

บทที่ 3

กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3.1.1 แนวคิดและความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากปัญหาวิกฤติการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมโลกซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งไม่มีการควบคุมและป้องกันปัญหาที่เพียงพอจนกลายเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากรทั่วโลก ด้วยความตระหนักถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นบรรดาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงเริ่มให้ความสำคัญในการนำเอามาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้ อันเกิดจากหลักการป้องกันล่วงหน้า ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง

หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ถือเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดที่มีอยู่ในกฎของการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากการเตือนภัยได้ล่วงหน้าว่าความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเริ่มเกิดขึ้น และจำเป็นที่จะต้องหาวิธีการในการป้องกันแก้ไขได้ทัน่วงที ซึ่งหากมิได้มีการป้องกันล่วงหน้าเกิดขึ้นแล้ว บางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นมานั้นก็ยากแก่การเยียวยาหรือฟื้นฟูได้ ดังนั้นหลักการป้องกันล่วงหน้าจึงเป็นแนวความคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการป้องกันวิธิต่างที่ถูกต้องและดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง อีกทั้งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่มุ่งถึงการหาวิธีการลดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะให้มีกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาได้ทัน่วงที ถ้าหากวิธีการลดผลกระทบนั้นสามารถจะนำมาใช้ได้อย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การแปลงหลักการป้องกันล่วงหน้ามาสู่ภาคปฏิบัติมีด้วยกันหลายวิธี ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” (Environmental Impact Assessment : EIA) โดยมีหลักการสำคัญคือ กิจกรรมหรือโครงการใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นอันอาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอนและรุนแรง จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำรายงาน EIA

ก่อนที่จะมีการพิจารณาอนุญาตให้มีกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ หรือไม่ โดยการศึกษาดังกล่าวนี้จะต้องมีมาตรการในการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังต้องมีมาตรการในการลดผลกระทบดังกล่าวทั้งในขณะดำเนินการและภายหลังการดำเนินการ ซึ่งใน The Rio Declaration, 1992 มีระบุไว้ในหลักการข้อ 17⁶ “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือของประเทศจะนำมาใช้สำหรับกิจกรรมที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน และเพื่อเป็นการประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ” ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่มีแนวคิดตามหลักการป้องกันล่วงหน้า อีกทั้งยังเป็นมาตรการปกครองที่รัฐนำไปใช้ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันปัญหาหรือผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมในภายหลังนั่นเอง

สำหรับคำว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” นั้น ในแต่ละประเทศจะมีความหมายที่แตกต่างกันโดยไม่มีคำนิยามหรือคำจำกัดความที่เป็นมาตรฐานสากล แต่อย่างไรก็ตามองค์การสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

“การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง การศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการของโครงการ อีกทั้งเสนอแนะวิธีลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการเพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการอย่างเหมาะสมโดยไม่ทำลายทรัพยากรสิ่งแวดล้อม”⁷

สำหรับประเทศไทย ในส่วนของกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงงานด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้กำหนดความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติไว้ว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ใช้เพื่อจำแนกและคาดคะเนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมตลอดจนการเสนอแนะ

⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 33.

⁷ สัจจา เขม้นงาน, “การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 26.

ในการแก้ไขผลกระทบ (Mitigation Measure) และแผนการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Monitoring Plan) ทั้งในระหว่างการก่อสร้างและการดำเนินโครงการ³

ดังนั้น จากความหมายข้างต้นจะสรุปได้ว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ วิธีการหนึ่งในการนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อป้องกันและลดผลกระทบอย่างร้ายแรงที่อาจจะมีผลต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมในการดำรงชีวิตของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินโครงการหรือกิจการใด ๆ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกฎ กติกา ของสังคมหรือประเทศนั้น ๆ ในการกำหนดประเภท รูปแบบ และรายละเอียดของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่าจะมีลักษณะอย่างไร โดยคำนึงถึงองค์ประกอบหรือปัจจัยสำคัญ คือ การร่วมกันประเมิน วิเคราะห์ วิจัย และพิจารณาให้ความเห็นหรือกำหนดแนวทางในการป้องกันหรือเยียวยาแก้ไข ทั้งนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อันจะส่งผลให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีลักษณะสำคัญที่จะเป็นประโยชน์และมีคุณค่าต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพื่อให้เกิดความสมดุลและความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ชั่วลูกชั่วหลานสืบต่อไป ซึ่งเป็นไปตามหลักการป้องกันล่วงหน้าตามแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง และในปัจจุบันรูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่นิยมนำมาใช้กันในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย คือ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ในการป้องกัน แก้ไข หรือฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพรูปแบบหนึ่ง

สำหรับในหลาย ๆ ประเทศที่ได้ให้ความสำคัญต่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ส่วนใหญ่ได้สรุปความสำคัญด้วยเหตุผลประการต่อไปนี้⁴

1) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นวิธีการที่มีรูปแบบเฉพาะ เพื่อให้แน่ใจว่าได้มีการนำประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการพิจารณาอนุมัติโครงการด้วย

³ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “คู่มือแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม,” เอกสารของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมและสถาบันนโยบายศึกษา กันยายน 2539, หน้า 1.

⁴ ประพจน์ คล้ายสุวรรณ, “การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 (มกราคม 2538) : 50 - 51.

2) ถึงแม้ว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะไม่ใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่ก็ทำให้เกิดผลที่ต้องการและผลที่อาจจะเป็นไปได้

3) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสามารถช่วยในการกำหนดรูปแบบถ้าหากได้เป็นส่วนหนึ่งที่ถูกใช้ในโครงการ นอกจากนี้ ยังอาจช่วยบ่งชี้มาตรการที่เป็นไปได้ในการแก้ไขหรือการชดเชยค่าเสียหาย หรือช่วยกำหนดทางเลือกที่เป็นไปได้และหนทางที่ดีกว่าในประเด็นสิ่งแวดล้อมซึ่งจะบรรลุจุดมุ่งหมายในที่สุด

4) การจัดเก็บรวบรวมและการพิจารณาข้อมูลเรื่องสิ่งแวดล้อม สามารถจะช่วยอำนวยความสะดวกแก่บุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ทำโครงการ หน่วยงานของรัฐบาล และภาคเอกชนทั่วไป

5) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดความตระหนักถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยทั่ว ๆ ไป

นอกจากนี้ในส่วนของประเทศไทย หลักการและเหตุสำคัญที่นำมาตราการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 นั้น มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ นั้นคือ⁵

