก็ย่อมจะทำให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมไม่สามารถเป็นจริงได้

นอกจากนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะไม่เขียนรับรองสิทธิสิ่งแวดล้อมเอาไว้ ก็ต้องถือว่าทุกคนมีสิทธิในเนื้อตัว ร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน อยู่แล้ว จึงสามารถใช้สิทธิดังกล่าวเรียกร้องทางแพ่งได้ และไม่ว่ารัฐหรือเอกชนเป็นผู้ทำให้เกิดความเสียหาย ก็ต้องรับผิดชอบในตนเองเดียวกัน

(3) แม้ว่า จะมีความพยายามให้มีองค์การอิสระฯ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นประกอบอย่างรอบคอบยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีผู้ไม่มั่นใจทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม

ผลการพิจารณา ให้คงร่างเดิมไว้

### การพิจารณาในวาระที่สองของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>3</sup>

#### สรุปความเห็นจากการอภิปราย

หลังจากที่ได้พิจารณาคำแปรบัญญัติและความเห็นของสมาชิกประกอบกับการหารือนอกกรอบแล้วจึงแก้ไขเป็น ดังนี้

“มาตรา 57 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

<sup>3</sup> รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 17 (เป็นพิเศษ) วันที่ 12 กรกฎาคม 2540 ณ รัฐสภา.

ความคิดเห็นที่สำคัญต่อร่างที่ได้มีการแก้ไขแล้วข้างต้น คือ

(1) ต้องนำบรรทัดฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาใช้ประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และต้องมีมาตรการบังคับที่เป็นจริง

(2) แนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ทั้งรัฐ ประชาชน หรือชุมชน รวมทั้งภาคเอกชน ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสถานะที่ดีต่อคุณภาพชีวิต

(3) ภาพรวมของมาตรานี้ ในส่วนของมาตรา 56 วรรคสอง คือ

การตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ในฐานะที่เป็นเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมหรือในฐานะผู้อนุญาตให้เกิดโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่ออย่างรุนแรง โดยผู้แทนองค์การเอกชน (ที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมรองรับ) และสถาบันอุดมศึกษา ให้ความเห็นประกอบ (ให้ความเห็นประกอบไม่ใช่ความเห็นชอบ) เพื่อให้เกิดกระบวนการตัดสินใจดังกล่าว เป็นไปโดยตรงตามหลักวิชาการและวิชาชีพมากยิ่งขึ้น เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่อนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมและบริษัทจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอยู่เพียงไม่กี่บริษัท และในบางครั้งทำงานใกล้ชิดสนิทแนบแน่นกับหน่วยงานภาครัฐ

โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมสามารถวัดได้จากมาตรฐานสากลของเรื่องนั้น ๆ เช่น ดิน น้ำ อากาศ เป็นต้น หากมีผลกระทบเกินค่ามาตรฐาน เราเรียกว่า เกินควร แต่ระดับที่เรียกว่า รุนแรงจนต้องให้องค์การอิสระฯ ให้ความเห็นจะต้องเกินค่ามาตรฐานไปอย่างมาก (ไม่ใช่แค่เกินควร) จนอาจกระทบต่อสิ่งซึ่งได้รับความคุ้มครองตามวรรคหนึ่งของมาตรานี้ โดยเฉพาะอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของบุคคลอย่างมาก

ผลการพิจารณา ที่ประชุมเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และในคราวประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 27<sup>4</sup> ได้มีการปรับปรุงถ้อยคำอีกเล็กน้อย ซึ่งมีได้เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ จนได้ความตามที่ใช้กันอยู่ในมาตรา 56 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

<sup>4</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 27 วันที่ 29 กรกฎาคม 2540 ณ ห้องประชุมหมายเลข 213-216 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2.

#### 4.1.2 นักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้ จะขอพิจารณาโดยอ้างความเห็นของนักวิชาการและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นที่เกี่ยวกับมาตรา 56 วรรคสอง ว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้ คือ

##### 1. ความเห็นของนายพนัส ทัศนียานนท์ (สมาชิกวุฒิสภา อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ)

- การปาฐกถา เรื่อง “องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม : เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สู่ทิศทางการปฏิบัติ” ในวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2545 ณ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีใจความดังนี้ คือ<sup>5</sup>

องค์การอิสระฯ ถือเป็นเสาหลักใหญ่ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งถ้าคาดหวังว่าจะให้เป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างดีก็จะต้องใช้เวลา โดยเฉพาะกระบวนการสรรหาเพื่อนำคนเข้าสู่ตำแหน่ง ซึ่งเป็นปัญหาอยู่ค่อนข้างมาก และในความเป็นอิสระก็ต้องมีการตรวจสอบของสาธารณชน มิฉะนั้น ความอิสระจะนำความเสียหายมาสู่บ้านเมืองได้

องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรค 2 ถูกเสนอขึ้นมา เนื่องจากกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีจุดบกพร่องในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ดังนั้น ทำอย่างไรเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทำ EIA โดยเฉพาะโครงการที่มีผลกระทบรุนแรงต่อสถานะแวดล้อม ซึ่งจากปัญหาดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา 56 วรรคสอง จึงเป็นการนำหลักการในเรื่องการทำ EIA ที่พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้แล้ว มาเขียนในรัฐธรรมนูญนั่นเอง แต่ทั้งนี้ ได้วางเงื่อนไขเพิ่มขึ้นว่า ในการทำ EIA ต้องให้มีองค์การอิสระฯ ให้ความเป็นประจักษ์ก่อนการดำเนินโครงการ

<sup>5</sup> การสัมมนา เรื่อง รูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม วันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2545 ณ ห้องประชุม 3-4 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.

ดังนั้น มาตรา 56 วรรคสอง ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงกำหนดบทบาทให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบเท่านั้น ซึ่งมีได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการทำ EIA มากนัก จึงต้องพิจารณากันต่อว่า เมื่อมีองค์การอิสระฯ ขึ้นมาแล้ว ในกระบวนการปกติของการทำ EIA จะเป็นอย่างไร โดยเฉพาะในส่วนองค์การอิสระฯ นั้น จะเข้าไปอยู่ส่วนใดของกระบวนการทำ EIA ตามปกติ

ในส่วนขององค์ประกอบขององค์การอิสระฯ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ตีกรอบไว้แล้วว่า ประกอบด้วย องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสถาบันการศึกษานั้น ในการเขียนกฎหมายองค์การอิสระฯ จึงจำเป็นต้องมีรายละเอียดในส่วนขององค์ประกอบดังกล่าวให้ชัดเจน มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาในการตีความได้ โดยเฉพาะในเรื่องกระบวนการสรรหากรรมการองค์การอิสระฯ ทำอย่างไรที่จะคัดเลือกผู้แทนจากองค์กรเอกชน สถาบันการศึกษา ที่เป็นบุคคลที่อิสระจริง ๆ แล้ว การปฏิบัติหน้าที่มีอะไรเป็นหลักประกันว่า จะทำหน้าที่เป็นอิสระจริง ๆ

นอกจากนี้ ประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ คือ องค์การอิสระฯ ที่ตั้งขึ้นมาจะต้องรับผิดชอบต่อใคร และในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่แล้วไม่อิสระเกิดความเสียหายขึ้น ผู้เสียหายจะมีสิทธิฟ้องร้อง เรียกร้อง เพื่อให้เยียวยาหรือแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอิสระฯ ได้หรือไม่ ดังนั้น องค์การอิสระฯ จึงจำเป็นที่จะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคล เพราะถ้าไม่เป็นองค์กรนิติบุคคลก็จะไม่มีความรับผิดชอบทางกฎหมาย นอกจากการทำหน้าที่ขององค์การอิสระฯ ก็ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจอรัฐ แล้วผู้ที่ทำหน้าที่ในองค์การอิสระฯ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ เพราะถ้าไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็หลุดอีก และถ้าไปรับสินบนจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็ไม่ผิดอะไรทั้งสิ้น เช่นเดียวกับ อนุญาโตตุลาการ ถ้ามีการรับสินบนจะเอาผิดอย่างไร เนื่องจากไม่มีบทลงโทษ ซึ่งในต่างประเทศจะควบคุมสิ่งเหล่านี้ โดยใช้หลักจรรยาบรรณทางวิชาชีพ ซึ่งถ้าทำผิดจะถูกลงโทษโดยวินัยของวิชาชีพ และในกรณีถ้ามีความเสียหายรุนแรงในทางแพ่ง ก็จะถูกฟ้องร้องให้ชดเชยค่าเสียหายในทางแพ่งรวมถึงบทลงโทษทางอาญาด้วย

อีกประเด็นที่น่าสนใจ คือ เราจะมิกฎหมายแยกออกมา 1 ฉบับ ว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ หรือจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายที่ให้จัดทำ EIA อยู่ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว



ซึ่งในเมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน เชื่อมโยงต่อเนื่องกัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ก็ควรจะตั้งไปอยู่ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ควรแยก เพราะจะเกิดปัญหาความไม่เชื่อมโยง

การที่จะตั้งองค์การอิสระฯ ขึ้นมานั้น ควรจะเป็นองค์การของภาครัฐหรือเอกชน หรือรูปแบบใด และฐานะขึ้นกับอะไร ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องชัดเจน และการที่องค์การอิสระฯ ประกอบไปด้วย NGO และสถาบันอุดมศึกษานั้น จะเป็นตัวแทนของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงหรือไม่ และองค์การอิสระฯ นี้จะเป็นการแก้ปัญหาข้อบกพร่องของกระบวนการทำ EIA ได้จริงหรือไม่

ประเด็นต่อมา คือ กระบวนการ EIA หรือการทำ EIA มีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้ ทางกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า เมื่อให้ความเห็นชอบ EIA แล้ว ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากกระบวนการทางกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กำหนดไว้ว่า ถ้าผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คนใด กลุ่มใด คณะใด เห็นว่าการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อ EIA ไปกระทบต่อผลประโยชน์ หรือสิทธิที่มีตามกฎหมาย เขาเหล่านั้นก็มีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้าน ทั้งนี้ โดยใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง เพื่อให้มีกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดออกมานั่นเอง เช่น ในกรณีชาวบ้านบอกว่า EIA ข้อมูลไม่ครบถ้วน แต่ทางคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว ชาวบ้านที่ไม่เห็นด้วยต่อการให้ความเห็นชอบดังกล่าว ก็มีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้านโดยอาศัยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งก็จะมีกระบวนการเป็นขั้นตอน สุดท้ายผู้ที่มีอำนาจสั่งการ ก็จะชี้ขาดออกมา เช่น จะเปลี่ยนใจหรือไม่ เพราะให้ความเห็นชอบไปแล้ว ซึ่งในกรณีนี้ก็สามารถเปลี่ยนได้ เช่น ให้มีการศึกษาเพิ่มเติม ฯลฯ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ถ้าชาวบ้านสามารถพิสูจน์ได้ว่า เป็นการบกพร่องของผู้ที่ให้ความเห็นชอบรายงาน EIA ก็น่าจะให้สิทธิชาวบ้านในการโต้แย้ง โดยสามารถทำได้ตลอดเวลา และถ้าทางคณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ยอมรับฟัง ชาวบ้านก็สามารถนำเรื่องไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนการให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการต่อไป ดังนั้น จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า ถ้าได้มีการพัฒนาในประเด็นข้างต้นแล้ว โดยมีการนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งก็จะเป็นกระบวนการวิธีพิจารณาทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะนั่นเอง

## 2. ความเห็นของนางเครือพันธ์ ไบตระกูล (ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

- การเสวนา เรื่อง “องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม : มิติใหม่ของการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม” ในวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2545 ณ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีใจความดังนี้ คือ<sup>6</sup>

ในปัจจุบัน สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีบทบาทเกี่ยวข้องกับ EIA ใน 2 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นผู้พิจารณารายงาน EIA ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในกระบวนการทั้งหมด ทั้งการพิจารณารายงาน การติดตาม ฯลฯ และส่วนที่สอง คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นเลขานุการ กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ในการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป

ดังนั้น เมื่อตีความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง จะพิจารณา 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก โครงการที่องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจะพิจารณาเป็น โครงการที่ทำ EIA ทั้งหมดตามประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ซึ่งในกรณีถ้ามีโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงแต่ไม่อยู่ในประกาศดังกล่าว ก็ควรเป็นเรื่องที่จะต้องมีการประกาศเพิ่มเติมขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ และในประเด็นที่สอง คือ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมควรอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือควรจะแยกเป็นกฎหมายออกไป ซึ่งในประเด็นนี้เห็นว่า ถ้าองค์การอิสระฯ อยู่ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็อาจจะไม่อิสระ ดังนั้น ควรจะต้องออกเป็นกฎกระทรวง หรืออื่น ๆ

สำหรับรูปแบบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่ง จัดตั้งองค์การอิสระฯ ขึ้นมาใหม่ โดยแยกออกจากการพิจารณาของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนั้น องค์การอิสระฯ จะมีหน้าที่รับผิดชอบงบประมาณ มีกฎหมายของตัวเองและมีกฎหมายซึ่งมีข้อดี ตรงที่มีบุคลากรของตนเอง แต่ต้องจัดหางบประมาณเพื่อจัดตั้งองค์กร และทำร่างกฎหมาย

<sup>6</sup> การสัมมนา เรื่อง รูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม วันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2545 ณ ห้องประชุม 3-4 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.

เพื่อรองรับ ฯลฯ สำหรับรูปแบบที่สอง คือ ในกรณีที่มีสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว จึงสามารถเข้าเป็นองค์กรอิสระฯ ตามรัฐธรรมนูญได้เลย และสามารถทำงานได้โดยไม่ต้องจัดตั้งองค์กรอิสระฯ ขึ้นมาอีก แต่ทั้งนี้ จะเกิดปัญหาตามมาคือ ชัดความสามารถของผู้ที่ทำงาน ซึ่งใครจะเป็นผู้ดูแลพิจารณาโครงการทั้งสถาบันการศึกษาและองค์กรพัฒนาเอกชน และจะแบ่งพิจารณาโครงการอย่างไร อีกทั้งแต่ละองค์กรก็มีภาระหน้าที่ของตนเองอยู่แล้ว นอกจากนี้ จะเกิดปัญหาในเรื่องไม่มีองค์การบริหารจัดการรวมไปถึงเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่าย และหลักความรับผิดชอบในการให้ความเห็นประกอบขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือได้ว่า เป็นการปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงสามารถถูกฟ้องร้องจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ และถ้าองค์กรอิสระฯ เป็นองค์กรที่ลอย ๆ ขึ้นมา ทำเฉพาะกิจพิจารณาเฉพาะ โครงการไป ก็อาจจะเกิดปัญหาในการจัดการและความรับผิดชอบได้ ดังนั้น สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเห็นว่า น่าจะเป็นรูปแบบที่ 1 คือ การตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมาใหม่ ซึ่งน่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า

### 3. ความเห็นของนางศยามล ไกรยูรวงศ์ (ผู้อำนวยการโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ)

- การเสวนา เรื่อง “องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม : มิติใหม่ของการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม” ในวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2545 ณ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีใจความดังนี้ คือ<sup>7</sup>

สำหรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ในการให้มีองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา ก็เพื่อเพิ่มช่องทางให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย ในการให้ความเห็นประกอบก่อนที่จะดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา ประชาชนในพื้นที่พยายามที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมและวิพากษ์วิจารณ์โครงการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบ แต่ก็ไม่มีกลไกหรือช่องทางในการรองรับให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการ กลไก หรือการตัดสินใจไม่ว่าจะเริ่มตั้งแต่การตรวจสอบการประเมิน EIA การเริ่มต้นก่อนทำโครงการในการตัดสินใจว่าโครงการนี้ควรจะมีหรือไม่มี ตลอดจนการอนุมัติโครงการและการติดตามหลังจากที่โครงการเกิด

<sup>7</sup> การสัมมนา เรื่อง รูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม วันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2545 ณ ห้องประชุม 3-4 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.