1) เพื่อจำแนกและอธิบายในเชิงปริมาณเท่าที่สามารถจะทำได้เกี่ยวกับทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่าง ๆ ของมนุษย์ที่จะถูกกระทบกระเทือนไป อันเนื่องจากโครงการพัฒนานั้น ๆ โดยพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างสถานะที่มีกับไม่มีโครงการดังกล่าว

2) เพื่ออธิบายในเชิงปริมาณเท่าที่สามารถจะกระทำได้เกี่ยวกับขนาดของผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกในแง่การส่งเสริมทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่าง ๆ ของมนุษย์กับทางลบในแง่การทำลายสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยพิจารณารวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นในระยะสั้นและในระยะยาว ทั้งนี้เพื่อที่จะได้มีการพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการต่าง ๆ ในการออกแบบหรือวางแผนโครงการเพื่อให้เกิดผลเสียหายน้อยที่สุดโดยได้ผลดีมากที่สุดด้วย

⁵ เกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, “ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย,” เอกสารในการสัมมนาเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 27-30 ตุลาคม 2533, หน้า 18. (อัดสำเนา).

3) เพื่ออธิบายทางเลือกต่าง ๆ ของโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน แต่สามารถบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาได้เหมือน ๆ กัน การนี้ให้กล่าวถึงรายละเอียดกับผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันเนื่องจากการเลือกโครงการแต่ละทางด้วย

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ของไทย วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในเอกสารคำชี้แจงประกอบแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ คือ¹¹

1) เพื่อจำแนก ทำนาย และประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการ โดยเปรียบเทียบกับสถานะที่ไม่มีโครงการ และเพื่อเตรียมการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ขั้นวางแผนโครงการ ซึ่งจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการก่อสร้างและดำเนินโครงการ และเพื่อสนับสนุนหลักการพัฒนาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

2) เพื่อให้มีการนำปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมมาช่วยในการวางแผนโครงการและตัดสินใจดำเนินโครงการ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะมีลักษณะเฉพาะ คือ เป็นการศึกษาทางวิชาการในหลายสาขาที่เกี่ยวข้อง เป็นการคาดการณ์หรือทำนายล่วงหน้าถึงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นจากการพัฒนา ซึ่งหากศึกษาคาดการณ์แล้วพบว่าอาจมีผลกระทบก็จำเป็นต้องมีมาตรการป้องกันหรือลดผลกระทบไว้ล่วงหน้า เพื่อมิให้เกิดความเสียหายขึ้นอย่างร้ายแรงนั่นเอง นอกจากนี้ การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมยังมีความสำคัญในด้านอื่น ๆ ดังนี้¹²

¹¹ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “แนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม,” เอกสารของกองวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, พฤษภาคม 2538. (อัดสำเนา).

¹² สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นการปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย, กุมภาพันธ์ 2547, หน้า 6 - 8.

1. การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนสำคัญในการวางแผนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ และจะช่วยในการมองปัญหาต่าง ๆ ได้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากการมองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นประเด็นหลักอย่างที่เคยปฏิบัติมา
2. รายงาน EIA เป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในการลงทุนหรือพัฒนาโครงการ การเตรียมแผนงาน แผนการเงินในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีความเป็นไปได้และไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอันมีคุณค่า อีกทั้งยังสามารถนำผลการศึกษากลับเป็นข้อมูลที่ทำให้ความกระจ่างต่อสาธารณชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรด้วย
3. การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นแนวทางกำหนดแผนการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการก่อสร้างและดำเนินการอันเป็นส่วนสนับสนุนในการดำเนินโครงการด้วย
4. การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะช่วยสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรในลักษณะที่ยั่งยืนในระยะยาวได้

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการใช้ภาษาของคำว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” (EIA) กล่าวคือ คำว่า “EIA” ในต่างประเทศ จะหมายถึง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่สำหรับในประเทศไทย ตามความหมายที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คำว่า “EIA” หมายถึงรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่ว่าจะใช้คำว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หรือ “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ก็ต้องถือว่าอยู่ในความหมายของคำว่า “EIA” เช่นเดียวกัน โดยมีได้มีความหมายแตกต่างกันแต่อย่างไร

สรุปได้ว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการศึกษาผลกระทบของกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นอันอาจส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรบริเวณพื้นที่โครงการพัฒนา และรอบโครงการ ทั้งในลักษณะของผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งมีชีวิต ไม่มีชีวิต ในธรรมชาติ และรอบตัวมนุษย์ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งการจัดทำรายงาน EIA นั้นจำเป็นต้องศึกษาข้อมูลหลายด้าน เช่น พืช สัตว์ ดิน น้ำ อากาศ สุขภาพอนามัยของมนุษย์ การจ้างงานและอื่น ๆ ทั้งนี้การศึกษจะต้องมีประเด็นและระดับความละเอียดของการศึกษาแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะและที่ตั้งของโครงการเป็นสำคัญ ดังนั้นการจัดทำรายงาน EIA จึงเป็นงานทางเทคนิคที่อยู่บนพื้นฐานของ

การคาดการณ์ถึงความเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นตามหลักวิชาการ กล่าวคือ รายงาน EIA จะต้องชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรต่าง ๆ อย่างชัดเจน และจะต้องเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้รายงาน EIA ควรมีลักษณะเป็นเอกสารที่มีความถูกต้องชัดเจนและเข้าใจง่าย และจะต้องมีการเสนอวิธีการศึกษาและรายละเอียดทางวิชาการ พร้อมการอ้างอิงไว้ในรายงาน EIA อย่างสมบูรณ์เพียงพอต่อการพิจารณาด้วย อีกทั้งควรต้องมีการเสนอทางเลือก เช่น ทางเลือกสำหรับที่ตั้งโครงการ ทางเลือกสำหรับการดำเนินการที่มีมลพิษน้อยกว่า เพื่อช่วยในการตัดสินใจดำเนินโครงการ และผลที่ได้จากการศึกษาและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องนำไปผนวกเป็นปัจจัยรวมในการออกแบบระบบป้องกันและควบคุมมลพิษตลอดจนระบบป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้าอย่างเหมาะสมก่อนที่จะดำเนินโครงการนั้น ๆ⁸

3.2 กฎหมายว่าด้วยการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA)

สำหรับในเรื่องของการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น กฎหมายก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวนโยบายของการจัดการดังกล่าว ซึ่งอาจปรากฏอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติโดยตรง เช่น รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1969 (NEPA) ของสหรัฐอเมริกา หรืออาจปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์สำคัญ คือ การกำหนดนโยบายและวางแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

- 3.2.1 กฎหมายว่าด้วยการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย
- 3.2.2 กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

⁸ กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ราไทยเพรส จำกัด, 2544), หน้า 22 - 23.