ขึ้นแล้ว ซึ่งในกฎหมายสิ่งแวดล้อมก็มีข้อจำกัด กระบวนการ กลไก อีกทั้งทางราชการก็มีข้อจำกัดที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมตรงนั้นได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

นอกจากนี้ เราควรพิจารณาถึงประเด็นการให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมว่า เราจะสร้างให้องค์กรทำงานให้ความเห็นในขอบเขตเพียงใด และควรตีความได้กว้างอย่างไร ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ อาจเป็นกรณีปัญหา เช่น โครงการทำสวนยูคาฯ ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งไม่อยู่ในระเบียบของโครงการที่ต้องทำ EIA แต่กิจกรรมนี้ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงได้เช่นกัน ดังนั้น กรณีนี้จึงควรครอบคลุมโครงการหรือกิจกรรมประเภทเหล่านี้ ในการจัดทำ EIA ด้วย เพราะประชาชนเห็นว่า โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

การแก้ปัญหาการทำ EIA ต้องพิจารณาควบคู่กับการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวด EIA ทั้งหมด และการตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมาก็มีช่องทางแก้ปัญหาที่ตรงประเด็นในเรื่องนี้ ดังนั้น การพิจารณาปัญหาในเรื่องการทำ EIA จึงจะเป็นการแก้ปัญหาที่ตรงประเด็น ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การอิสระฯ มิใช่องค์กรที่ทำหน้าที่เหมือนสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม คือ การตรวจสอบ อีกทั้งต้องมีงบประมาณและบุคลากรจำนวนมาก ซึ่งถ้าจะให้้องค์การอิสระฯ มีความเป็นอิสระจริง และประชาชนมีส่วนร่วม จึงมิใช่เรื่องที่จะให้้องค์การอิสระฯ ทำหน้าที่เหมือนสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็จะทำให้ขาดการทำงานในเชิงความมีอิสระในการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนอยู่นั่นเอง

นอกจากนี้ การทำ EIA ที่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ทำ ก็ยังมีปัญหาหลายประการ เช่น การขาดองค์ความรู้ของชาวบ้าน ฯลฯ ซึ่งในเรื่องเหล่านี้ จะเกี่ยวพันถึงการปฏิรูปกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยว่า บทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ EIA ควรจะมีบทบาทอย่างไร เช่น จะยังให้เป็นสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมต่อไปหรือไม่ หรือจะเป็นองค์กรมหาชน องค์กรภาครัฐ หรือองค์กรในกำกับของราชการ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ EIA ทั้งกระบวนการ ซึ่งกรณีเหล่านี้ เราก็ยังจำเป็นต้องติดตามกระบวนการแก้ไข EIA ที่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ทำอยู่ด้วย

สำหรับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คู่ขนานกับที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ องค์การอิสระฯ จะทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมความคิดเห็นของภาคประชาชน ทั้งในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการและประชาชนส่วนอื่น ๆ ที่ติดตามโครงการและเห็นว่ามีความกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจริง ทั้งนี้ องค์การอิสระฯ จะต้องทำหน้าที่จัดกระบวนการในรูปแบบใดก็ตาม อันจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด เพื่อที่จะนำความคิดเห็นและความรู้ของประชาชนเข้าไปประกอบในการให้ความเห็นต่อการทำ EIA ของคณะทำงานผู้ชำนาญการต่อไป

องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมควรจะมีส่วนในการเรียกร้องข้อมูลจากภาครัฐ หรือบริษัทที่ปรึกษาเพื่อประกอบการพิจารณา และจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน ซึ่งความเห็นในส่วนนี้ทั้งหมดจะเข้าไปอยู่ในขั้นตอนของการทำ EIA ในทุกกระบวนการ ดังนั้น จึงทำให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้้องค์การอิสระฯ ไม่ทำหน้าที่แบบเสียกระดาษนั่นเอง เนื่องจากถ้าไม่มีการแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้ว ความเห็นที่้องค์การอิสระฯ รวบรวมไว้จากประชาชน ก็จะไม่เกิดผลต่อการพิจารณาการทำ EIA หรือการตัดสินใจโครงการที่จะนำเสนอมาสู่ภาครัฐ

้องค์การอิสระฯ จำเป็นต้องมีกฎหมายขึ้นมาใหม่อีก 1 ฉบับ เช่นเดียวกับ้องค์การคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบเรื่องที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย ดังนั้น สังเกตได้ว่า ผู้บริโภคกับสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องที่แยกขาดจากกันได้ยาก จึงสามารถทำหน้าที่คู่ขนานกันไปได้เพียงแต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้แยกกิจการออกจากกัน และสถานะต้องมีความเป็นอิสระ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้จะเป็นอย่างไร ก็เป็นประเด็นที่ทุกฝ่ายต้องร่วมพิจารณาแสดงความคิดเห็นกันต่อไป

ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระโดยขึ้นตรงต่อรัฐสภา ดังนั้น ความเป็นอิสระดังกล่าวจะถูกแทรกแซงได้หรือไม่ และจะควบคุมอย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงกรณีความเป็นอิสระของ้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว จึงมีเหตุผลที่ต้องแยก้องค์การอิสระฯ ให้เป็นอิสระจากการทำงานภาคราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระโดยแท้จริงนั่นเอง โดยองค์ประกอบของ้องค์การอิสระฯ ไม่ว่าจะป็น้องค์กรพัฒนาเอกชนหรือสถาบันการศึกษา ก็ควรจะต้องมีลักษณะของ้องค์กรที่มีความเป็นอิสระในการทำงานอิสระในทางวิชาการ และอิสระในการทำกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อมิให้เสียเอกลักษณ์ความเป็น

อิสระขององค์กร ซึ่งทำให้องค์กรอิสระฯ ต้องมีความเป็นอิสระในการทำงาน มีการบริหารบุคคลได้ด้วยตนเอง และบริหารงบประมาณของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการทำงานนั่นเอง

ประเด็นต่อมา คือ เหตุใดองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจึงต้องมีการขึ้นตรงต่อส่วนใด ซึ่งในกรณีนี้ ถ้าพิจารณาในแง่ของการควบคุมแล้ว ความเป็นองค์กรอิสระบางอย่างถ้าไม่มีการกำกับดูแลจากภาคประชาชนแล้ว ก็อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายได้ ดังนั้น องค์กรอิสระฯ จึงควรต้องมีหน่วยงานและภาคประชาชนมาคอยกำกับดูแลตัวแทนของตัวเองที่เข้ามาทำงานในองค์กรอิสระฯ ด้วย ซึ่งในเรื่องนี้จะพิจารณาได้จากกระบวนการสรรหากรรมการองค์กรอิสระฯ ว่าน่าจะเป็นการคัดเลือกในแต่ละองค์กรขึ้นมาเอง เพียงแต่จะทำให้ใครเป็นผู้แต่งตั้ง โดยอาจจะให้ทางรัฐสภา หรือสมาชิกรัฐสภา เป็นผู้แต่งตั้งก็ได้ นอกจากนี้ ในการควบคุมตรวจสอบ ไม่เห็นด้วยที่จะเป็นวิชาชีพในการตรวจสอบ แต่เห็นด้วยกับการที่จะให้ภาคประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบ หรือเป็นกรณีที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งและตรวจสอบคณะกรรมการหรือบุคคลก็ได้ แต่ทั้งนี้ ควรจะมีช่องทางให้ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ สามารถตรวจสอบกันเองได้ เพื่อให้การตรวจสอบกว้างขวางมากยิ่งขึ้นนั่นเอง และในส่วนขององค์กรอิสระฯ นั้น มีใช้ตัวแทนของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่น่าจะเป็นตัวแทนของภาคประชาชน เพราะในแง่การเติบโตขององค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการติดตาม EIA และเข้ามาทำกิจกรรมในส่วนนี้ได้

สำหรับในเรื่องสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สถาบันอุดมศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งในที่นี่ต้องเข้าใจ คำว่า “สิ่งแวดล้อม” ให้ชัดเจนก่อน เนื่องจากคำว่า “สิ่งแวดล้อม” มีการตีความที่หลากหลายและไม่สามารถแยกขาดจากองค์รวมทั้งหมดได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์กับคนที่ใช้ทรัพยากร และดูแลรักษาทรัพยากร จึงไม่อาจแยกขาดจากปัญหาการเมือง สังคม คุณภาพชีวิตได้

ในด้านการปกป้องสิ่งแวดล้อมนั้น จำเป็นต้องตรวจสอบโครงการที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งก็มีโครงสร้างทางการเมืองที่ประชาชนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจด้วย ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาว่า โครงการเหมาะสมหรือไม่ ตั้งแต่ริเริ่มโครงการ ซึ่งโครงการต่าง ๆ นั้น ก็ได้ริเริ่มขึ้นต้นจากสภาพพัฒนาฯ โดยมีการศึกษาความเป็นไปได้ แต่ตรงส่วนนี้จะเห็นได้ว่า ยังขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าโครงการนี้ควรที่จะเกิดหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่การทำโรงไฟฟ้าที่ศรีดี จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งเป็นกรณีที่ชาวบ้านก็ไม่ต้องการ แล้วจะ

ศึกษาไปเป็นประโยชน์อย่างไร และก่อให้เกิดความสูญเสียทางด้านงบประมาณในการศึกษาดังกล่าว

นอกจากนี้ ในเรื่องความรู้ความเข้าใจของชาวบ้านหรือชนเผ่าต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังมีช่องว่างอย่างมากในการดูแลและใช้ทรัพยากรป่า ทรัพยากรชีวภาพ โดยเฉพาะระหว่างคนเมืองกับคนที่ใช้ทรัพยากร ซึ่งการใช้ทรัพยากรดังกล่าวทำให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพ ดังจะเห็นได้จาก ในต่างประเทศมีข้อมูลชนเผ่าที่ใช้ทรัพยากรอย่างพิถีพิถัน ไม่ได้เน้นทำลายความหลากหลายชีวภาพ ดังนั้น ประเทศไทยจึงยังต้องการการศึกษา ค้นคว้า และการมีส่วนร่วมจากหลายส่วนในการศึกษาค้นคว้าในลักษณะนี้ ซึ่งเมื่อต้องพิจารณาเรื่องสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นต้องพิจารณาร่วมกับการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นเมื่อเราเข้าใจเช่นนี้แล้ว จึงสามารถนำไปพิจารณาประเด็นที่ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนและสถาบันการศึกษาที่จะเข้ามาเป็นส่วนประกอบขององค์การอิสระฯ นั้น จึงไม่สามารถจำกัดขอบเขตแต่เฉพาะสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาสิ่งแวดล้อมในด้านระบบนิเวศน์หรือชีววิทยาเพียงอย่างเดียว แต่ควรให้หมายรวมถึงองค์กรและสถาบันที่ทำงานทางสังคมหรือพัฒนาสังคมด้วย ทั้งนี้ จึงต้องตีความให้กว้าง เพราะความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมยังต้องการความรู้แบบสหสาขาวิชาทั้งในด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ การเมือง สังคมมนุษยวิทยา ประวัติศาสตร์ ฯลฯ ซึ่งในส่วนนี้ สถาบันหลายแห่งได้ให้ความสนใจในสหสาขาวิชาดังกล่าว ดังนั้น จึงต้องเปิดโอกาสให้องค์กรและสถาบันดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในองค์การอิสระฯ ด้วยเช่นกัน

สำหรับหน้าที่อีกประการหนึ่งขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม คือ สามารถรวบรวมความรู้ ศึกษาวิจัย กระบวนทัศน์ในเรื่องสิ่งแวดล้อมแบบใหม่ ซึ่งจะขยายขอบเขตความรู้ในเรื่องสิ่งแวดล้อมให้กว้างขึ้น โดยครอบคลุมสหสาขาวิชานอกเหนือจากที่องค์การอิสระฯ จะสร้างบุคลากรที่มาจากภาคองค์กรเอกชนและสถาบันการศึกษาแล้ว และความเป็นองค์กรจะทำให้มีตัวตนที่สามารถพัฒนาความรู้ไปไกล ดังที่ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ก็พยายามทำเรื่องนี้อยู่ ซึ่งจะช่วยให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น ช่วยในการทำงานของภาครัฐในการตรวจสอบ EIA ให้เกิดความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น และจะให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและเข้าใจในบทบาทของตัวเองซึ่งองค์การอิสระฯ จะสามารถพัฒนาตรงนี้ได้ดีต่อไป

ประเด็นสุดท้าย ในเรื่องของการบริหารงานขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม นั้น งบประมาณจะมาจากส่วนใด ซึ่งมีการปรึกษาหารือกันว่า กองทุนสิ่งแวดล้อม มีเงินจำนวนมาก

และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้ใช้เงินมีจำนวนไม่มาก แต่การเข้าถึงยาก จะเห็นได้ว่า องค์กรอิสระฯ จำเป็นต้องมีงบประมาณนอกเหนือจากที่รัฐบาลสนับสนุน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้งบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนการทำงานในส่วนนี้ เพื่อสร้างบุคลากร พัฒนางาน สร้างกระบวนการและการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมาก อีกทั้งยังต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจริง ๆ มากกว่าการจัดเวทีแล้วก็จบ ดังนั้น การสร้างคนจึงต้องใช้เวลามากในการพูดคุยในแง่ที่เขาต้องคิดใหม่ ทำใหม่ ได้จริง ๆ เช่น ในกรณีการถกเถียงว่า โรงไฟฟ้าควรมีหรือไม่ ซึ่งไม่ใช่ประเด็นในการถกเถียง แต่ควรถกเถียงในเรื่องที่ว่า โครงสร้างของนโยบายพลังงานเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องที่ชาวบ้านควรจะทำความเข้าใจในส่วนนี้ แม้จะเป็นเรื่องที่ซับซ้อนในการอธิบาย ดังนั้น จึงต้องการคนทำงานที่มีวิสัยทัศน์ มีความเข้าใจในเรื่องนี้พอสมควร อีกทั้งคนทำงานต้องมาจากภาครัฐและภาคประชาชน โดยทำงานควบคู่กันไป ในส่วนนี้จึงอยากให้องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเกิดการทำงานร่วมกันได้จริง ดังที่กล่าวมาข้างต้น

4. ความเห็นของนายไพโรจน์ พลเพชร (เลขาธิการสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน) ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในวงสัมมนา ในวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2545 ณ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีใจความดังนี้ คือ<sup>8</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชนในมาตรา 56 วรรคหนึ่ง กล่าวถึง สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ น่าจะสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง ส่วนวรรคสองนั้น จะพิจารณาในส่วนของรายงาน EIA ว่าเป็นอย่างไร ซึ่งวรรคหนึ่งนั้นจะพิจารณาทุกขั้นตอน แต่ในส่วนขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในวรรคสอง ดังนั้น ก็จะพิจารณาในวรรคสอง เพราะปัจจุบัน EIA เป็นพระเจ้าชนิดใหม่ในการอนุมัติโครงการ เนื่องจากถ้า EIA ผ่าน ทุกอย่างก็ผ่านหมดนั่นเอง

สำหรับหัวใจของมาตรา 56 วรรคสอง คือ คำว่า “องค์กรอิสระ” ซึ่งในที่นี้ อิสระจากอะไร และอิสระอย่างไร เนื่องจาก EIA นั้น ถูกจัดทำโดยเจ้าของโครงการซึ่งไปจ้างนักวิชาการ และเมื่อทำ EIA แล้ว รัฐจึงตัดสินใจ เพราะฉะนั้น คำว่า “อิสระ” ก็ต้องอิสระจากรัฐและเจ้าของโครงการ ซึ่งในกรณีนี้ ประเด็น คือ นักวิชาการที่ใดที่จะมีความอิสระในการทำ EIA ดังนั้น

<sup>8</sup> การสัมมนา เรื่อง รูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม วันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2545 ณ ห้องประชุม 3-4 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.



ตัวแทนสถาบันการศึกษาจะอิสระอยู่จริงหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากสังคมไทยสันนิษฐานว่า องค์กรสถาบันการศึกษา มีความอิสระ และเป็นกลาง จึงถูกยอมรับจากสังคมมากกว่าองค์กรอื่น ๆ โดยอิสระจากรัฐและนายทุน ดังนั้น องค์กรสถาบันการศึกษาจึงถูกใส่เข้ามาในองค์ประกอบ และในกรณีที่ NGO หรือสถาบันการศึกษาใดถูกพิสูจน์ได้ว่า เกี่ยวข้องกับรัฐหรือนายทุนไม่ว่าในทางใด ก็จะมาเป็นการกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมไม่ได้ แต่ทั้งนี้ ในกรณีดังกล่าว ก็ไม่ทราบว่า จะตรวจสอบอย่างไรเช่นกัน ดังนั้น คำว่า “อิสระ” จึงต้องชัดเจน ผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในส่วนนี้ก็ต้องชัดเจน ซึ่งในประเด็นนี้ ต้องพิจารณาจากกระบวนการสรรหาว่า ได้มาอย่างอิสระจริงหรือไม่ มิใช่เป็นตัวแทนของผู้ใดเพื่อมาดูแลผลประโยชน์ของตัวเองหรือพวกพ้อง อันมิใช่ความหมายของคำว่า “อิสระ” อย่างแท้จริงนั่นเอง

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้สร้างองค์การอิสระฯ ขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นสภาที่ปรึกษาฯ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม หรือองค์การผู้บริโภค แต่ทั้งนี้ อำนาจการตัดสินใจเบ็ดเสร็จยังอยู่ที่รัฐ เพียงแต่ให้คนอื่นให้ความเห็นประกอบ ซึ่งที่ผ่านมารัฐไม่เคยฟังหรือให้ความสำคัญเท่าที่ควร และการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้วางหลักเกณฑ์ว่า ในการทำ EIA ควรจะรับฟังความคิดเห็นคนอื่นหรือประชาชนด้วย แต่อำนาจตัดสินใจยังอยู่ที่รัฐว่าจะให้หรือไม่ให้ ซึ่งจากประเด็นดังกล่าว จึงมีปัญหาตามมาว่า ความเห็นของประชาชนหรือขององค์การอิสระฯ ผูกพันรัฐได้เพียงใด ซึ่งในเรื่องนี้ นายพนัส ทศนิยานนท์ จึงเสนอให้เขียนกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเด็นนี้ เพื่อเป็นการผูกมัดรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากถ้าให้ความเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจก็จะเป็นเรื่องธรรมดา ซึ่งรัฐอาจจะฟังหรือไม่ฟังก็ได้ ดังนั้น การให้ความเห็นดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการที่ชัดเจน กล่าวคือ ประการแรก ข้อมูลที่ได้มาต้องผ่านการศึกษาวิจัยอย่างเพียงพอ จึงจะให้ความเห็นอย่างอิสระได้ ประการที่สอง องค์การอิสระฯ ต้องเชื่อมโยงกับองค์กรประชาชน จึงจะทำให้น้ำหนักความน่าเชื่อถือของความเห็นเป็นจริงได้ ทั้งนี้ จึงต้องให้ความสำคัญกับความเห็นของประชาชนเป็นหลัก มิใช่ความเห็นของกรรมการองค์การอิสระฯ เป็นหลัก อันจะทำให้กลายเป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการอีกองค์กรหนึ่งไปโดยปริยาย นอกจากนี้ ต้องสร้างความเข้มแข็งในองค์การอิสระฯ ทั้งในส่วนขององค์กร NGO และสถาบันการศึกษา จึงจะบอกได้ว่าความเห็นดังกล่าวเป็นไปได้อย่างไร ซึ่งสิ่งเหล่านี้ เป็นหน้าที่ขององค์การอิสระฯ ที่จะต้องทำให้เกิดขึ้นต่อไป

ส่วนความอิสระในด้านอื่น ๆ ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนั้น เช่น ในด้านงบประมาณ ก็ต้องมีงบประมาณอย่างเพียงพอ มีสำนักงานของตัวเอง มีคนทำงานอย่างเพียงพอ สิ่งเหล่านี้คือสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นในองค์การอิสระฯ นี้ นอกจากนี้ ต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทั้งฉบับ โดยเพิ่มในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคหนึ่ง เข้าไปด้วย

5. ความเห็นของนายวีระ สุกตัท (อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม) โดยมีใจความดังนี้ คือ<sup>9</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นฉบับแรกที่มีการกำหนดเรื่องสิ่งแวดล้อมมากที่สุด เช่น ชุมชนหรือบุคคล มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์ โดยประชาชนมีหน้าที่บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ รัฐจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในทุกรูปแบบ ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 290 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนอีกด้วย

ในมาตรา 56 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้มี “องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม” ทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องตีความว่ารุนแรงนั้นเพียงใด และอะไรที่จะเป็นตัวชี้วัด ซึ่งในการกำหนดค่ามาตรฐานต่าง ๆ นิยมใช้เป็นค่าเฉลี่ย จึงทำให้ดูเหมือนว่าไม่รุนแรง แต่ในกรณีที่พิจารณาเป็นวินาทีที่ปล่อยของเสีย นั้น ก็ย่อมจะมีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น จะสังเกตได้ว่า ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและหลักวิชาการ ยังสวนทางกันอยู่

ดังนั้น การที่จะตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จึงเป็นกระบวนการแก้ไขลดความขัดแย้ง ซึ่งจำเป็นต้องคิดให้ครอบคลุมทั้งข้อกฎหมายและวิชาการ อีกทั้งต้องมีความเป็นอิสระโดยกำเนิด หรืออิสระตั้งแต่ที่มาขององค์การอิสระฯ มิฉะนั้น จะไม่เป็นอิสระทางความคิดรวมไปถึงการทำงาน สำหรับความเห็นขององค์การอิสระฯ นั้น ไม่อยากให้ออกไปตีความแล้วไปฟ้องร้องต่อไปเรื่อย ๆ

<sup>9</sup> สรุปการสัมมนา เรื่อง รูปแบบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ในวันพฤหัสบดีที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2545 ณ ห้องประชุม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.

สำหรับนิยามของสถาบันอุดมศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องกำหนดหรือไม่ว่า จะต้องจัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่หน่วยกิตต่อปี หรือจำนวนชั่วโมงในการสอน

ส่วนในการให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระฯ ก่อนดำเนิน โครงการหรือ กิจกรรมนั้น ถ้าบัญญัติไว้กว้างก็จะทำให้มีปัญหาในการการตีความที่คลุมเครือได้ แต่ถ้าบัญญัติไว้รัดกุม แต่บัญญัติไม่ดีก็จะเกิดปัญหาเช่นกัน และเมื่อออกเป็นกฎหมายแล้วในการแก้ไขก็จะมี ความยุ่งยาก และในกรณีถ้าให้อำนาจแก่องค์กรมากไปก็ไม่ดีจะกลายเป็น Super Power แต่ถ้าไม่มีอำนาจ ก็ทำงานไม่ได้ ต้องอิงกับองค์กรอื่น ๆ นอกจากนี้ ไม่อยากให้คิดว่า การตั้งองค์การอิสระฯ ขึ้นมา ใหม่จะเป็นเครื่องมือรองรับความไม่สำเร็จขององค์กรเก่า ๆ และคาดหวังว่า องค์การอิสระฯ จะ เป็นตัวช่วยทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมลดลงได้

6. ความเห็นของ รศ.ดร. อนุชาติ พวงสำลี (คณบดีคณะสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล) ในการบรรยายพิเศษ เรื่อง “องค์การอิสระกับมิติใหม่ในการ จัดการสิ่งแวดล้อม” ในวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2545 ณ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีใจ ความดังนี้ คือ<sup>10</sup>

องค์การอิสระฯ เป็นรูปธรรมอันหนึ่งภายใต้ความพยายามที่จะแสดงถึงการอยู่ ร่วมกันกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้เกิดกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและเป็น ธรรมในสังคม อันจะทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมลดน้อยลง แต่ทั้งนี้ ต้องพิจารณาถึงบริบทของการ เปลี่ยนแปลงสังคมและโลกด้วย รวมถึงประเด็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน ประเทศไทยว่า มีความสัมพันธ์อย่างไรกับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก

สิ่งที่มีผลกระทบต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศ คือ การเติบโตของข้อมูล ข่าวสารที่ท่วมถึง กล่าวคือ เรากำลังเผชิญกับสิ่งที่เป็นพลวัตและมีความซับซ้อนสูง ภายใต้เงื่อนไข ของเวลาที่กระชั้นชิดขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงองค์การอิสระฯ จะต้องมีการรอบของสิ่งที่กำลังจะ เกิดขึ้น ทั้งความสลับซับซ้อนและกรอบเงื่อนไขของเวลาเข้ามากำกับวิธีคิดของเราด้วย โดยต้อง สร้างดุลยภาพว่า จะเลือกการพัฒนาหรือสิ่งแวดล้อม

<sup>10</sup> สรุปการสัมมนา เรื่อง รูปแบบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ในวันพฤหัสบดีที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2545 ณ ห้องประชุม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.

นอกจากนี้ กระแสความต้องการหรือพฤติกรรมของผู้บริโภคจะมากำหนดการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในอนาคตคนจะมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสุขภาพมากขึ้น และเป็นห่วงสภาพแวดล้อมมากขึ้นด้วย

ทั้งนี้ กฎ กติกาสากลที่เกิดขึ้นในระดับโลก จะมีบทบาทกำหนดท่าทีในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น การผลักดันขององค์การการค้าโลก (WTO) ข้อตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรทางการค้า (GATT) หรือ กติกาสากลต่าง ๆ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Climate Change) เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ทั่วโลกมีการสร้างระบบมาตรฐานเกิดขึ้น (Environmental Standardization) เช่น การใช้ระบบ ISO เป็นต้น ดังนั้น มิติใหม่ขององค์การอิสระฯ ที่จะเข้ามาจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงต้องมีบทบาทที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาเหล่านี้

ประเด็นที่สอง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นอีกบทบาทหนึ่งที่กำลังจะเกิดขึ้น ซึ่งเราจะต้องสร้างความรู้ และความเข้าใจให้่องแท้ และในอนาคตกลุ่มคนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องสิ่งแวดล้อมจะขยายไปอย่างกว้างขวางมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) องค์กรชาวบ้าน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ

ประเด็นที่สาม คือ ความเป็นองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จะไม่พิจารณาแค่เครื่องมือตัวเดียว คือ รายงาน EIA หรือรูปแบบขององค์กร ซึ่งรายงาน EIA จะไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ ถ้าไม่ทำเรื่องอื่น ๆ ไปพร้อมกันด้วย เช่น กระบวนการสร้างความรู้ในเรื่องการทำประชาพิจารณ์ที่ถูกต้อง กระบวนการทางกฎหมาย เป็นต้น นอกจากนี้ การจะตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมาโดยไม่คำนึงถึงสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ไม่ได้

การจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ต้องคิดในเชิงบวก รวมถึงมาตรการและการควบคุม และการลงโทษก็เป็นสิ่งจำเป็น นอกจากนี้ ต้องเปิดโอกาสให้คนที่อยากทำดีและอยากแก้ปัญหาพร้อมกับเราได้มีโอกาสทำ โดยเฉพาะคนในพื้นที่โครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ดังนั้น การสร้างองค์กรใหม่ คือ องค์กรอิสระฯ ผลักดันให้เกิดการปฏิรูปนั้น ซึ่งทำอย่างไรให้เกิดภาพสมดุลงทั้งสองด้าน อันจะทำให้กระบวนการขับเคลื่อนไม่เข้าไปสู่ทางตัน หรือจุดบิบัติว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ซึ่งเรากำลังทำทุกเรื่องให้เข้าสู่จุดนั้น ดังนั้น ต้องคิดต่อไปว่า จะมีเครื่องมืออื่น ๆ อีกหรือไม่ ที่จะทำให้สังคมหันมาพูดคุยกัน และสร้างกระบวนการทำงานร่วมกันมากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงองค์การอิสระฯ ต้องมองให้สัมพันธ์กับกระบวนการเติบโตที่เป็นจริงของภาคประชาชนในระดับพื้นที่ ปัจจุบันพูดถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น นั่นคือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจในระบบราชการลงไปสู่ส่วนต่าง ๆ แต่สำหรับกลไกในการจัดการสิ่งแวดล้อม ควรคำนึงถึงกลไกในระดับจังหวัดหรือลุ่มน้ำว่า ทำอย่างไรให้ชาวบ้านสามารถสร้างกลไกและความร่วมมือในการเข้ามากำกับดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมและการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้น ควรจะต้องพิจารณาในเรื่องกองทุนสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เนื่องจากภาครัฐสามารถจัดตั้งกองทุนนี้ได้ ก็จะตอบโจทย์ได้ทั้งการสร้างความร่วมมือ การสร้างจิตสำนึก และองค์ความรู้ที่จะพัฒนาขึ้นจากประสบการณ์ และอื่น ๆ เป็นต้น

ประเด็นสุดท้าย คือ ในกระบวนการพิจารณาในเรื่อง EIA ประเด็นสำคัญที่เรามักจะละเลย คือ ยุทธศาสตร์ทางเลือกเพื่อการพัฒนาที่สัมพันธ์กับการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น ทำให้ต้องมีโรงไฟฟ้า 3 โรง ที่จังหวัดประจวบฯ ซึ่งต้องหาคำตอบก่อนว่า พื้นที่ต้องการโรงไฟฟ้าหรือไม่ และโรงไฟฟ้าไปตอบยุทธศาสตร์อะไรของประเทศ ตอบทิศทางการพัฒนาอย่างไร ดังนั้น ทางเลือกเหล่านี้ต้องสอบให้ผ่านก่อนกระบวนการที่ได้มาซึ่งองค์การอิสระฯ

นอกจากนี้ เงื่อนไขสุดท้ายที่จะเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่จะทำให้การขับเคลื่อนไปข้างหน้า คือ ต้องทำให้กระบวนการทุกอย่างถูกตรวจสอบได้ คือ เอกสารรายงาน EIA กระบวนการพิจารณา กระบวนการให้ความเห็น ต้องเป็นเอกสารที่เปิดเผยต่อสาธารณะทุกเรื่อง และคณะทำงานไม่ว่าจะเป็นผู้ใด ถ้าทำงานโดยมีการตอบสนองต่อสาธารณชน สาธารณชนก็จะตรวจสอบเอง ซึ่งกระบวนการและกลไกเหล่านี้ก็จะพัฒนาขึ้นมาในตัวเอง

(7) ในส่วนของโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง รูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม โดย คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล (เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2545) ได้ศึกษาและสรุปความหมายของบทบัญญัติ มาตรา 56 วรรคสอง ไว้ดังนี้ คือ<sup>11</sup>

<sup>11</sup> คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, “โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง รูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม,” เสนอต่อ สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, พ.ศ. 2545.

**คำนิยามของ “องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม”** หมายความว่า องค์กรที่มีวัตถุประสงค์และดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน หรือการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลงานดังกล่าวอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นที่ประจักษ์อย่างน้อย 3 ปี และไม่แสวงหาอำนาจทางการเมืองหรือไม่แสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ ทั้งนี้ไม่ว่า องค์กรเอกชนดังกล่าวจะในรูปของกลุ่มคณะบุคคล องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน สมัชชา ภาคี เครือข่าย หรือหมู่คณะอื่นก็ได้

**คำนิยามของ “สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม”** หมายความว่า สถานศึกษาของรัฐ เอกชน หรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ที่จัดการเรียนการสอนในระดับปริญญาตรีขึ้นไป ในสาขาวิชาด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านกายภาพ ชีวภาพ สังคม รวมไปถึง กฎหมายสิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม วิศวกรรมศาสตร์สิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ หรืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือมีการศึกษา วิจัย เผยแพร่ หรือบริการวิชาการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

**คำนิยามของ “โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม”**

- ควรให้ความสำคัญกับโครงการหรือกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นสำคัญ
- การพิจารณาว่า โครงการหรือกิจกรรมที่จะต้องให้กรรมการฯ ให้ความเห็นนั้น ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของกรรมการฯ โดยให้เป็นไปตามระเบียบของกรรมการฯ
- ประชาชนมีสิทธิร้องขอให้กรรมการฯ ให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้
- นอกจากประกาศกระทรวงที่กำหนดให้ประเภทและขนาดโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และส่งให้พิจารณารายงานฯ ดังกล่าวแล้ว ควรพิจารณาโครงการประเภทและขนาดอื่น ๆ รวมทั้งกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้ต้องผ่านการให้ความเห็นจากกรรมการฯ ก่อนมีการดำเนินโครงการ
- พิจารณาผลกระทบที่กระทบต่อบุคคล ทั้งในมิติความรุนแรง จำนวนคนที่ได้รับผลกระทบ พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ระยะเวลา ให้ความสำคัญต่อมาตรฐานคุณภาพชีวิต มิใช่พิจารณาแค่ค่าตัวเลขหรือค่ามาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมแต่เพียงอย่างเดียว

### สถานภาพขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

- องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมที่จะตั้งขึ้นนั้น ตั้งขึ้นเพียงองค์กรเดียว
- จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายรองรับ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติใหม่
- ทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ
- การให้ความเห็นของกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการหรือกิจกรรมเสียก่อน
- เป็นองค์การอิสระที่ไม่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานราชการ มีบุคลากรของตนเอง โดยรัฐต้องจัดหางบประมาณเพื่อจัดตั้งองค์กร และให้สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์
- มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้ผลของการกระทำมีผลทางกฎหมาย โดยเฉพาะความรับผิดชอบของการกระทำต่าง ๆ และทำให้มีการบริหารงานทั้งทรัพย์สินและบุคคลที่เป็นอิสระ
- การทำงานต้องอิสระจากรัฐ ผู้ให้งบประมาณ หน่วยงานราชการ และนักการเมือง และอิสระทางความคิด
- ประกอบการด้วยคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่ให้ความเห็น และสำนักงานคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่เป็นกลไกดำเนินการเพื่อช่วยงานด้านต่าง ๆ ของกรรมการฯ ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- สำนักงานคณะกรรมการฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเลขาธิการ เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ผู้เขียนจึงสามารถสรุปประเด็นและสาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ได้ดังต่อไปนี้ คือ

องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นเสาหลักใหญ่ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งถ้าจะให้เป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต้องอาศัยเวลา โดยเฉพาะกระบวนการสรรหาเพื่อนำคนเข้าสู่ตำแหน่ง ซึ่งเป็นปัญหาอยู่ค่อนข้างมาก และในความเป็นอิสระก็ต้องถูกตรวจสอบจากสาธารณชนได้ นอกจากนี้ เหตุผลสำคัญที่กำหนดให้มีองค์การอิสระฯ ขึ้นมาเนื่องจากกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงาน EIA มีข้อบกพร่องในพระราช

บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทำ EIA สำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 56 วรรคสอง จึงนำหลักการในเรื่องการทำ EIA ที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้แล้วมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ได้วางเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า ในการทำ EIA นั้น ต้องให้องค์การอิสระฯ ให้ความเห็นประกอบก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ มิได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการทำ EIA มากจนเกินไป และต้องพิจารณาต่อว่า บทบาทหน้าที่ขององค์การอิสระฯ ต่อกระบวนการจัดทำ EIA ตามปกติจะเป็นอย่างไร และจะเข้าไปอยู่ส่วนใดของกระบวนการดังกล่าว

สำหรับในส่วนขององค์ประกอบขององค์การอิสระฯ ซึ่งประกอบด้วย องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันการศึกษานั้น ในการร่างกฎหมายขององค์การอิสระฯ จึงต้องมีรายละเอียดในส่วนขององค์ประกอบดังกล่าวให้ชัดเจน มิฉะนั้น จะเกิดปัญหาในการตีความได้ โดยเฉพาะในเรื่องกระบวนการสรรหากรรมการขององค์การอิสระฯ ว่ามีวิธีอย่างไรที่จะคัดเลือกผู้แทนจากองค์กรเอกชน สถาบันการศึกษา ซึ่งเป็นบุคคลที่อิสระในการทำงาน อิสระในทางวิชาการ และอิสระในการทำกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุผลที่แยกองค์การอิสระฯ ให้เป็นอิสระจากการทำงานภาคราชการนั่นเอง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าสาระสำคัญของ มาตรา 56 วรรคสอง คือ คำว่า "องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม" ซึ่ง คำว่า "อิสระ" ต้องชัดเจน รวมถึงผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ในส่วนนี้ก็ต้องชัดเจนด้วย จึงจะทำให้การทำงานขององค์การอิสระฯ มีความเป็นอิสระจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน แต่ทั้งนี้ หลักประกันขั้นพื้นฐานที่จะทำให้การทำงานขององค์การอิสระฯ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ก็คือ ต้องทำให้กระบวนการทุกอย่างถูกตรวจสอบได้ กล่าวคือ เอกสารรายงาน EIA กระบวนการพิจารณา กระบวนการให้ความเห็น ต้องเป็นเอกสารที่เปิดเผยต่อสาธารณะทุกเรื่อง และคณะกรรมการขององค์การอิสระฯ ก็สามารถตรวจสอบการทำงานจากทุกฝ่ายได้เช่นกัน

ประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ คือ องค์การอิสระฯ ที่ตั้งขึ้นมา จะต้องรับผิดชอบต่อผู้ใด ในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่แล้วไม่อิสระเกิดความเสียหายขึ้น ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องร้อง เรียกร้องเพื่อให้เยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอิสระฯ ได้หรือไม่ ดังนั้น องค์การอิสระฯ จึงจำเป็นที่จะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคล เพราะถ้าไม่เป็นองค์กรนิติบุคคล ก็จะไม่มีความรับผิดชอบตามกฎหมาย นอกจากนี้ การทำหน้าที่ขององค์การอิสระฯ ก็



ถือเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในองค์การอิสระฯ ถ้ามิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วไปรับสินบนจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็จะไม่มีความผิด ที่จะลงโทษตามกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีเดียวกับในเรื่องของอนุญาโตตุลาการ ในกรณีที่รับสินบนก็ไม่เป็นความผิดเนื่องจากไม่มีบทลงโทษนั่นเอง ทั้งนี้ ในต่างประเทศจะควบคุมกรณีดังกล่าว โดยใช้หลักจรรยาบรรณทางวิชาชีพ ซึ่งถ้าทำผิดจะถูกลงโทษโดยวินัยของวิชาชีพ และในกรณีถ้ามีความเสียหายรุนแรงในทางแพ่ง ก็จะถูกฟ้องร้องให้ชดเชยค่าเสียหายในทางแพ่งรวมถึงบทลงโทษทางอาญาด้วย

ประเด็นต่อมา คือ การทำรายงาน EIA ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 56 วรรคสอง นั้น มีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือทางกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า เมื่อให้ความเห็นชอบ EIA แล้ว ถือว่า เป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากกระบวนการทางกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ถ้าผู้มีส่วนได้เสียคนใด กลุ่มใด คณะใด เห็นว่า การให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อ EIA ไปกระทบต่อผลประโยชน์หรือสิทธิที่มีตามกฎหมาย บุคคลเหล่านั้นก็มีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้าน ทั้งนี้ โดยใช้กฎหมายดังกล่าว เพื่อให้มีกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดออกมานั่นเอง เช่น ในกรณีที่ชาวบ้านพิสูจน์ได้ว่า เป็นความบกพร่องของผู้ที่ให้ความเห็นชอบรายงาน EIA ก็น่าจะเป็นสิทธิของชาวบ้านในการโต้แย้งโดยสามารถทำได้ตลอดเวลา และหากทางคณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ยอมรับฟังชาวบ้านก็สามารถนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนการให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการต่อไป

สำหรับการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง จะพิจารณา 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก โครงการที่องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม พิจารณา จะเป็นโครงการที่ทำ EIA ทั้งหมดตามประกาศของกระทรวงวิทย์ฯ ซึ่งในกรณีถ้ามีโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง แต่ไม่อยู่ในประกาศดังกล่าว ก็เป็นเรื่องที่จะต้องมีการประกาศเพิ่มเติมขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ และในประเด็นที่สอง คือ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ควรจะอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือควรจะแยกออกไปเป็นกฎหมายใหม่ ซึ่งในประเด็นนี้ มี 2 ความเห็น คือ ความเห็นแรก เห็นว่า องค์การอิสระฯ ควรจะอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายที่ให้จัดทำ EIA ก็อยู่ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ก็ควรจะตั้งไปอยู่ในพระราชบัญญัติดังกล่าวนั่นเอง และความเห็นที่สอง คือ ควรออกเป็นกฎหมายใหม่ เนื่องจากถ้าองค์การ

อิสระฯ อยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็อาจจะไม่อิสระ ดังนั้น ควรจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นๆ เช่นเดียวกับองค์การคุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากนี้ มีข้อพิจารณา คือ รัฐธรรมนูญได้สร้างองค์การอิสระฯ ขึ้นมา ไม่ว่าจะป็นองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค หรือองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้ อำนาจการตัดสินใจเบ็ดเสร็จยังอยู่ที่รัฐ เพียงแต่เปิดโอกาสให้องค์กรเหล่านี้ให้ความเห็นประกอบ ซึ่งในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตาม มาตรา 56 วรรคสอง แล้ว จึงเกิดปัญหาว่า ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจะผูกพันรัฐได้เพียงใด สำหรับในเรื่องนี้ นายพนัส ทัศนียานนท์ ได้เสนอให้เขียนกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเด็นนี้ เพื่อให้ความเห็นดังกล่าวมีผลผูกพันให้รัฐต้องนำไปพิจารณาอย่างจริงจังต่อไป

สำหรับในเรื่องของการให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม นั้น รัฐอาจจะนำไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจในการอนุญาตให้โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ดำเนินการต่อไปหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น การทำให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมีคุณค่าและมีความสำคัญ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการชดเชยด้วย ซึ่งพิจารณาได้ 3 ประการ คือ ประการแรก ข้อมูลที่ได้มาต้องผ่านการศึกษาวิจัยอย่างเพียงพอ จึงจะให้ความเห็นอย่างอิสระได้ ประการที่สอง คือ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องเชื่อมโยงกับองค์กรประชาชน ซึ่งจะทำให้ผู้นำหนักความน่าเชื่อถือของความเห็นดังกล่าวเป็นจริงได้ แต่ทั้งนี้ ต้องให้ความสำคัญกับความเห็นของประชาชนเป็นหลัก มิใช่ความเห็นของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก อันจะทำให้กลายเป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการอีกองค์กรหนึ่งไปโดยปริยาย และประการสุดท้าย คือ ต้องสร้างความเข้มแข็งในองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความเห็นดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายต่อไป ดังนั้น จากข้อพิจารณาทั้ง 3 ประการดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ที่จะต้องนำไปพิจารณาและทำให้เกิดความชัดเจนต่อไป

ในส่วนบทบาทหน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนั้น จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คู่ขนานกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ องค์การอิสระฯ จะทำหน้าที่เป็น

ผู้รวบรวมความคิดเห็นของภาคประชาชน ทั้งในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมนั้น และจากประชาชนทั่วไปที่ติดตามโครงการหรือกิจกรรมแล้วเห็นว่า มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจริง ทั้งนี้ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องทำหน้าที่จัดกระบวนการไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ตาม เพื่อที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด และนำความคิดเห็นและความรู้ของประชาชนเข้าไปประกอบในการทำความเข้าใจขององค์การอิสระฯ ต่อไป นอกจากนี้ องค์การอิสระฯ ควรจะมีส่วนในการเรียกร้องข้อมูลจากภาครัฐหรือบริษัทที่ปรึกษา เพื่อประกอบการพิจารณาทำความเข้าใจขององค์การอิสระฯ ด้วย แต่ทั้งนี้ ควรจะมีการแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วย เนื่องจากถ้าไม่มีการแก้ไขกฎหมายแล้ว ความเห็นที่องค์การอิสระฯ รวบรวมจากประชาชนก็จะไม่เกิดผลต่อการพิจารณาการทำรายงาน EIA หรือการตัดสินใจโครงการหรือกิจกรรมที่จะนำเสนอมาสู่ภาครัฐ ซึ่งกรณีเช่นนี้ จะทำให้องค์การอิสระฯ กลายเป็นเพียงเสือกระดาษเท่านั้น

สำหรับรูปแบบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนั้น มีข้อควรพิจารณาอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก ให้องค์การอิสระฯ ตั้งขึ้นมาใหม่ โดยแยกออกจากการพิจารณาของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งในรูปแบบนี้ องค์การอิสระฯ จะมีหน้าที่รับผิดชอบงบประมาณ มีกฎหมายของตนเองและมีกฎหมายรองรับ จึงมีข้อดี คือ มีบุคลากรของตนเอง แต่ทั้งนี้ ต้องจัดหางบประมาณเพื่อจัดตั้งองค์กรและทำร่างกฎหมายเพื่อรองรับต่อไป และสำหรับรูปแบบที่สอง คือ ในกรณีที่มีสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว จึงสามารถเข้าเป็นองค์การอิสระฯ ตามรัฐธรรมนูญได้เลย และสามารถทำงานได้โดยไม่ต้องตั้งองค์การอิสระฯ ขึ้นอีก แต่ในกรณีนี้ จะเกิดปัญหาตามมา คือ จิตความสามารถของผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการองค์กรอิสระฯ ว่า จะจัดสรรบุคลากรอย่างไรในการดูแลและพิจารณาโครงการหรือกิจกรรม ทั้งในส่วนของสถาบันการศึกษาและองค์กรพัฒนาเอกชน อีกทั้งแต่ละองค์กรก็มีภาระหน้าที่ของตนเองอยู่แล้ว นอกจากนี้ จะเกิดปัญหาในเรื่องไม่มีองค์การบริหารจัดการ รวมไปถึงเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่ายด้วย และหลักความรับผิดชอบในการให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระฯ ซึ่งถือได้ว่า เป็นการปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงสามารถถูกฟ้องร้องจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ และถ้าองค์การอิสระฯ เป็นองค์กรที่ทำเฉพาะกิจ พิจารณาเฉพาะโครงการไป ก็อาจจะเกิดปัญหาในการจัดการและความรับผิดชอบได้ ดังนั้น จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เห็นว่า น่าจะเป็นรูปแบบที่ 1 คือ การตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมาใหม่ ซึ่งน่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า

ประเด็นสุดท้าย คือ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีงบประมาณ นอกเหนือจากที่รัฐบาลสนับสนุนแล้ว จึงจำเป็นต้องใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนการทำงานขององค์การอิสระฯ ต่อไป ไม่ว่าจะเป็น การสร้างบุคลากร การพัฒนางาน สร้างกระบวนการและการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมากกับเรื่องดังกล่าว

ดังนั้น จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จึงทำให้สามารถพิจารณาลักษณะขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 วรรคสอง ในเบื้องต้นได้ว่าควรจะมีลักษณะอย่างไร และนอกจากนี้ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความเห็นต่อบทบัญญัติดังกล่าวว่า มาตรา 56 วรรคสอง กำหนดให้การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องทำอย่างน้อย 2 เรื่อง คือ<sup>12</sup>

(1) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และต้องให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมที่ประกอบด้วยตัวแทนของบุคคลที่ไม่ใช่ภาครัฐราชการ คือ NGO หรือองค์การพัฒนาเอกชน หรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบโครงการดังกล่าวถึงผลดีผลเสียทางเศรษฐกิจและสังคมก่อน แต่อย่างไรก็ตาม ก็เป็นความเห็นไม่ใช่ความเห็นชอบ เพราะฉะนั้น ผู้มีอำนาจดำเนินการก็ยังสามารถดำเนินการต่อไปได้

(2) การที่องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจะให้ความเห็นชอบได้ ถ้าไปใช้ประกอบกับสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในมาตรา 59 ที่จะได้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้วนี้ ในเรื่องการประชาพิจารณ์ ก็จะเห็นได้ว่า ประชาชนและภาคประชาสังคมซึ่งจะได้รับผลจากโครงการดังกล่าวก็จะมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเข้าไปในสองทาง คือ ผ่านทางกระบวนการประชาพิจารณ์ ตามมาตรา 59<sup>13</sup> และผ่านทาง การให้ความเห็นขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งในขณะที่ยังไม่มีความหมายในเรื่องนี้ ก็สมควรที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้เร่งรัดให้มีการตรากฎหมายในเรื่ององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป

<sup>12</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 83-84.