3.2.1 กฎหมายว่าด้วยการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

(1) ความเป็นมา

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2500

ประเทศไทยในอดีตรัฐจะเป็นผู้จัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้มาจากแนวความคิดที่ว่า รัฐมีหน้าที่ในการกำหนดแนวนโยบายรวมถึงการปฏิบัติตามกรอบหรือหลักเกณฑ์ที่วางไว้ต่อการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าว ส่งผลให้รัฐต้องเผชิญหน้ากับปัญหาต่าง ๆ ที่ตามมาแต่เพียงลำพังโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจอย่างมาก และจากการพัฒนาประเทศดังกล่าว จึงส่งผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ และแร่ธาตุต่าง ๆ ฯลฯ อย่างฟุ่มเฟือยจนเกิดการร่อยหรอหมดไป และเกิดการเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนทั่วไป ตลอดจนเกิดปัญหามลพิษต่าง ๆ ตามมาและเป็นต้นเหตุสำคัญของภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนั้น ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นกรณีเร่งด่วนที่รัฐจะต้องจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันและหยุดยั้งกิจกรรมต่าง ๆ อันส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อแนวนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย ซึ่งในอดีตไทยมีกฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อม แต่กฎหมายเหล่านั้นก็มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาประเทศและคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศมากกว่าเป้าหมายด้านการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ (พ.ศ. 2461) กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (พ.ศ. 2484) กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง (พ.ศ. 2485) และกฎหมายว่าด้วยการประมง (พ.ศ. 2490) เป็นต้น¹⁴

¹⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์, เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548), หน้า 143 - 146.

ในช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2534

ประเทศไทยได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2504-2509) ซึ่งเป็นแผนแม่บทในการที่จะให้รัฐนำลงสู่ภาคปฏิบัติอันมีผลให้ระบบเศรษฐกิจของไทยค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนจากรูปแบบของเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมอย่างชัดเจนขึ้นจนกระทั่งเข้าสู่ช่วงปลายของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้มีการวางแนวทางการเร่งรัดการพัฒนาโดยมุ่งประสงค์ให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ นั่นคือ ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ในปี พ.ศ. 2537¹⁵ และในเวลาต่อมาเป็นการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) จนกระทั่งถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ในปัจจุบัน

สำหรับในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น เมื่อรัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงได้เริ่มมีการกำหนดเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามมาตรา 77, มาตรา 78, มาตรา 86 และมาตรา 93 รวม 4 มาตรา ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมในกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และในช่วงระยะเวลาขณะนั้นรัฐบาล ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518¹⁶ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง โดยมีสาระสำคัญในลักษณะของการกำหนดนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และได้ตั้งองค์กรกลางของรัฐ คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่แต่งตั้งขึ้นจากส่วนราชการและภาคเอกชน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทำหน้าที่เสนอแนะความเห็นและประสานงานเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทุกกรณี ฯลฯ

¹⁵ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 148.

¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 40 (19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518).

สำหรับสาเหตุที่ทำให้รัฐต้องตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 นั้น ก็เนื่องมาจากปัจจัยภายใน นั่นคือ ในช่วงเวลานั้นปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศไทยมีแรงกดดันจากปัญหาโรงงานน้ำตาลปล่อยน้ำเสียลงสู่น้ำแม่กลอง อันก่อให้เกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อวงจรชีวิตสัตว์น้ำและระบบนิเวศน์ทางน้ำ รวมถึงผู้ที่อยู่อาศัยสองฝั่งแม่น้ำนี้ด้วย ซึ่งปัญหาเหล่านี้จึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้รัฐหันมาให้ความสนใจในการแสวงหามาตรการที่จะนำมาใช้กับการแก้ไขและป้องกันปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้นนั่นเอง¹⁷ และนอกจากนี้ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 78 บัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ดินน้ำลำธาร และน่านน้ำ” และมาตรา 93 บัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงสิ่งแวดล้อมให้สะอาดและพึงจัดตั้งเป็นพิช ซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน” ซึ่งทั้งสองมาตรานี้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายให้สอดคล้องและรองรับกับแนวนโยบายแห่งรัฐในด้านการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ อีกทั้งในช่วงปี พ.ศ. 2517-2518 พลังประชาชนและนิสิตนักศึกษาได้มีอิทธิพลต่อการปกครองของรัฐอย่างมาก และในช่วงนั้นเอง นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นเหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าวขึ้นบังคับใช้ในยุคนั้น

นอกจากนี้ มิใช่แต่เพียงปัจจัยภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงปัจจัยภายนอกประเทศอีกด้วย กล่าวคือ ในช่วงปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) ในการประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (The 1972 UN Conference on the Human Environment) ณ กรุงสตอกโฮล์ม (Stockholm) ประเทศสวีเดน จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) การประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The 1992 UN Conference on Environment and Development : UNCED) หรือเรียกว่าประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งผลการประชุมทั้งสองครั้งตามที่ปรากฏในประกาศปฏิญญากรุงสตอกโฮล์ม (The Stockholm Declaration, 1972) และประกาศปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development, 1992) ได้เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ให้ความสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและวางกรอบแนวปฏิบัติ เพื่อพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Conceptual of Sustainable Development) ดังนั้น ผลจากการประชุมทั้งสองครั้งนี้จึงมี

¹⁷ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 153-155.

บทบาทและส่งผลต่อการพัฒนาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วยนั่นเอง

แต่ทั้งนี้ ในเวลาต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 เนื่องจากขัดจํากัดในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังนั้น จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยมีเจตนารมณ์ดังนี้

“โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันทำให้ไม่สามารถส่งเสริมรักษา ป้องกัน หรือแก้ไขสภาวะสิ่งแวดล้อมได้โดยมีประสิทธิภาพ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ (1) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่อันเหมาะสมยิ่งขึ้น (2) นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ”¹⁸

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522¹⁹ อีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ดี อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17(1) และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา* กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ

¹⁸ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 156 (31 ธันวาคม พ.ศ. 2521).

¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 40 (23 มีนาคม พ.ศ. 2522).

* อำนาจดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีได้โอนไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และการพลังงาน ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหาร บางส่วนของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522

กระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ เพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้นำมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้ามาบังคับใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยระบุไว้ในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 เป็นครั้งแรก และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 แต่เริ่มเป็นระบบและมีผลบังคับใช้อย่างแท้จริงเมื่อได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการ พลังงาน เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2524²⁰ โดยได้กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนไว้ในบัญชีท้ายประกาศฉบับนี้ จำนวน 10 ประเภท โดยเป็นการกำหนดเฉพาะโครงการหรือกิจการขนาดใหญ่หรือโครงการซึ่งมีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงเป็นลำดับแรกก่อนที่จะต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงาน และต้องเสนอรายงานนั้นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

ต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ไประยะหนึ่งถึงแม้ว่าจะประสบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือในขั้นตอนการพิจารณารายงานโดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่า มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เริ่มนำมาบังคับใช้เป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักการป้องกันล่วงหน้าและเป็นมาตรการทางปกครองที่รัฐใช้เป็นมาตรการในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันปัญหาอันอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง

ดังนั้น จะสังเกตได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 98 ตอนที่ 158 (27 กันยายน พ.ศ. 2524).

รับผิดชอบในด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีเนื้อหาสาระในการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งแม้ว่าภายหลังการดำเนินการเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการดังกล่าวจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวไม่อาจจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมได้เอง และจำเป็นต้องประสานงานและขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในความเป็นจริงหน่วยงานต่าง ๆ ก็มีภาระหน้าที่หลักของตนเองที่จะต้องดำเนินการอยู่แล้ว จึงเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขอความร่วมมือได้อย่างจริงจัง และแม้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมถึง 2 ครั้ง โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 แต่สภาพการบังคับใช้กฎหมายก็ยังไม่ได้ผลเช่นเดิม อันส่งผลให้ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรงมากขึ้นกลายเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งของประเทศ

นอกจากนี้ ยังพิจารณาได้จากวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวในระยะแรก คือ การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยไม่มีการบัญญัติถึงอำนาจสั่งการไว้ด้วย ดังนั้น เมื่อมีปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงทำได้เพียงประสานงานและขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และเมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้งใด ๆ เกิดขึ้น ก็เพียงแต่ขออำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งการเท่านั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อให้มีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ดูแลจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อมและเพื่อเป็นการตอบสนองการเรียกร้องของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่มิได้มีเนื้อหาสาระของกฎหมายครอบคลุมไปถึงการป้องกันแก้ไขปัญหาและการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

ในช่วงปี พ.ศ. 2535 - ปัจจุบัน (พ.ศ. 2548)

หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2534 ประเทศไทยมีการปฏิรูปการปกครองประเทศมีการแต่งตั้งให้ ฯพณฯ นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้นให้ความสำคัญต่อกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่จะแก้ปัญหาอุปสรรคขัดขวางหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา

ประเทศเพื่อเร่งรัดดำเนินการปรับปรุง แก้ไข หรือยกร่างเสียใหม่¹⁶ เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 แม้ว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงแล้ว 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2521 และปี พ.ศ. 2522 หลังจากนั้น ก็ใช้มาอีกกว่า 10 ปี แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ก็ไม้อาจจะป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ ประกอบกับรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ดังนั้น จึงได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้นมาใหม่ โดยมีเจตนารมณ์ ดังนี้²²

“โดยที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมได้อย่างพอเพียงสมควรปรับปรุงใหม่โดย

1. ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
2. จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
3. กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง
4. กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ
5. กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้ เป็นไปโดยชัดเจน

¹⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาส, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 155.

²² เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน พ.ศ. 2535).

6. กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นี้เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จ (Comprehensive) เพื่อให้เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานที่มีเนื้อหาครอบคลุมการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในทุกด้าน กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่นี้ แบ่งเป็น 7 หมวด 111 มาตรา และบทเฉพาะกาลอีก 4 มาตรา รวมทั้งสิ้น 115 มาตรา โดยมีกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้

นอกจากนี้ เพื่อเอื้ออำนวยให้การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการปรับปรุงองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นใหม่อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535¹⁸ มาตรา 24 (3) (6) และ (8) และพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ไปเป็นของกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535¹⁹ กล่าวคือ ให้แบ่งออกเป็น 3 หน่วยงาน ในระดับกรมได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบปัญหาสิ่งแวดล้อมในทุกด้านอย่างเป็นระบบ

(2) การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ

รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สำหรับมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ปรากฏในหมวด 3 เรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่มาตรา 46 ถึง มาตรา 51 รวมทั้งสิ้น 6 มาตรา ซึ่งเพิ่มความชัดเจนในการจัดทำรายงานนี้มากขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่า การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนับเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้ในการป้องกัน

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 34 (3 เมษายน พ.ศ. 2535).

¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 34 (3 เมษายน พ.ศ. 2535).

สิ่งแวดล้อมจากการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่มีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมใน ลักษณะรุนแรง โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับนี้กำหนดให้โครงการหรือกิจการที่มีลักษณะเช่นว่า นั้นต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบก่อนจะดำเนินการ

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 วรรค 1 ได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอความเห็นชอบอาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมจึงได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ โดยประกาศกระทรวง ฉบับแรกประกาศไว้ 11 ประเภท ตามประกาศกระทรวงฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535²⁰ ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ประกาศเพิ่มเติมอีก 8 ประเภท ตามประกาศ กระทรวงฉบับลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535²¹ และมีประกาศกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) แก้ไข และเพิ่มเติมอีก 3 ประเภท ตามประกาศกระทรวงฉบับลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539²² รวมโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น 22 ประเภทภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ดังปรากฏรายละเอียดในภาคผนวก

อย่างไรก็ดี การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศ กระทรวงทั้งสามฉบับดังกล่าวนั้น ยังนับว่าไม่ครอบคลุมถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมสำคัญที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ได้ อีกทั้งในปัจจุบันมีการขอใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรต่าง ๆ ของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางโครงการไม่อาจหลีกเลี่ยงการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ได้ รัฐบาลให้ความ

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 (8 ตุลาคม พ.ศ. 2535).

²¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 136 (22 ตุลาคม พ.ศ. 2535).

²² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 12 ง (8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539).

สำคัญกับปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติมสำหรับ โครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ให้ส่วนราชการเจ้าของโครงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป”

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทำให้ทุกโครงการที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอให้พิจารณาเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 2/2536 เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2536 ได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในการกำหนดประเภทและขนาดของ โครงการหรือกิจกรรมแนวทางและหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเห็นชอบกับรายชื่อหน่วยงานที่จะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับ โครงการหรือกิจกรรมที่ขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและรวดเร็วในการปฏิบัติ โดยแบ่งโครงการออกเป็น 3 ประเภท และกำหนดผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

ประเภทที่ 1 โครงการที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) โดยให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณา จำนวน 6 ประเภท

ประเภทที่ 2 โครงการที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination : IEE) โดยให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้พิจารณา จำนวน 7 ประเภท

ประเภทที่ 3 โครงการที่ต้องจัดทำรายการข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Information) โดยให้กรมป่าไม้เป็นผู้พิจารณา จำนวน 8 ประเภท

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 ลงมติอนุมัติในหลักการ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้อนุญาตให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรของรัฐเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม เพื่อดำเนินการตามโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือเป็นการดำเนินการตามโครงการพระราชดำริและพื้นที่นั้นไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามระเบียบ กฎหมาย และมติของคณะรัฐมนตรีอื่นใดที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้แล้ว โดยให้ยกเว้นการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ แต่ทั้งนี้ ให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการตามประเภทต่าง ๆ ตามแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก่อนที่จะอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามความเห็นของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมด้วย

นอกจากนี้ การประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้มีความกระชับและรัดกุมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการช่วยขจัดปัญหาและอุปสรรคซึ่งเป็นข้อจำกัดภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับเดิมในหลาย ๆ ประการ อาทิเช่น การออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, การกำหนดให้โครงการหรือกิจการบางประเภทได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, การลดระยะเวลาการพิจารณารายงานจากเดิมให้รวดเร็วยิ่งขึ้นจากเดิมกำหนดเอาไว้ 90 วัน ก็เปลี่ยนแปลงเป็น 75 วัน, การเปลี่ยนแปลงระบบการพิจารณารายงานจากเดิมที่การพิจารณาเห็นชอบรายงานโดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาเป็นการพิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณามีความละเอียดรอบคอบและมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านตลอดจนมีผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณารายงาน, การให้กรรมการผู้ชำนาญการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจตรวจสอบสถานที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการหรือ

กิจการที่เสนอขอรับความเห็นชอบในรายงานได้ตามความเหมาะสม และการให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาสั่งอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตนำมาตราการตามที่เสนอไว้ในรายงานไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตโดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้น เหล่านี้เป็นต้น

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และมีการนำมาตราการในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้กับโครงการหรือกิจการ 22 ประเภทแล้ว ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัญหาส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของรายงาน EIA ดังนั้น สมควรให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำรายงาน EIA ตระหนักถึงปัญหาและหาแนวทางแก้ไขต่อไป

(3) ขั้นตอนการเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม²³

สำหรับขั้นตอนการเสนอรายงาน EIA นั้น จะเป็นไปตามที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ 3 ฉบับ ดังปรากฏรายละเอียดในภาคผนวก ขกตัวอย่างเช่น

- ในกรณีการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ ซึ่งขั้นตอนการเสนอรายงาน EIA จะอยู่ในขั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีและขั้นขอขยาย
- ในกรณีการถมที่ดินในทะเล ซึ่งขั้นตอนการเสนอรายงาน EIA จะอยู่ในขั้นขออนุญาตดำเนินการ
- ในกรณีการตั้งโรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวมเฉพาะสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุไม่ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งต้องแบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก เป็นกรณีโครงการที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งขั้นตอนการเสนอรายงาน EIA จะอยู่ในขั้นขออนุญาตตั้งโรงงานและขอขยาย และกรณีที่สอง เป็นกรณีโครงการที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งขั้นตอนการเสนอรายงาน EIA จะอยู่ในขั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีและขั้นขอขยาย เหล่านี้เป็นต้น

²³ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2535 ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 136 วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 3 ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 12 ง วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2539.

(4) แนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม²⁴

สำหรับการจัดทำรายงาน EIA เพื่อเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงาน EIA นั้น ควรประกอบด้วยสาระสำคัญต่าง ๆ ดังนี้

1. รายงานฉบับย่อ ต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้
 - 1.1 ประเภทและขนาดของโครงการ พร้อมกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง
 - 1.2 ที่ตั้งโครงการโดยมีภาพและแผนที่ตั้งโครงการ รวมทั้งแผนที่แสดงองค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ มาตรฐาน 1 : 50,000 หรือมาตรฐานที่เหมาะสม
 - 1.3 ทางเลือกที่ตั้งโครงการและวิธีการดำเนินการโครงการ พร้อมเหตุผลและข้อพิจารณาในการตัดสินใจเลือกแนวทางที่เสนอ
 - 1.4 รายงานการแสดงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ พร้อมด้วยมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบดังกล่าว และมาตรการการติดตามตรวจสอบตามแบบ สผ.1
2. รายงานหลัก ต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้
 - 2.1 บทนำ : กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ เหตุผลความจำเป็นในการดำเนินโครงการวัตถุประสงค์การจัดทำรายงาน ขอบเขตการศึกษาและวิธีการศึกษา
 - 2.2 รายละเอียดโครงการ : ให้มีรายละเอียดที่สามารถแสดงภาพรวมได้ชัดเจน ได้แก่ ประเภท ขนาด ที่ตั้ง ทางเลือกที่ตั้งโครงการและวิธีการดำเนินการโครงการ พร้อมเหตุผลและข้อพิจารณาในการตัดสินใจเลือกแนวทางที่เสนอรายละเอียดกระบวนการหรือกิจกรรมที่ประกอบของโครงการพร้อมแผนที่แสดงที่ตั้งโครงการ มาตรฐาน 1 : 50,000 หรือมาตรฐานที่เหมาะสม แผนที่โครงการหรือกิจกรรมที่เหมาะสมของโครงการ
 - 2.3 สภาพแวดล้อมในปัจจุบัน : ให้แสดงรายละเอียดทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่าง ๆ พร้อมด้วยแผนที่บริเวณโครงการและบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ ทั้งระยะสั้น และระยะยาว ได้แก่ สภาพแวดล้อมของโครงการโดยทั่วไปก่อนมีโครงการ พร้อมภาพ

²⁴ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 วันที่ 8 ตุลาคม 2535.