<sup>13</sup> โปรดดูมาตรา 59 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

ดังนั้น จากที่ได้ทำการศึกษาผู้เขียนจึงสามารถสรุปแนวทางและลักษณะขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้น ตามมาตรา 56 วรรคสอง ได้ดังต่อไปนี้ คือ

### 1) หลักการ/ความสำคัญ

- สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 56 วรรคสอง

- เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพียงองค์กรเดียว
- มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล
- จัดตั้งในรูปของคณะกรรมการ
- มีอิสระทั้งทางความคิด การให้ความเห็น และการดำเนินงานต่าง ๆ

### 2) อำนาจหน้าที่ของกรรมการองค์การอิสระฯ

- การให้ความเห็นประกอบต่อ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

- การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- อื่น ๆ

### 3) คำนิยาม “โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

- โครงการหรือกิจกรรมประเภทใดบ้าง ที่จะต้องให้องค์การอิสระฯ ให้ความเห็นประกอบ

- ให้เป็นไปตาม list ของประเภทโครงการหรือขนาดของโครงการ ตามประกาศกระทรวงที่ระบุว่าต้องทำรายงาน EIA (ปัจจุบันมี 22 ประเภท)
- จะออกประกาศเพื่อกำหนดโครงการหรือกิจกรรมใหม่ ที่เจาะจงโดยเฉพาะ
- ในบางกรณี อาจเพิ่มเติมว่า องค์การอิสระฯ สามารถพิจารณาให้ความเห็นประกอบในโครงการหรือกิจกรรมที่อยู่นอกประกาศกระทรวงได้
- อาจเพิ่มเติมว่า ประชาชนมีสิทธิร้องขอให้องค์การอิสระฯ ให้ความเห็นประกอบต่อโครงการหรือกิจกรรมได้

## 4) คำนิยาม “องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม”

- ประเภทขององค์กรเอกชน
  - NGOs
  - องค์กรชุมชน ฯลฯ
- สถานภาพ
  - ไม่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล
  - จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล (สมาคม/มูลนิธิ)
- ควรคำนึงถึงองค์กรเอกชนในส่วนภูมิภาคด้วย

## 5) คำนิยาม “สถาบันอุดมศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม”

- รวมสถาบัน ทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน
- ควรคำนึงถึงสถาบันอุดมศึกษาในส่วนภูมิภาคด้วย

## 6) องค์ประกอบขององค์กรอิสระฯ

- กำหนดจำนวนผู้แทนองค์กรอิสระฯ ที่เหมาะสมทั้งหมดว่าควรมีกี่คน โดย

อาจพิจารณาจาก

- ภาระงานตามอำนาจหน้าที่ที่จะต้องทำ
- รูปแบบของการจัดตั้งองค์กรอิสระฯ (เช่น คณะกรรมการ ฯลฯ)
- ลักษณะการทำงาน (เต็มเวลา/ไม่เต็มเวลา)
- ระยะเวลาของการทำงาน
- จำนวนตัวเลของค์กรขององค์กรเอกชน และสถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบัน
- ฯลฯ

- หาสัดส่วนขององค์กรเอกชน : สถาบันอุดมศึกษา ที่เหมาะสม

## 7) การได้มาของผู้แทนองค์กรอิสระฯ

- กำหนด 2 แบบ

- 1) ทางตรง เป็นการเลือกตั้ง โดยการเสนอชื่อผู้แทนองค์กรเอกชน และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จะเสนอตัวเป็นผู้แทนองค์กรอิสระฯ
- 2) ทางอ้อม เป็นการสรรหา โดยนำผู้เสนอตัวในข้อ 1) มาจัดกลุ่มเป็น roster เพื่อให้ roster เลือกกันเอง

- จำนวนผู้แทนองค์กรอิสระฯที่จะเลือก

- เลือกให้ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ในการเป็นผู้แทนองค์กรอิสระฯ
- เลือกให้มากกว่าแล้วค่อยไปเลือกกันเองอีกครั้ง ให้ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ในภายหลัง

#### 8) คุณสมบัติของผู้แทนองค์การอิสระฯ

- คุณสมบัติของผู้เสนอตัวเป็นผู้แทนองค์การอิสระฯ
  - คุณสมบัติที่ควรมี (เฉพาะตัว / ประสบการณ์ ฯลฯ)
  - คุณสมบัติที่เป็นข้อห้าม (ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ / ตำแหน่งทางการเมือง ฯลฯ)
- คุณสมบัติของผู้ที่จะไปลงคะแนนเลือกตั้งคนที่จะมาเป็นผู้แทนขององค์การอิสระฯ (คุณสมบัติที่ควรมีข้อห้าม)

#### 9) การดำรงตำแหน่ง

- วาระละกี่ปี
- แต่ละคนดำรงตำแหน่งได้กี่วาระ
- ถ้าสามารถดำรงตำแหน่งได้มากกว่า 1 วาระ จะเป็นติดต่อกันได้หรือไม่

#### 10) การพ้นจากตำแหน่ง

- จะพ้นจากตำแหน่งในกรณีใดบ้าง

#### 11) การดำเนินงานขององค์การอิสระฯ

- ความสัมพันธ์กับกระบวนการจัดทำรายงาน EIA
- ขั้นตอนหรือกระบวนการทำงานจะเป็นอย่างไร
- กลไกที่จะให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานกับองค์การอิสระฯ
  - กลไกการติดตามตรวจสอบการทำงาน
  - ฯลฯ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างกลไกหรือวิธีการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ โดยใช้สิทธิของตนผ่านองค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่โดยมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง นั่นคือ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงทางด้านสิ่งแวดล้อมและเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนี้พอสมควร จึงถือได้ว่า เป็นมติใหม่ในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผ่านทางองค์กรที่จะสร้างขึ้นใหม่นี้ ทั้งนี้ การทำหน้าที่ขององค์กรอิสระดังกล่าว จะต้องเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และอยู่บนพื้นฐานหลักการป้องกันล่วงหน้าตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

## 4.2 องค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรค 2 บัญญัติว่า "การดำเนิน โครงการหรือ กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ซึ่งจากบทบัญญัติ ดังกล่าว สามารถทำการแยกพิจารณาได้ 2 องค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

### องค์ประกอบที่ 1 การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้

จากบทบัญญัติ มาตรา 56 วรรคสอง ดังกล่าว จะพิจารณาได้ว่า กฎหมายห้ามมิให้ มีการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่มีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เนื่องมาจากบทเรียนในอดีตที่ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาค เอกชน หรือภาคประชาชน ได้ละเลยหรือมิได้ตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างฟุ่มเฟือยและไม่ระมัดระวัง อันส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติทาง ธรรมชาติตามมา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นบทเรียนราคาแพงต่ออนุชนรุ่นหลังที่จะได้ให้ความสำคัญและ ตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยยึดแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงบัญญัติ มาตรา 56 วรรคสอง ขึ้นมา เพื่อให้ทุกฝ่ายหาทางป้องกันหรือแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมจากการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรม ดังกล่าว โดยกำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ใน โครงการหรือกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 วรรค 1 ได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของ โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอความเห็นชอบ อาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการ



กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ โดยประกาศกระทรวงฉบับแรกประกาศไว้ 11 ประเภท ตามประกาศกระทรวง ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535<sup>14</sup> ต่อมาได้มีประกาศกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ประกาศเพิ่มเติมอีก 8 ประเภท ตามประกาศกระทรวง ฉบับลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535<sup>15</sup> และมีประกาศกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) แก้ไขและเพิ่มเติมอีก 3 ประเภท ตามประกาศกระทรวง ฉบับลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539<sup>16</sup> ดังนั้น โครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงมีทั้งสิ้น 22 ประเภท ดังปรากฏรายละเอียดในภาคผนวก

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 วรรคสอง นั้น จึงหมายความว่าถึง โครงการหรือกิจกรรมทั้ง 22 ประเภท ตามที่กฎหมายกำหนดนั่นเอง ยกตัวอย่างเช่น โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ (ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป), สนามบินพาณิชย์ (ทุกขนาด), การทำเหมืองแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (ทุกขนาด) เป็นต้น แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า โครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 วรรคสอง นั้น จะมีเพียง 22 โครงการหรือกิจการตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่อยู่รอบ ๆ ตัวเรา ซึ่งโครงการหรือกิจการบางประเภทที่มีขนาดเล็กก็อาจสร้างมลภาวะและปัญหาสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน ดังนั้น ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ในขณะนี้แล้ว ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และดุลยพินิจ ในการที่จะพิจารณาเพิ่ม โครงการหรือกิจการในอนาคตให้มากกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ 22 ประเภทต่อไป

<sup>14</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 (8 ตุลาคม พ.ศ. 25365).

<sup>15</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 136 (22 ตุลาคม พ.ศ. 2535).

<sup>16</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 12 ง (8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539).

## องค์ประกอบที่ 2 เงื่อนไขของการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ ตามมาตรา 56 วรรคสอง แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังต่อไปนี้ คือ

2.1 กรณีที่ได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือได้จัดทำรายงาน EIA แล้ว

2.2 กรณีที่ให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

ดังนั้น การดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ตามมาตรา 56 วรรคสอง จึงสามารถกระทำได้ ถ้าเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขทั้ง 2 ประการ ตามที่กล่าวมา ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั่นเอง

2.1 กรณีที่ได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือได้จัดทำรายงาน EIA แล้ว

สำหรับเงื่อนไขในส่วนนี้ จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจในเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) เสียก่อน ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 แต่ทั้งนี้ การให้ความหมายของการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือรายงาน EIA ตามมาตรา 56 วรรคสอง นั้น ในกรณีนี้จำเป็นต้องพิจารณาความหมายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับเดียวในปัจจุบันที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำรายงาน EIA ซึ่งอยู่ใน หมวด 3 ส่วนที่ 4 มาตรา 46-51

ดังนั้น ในที่นี้ จะขอพิจารณาถึงหลักการ คำนิยาม และความสำคัญของการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้น โดยการพิจารณาให้ความหมายจากหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดทำรายงาน EIA โดยตรง นั่นคือ สำนักงานนโยบายและแผน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ทำการพิจารณาและให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้ คือ

### 1) หลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>17</sup>

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นการศึกษาผลกระทบของกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นอันอาจส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรบริเวณพื้นที่โครงการพัฒนา และรอบโครงการ ทั้งในลักษณะของผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งมีชีวิต ไม่มีชีวิต ในธรรมชาติ และรอบตัวมนุษย์ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งการจัดทำรายงาน EIA นั้น จำต้องศึกษาข้อมูลหลายด้าน เช่น พืช สัตว์ ดิน น้ำ อากาศ สุขภาพอนามัยของมนุษย์ การจ้างงานและอื่น ๆ ทั้งนี้ การศึกษาจะต้องมีประเด็นและระดับความละเอียดของการศึกษาแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะและที่ตั้งของโครงการเป็นสำคัญ ดังนั้น การจัดทำรายงาน EIA จึงเป็นงานทางเทคนิคที่อยู่บนพื้นฐานของการคาดการณ์ถึงความเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นตามหลักวิชาการ กล่าวคือ รายงาน EIA จะต้องชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรต่าง ๆ อย่างชัดเจน และจะต้องเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ รายงาน EIA ควรมีลักษณะเป็นเอกสารที่มีความถูกต้อง ชัดเจนและเข้าใจง่าย และจะต้องมีการเสนอวิธีการศึกษาและรายละเอียดทางวิชาการ พร้อมการอ้างอิงไว้ในรายงาน EIA อย่างสมบูรณ์เพียงพอต่อการพิจารณาด้วย อีกทั้งควรต้องมีการเสนอทางเลือก เช่น ทางเลือกสำหรับที่ตั้งโครงการ ทางเลือกสำหรับการดำเนินการที่มีมลพิษน้อยกว่า เพื่อช่วยในการตัดสินใจดำเนินโครงการ และผลที่ได้จากการศึกษาและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องนำไปผนวกเป็นปัจจัยรวมในการออกแบบระบบป้องกันและควบคุมมลพิษ ตลอดจนระบบป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้าอย่างเหมาะสม ก่อนที่จะดำเนินโครงการนั้น ๆ

<sup>17</sup> กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ไร่ไทยเพรส จำกัด, 2544), หน้า 22-23.

## 2) นิยามหรือคำจำกัดความ<sup>18</sup>

### - การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เป็นการศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งในทางบวกและทางลบจากการพัฒนาโครงการหรือกิจการที่สำคัญ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และใช้ในการประกอบการตัดสินใจพัฒนาโครงการ/กิจการ ผลการศึกษาจัดทำเป็นเอกสารเรียกว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA)

### - รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Evaluation : IEE)

เป็นการตรวจสอบเบื้องต้นถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากโครงการที่เสนอ มักใช้ข้อมูลเบื้องต้นที่มีอยู่หรือข้อมูลที่สามารถหาได้ทันที

### - การกั้นกรองโครงการ (Screening)

เป็นกระบวนการเพื่อตัดสินใจว่า โครงการที่เสนอนั้น จำเป็นต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ การกั้นกรองจะเกี่ยวข้องกับการใช้วิจารณญาณพิจารณาว่าผลกระทบจากโครงการที่มีต่อสิ่งแวดล้อมนั้นอยู่ในระดับมีนัยสำคัญหรือไม่

### - การกำหนดขอบเขต (Scoping)

เป็นกระบวนการในการชี้ประเด็นที่สำคัญ ทางเลือกที่จำเป็นต้องมีการศึกษาและประเมิน ทั้งนี้ เนื่องจากหัวข้อในเรื่องสิ่งแวดล้อมมีหลากหลาย ดังนั้น การกำหนดขอบเขตจึงทำให้การศึกษาในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตรงประเด็น ลดความขัดแย้ง ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการศึกษาด้วย ผลที่ได้จากการกำหนดขอบเขตจะนำไปจัดทำเอกสารขอบเขตของงานเพื่อว่าจ้างศึกษาหรือ Terms of Reference (TOR)

<sup>18</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นการปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย, กุมภาพันธ์ 2547, หน้า 6-7.

### - การมีส่วนร่วมของประชาชน

เป็นกระบวนการที่นำเอาความห่วงกังวลของสาธารณชน ความต้องการและค่านิยมผนวกเข้าไปด้วยการดำเนินการตัดสินใจของรัฐ กระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนจึงเป็นสื่อกลางสองทาง มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่ดีกว่า

### - การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

#### (Public Participation in EIA)

เป็นกิจกรรมที่จัดให้มีขึ้นในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการสามารถรับทราบ หรือเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น นำเสนอข้อมูล ข้อโต้แย้ง หรือข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

### 3) ความสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>19</sup>

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเฉพาะ คือ เป็นการศึกษาด้านวิชาการในหลายสาขาที่เกี่ยวข้อง เป็นการคาดการณ์หรือทำนายล่วงหน้าถึงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นจากการพัฒนา หากศึกษาคาดการณ์แล้วพบว่าอาจมีผลกระทบ ก็จะต้องมีมาตรการป้องกันหรือลดผลกระทบไว้ล่วงหน้า เพื่อมิให้เกิดความเสียหายขึ้น และต้องมาแก้ไขในภายหลังซึ่งไม่คุ้มค่า

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญหลายประการ ทั้งทางด้านความสำคัญต่อการวางแผนและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความสำคัญในด้านอื่น ๆ กล่าวคือ

(1) การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนสำคัญในการวางแผนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ และจะช่วยในการมองปัญหาต่าง ๆ ได้

<sup>19</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นการปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย, กุมภาพันธ์ 2547, หน้า 7-8.

กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากการมองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นประเด็นหลักอย่างที่เคยปฏิบัติมา อันก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นประโยชน์อย่างมาก หากได้รับการนำมาใช้ในการวางแผนป้องกันปัญหาตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ จนถึงการศึกษามาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การศึกษาดังกล่าว จะได้ถูกนำมาใช้ในการออกแบบรายละเอียดโครงการ เพื่อก่อสร้างและดำเนินการต่อไป

(2) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในการลงทุนหรือพัฒนาโครงการ การเตรียมแผนงานแผนการเงินในการจัดการสิ่งแวดล้อม ให้มีความเป็นไปได้และไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอันมีคุณค่า นอกจากนี้ ยังสามารถใช้ผลการศึกษาเป็นข้อมูลที่ทำให้ความกระจ่างต่อสาธารณชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรด้วย

(3) การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางกำหนดแผนการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการก่อสร้างและดำเนินการอันเป็นส่วนสนับสนุนในการดำเนินโครงการด้วย

(4) แม้ว่าจะมีการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจเพียงใดก็ตาม แต่หากขาดการบริหารทรัพยากรธรรมชาติที่ดีเพียงพอแล้ว จะไม่อาจมีทรัพยากรเพื่อการพัฒนาในระยะยาวได้ ดังนั้น การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงช่วยสนับสนุนเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรในลักษณะที่ยั่งยืนในระยะยาวต่อไป

## 2.2 กรณีที่ไต่ห่องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

สำหรับเงื่อนไขในส่วนนี้ จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อนว่า องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม คืออะไร และมีลักษณะขององค์กรอย่างไร ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้ได้กล่าวไว้แล้วในข้อ 4.1 ในบทที่ 4 ดังนั้น จะเห็นได้ว่า องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ถือเป็นองค์กรใหม่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยผ่านทางองค์กรอิสระฯ ในการให้ความเห็นประกอบก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง นั่นเอง