ประกอบทรัพยากรกายภาพ ทรัพยากรชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต

2.4 ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ : ให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจเกิดขึ้นจากโครงการที่เป็นผลกระทบโดยตรงและผลกระทบทางอ้อมต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่าง ๆ ตาม ข้อ 2.3 พร้อมทั้งแยกประเภททรัพยากรเป็นชนิดที่สามารถฟื้นฟูได้และฟื้นฟูไม่ได้ด้วย

2.5 มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชย : ให้อธิบายรายละเอียดในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นตาม ข้อ 2.4 และในกรณีที่มีความเสียหายไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้เสนอแผนการชดเชยความเสียหายดังกล่าวด้วย

2.6 มาตรการติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อม : ให้เสนอมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมทางวิชาการและการปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการติดตาม และประเมินผลภายหลังการดำเนินโครงการด้วย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จึงทำให้เห็นแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศฯ ดังกล่าว นอกจากนี้ ในประกาศฯ ดังกล่าว ยังได้กำหนดแบบในเรื่องของรายการแสดงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ, มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม, มาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม (แบบ สผ.1) , รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (แบบ สผ.2), หนังสือรับรองการจัดทำรายงาน (แบบ สผ.3) และบัญชีรายชื่อผู้จัดทำรายงาน ดังปรากฏรายละเอียดในภาคผนวก

(5) ปัญหาการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น

- ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาโครงการและการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งมิได้มีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาโครงการหรือการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน

- การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ผู้มีสิทธิทำรายงาน EIA จะต้องขึ้นทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมโดยจะต้องเป็นนิติบุคคล ซึ่งอาจเป็นบริษัทที่ปรึกษา สถาบันอุดมศึกษาหรือสถาบันวิจัยก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องจัดหาผู้ชำนาญการซึ่งอยู่ประจำ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำรายงาน EIA อย่างน้อย 1 คน และเจ้าหน้าที่ประจำเพื่อร่วมรับผิดชอบในการจัดทำรายงาน EIA อย่างน้อย 3 คน ซึ่งผู้ชำนาญการและเจ้าหน้าที่ประจำดังกล่าว ต้องมีคุณสมบัติและประสบการณ์ตามที่กฎกระทรวงกำหนด แต่ในทางปฏิบัติผู้จัดทำรายงาน EIA มิได้มีหน้าที่จัดทำรายงาน EIA เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ผู้จัดทำรายงาน EIA โดยเฉพาะผู้ชำนาญการประจำนิติบุคคลจะต้องมาชี้แจงรายงาน EIA ต่อที่ประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงาน EIA จึงสรุปได้ว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการจะเป็นผู้ช่วยตรวจสอบรายงาน EIA จนเห็นว่ารายงาน EIA มีความสมบูรณ์และมีมาตรการที่เสนอในรายงานอย่างเพียงพอ

- ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ในกรณีไม่มีการกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม จะทำให้รายงาน EIA ที่จัดทำขึ้นนั้น มีความกว้างไม่ลงลึก ไม่เน้นประเด็นที่สำคัญ และอาจทำให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการต้องการข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่งส่งผลทำให้ต้องใช้เวลาในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากขึ้นไปอีก ดังนั้น การกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะช่วยทำให้ประหยัดเงินและเวลา รวมทั้งเป็นการสร้างความเห็นพ้องต้องกันในประเด็นผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

- ข้อจำกัดของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการ โดยมิได้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมที่เกิดจากหลาย ๆ โครงการที่อยู่ในบริเวณพื้นที่เดียวกันหรือในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นร่วมกันจากโครงการต่าง ๆ อาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่

- กำหนดเวลาการพิจารณารายงาน EIA ในโครงการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการที่รัฐร่วมกับเอกชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น มิได้มีการกำหนดระยะเวลาของแต่ละขั้นตอนในการพิจารณารายงาน EIA ประกอบกับการที่โครงการดังกล่าวเป็นโครงการขนาดใหญ่ ผลกระทบซับซ้อนรวมทั้งมีความอ่อนไหว และอาจกระทบต่อประชาชนได้มาก จึงปรากฏว่ามีการประท้วงเรียกร้องหรือคัดค้าน อันส่งผลทำให้โครงการเกิดความชะงักหรือบางครั้งต้องล่าช้าไปมาก ในทางตรงกันข้าม กรณีโครงการของเอกชนหรือโครงการที่ต้องขอรับใบอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายได้มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงาน EIA ไว้กล่าวคือ เมื่อเจ้าของโครงการเสนอรายงาน EIA แล้ว สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจะทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนภายใน 15 วันหลังจากนั้นหากรายงาน EIA มีความถูกต้องครบถ้วน สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม จะสรุปเสนอความ

เห็นเบื้องต้นภายในเวลาอีก 15 วัน หลังจากนั้นคณะกรรมการผู้ชำนาญการจะมีเวลาพิจารณารายงานภายใน 45 วัน ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวมีความไม่เหมาะสม สำหรับโครงการเอกชนขนาดใหญ่ หรือโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง

- ปัญหาด้านการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบในรายงาน EIA แล้ว หน่วยงานผู้อนุญาตโครงการจะต้องนำมามาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงาน EIA ไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการตั้งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตโดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานผู้ให้อนุญาตโครงการอาจจะไม่นำมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ไปกำหนดไว้ในใบอนุญาตก็ได้ และหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ อาจจะมีได้บังคับให้เจ้าของโครงการดำเนินการตามมาตรการหรือเงื่อนไขดังกล่าวก็ได้

- ปัญหาเจ้าของโครงการก่อสร้างหรือดำเนินการไปก่อนเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือก่อนได้รับความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีผลให้มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ไม่มีผลในทางปฏิบัติ อีกทั้งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็มิได้กำหนดบทลงโทษในกรณีเจ้าของโครงการได้ดำเนินโครงการไปก่อน

- ระยะเวลาในการแก้ไขรายงาน EIA ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการแก้ไขรายงาน EIA ในทางปฏิบัติ พบว่า บางโครงการให้เวลาในการแก้ไขรายงาน EIA นานมาก ซึ่งข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้เดิมอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดระยะเวลาที่เจ้าของโครงการจะใช้ในการแก้ไขรายงาน EIA ตลอดจนอายุของรายงาน EIA ในกรณีเห็นชอบแล้วแต่ยังมิได้ดำเนินโครงการ และต่อมาเมื่อเวลาผ่านไป จึงได้ดำเนินโครงการ ซึ่งขณะนั้นสภาพสิ่งแวดล้อมอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปแล้ว ฯลฯ

2. ปัญหาด้านองค์กรและการบริหารจัดการ เช่น

- ด้านบุคลากรของผู้ชำนาญการ ปัญหาเรื่องระเบียบในการจ่ายค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบในการพิจารณารายงาน EIA มาตรฐานในการให้ความเห็นหรือพิจารณารายงาน EIA ความสม่ำเสมอในการมาประชุมและการติดภารกิจประจำ บางครั้งมีการเปลี่ยนผู้แทนในการมาประชุม ทำให้เกิดประเด็นคำถามเพิ่มเติมมากขึ้นในภายหลัง

- ด้านเจ้าของโครงการ เช่น เจ้าของโครงการส่วนมากไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยทำรายงาน EIA เพียงเพื่อให้ได้รับใบอนุญาตดำเนินโครงการเท่านั้น ซึ่งในบางกรณีก็มิได้ให้ข้อมูลที่แท้จริง หรือปิดบังข้อมูล โดยเห็นว่าเป็นความลับหรืออาจส่งผลเสียหายต่อการดำเนินธุรกิจ