แต่ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันยังมิได้มีการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา จึงทำให้รูปแบบหรือลักษณะขององค์การอิสระฯ ยังไม่มีความแน่นอนชัดเจนในการที่จะสรุปหรือให้ความหมายได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบจากการจัดตั้งองค์การอิสระในประเทศไทยว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีวิวัฒนาการหรือมีความเป็นมาอย่างไรในเบื้องต้นเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้งองค์การอิสระฯ ต่อไป กล่าวคือ ในอดีตสังคมไทยส่วนใหญ่มิได้มีบทบาทในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐเท่าที่ควร ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการขาดความรู้ ความเข้าใจ หรือโอกาสในการแสดงความคิดเห็น ฯลฯ ดังนั้น ในเวลาต่อมาเมื่อมีคนหรือกลุ่มคนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลและแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเป็นการร่วมมือหรือโต้แย้งคัดค้านแนวนโยบายแห่งรัฐในแต่ละกรณี โดยกลุ่มคนดังกล่าวอาจมีการรวมตัวกันในหลายรูปแบบ เช่น ชมรม สมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชน องค์กรอิสระ องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ แต่ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดก็ถือได้ว่ามีวัตถุประสงค์สำคัญ ๆ หรือแนวนโยบายหลักในการดำเนินงานไปทิศทางเดียวกัน นั่นคือ การป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจมีบทบาทหรือวิธีการแสดงออกที่แตกต่างกันไป เช่น การเดินขบวน การชุมนุมโดยสงบ การชุมนุมประท้วง หรือการรณรงค์เพื่อให้เกิดการสนใจหรือขอความร่วมมือจากประชาชน ฯลฯ ยกตัวอย่างเช่น สมาคมสร้างสรรค์ไทย ข่ายความร่วมมือเพื่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาไทย (TEDNET) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงปรากฏว่า บทบาทขององค์กรเอกชนดังกล่าวข้างต้นยังไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐ และบางครั้งการดำเนินการของรัฐกับองค์กรเอกชนกลับสวนทางกันและก่อให้เกิดความขัดแย้งในเชิงความคิดเห็นและวิธีการดำเนินงาน ซึ่งอาจเกิดจากการที่แต่ละฝ่ายมีมุมมอง ทักษะคติหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน เช่น รัฐสร้างโครงการต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อต้องการพัฒนาประเทศ แต่องค์กรเอกชนกลับต้องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและคัดค้านในโครงการเหล่านั้นของรัฐ เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรเอกชนเหล่านี้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่มีรูปแบบหรือบทบาทที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งรัฐมิได้รับรองสถานะหรือสิทธิเสรีภาพในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนเหล่านี้ จึงทำให้เป็นปัญหาต่อการที่จะนำองค์กรเอกชนเหล่านั้นไปศึกษาเปรียบเทียบเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม อีกทั้งตลอดเวลาที่ผ่านมา ก็ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรเหล่านี้โดยตรง

แต่ทั้งนี้ ในเวลาต่อมาบทบาทขององค์กรเอกชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเริ่มเด่นชัดขึ้น อันเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ เช่น ส่วนราชการไม่มีบุคลากร เทคโนโลยี และงบประมาณเพียงพอในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรเอกชนที่สนใจและมีความชำนาญในปัญหาดังกล่าวอยู่แล้ว อีกทั้งในบางกรณีการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนอาจทำให้รัฐสามารถประหยัดงบประมาณในบางเรื่องได้ เนื่องจากองค์กรเอกชนเป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้ว นอกจากนี้ องค์กรเอกชนมีความคล่องตัวในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยมีได้ต้องยึดติดกับกฎระเบียบมากมาย ดังเช่น หน่วยงานราชการ เป็นต้น

ดังนั้น การที่รัฐส่งเสริมให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าจะเป็นผลเสีย โดยสังเกตได้จากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ยอมรับบทบาทขององค์กรเอกชนไว้ในมาตรา 7 โดยบัญญัติว่า “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” และนอกจากนี้ องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว ก็อาจจะได้รับการช่วยเหลือหรือการสนับสนุนจากราชการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ด้วย<sup>20</sup> แต่ทั้งนี้ มาตรา 8 ได้กำหนดกรอบการดำเนินงานขององค์กรเอกชนไว้ว่า จะต้องไม่ก่อความวุ่นวายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือไม่เหมาะสม มิฉะนั้นแล้วอาจถูกเพิกถอนการจดทะเบียนได้

อย่างไรก็ดี มีผู้เสนอแนวความคิดว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติรองรับบทบาทและสถานภาพขององค์กรเอกชน เนื่องจากองค์กรเอกชนนั้นไม่ประสงค์จะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายนี้มาแต่เริ่มแรก แต่ควรจะมีบทบัญญัติรับรองสถานภาพขององค์กรประชาชนมากกว่า อันจะเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น จะเห็นได้ว่า

<sup>20</sup> โปรดดูมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.



ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาองค์กรเอกชนหรือองค์กรอิสระเหล่านี้ ยังมีได้มีกฎหมายมารองรับบทบาทและสถานภาพในการดำเนินการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการและปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐหรือภาคการเมืองได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นปัญหาประการหนึ่งที่ทำให้ไม่อาจนำองค์กรเอกชนหรือองค์กรอิสระเหล่านี้ มาใช้ศึกษาพิจารณาเพื่อกำหนดรูปแบบหรือลักษณะขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 วรรคสอง ได้อย่างชัดเจนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

แต่ทั้งนี้ ในเบื้องต้นเราอาจพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมได้จากองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นั่นคือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนักการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งองค์กรเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นองค์กรรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยองค์กรเหล่านี้ จะมีรูปแบบการจัดองค์กรตลอดจนอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างจากองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ เนื่องจากองค์กรรูปแบบใหม่ดังกล่าวจะเป็นองค์กรที่มีการใช้อำนาจกึ่งบริหาร (อำนาจปกครอง) และอำนาจกึ่งตุลาการ (อำนาจวินิจฉัยชี้ขาด) ดังนั้น จึงสามารถเรียกองค์กรเหล่านี้ได้ว่าเป็น “องค์กรอิสระ” ตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับแนวความคิดในเรื่ององค์กรอิสระนั้น ได้มีขึ้นในประเทศตะวันตก โดยมีเจตนารมณ์ที่จะผสมผสานแนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับอำนาจรัฐ โดยองค์กรอิสระนี้จะเป็นองค์กรฝ่ายบริหารและใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้น รูปแบบขององค์กรอิสระจึงต้องเป็นอิสระทั้งโครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารนั่นเอง สำหรับในส่วนของประเทศไทยก็ได้มีแนวความคิดดังกล่าวมาบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวไว้ข้างต้น

ในที่นี้ จะพิจารณาลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตามความเห็นของ ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบกับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้ คือ<sup>21</sup>

<sup>21</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 410-

สำหรับองค์กรอิสระซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้จะมี 2 ลักษณะ ได้แก่

*ประการแรก* คือองค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางธุรการขององค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

*ประการที่สอง* คือ องค์กรอิสระซึ่งเป็นหน่วยธุรการขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ว่าเป็นองค์กรที่จำเป็นจะต้องมีขึ้นเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ เช่น ในกรณีองค์กรที่จัดสรรที่ดินความถี่ ซึ่งจะต้องมีสำนักงานที่มีความเป็นอิสระตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีองค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ตามมาตรา 57 โดยให้ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นในการตรากฎหมาย และกฎระเบียบในการคุ้มครองผู้บริโภค

สำหรับแนวความคิดในเรื่ององค์กรอิสระนั้น เป็นแนวความคิดที่ค่อนข้างจะใหม่สำหรับระบบการปกครองของรัฐในประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่ในต่างประเทศเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลาช้านานแล้ว โดยในประเทศไทยเรามักจะคิดว่าองค์กรทั้งหลายส่วนใหญ่ก็ต้องอยู่ในราชการฝ่ายบริหารซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งหลาย เพราะฉะนั้น ตัวองค์กรที่เรียกว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ดี สำนักงานปป.ป. เดิมก็ดี จึงสังกัดอยู่ในฝ่ายบริหาร คือ ในสำนักนายกรัฐมนตรี และถ้าหากต้องการให้องค์กรเหล่านี้เป็นอิสระก็มีแนวคิดว่าองค์กรเหล่านี้ควรต้องแยกออกจากฝ่ายบริหาร และไปขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อแยกออกจากฝ่ายบริหารให้ไปขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองเหมือนกัน ก็ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความอิสระอยู่นั่นเอง เนื่องจากอิสระฝ่ายบริหารจริง แต่ไปอยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งก็ทำให้ไม่อิสระอย่างแท้จริง

สำหรับแนวความคิดในเรื่ององค์กรอิสระซึ่งได้เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็เนื่องมาจากการทำวิจัยและการศึกษาของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ที่มีศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน ทั้งนี้ องค์กรอิสระจริง ๆ ที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหารเลยนั้น พบว่าในต่างประเทศก็มีอยู่และก็ใช้กันทั่วไป ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงนำแนวคิดขององค์กรอิสระนี้มาบัญญัติเอาไว้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกให้เป็นองค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการหรือฝ่าย

รุกรการขององค์กรตรวจสอบทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฯลฯ และลักษณะที่สองให้เป็นองค์กรอิสระซึ่งจะต้องทำหน้าที่อิสระจริง ๆ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ขึ้น เช่น ในกรณีที่เป็นหน่วยรุกรการของคณะกรรมการจัดสรรและกำกับดูแลคลื่นความถี่ หรือในกรณีองค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ก็เป็นแนวความคิดใหม่ในรัฐธรรมนูญและในระบบกฎหมายไทยด้วย

นอกจากนี้ ลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จะมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง จะมีการใช้อำนาจอิสระที่ว่านี้ ในขอบเขตที่จำกัดมาก กล่าวคือ จะใช้เฉพาะให้เป็นฝ่ายเลขานุการ หรือหน่วยรุกรการ หรือจะเรียกว่าหน่วยวิชาการขององค์กรตรวจสอบ เช่น เป็นฝ่ายเลขานุการ ฝ่ายวิชาการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือในกรณีองค์กรต่าง ๆ ซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นกลางอย่างเคร่งครัด โดยที่การเมืองจะเข้าไปแทรกแซงไม่ได้ เช่น การจัดสรรและการกำกับดูแลคลื่นความถี่วิทยุ โทรทัศน์หรือโทรคมนาคม ตลอดจนเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค สิ่งเหล่านี้จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งองค์กรอิสระนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้นำไปใช้พร่ำเพรื่อ เหตุที่ไม่นำไปใช้พร่ำเพรื่อก็เนื่องจากโดยหลักแล้วองค์กรที่จะทำให้เป็นองค์กรอิสระมีความจำเป็นจะต้องอาศัยความเป็นกลาง โดยไม่ต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองหรือให้เข้ามาสั่งการต่าง ๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งโดยหลักควรจะเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ แต่เนื่องจากความไม่เป็นอิสระนี้เอง จึงทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าไปมีผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายในอดีต เพราะฉะนั้น โดยหลักแล้วจะไม่เอาองค์กรอิสระนี้ไปใช้ในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องทำตามความต้องการของประชาชน และต้องรับผิดชอบต่อสภาอยู่แล้ว

ทั้งนี้ ในกรณีถ้าหากว่าประเทศใดก็ตามที่จัดตั้งองค์กรอิสระไว้หลาย ๆ องค์กร ก็จะบริหารบ้านเมืองลำบากเช่นกัน ดังนั้น ในต่างประเทศจึงตั้งองค์กรอิสระดังกล่าว ให้ใช้เฉพาะในเรื่องบางเรื่องเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น

(1) องค์กรอิสระจะทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการและฝ่ายวิชาการขององค์กรควบคุมทั้งหลาย กล่าวคือ ผู้ที่จะไปควบคุมผู้อื่น ผู้นั้นก็ควรจะต้องอิสระจากผู้ที่ถูกควบคุมด้วย เช่น

ฝ่ายเลขานุการ คือ ตัวสำนักงานจะไปขึ้นอยู่กับฝ่ายที่ถูกควบคุม แล้วให้มาทำงานให้ผู้ควบคุมไม่ได้ เพราะฝ่ายเลขานุการจะกรองอำนาจของผู้ถูกควบคุมนั่นเอง เช่น ป.ป.ป. ในอดีต ซึ่งยังอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี จะไปตรวจสอบนายกรัฐมนตรีได้อย่างไร เนื่องจาก ป.ป.ป. ยังอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ฯลฯ

(2) ต้องเป็นองค์กรซึ่งจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองจริง ๆ เช่น ในต่างประเทศ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่เรียกว่า ก.ล.ต. ในเรื่องตลาดเงิน ตลาดทุน ซึ่งไม่ต้องการให้การเมืองเข้าไปแทรกแซง ทำให้หุ้นขึ้นหรือหุ้นลง เพราะฉะนั้น ความเป็นกลางอย่างเคร่งครัดจึงถูกนำมาใช้กับ ก.ล.ต. นอกจากนี้ ยังรวมถึงในเรื่องคลื่นความถี่ทางวิทยุ หรือโทรทัศน์ ซึ่งไม่ต้องการให้องค์กรนี้ไปอยู่ในกำกับรัฐบาล มิฉะนั้น ก็จะใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองของรัฐบาล ให้โอกาสรัฐบาลออกวิทยุโทรทัศน์มากกว่าฝ่ายค้าน เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้มีความเป็นกลาง จึงต้องมีการกำหนดว่าในกรณีนี้จึงต้องให้องค์กรอิสระดูแล

(3) องค์กรตรวจสอบและพิสูจน์ทั้งหลาย เช่น องค์กรที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถในการพิสูจน์หลักฐาน เช่น ในการตรวจสอบศพ หรือที่ต้องใช้ความรู้ทางวิชาการที่เป็นกลาง

ดังนั้น สรุปได้ว่า ในต่างประเทศ จะไม่นำองค์กรใด ๆ ไปเทียบเป็นองค์กรอิสระพว้าพว้อ เพราะมีเช่นนั้นแล้ว ก็จะไม่มีการรับผิดชอบองค์กรนั้นต่อประชาชน ประเด็นนี้สำคัญ ถ้านำองค์กรอิสระไปใช้ทุกที่ เราก็ต้องยอมรับว่าผู้ใดจะไปสั่งองค์กรนั้นไม่ได้ ซึ่งก็จะมีปัญหาไปอีกรูปแบบหนึ่ง

เพราะฉะนั้น ในต่างประเทศ และในรัฐธรรมนูญไทย จึงจำกัดเรื่ององค์กรอิสระเอาไว้เท่าที่จำเป็นในองค์กรที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมืองอย่างเคร่งครัดเท่านั้นเอง

*ประการที่สอง* ลักษณะขององค์กรอิสระก็จะมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

(1) องค์กรอิสระนั้นจะไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารเลย เพราะฉะนั้น ในอดีตการที่ประเทศไทยอยากจะทำสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ออกจากฝ่ายบริหาร และไปอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ยังไม่ใช่องค์กรอิสระ เนื่องจากยังไปขึ้นอยู่กับฝ่ายการเมือง คือ รัฐบาล เพราะฉะนั้น คำว่า “อิสระ” ในกรณีนี้ จะต้องอิสระออกจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

(2) เมื่อไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ก็จะต้องมี “ความเป็นอิสระ” ในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้เขียนไว้อย่างชัดเจน เช่น ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 327 (8) บัญญัติว่า

“มาตรา 327 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(8) การจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด”

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า หน่วยราชการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบ ไม่ขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรี ไม่ขึ้นอยู่กับรัฐสภา แต่ขึ้นอยู่กับตัวคณะกรรมการการเลือกตั้ง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงานเอง มิใช่ให้รัฐมนตรีหรือประธานรัฐสภามาวงบังคับบัญชา

นอกจากนี้ ความเป็นอิสระ ประการต่อไปก็คือ ความเป็นอิสระทางงบประมาณ ซึ่งในกรณีนี้ ถ้าหากว่ายังคงจะต้องไปของงบประมาณจากฝ่ายบริหาร คือ จากสำนักงานงบประมาณ องค์กรเหล่านี้ก็จะอิสระเองไม่ได้ แต่ในประเทศไทยก็ยังคงใช้วิธีการให้องค์กรอิสระเหล่านี้ ตั้งงบประมาณเข้าไปขอสภา ซึ่งในต่างประเทศจะเคร่งครัดในเรื่องความเป็นอิสระในทางงบประมาณ กล่าวคือ จะไม่ยอมรับวิธีการให้ตั้งงบประมาณ และจะขอต่อสภาเป็นรายปี แต่สำหรับบางประเทศที่เคร่งครัดในเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณนั้น ก็จะตั้ง “กองทุนหมุนเวียนหรือกองทุนขยอดเงินต้น” ให้กับองค์กรอิสระเหล่านี้ เช่น ในประเทศอังกฤษ เงินเดือนผู้พิพากษา จะมีกองทุนซึ่งรัฐบาลจัดสรรให้เป็นเงินก้อนใหญ่ไม่ใช้รายปี แล้วก็เอาดอกผลไปเป็นเงินเดือนผู้พิพากษา โดยไม่ต้องขอสภาในแต่ละปี แต่สำหรับประเทศไทย ในภาวะเศรษฐกิจเช่นนี้ ยังคงทำไม่ได้ แต่ในอนาคตน่าจะต้องมีกองทุนขยอดเงินต้นหรือเงินกองทุนหมุนเวียนประเภทนี้ เพื่อประกันความอิสระขององค์กรเหล่านี้ ไม่ให้ต้องมาของงบประมาณจากฝ่ายการเมืองในแต่ละปี ประการต่อไปซึ่งสำคัญมาก คือ ความเป็นอิสระในการดำเนินการตามกฎหมายและตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

แต่ทั้งนี้ ความเป็นอิสระกับความอำเอใจนั้น เป็นเรื่องที่แยกจากกันได้ยาก เพราะฉะนั้น ระบบที่จะนำมาใช้ตรวจสอบองค์กรอิสระ จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบ 2 ชั้น ด้วยกันคือ

ชั้นที่ 1 คือ การตรวจสอบบุคลากร ซึ่งในต่างประเทศนั้น การจะได้คนที่เข้าไปอยู่ในองค์กรอิสระ โดยเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯลฯ จะต้องผ่านการคัดสรรของฝ่ายการเมืองพอสมควร ซึ่งหลังจากคัดสรรแล้วบุคคลเหล่านั้นจะมีความเป็นอิสระทันที และจะอยู่ไปตลอดวาระโดยที่ฝ่ายการเมืองจะเข้าไปแทรกแซงไม่ได้ ทั้งนี้ อาจจะอยู่ในวาระเดียว เป็นต้น ทั้งนี้ อาจสามารถถอดถอนกรรมการเหล่านั้นได้ ในกรณีที่ทำผิดกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือทุจริต

ชั้นที่ 2 คือ องค์กรอิสระเหล่านั้นจะต้องถูกตรวจสอบจากทางอื่นได้ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีการใช้เงิน องค์กรอิสระเหล่านั้นจะนำเงินแผ่นดินไปใช้ ก็ไม่ใช่ว่าจะนำไปใช้ได้ตามใจชอบ จำต้องมีระบบตรวจสอบเงินแผ่นดินด้วยเช่นกัน ซึ่งในกรณีทุจริต องค์กรอิสระเหล่านั้น ก็อาจจะต้องถูกถอดถอนได้เหมือนกับคนทั่วไป

ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงเป็นการออกแบบการปกครองใหม่ จากเดิมที่ผู้ใช้อำนาจกับผู้ตรวจสอบอยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ องค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ต่างก็เป็นองค์กรใช้อำนาจด้วยกันทั้งสิ้นเพียงแต่แบ่งแยกการใช้อำนาจแตกต่างกัน คือ องค์กรนิติบัญญัติใช้อำนาจในการออกกฎหมาย องค์กรบริหารเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย และองค์กรตุลาการใช้อำนาจในการวินิจฉัยตีความกฎหมาย ในขณะที่วงองค์กรเหล่านี้ต่างก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกันเองด้วย แต่ระบบการเมืองที่ถูกออกแบบขึ้นมาใหม่ได้จัดตั้งหรือแยกกลไกการใช้อำนาจออกจากกลไกการตรวจสอบเพิ่มเติมผ่านองค์กรพิเศษ ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะทาง นั่นคือบรรดาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ทั้งนี้ การกำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบทางการเมือง โดยนำหลักการเกี่ยวกับการสถาปนาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาใช้ นับว่าเป็นการนำข้อดีขององค์กรลักษณะดังกล่าวมาใช้ โดยจะเป็นการส่งเสริมช่องว่างในโครงสร้างการบริหารประเทศ เพราะที่ผ่านมาแม้ว่าประเทศไทยจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบหลายองค์กร แต่องค์กรเหล่านั้นยังมีปัญหาที่ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังถูกรอบงำโดยฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายข้าราชการประจำ ดังนั้น การทำให้้องค์กรควบคุมตรวจสอบมีฐานะเป็นองค์กร

อิสระนอกจากจะเป็นการขจัดอุปสรรคในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบขององค์กรต่าง ๆ แล้ว ยังจะทำให้เกิดกระบวนการตรวจสอบที่ครบถ้วน ไม่ซ้ำซ้อนกัน แต่เสริมซึ่งกันและกันตามบทบาทและภาระหน้าที่ที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งแต่ละองค์กรอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะประกอบด้วยองค์กรตรวจสอบที่ทำหน้าที่แตกต่างกัน 3 ประเภท คือ<sup>22</sup>

- (1) องค์กรอิสระที่ใช้อำนาจตุลาการ ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง
- (2) องค์กรอิสระที่มีอำนาจตัดสินใจบางประการ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (3) องค์กรอิสระที่มีอำนาจให้คำแนะนำหรือคำปรึกษา ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

อย่างไรก็ดี การที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ก็จำเป็นต้องมีเงื่อนไขสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ<sup>23</sup>

- (1) บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการหรือตุลาการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความกล้าหาญและเสียสละอย่างแท้จริง
- (2) กระบวนการสรรหาต้องปลอดจากการแทรกแซงและอิทธิพลทางการเมือง การครอบงำของระบบราชการ และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางธุรกิจไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

<sup>22</sup> ถวิลวดี บุรีกุล, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 34-35.

<sup>23</sup> คณิน บุญสุวรรณ, 6 ปี รัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2546), หน้า 196-198.

(3) กระบวนการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นอิสระ โปร่งใส และปราศจากการแทรกแซง ครอบงำ หรือคุกคามจากฝ่ายใดโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายบริหารหรือผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งอยู่ในข่ายและเป้าหมายของการตรวจสอบ

ทั้งนี้ จากการดำเนินงานตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จะสังเกตได้ว่า รูปแบบของการแทรกแซง ครอบงำ หรือคุกคามโดยฝ่ายบริหารหรือผู้ใช้อำนาจรัฐที่จะทำให้้องค์กรอิสระเหล่านี้กลายสภาพเป็น “เสือกระดาษ” ได้นั้น มีอยู่ด้วยกันหลายกรณี เช่น

- (1) อยู่เบื้องหลังการจัดตั้งมีอบกคคัน และข่มขู่การทำงานหรือบุคคลในองค์กรอิสระ
- (2) ใช้สื่อมวลชนของรัฐเป็นเครื่องมือในการทำลายความน่าเชื่อถือ หรือปลุกกระดม ให้เกิดอคติหรือเกลียดชังบุคคลบางคน หรือองค์กรอิสระโดยรวม
- (3) ปิดกั้น หรือคุกคามสื่อที่วิพากษ์วิจารณ์ผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งอยู่ในระหว่างการถูกตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ
- (4) แสดงตนหรือแสดงความคิดเห็นที่เป็นปรปักษ์ หรือดำเนินคดียื่นการ ทำงานขององค์กรอิสระอย่างโจ่งแจ้ง
- (5) ข่มขู่ว่าจะฟ้องร้อง หรือฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาฐานหมิ่นประมาท หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ บุคคลที่วิพากษ์วิจารณ์ หรือให้ข้อมูลเบาะแสการกระทำทุจริตต่อองค์กรอิสระ
- (6) ข่มขู่ว่าจะใช้มาตรการทางการเมืองเข้าซื้อถอดถอนบุคคลในองค์กรอิสระ ซึ่งมีท่าทีหรือแนวคิดที่สวนทางกับรัฐบาล ฯลฯ

ดังนั้น สภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงส่งผลเสียและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อันจะทำให้เจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประสบความสำเร็จโดยสิ้นเชิง เนื่องจากฝ่ายบริหารหรือผู้ใช้อำนาจรัฐไม่เกรงกลัวต่อกระบวนการตรวจสอบอีกต่อไป นอกจากนี้ อาจเป็นช่องทางให้กรรมการหรือตุลาการในองค์กรเหล่านี้แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบได้ง่าย และในที่สุดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งถูกคาดหวังให้เป็นเสาหลักในการปฏิรูปการเมือง การป้องกันและ



ปราบปรามการทุจริต รวมทั้งการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐอย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ต้องกลายเป็น “กลไกซำรด” ไปโดยปริยาย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับองค์กรเอกชนหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงรูปแบบและลักษณะการดำเนินงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ น่าจะเป็นข้อมูลและแนวทางสำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำไปพิจารณาจัดตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 วรรคสอง ต่อไป ไม่ว่าจะ เป็นในเรื่องของโครงสร้างองค์กร กระบวนการสรรหากรรมการ กรอบอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ฯลฯ

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 57 ในเรื่องสิทธิของผู้บริโภค มาพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรา 56 วรรคสองด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์และแนวทางในการจัดตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป ซึ่งในมาตรา 57 บัญญัติว่า<sup>24</sup>

“มาตรา 57 สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะสังเกตได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่มีการรับรองสิทธิของผู้บริโภคเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีการบัญญัติมาตรา 57 นั้น ผู้บริโภคก็ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งที่เป็นกฎหมายกลางอยู่ในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายอาหารและยา ในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กฎหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ในความดูแลของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

<sup>24</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญว่าด้วย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 308-

กระทรวงอุตสาหกรรม หรือแม้กระทั่งกฎหมายการป้องกันการผูกขาดและการกำหนดราคาสินค้า ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ผลที่ตามมาของมาตรา 57 จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่อง สิทธิของผู้บริโภคอย่างน้อย 2 ระดับ คือ

ระดับแรก รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 57 วรรคหนึ่งว่า สิทธิของ บุคคลที่เป็นผู้บริโภค ย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า ตั้งแต่บัดนี้ไป กฎหมายจะต้องกำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้อย่างชัดเจน เช่น สิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับข้อมูล หรือข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ทั้งในด้านคุณภาพ คุณลักษณะ หรือราคา ซึ่งจะ ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายในการดำเนินการดังกล่าว เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความ เป็นธรรมต่อผู้บริโภคและสังคมส่วนรวมต่อไป

ระดับที่สอง รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 57 วรรคสองว่า กฎหมาย ต้องจัดให้มีองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคมาทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรา กฎหมาย กฎและข้อบังคับ และให้ความเห็นในกฎ และมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริโภคที่เป็นเอกชนมีความเข้มแข็งโดยการรวมตัวกัน นอกจากนี้ การกำหนดให้มีองค์การ อิสระดังกล่าวขึ้นมา ก็เนื่องมาจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ

(1) รัฐธรรมนูญใช้คำว่า “องค์การอิสระ” ซึ่งประกอบด้วยตัวแทน ผู้บริโภค ซึ่งคำว่า “องค์การอิสระ” จะหมายถึง องค์การภาคเอกชนซึ่งไม่ใช่ภาครัฐ กล่าวคือในกรณี ใดที่ต้องการให้หมายถึงความถึงภาครัฐจะใช้คำว่า “องค์กรของรัฐ” ตัวอย่างเหล่านี้ ก็คือ กรณีใน รัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชนหรือหมู่คณะอื่น”

จะสังเกตได้ว่า รัฐธรรมนูญใช้คำว่า “องค์การเอกชน” ดังนั้น องค์การ เอกชนที่เป็นองค์การอิสระที่ประกอบด้วย ตัวแทนผู้บริโภคที่รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ต้องมี ต้อง เป็นประการแรก ต้องเป็นอิสระจากภาครัฐ ซึ่งคำว่า “อิสระ” ในที่นี้ คือไม่ใช่เป็นส่วนราชการ ไม่ใช่เป็นหน่วยงานของรัฐนั่นเอง

(2) ในองค์ประกอบหรือชื่อ ก็พิจารณาได้ว่าเป็นองค์การซึ่งมีฐานะอิสระจากรัฐในด้านเอกชน เพราะฉะนั้น ความเป็นนิติบุคคล ตลอดจนองค์ประกอบขององค์การอิสระจะต้องมาจากผู้แทนผู้บริโภครวม ซึ่งไม่ได้ทำหน้าที่ในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า องค์การอิสระซึ่งเป็นตัวแทนผู้บริโภค มิได้มีอำนาจตัดสินใจ เพราะอำนาจนั้นจะอยู่ที่ฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการ ซึ่งก็มีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบอยู่ กล่าวคือ องค์การอิสระซึ่งเป็นตัวแทนผู้บริโภคจะทำหน้าที่เพียง “ให้ความเห็น” ซึ่งสามารถพิจารณาได้ว่า องค์การอิสระจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงาน 2 หน่วยงาน โดยมีหน้าที่หลัก คือ

ประการที่หนึ่ง คือ ให้ความเห็นกับส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค หรือสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในเวลาเดียวกันก็จะรับสิ่งที่หน่วยต่าง ๆ ที่เป็นเครือข่ายจากสมาคมคุ้มครองผู้บริโภคด้านต่าง ๆ เข้ามาและเสนอไปให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบ

ประการที่สอง คือ สนับสนุนให้องค์การเอกชนเฉพาะด้านเหล่านั้น สามารถที่จะมีกิจกรรมที่เข้มแข็งได้

สรุปได้ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 จะคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคแต่ละคน กำหนดหน้าที่ของผู้ผลิตและผู้จำหน่ายสินค้าหรือบริการให้ชัดเจน รวมถึงกำหนดมาตรการในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคให้ครบถ้วน และที่สำคัญที่สุดคือ กำหนดให้มีองค์การอิสระซึ่งเป็นผู้แทนผู้บริโภคเข้ามาทำหน้าที่ช่วยภาครัฐในการให้ความเห็น ในการสนับสนุนให้เกิดการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ อย่างครบถ้วน ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าหรือบริการ ก็จะต้องดำเนินการผลิตการจำหน่ายสินค้าหรือบริการนั้นอย่างเป็นธรรมขึ้น ทั้งในด้านข้อมูล ข่าวสาร ทั้งในด้านการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในข้อสัญญา ทั้งในด้านราคา ตลอดจนคุณภาพและคุณลักษณะของสินค้า ฯลฯ อันจะทำให้สังคมมีความเป็นธรรมมากขึ้นกว่าสังคมที่เป็นอยู่ในอดีต

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการนำมาพิจารณาเปรียบเทียบรูปแบบหรือลักษณะขององค์การอิสระ

คุ้มครองผู้บริโภคกับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เนื่องจากมีแนวความคิดและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรคล้ายคลึงกัน นั่นคือ เน้น “ความเป็นอิสระ” ในการดำเนินงาน และทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนและสังคมส่วนรวมในการดูแลและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

สำหรับในหัวข้อ 2.2 นี้ ยังมีประเด็นปัญหาสำคัญที่น่าสนใจในเรื่องขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งสามารถทำการแยกพิจารณาได้เป็น 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้ คือ

### (1) กระบวนการสรรหากรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

จากบทบัญญัติ มาตรา 56 วรรคสอง ได้กำหนดให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีหน่วยงานหรือองค์กรทำการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

(1.1) คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล โดยนายพนัส ทัศนียานนท์ และคณะ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ<sup>25</sup>

ในกรณีการสรรหาและการคัดเลือกกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม สรุปได้ดังนี้ คือ

- ให้มีคณะกรรมการสรรหาขึ้นมาคณะหนึ่ง จำนวน 7 คน ประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (โดยการเลือกตนเอง) จำนวน 3 คน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม (โดยการเลือกตนเอง) จำนวน 3 คน และผู้แทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 1 คน

<sup>25</sup> คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, “โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง รูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม,” เสนอต่อ สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, พฤศจิกายน 2545.