- ด้านนิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายงาน EIA เช่น ปัญหานิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายงาน EIA มีขนาดตั้งแต่บริษัทใหญ่จนถึงบริษัทเล็ก จำนวนบุคลากรผู้มีความรู้และประสบการณ์แตกต่างกัน ทำให้มีปัญหาผู้จัดทำรายงาน EIA ไม่มีความสามารถเพียงพอ หรือต้องอาศัยอาจารย์ภายในมหาวิทยาลัยเป็นหลัก โดยมีได้มุ่งเป้าหมายในการพัฒนาศักยภาพของบริษัทให้เป็นผู้เชี่ยวชาญ ในกรณีนิติบุคคลซึ่งเป็นสถาบันการศึกษา จะมีปัญหาบุคลากรมีภาระงานสอนเป็นประจำ และไม่มีเวลาให้กับการทำรายงาน EIA มีผลให้รายงานมีคุณภาพไม่ดี ฯลฯ

3. ปัญหาด้านวิชาการ เช่น

- แนวทางในการจัดทำและพิจารณารายงาน EIA บางประเภทยังไม่ชัดเจนหรือยังไม่ได้ปรับปรุงให้ทันสมัยตลอดเวลา

- การขาดฐานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์ เป็นที่ยอมรับ การจัดเก็บข้อมูลไม่เป็นระบบกระจายอยู่กับผู้ทำการศึกษาวิจัยเฉพาะเรื่อง หรือกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้ง การขาดงานวิจัยพื้นฐานในด้านต่าง ๆ เช่น การตีค่าทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เป็นต้น

- รายงาน EIA คุณภาพไม่ดีซึ่งมีสาเหตุหลายประการ เช่น บางโครงการผู้ชำนาญการไม่ได้ตรวจสอบรายงาน EIA ก่อนนำเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ บางโครงการผู้ชำนาญการไม่ได้ทำการสำรวจพื้นที่จริง นอกจากนี้ บางโครงการมีการคัดลอกจากรายงาน EIA ฉบับอื่น นิติบุคคลยังไม่ได้ระดมผู้มีความรู้ความสามารถ หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้จัดทำรายงาน EIA อย่างเหมาะสม ฯลฯ

ดังนั้น จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จึงทำให้ทราบถึงความหมาย ลักษณะ ขั้นตอน หรือกระบวนการ และปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำรายงาน EIA อันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายในการที่จะร่วมกันพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้ดำรงอยู่ต่อไปถึงอนุชนรุ่นหลัง แต่ทั้งนี้ การที่จะทำให้รายงาน EIA มีความสำคัญและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงนั้น จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญในการจัดทำราย

งาน EIA ในยุคปัจจุบันให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นั่นคือ การเพิ่มกลไกการตรวจสอบรายงาน EIA โดยประชาชนด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ในกระบวนการจัดทำรายงาน EIA และเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อรายงาน EIA นี้ ทั้งนี้ เนื่องจากรายงาน EIA เป็นจุดเริ่มต้นก่อนการตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมเกิดขึ้นมา และที่สำคัญก็คือ หากในที่สุดแล้วโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการแล้ว ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระยะของการเสนอรายงาน EIA จะทำให้ประชาชนตรวจสอบภายหลังได้ว่า โครงการหรือกิจกรรมนั้นได้มีการนำมาตรการลดผลกระทบหรือการติดตามตรวจสอบที่ได้นำเสนอไว้ในรายงาน EIA นั้นมาใช้ปฏิบัติจริงหรือไม่

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างกลไกหรือวิธีการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยใช้สิทธิของตนผ่านองค์กรใหม่ นั่นคือ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งได้บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น หากพิจารณาจากโครงสร้างขององค์กรอิสระฯ แล้ว จะเห็นว่าประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งแวดล้อมและเป็นผู้ที่มีความรู้ในด้านสิ่งแวดล้อม จึงน่าจะเป็นมิติใหม่ในการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางองค์กรที่สร้างขึ้นใหม่นี้ ทั้งนี้ การให้ความเห็นประกอบขององค์กรอิสระฯ จะต้องเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการเป็นสำคัญ และอยู่บนพื้นฐานหลักการป้องกันล่วงหน้าตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง

3.2.2 กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

ในส่วนนี้ จะได้ทำการศึกษากฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ ดังนี้คือ

- (1) กฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA))
- (2) กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศชิลี (Environmental Act, 1994)

(1) กฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA)²⁵

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศพัฒนาที่มีความพร้อมในทุกด้านแต่ผลกระทบที่ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือ ปัญหาสิ่งแวดล้อม และในส่วนของสิ่งแวดล้อมนั้น คนอเมริกันเคารพในสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะได้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่สะอาดปราศจากมลพิษ และมีความอุดมสมบูรณ์ จึงมีการเรียกร้องให้มลรัฐต่าง ๆ ดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อสิทธิดังกล่าวใน Public Trust Doctrines ของสหรัฐอเมริกา รับรู้ในความเสมอภาคแห่งสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนชาวอเมริกันที่จะอยู่และชื่นชมในคุณภาพที่ดีของทรัพยากรและธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์โดยตรงและโดยอ้อมแก่พวกเขา อันส่งผลให้รัฐต้องรับผิดชอบในการคุ้มครองดูแลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในสภาพดี เพื่อประชาชนอเมริกันและลูกหลานในอนาคตต่อไป ดังนั้น Public Trust Doctrines จึงได้รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของชาวอเมริกัน อันส่งผลให้มีการตรากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environmental Policy Act) ขึ้น โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ให้สิทธิแก่ชาวอเมริกันที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะปกป้องรักษาป้องกัน และให้คงไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้น และลดการทำลายสิ่งแวดล้อม ซึ่งในบางมลรัฐ เช่น มลรัฐเพนซิลวาเนีย (Pennsylvania State) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California State) และมลรัฐวิสคอนซิน (Wisconsin State) มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญของมลรัฐเพื่อยืนยันว่า รัฐเป็นผู้รักษาทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนในมลรัฐและรับรู้ในสิทธิของประชาชนที่จะมีอากาศบริสุทธิ์และน้ำสะอาด และกำหนดให้มลรัฐรับผิดชอบในการป้องกันและรักษาไว้ซึ่งสถานภาพของทรัพยากรความสวยงามของภูมิทัศน์ และประวัติศาสตร์ของสิ่งแวดล้อม²⁶

พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1969 (พ.ศ. 2512) เป็นกฎหมายหลักที่มีความสำคัญต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศ เพราะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐสภาออกคำประกาศของรัฐสภาว่าด้วยการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางทั้งหมดยึดถือปฏิบัติตาม และยังเป็น

²⁵ สถาบันพระปกเกล้า, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา, หน้า 32-54.