- คณะกรรมการสรรหาฯ ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีคัดเลือก การตรวจสอบคุณสมบัติ และปฏิบัติหน้าที่อื่น โดยจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนขององค์กรจากภูมิภาค และส่วนกลางด้วย

- ให้คณะกรรมการสรรหาฯ ประกาศรับสมัครบุคคลที่จะสมัครเป็น กรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม โดยต้องเป็นผู้แทนขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมหรือ สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ที่มีคุณสมบัติตรงตามประกาศ โดยให้เสนอได้ องค์กรละ 1 ชื่อ เพื่อจัดทำบัญชีผู้สมัคร ภายใน 60 วัน นับแต่วันประกาศรับสมัคร

- ภายใน 60 วัน นับแต่วันประกาศรับสมัครเช่นเดียวกัน ให้องค์กร เอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่มีคุณสมบัติ เสนอ รายชื่อผู้แทนที่จะเป็นผู้ลงคะแนนเลือกกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม โดยให้เสนอได้ องค์กรละ 1 ชื่อ เพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกกรรมการฯ

- คณะกรรมการสรรหาฯ จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมเป็น กรรมการฯ โดยผู้แทนแต่ละองค์กรที่มีรายชื่อ มีสิทธิเลือกได้องค์กรละ 1 ชื่อ ให้ครบตามจำนวนที่ กำหนดของผู้แทนแต่ละส่วน ให้ผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการ มาประชุมกัน เพื่อเลือกประธาน กรรมการ 1 คน แล้วแจ้งผลให้ประธานกรรมการสรรหาทราบ เพื่อเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการให้ประกาศรายชื่อกรรมการในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

สำหรับกระบวนการสรรหาและสัดส่วนขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมนั้น คณะทำงานได้พิจารณาแนวทางการ กำหนดกระบวนการสรรหา โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาฯ มีองค์ประกอบและหน้าที่ ดังนี้

#### องค์ประกอบ

- |   |         |
|---|---------|
| 1. ผู้แทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ   | กรรมการ |
| 2. ผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ   | กรรมการ |
| 3. ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา (คณะกรรมการอุดมศึกษา)  | กรรมการ |
| 4. ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม  | กรรมการ |
| 5. ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 ท่าน (ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม และด้านสุขภาพอนามัย) | กรรมการ |
| 6. ผู้แทนเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม   | กรรมการ |
- ทั้งนี้ ประธาน ได้มาจากการเลือกตั้งของกรรมการฯ

### หน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ

1. กำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติและวิธีการสรรหากรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม
2. ดำเนินการให้มีการสรรหากรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด
3. พิจารณาตัดสินคำอุทธรณ์
4. แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมหรือคุณสมบัติของสถาบันอุดมศึกษาตามที่เห็นสมควร

### การเข้าสู่กระบวนการสรรหา

1. องค์กรแต่ละฝ่ายที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ และได้เสนอชื่อองค์กรเข้าสู่กระบวนการสรรหา
2. องค์กรที่ผ่านเกณฑ์คุณสมบัติทำการเสนอชื่อบุคคลตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อเป็นกรรมการ
3. บุคคลที่ผ่านเกณฑ์ทั้ง 2 ฝ่าย เลือกกรรมการองค์การอิสระฯ โดยต่างฝ่ายต่างเลือกกันเอง โดยเหลือฝ่ายละ 8 คน รวมเป็นคณะกรรมการองค์การอิสระฯ 16 คน
4. กรรมการองค์การอิสระฯ 16 คน เลือกผู้เป็นประธาน 1 คน ฝ่ายใดได้รับเลือกเป็นประธานก็ให้ผู้มีรายชื่อสำรองในฝ่ายนั้นได้เลื่อนขึ้นเป็นกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมแทนผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นประธาน ดังนั้น คณะกรรมการฯ จะมี 17 คน ในกรณีที่การเลือกประธานเสมอกัน ให้ใช้วิธีจับสลากคุณสมบัติของกรรมการองค์การอิสระฯ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีรายละเอียดในส่วนขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันการศึกษา มิฉะนั้น จะเกิดปัญหาในการตีความได้ โดยเฉพาะในเรื่องกระบวนการสรรหากรรมการองค์การอิสระฯ ว่า มีวิธีอย่างไรที่จะคัดเลือกผู้แทนจากองค์กรเอกชน สถาบันการศึกษา ซึ่งเป็นบุคคลที่อิสระในการทำงาน อิสระในทางวิชาการ และอิสระในการทำกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่าอาจพิจารณาเปรียบเทียบได้จากหลักเกณฑ์และกระบวนการในการสรรหากรรมการหรือตุลาการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลปกครอง ฯลฯ ดังที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุผลที่แยกองค์กรอิสระฯ ให้เป็นอิสระจากการแทรกแซงของภาครัฐหรือภาคการเมืองนั่นเอง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สาระสำคัญของมาตรา 56 วรรคสอง คือ คำว่า "องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม" ซึ่งคำว่า "อิสระ" ต้องชัดเจน รวมถึงผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ในส่วน

นี่ก็ต้องชัดเจนด้วย จึงจะทำให้การทำงานขององค์การอิสระฯ มีความเป็นอิสระจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะ เป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน แต่ทั้งนี้ หลักประกันขั้นพื้นฐาน ที่จะทำให้การทำงานของ องค์การอิสระฯ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ก็คือ ต้องทำให้กระบวนการทุกอย่างถูกตรวจสอบได้ กล่าวคือ เอกสารรายงาน EIA กระบวนการพิจารณา กระบวนการให้ความเห็น ต้องเป็นเอกสารที่ เปิดเผยต่อสาธารณะทุกเรื่อง และคณะกรรมการองค์การอิสระฯ ก็สามารถตรวจสอบการทำงาน จากทุกฝ่ายได้เช่นกัน

## (2) กรอบอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้าน

### สิ่งแวดล้อม

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในมาตรา 56 วรรคสอง กำหนดให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนที่จะมีการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิด ผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้ การให้ความเห็นประกอบดังกล่าว เมื่อได้ พิจารณาแล้วจะเห็นว่า รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นประกอบ ขององค์การอิสระฯ ไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังมิได้มีกฎหมายรองรับในเรื่องขององค์การอิสระฯ ดังนั้น ในประเด็นนี้จึงเป็นหน้าที่ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะร่วมกันพิจารณาให้ความหมาย ของกรอบอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระฯ ต่อไป ซึ่งในประเด็นนี้ ได้ มีหน่วยงานหรือองค์กรทำการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

(2.1) คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล โดย นาย พันธ์ ทัศนียานนท์ และคณะ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>26</sup>

### อำนาจหน้าที่ของกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

- ให้ความเห็นต่อโครงการ กิจกรรม นโยบายหรือแผน รายงาน การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ รายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ขอบเขต

<sup>26</sup> คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, “โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบและ กฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม,” เสนอต่อ สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, พฤศจิกายน 2545.

การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ตรงตามประกาศของกรมการฯ

- ให้ความเห็นต่อหน่วยงานและเจ้าของโครงการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความเห็น
- ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการฯ

ทั้งนี้ กรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจะมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรมการฯ คณะทำงาน ฯลฯ ที่ประกอบด้วยกรมการหรือบุคคลใด ทั้งในระดับจังหวัด ภูมิภาค เพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรมการฯ มอบหมายได้

นอกจากนี้ คณะกรมการฯ อนุกรมการฯ และคณะทำงานที่คณะกรมการฯ แต่งตั้ง สามารถเชิญข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอิสระหรือองค์กรอื่น ๆ หรือบุคคลอื่นใด มาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือให้จัดส่งเอกสาร ข้อมูล หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาตามที่คณะกรมการฯ เห็นสมควร

(2.2) สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย คณะทำงานด้านการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง และองค์การด้านการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (โดยมี ศ.ดร. สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ เป็นประธาน) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้<sup>27</sup>

#### หน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

คณะทำงานฯ ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า หน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมควรยึดตามรัฐธรรมนูญ คือ ให้ความเห็นประกอบ โดยการให้ความเห็นนี้ครอบคลุม

<sup>27</sup> สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สรุปการพิจารณาองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม มาตรา 56 วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, เอกสารของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กันยายน 2546.



ถึงโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง แม้จะไม่ได้ อยู่ในกำหนดประเภทและขนาดจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงาน อนุญาตก็จะต้องมีความเห็นขององค์การอิสระฯ ไปประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ หน้าที่ของ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจะไม่รวมถึงการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของ โครงการ

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 ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้าน สิ่งแวดล้อมจะผูกพันรัฐได้เพียงใด สำหรับในเรื่องนี้ เคยมีผู้เสนอให้เขียนกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองในประเด็นนี้ เพื่อให้ความเห็นดังกล่าวมีผลผูกพันให้รัฐต้องนำไปพิจารณาอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ในเรื่องของการให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐอาจจะ นำไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจในการอนุญาตให้โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินการ ต่อไปหรือไม่ก็ได้ ซึ่งในส่วนของการให้ความเห็นประกอบนี้ ผู้เขียนเห็นว่า อาจพิจารณา เปรียบเทียบได้จากองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ เนื่องจาก รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษา แม้จะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจก็ตาม ดังนั้น จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับบทบาทหน้าที่ขององค์การ อิสระคุ้มครองผู้บริโภคและองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมด้วยนั่นเอง

อย่างไรก็ดี การจะทำให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมี คุณค่าและมีความสำคัญ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการชดเชยด้วย ซึ่งพิจารณาได้ 3 ประการ คือ

ประการแรก ข้อมูลที่ได้มาต้องผ่านการศึกษาวิจัยอย่างเพียงพอ จึงจะให้ความเห็นอย่างอิสระได้ ประการที่สอง คือ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องเชื่อมโยงกับองค์กรประชาชน ซึ่งจะทำให้ นำหนักความน่าเชื่อถือของความเห็นดังกล่าวเป็นจริงได้ แต่ทั้งนี้ ต้องให้ความสำคัญกับความเห็น ของประชาชนเป็นหลัก มิใช่ยึดความเห็นของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก อันจะทำให้กลายเป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการอีกองค์กรหนึ่งไปโดยปริยาย และประการสุดท้าย คือ ต้องสร้างความเข้มแข็งในองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนขององค์กรเอกชนด้าน สิ่งแวดล้อม และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความเห็นดังกล่าวมีความ น่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายต่อไป ดังนั้น จากข้อพิจารณาทั้ง 3 ประการดังกล่าว จึง เป็นหน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ที่จะต้องพิจารณาและทำให้เกิดความชัดเจนต่อไป

### (3) ขั้นตอนที่เหมาะสมในการที่จะให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้าน สิ่งแวดล้อม

เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญมาตรา 56 วรรคสอง บัญญัติว่า “การดำเนิน โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะ ได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้าน สิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นสำคัญในที่นี้ คือ ก่อน มีการดำเนินการดังกล่าว หมายถึงขั้นตอนใด (หรือควรเป็นขั้นตอนใด)

ในปัจจุบัน การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ในส่วนใหญ่ที่เป็นโครงการของภาครัฐที่ ลงทุนเองและโครงการที่ภาครัฐร่วมลงทุนด้วย หรือให้สิทธิภาคเอกชนในการดำเนินงานนั้น โดย ปกติจะมีขั้นตอนในการดำเนินการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ คือ

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

สำหรับในเรื่องของการให้ความหมาย คำว่า "ก่อน" นั้น เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง แล้ว จะเห็นได้ว่า การมีองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา ก็เพื่อเพิ่มช่องทางให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยผ่านทางองค์การอิสระฯ ในการให้ความเห็นประกอบก่อนที่จะดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องมาจากในอดีตประชาชนในพื้นที่พยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการวิพากษ์วิจารณ์โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้ ยังไม่มีกลไกหรือช่องทางใดในการรองรับบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการ กลไก หรือการตัดสินใจในโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นเริ่มตั้งแต่การตรวจสอบการประเมินรายงาน EIA การเริ่มต้นก่อนทำโครงการหรือกิจกรรมในการตัดสินใจว่าโครงการนี้ควรจะมีหรือไม่ ตลอดจนการอนุมัติโครงการและการติดตามหลังจากที่โครงการเกิดขึ้นแล้ว อีกทั้งในส่วนของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและในส่วนของทางราชการก็มีข้อจำกัดในการที่จะเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระในกรณีดังกล่าว จึงน่าจะอยู่ในขั้นตอนใดก็ได้ แต่ควรจะต้องเป็นขั้นตอนก่อนที่จะมีการตัดสินใจอนุมัติโครงการซึ่งน่าจะเหมาะสมที่สุด

ดังนั้น จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จึงทำให้สามารถพิจารณาความหมายและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ได้ชัดเจนมากขึ้น แต่เนื่องจากในปัจจุบันยังมิได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การศึกษาและให้ความหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ไบบทที่ผ่านมา จึงสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการนำไปประกอบการพิจารณาเพื่อทำการศึกษา การวิจัยหรือการร่างกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งผู้เขียนเห็นถึงความจำเป็นในการศึกษาบทบัญญัติเหล่านั้น เพื่อเป็นประโยชน์และสอดคล้องต่อการศึกษาคำความเข้าใจมาตรา 56 วรรคสอง โดยจะศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้<sup>28</sup>

<sup>28</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 94-99.

## 1. สิทธิของปัจเจกบุคคล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 56 วรรคแรก บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิด อันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมาตรานี้ มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของทุกคน มิใช่เป็นของรัฐฝ่ายเดียว ดังนั้น ทุกคนจึงสมควรจะมีสิทธิที่จะปกป้องรักษาคุ้มครองมิให้ สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย แต่การใช้สิทธิของประชาชนจะเกิดประสิทธิผลในการดำเนินการได้ก็ จำเป็นต้องได้รับการยอมรับโดยรัฐ ดังนั้น ความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงเป็นสาระสำคัญที่ รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น ดังที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้นั่นเอง

## 2. สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่ อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่ เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตาม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมาตรานี้ จะเชื่อมโยงกับ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 กล่าวคือ มาตรา 58<sup>29</sup> เป็นการให้สิทธิทั่วไปในการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร ในขณะที่มาตรา 59 ให้สิทธิเฉพาะบุคคลและชุมชนท้องถิ่นที่อาจจะได้รับผลกระทบจาก โครงการหรือกิจกรรมโดยตรง ซึ่งสมควรจะมีสิทธิร่วมรับรู้และร่วมแสดงความคิดเห็น ประกอบการพิจารณาตัดสินใจของหน่วยงานของโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ซึ่งจะเป็นผลดีใน การลดความขัดแย้งระหว่างประชาชนและหน่วยงานเจ้าของโครงการลงไปได้

<sup>29</sup> โปรดดูมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

### 3. สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ

ในที่นี้ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” จะประกอบด้วย หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลนั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้จำแนกสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐออกเป็น 2 กรณี คือ

(1) ฟ้องเพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ในกรณีตามมาตรา 56 วรรคแรก และในกรณีตามมาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐในกรณีดังกล่าวนี้ เป็นไปตามมาตรา 56 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

(2) ฟ้องให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ตามมาตรา 62 ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สำหรับสิทธิของบุคคลตามมาตรา 62 คือ สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐเท่านั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย นอกจากนี้ จะสังเกตได้ว่า สิทธิตามมาตรา 62 จะสอดคล้องกับมาตรา 61 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในกรณีนี้หากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเรื่องราวร้องทุกข์แล้วมิได้แจ้งผลการพิจารณาเพื่อดำเนินการหรือเพื่อสั่งการใด ๆ ย่อมเป็นสิทธิของผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะใช้สิทธิฟ้องตามมาตรา 62 ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามกฎหมายระดับรองซึ่งบัญญัติรายละเอียดของสิทธินี้ไว้แล้ว

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติรับรอง

สิทธิของบุคคลในกรณีนี้จะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 62 ในแง่ที่ว่าให้บุคคลที่เป็นผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง และในกรณีที่บัญญัติว่า จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ แม้จะมีอยู่แต่ก็มีได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2541 เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2541)

ดังนั้น จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จึงทำให้เข้าใจถึงสิทธิของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรับรองและคุ้มครองให้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ ซึ่งสิทธิของประชาชนดังกล่าว สามารถนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ได้มากยิ่งขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดกรอบ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างชัดเจน เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อีกทางหนึ่ง และเป็นการช่วยลดปัญหาอันเกิดจากตัวรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาในอดีต ในกรณีที่ประชาชนไม่ยอมรับรายงานดังกล่าวว่าจะสามารถใช้เป็นมาตรการในการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้ เนื่องจากสาเหตุประการสำคัญ คือ ประชาชนมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้หรือแสดงความคิดเห็น รวมถึงขาดการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอันเกี่ยวกับสถานที่ตั้งโครงการ ลักษณะโครงการ ตลอดจนผลกระทบอันเนื่องมาจากการดำเนินการของโครงการนั้นๆ โดยเฉพาะโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้างหรือร้ายแรง ดังเช่นโครงการในอดีต คือ โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก โครงการโรงไฟฟ้าบ้านหินกรูดที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และโครงการท่อก๊าซที่จังหวัดสงขลา เป็นต้น

ดังนั้น การศึกษาความหมายและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ก็เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะตระหนักถึงความสำคัญขององค์การอิสระฯ และร่วมกันตรากฎหมายเพื่อกำหนดกรอบ ขอบเขต อำนาจและหน้าที่ขององค์การอิสระฯ ตามที่ได้ทำการศึกษาในบทที่ผ่านมา ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั่นเอง