²⁶ William H. Rodgers, Jr., 1977, "Environmental Law", Minnesota; West Publishing Company, USA, pp. 171, 173-182.

กฎหมายจัดตั้งองค์กรที่มีความสำคัญ คือ สภาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยทำหน้าที่ช่วยเหลือประธานาธิบดีในการดำเนินการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศด้วย

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา เริ่มต้นเมื่อสภาองเกรสผ่านกฎหมายนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในปี ค.ศ. 1969²⁷ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “NEPA” ซึ่งโดยเนื้อหาแล้วอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายฉบับนี้คือถ้อยแถลงหลักการที่กว้างขวางมาก²⁸ เพื่อมุ่งแสดงเจตนารมณ์ให้มีการพิจารณาถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อมมากขึ้นในการบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะ ทั้งนี้ โดยมีการจัดตั้ง สภาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality หรือ CEQ) ภายใต้บทบัญญัติของ NEPA ในสำนักบริหารของประธานาธิบดี เพื่อควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายโดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงการเคหะและการพัฒนาเมือง เป็นต้น ถึงแม้ว่าบทบัญญัติโดยทั่วไปของ NEPA จะมีได้มีข้อความที่มุ่ง “บังคับให้ปฏิบัติ” ก็ตาม แต่ก็มีบางส่วน อาทิ ข้อกำหนดว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและกระบวนการที่เกี่ยวข้องที่นำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ บทบัญญัติว่าด้วยการจัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการบางประเภทอย่างเจาะจงนั้น ถือได้ว่าเป็นการ “บังคับให้ปฏิบัติ” อย่างแท้จริงอันเป็นผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางต้องดำเนินการในสิ่งซึ่งมีเช่นนั้นแล้วก็จะไม่มีการปฏิบัติใด ๆ เลย นั่นก็คือ การวิเคราะห์ถึงผลกระทบอันจะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการที่ตนเป็นผู้เสนอ ในที่สุดกาลเวลาและผลจากการปฏิบัติในลักษณะลองผิดลองถูกตลอดจนการมีสติความพึงร้อกันเป็นจำนวนมาก ก็ได้ช่วยให้มีการกำหนดขอบเขตและบทบัญญัติต่าง ๆ อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ข้อกำหนดต่าง ๆ ดังกล่าวมีผลอย่างมากต่อการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกาอีก

²⁷ ดูบทบัญญัติเต็มฉบับของ NEPA ได้ที่ <http://www.4.law.cornell.edu/cgi-bin/html?DB=uscode42&STEMMER=en&WORDS=chapter+55+&COLOUR=Red&STYLE=s&URL=/uscode/42/ch55.html#muscat> highlighter first match

²⁸ กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารในรัฐบาลกลางวางหลักการในการพิจารณาคุณค่าด้านสิ่งแวดล้อมในการตัดสินใจดำเนินโครงการต่าง ๆ หลักการดังกล่าว ได้แก่ การวิเคราะห์และวางแผนเชิงสหวิทยาการ การศึกษาและการพัฒนาที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าเพื่อเป็นทางเลือกในการแสวงหา และใช้ข้อมูลทางนิเวศวิทยาในการวางแผน นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้มีการตีความและบริหารนโยบายต่าง ๆ กฎระเบียบ ตลอดจนกฎหมายมหาชนของสหรัฐตามแนวนโยบายดังกล่าวข้างต้นด้วย

ทั้งยังเป็นต้นแบบในการกำหนดให้มีกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม โดยรัฐบาลแห่งชาติต่าง ๆ มากกว่าแปดสิบประเทศ โดยสหภาพยุโรปและโดยสถาบันการเงินที่ให้เงินกู้สนับสนุนโครงการต่าง ๆ อาทิเช่น ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย และ IFC เพื่อเป็นพื้นฐานประกอบการตัดสินใจ²⁹

วิวัฒนาการของ NEPA จากการเป็นเพียงบทบัญญัติทั่วไปไปสู่การเป็นข้อกำหนดโดยเจาะจงเพื่อนำไปสู่การปฏิบัตินั้นเป็นตัวอย่างที่ดีเยี่ยมด้วยเหตุผลสองประการ คือ ประการแรกเป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของ “กลุ่มพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม” ในภาวะพลวัตอันซับซ้อน เพื่อเป็นหลักประกันว่า จะมีการปฏิบัติตามกฎหมายโดยรัฐบาลจะต้องยึดมั่นในพันธะทางกฎหมาย ประการที่สอง ยังเป็นการแสดงให้เห็นบทบาทของกระบวนการศาลยุติธรรมสหรัฐที่มีหน้าที่ให้คำนิยามว่าด้วยพันธกรณีตามบทบัญญัติของกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่า กระบวนการทั้งสองนี้ คือ ปัจจัยสำคัญในระดับหนึ่งที่จะช่วยให้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนด EIS อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่กระบวนการหนึ่งนั้นเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของ NEPA ที่กล่าวไว้โดยเจาะจงว่า มีกิจกรรมประเภทใดบ้างที่ต้องจัดทำคำแถลงเรื่องผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement : EIS)

พระราชบัญญัตินโยบายแห่งชาติ* (The National Environmental Policy Act of 1969 : NEPA)

วัตถุประสงค์ของการประกาศใช้ NEPA มี 4 ประการ (มาตรา 2 : ลักษณะ 42 ประมวลกฎหมายสหรัฐ มาตรา 4321) คือ

- ประกาศกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอันจะเกื้อหนุนให้เกิดการอยู่ร่วมกันด้วยการมีผลผลิตและด้วยความริ่รรมย์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม
- ส่งเสริมความพยายามที่จะป้องกันหรือขจัดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต และกระตุ้นสุขอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์

²⁹ ประมวลครั้งหนึ่งของรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกามีข้อกำหนดว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

* กฎหมายมหาชน 91-190 ประมวลกฎหมายสหรัฐ ลักษณะ 42 มาตรา 4321-4347 วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) แก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎหมายมหาชน 94-82 วันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) กฎหมายมหาชน 94-83 วันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) และกฎหมายมหาชน 97-258 มาตรา 4 (ข) วันที่ 13 กันยายน ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525).

- เพิ่มพูนความเข้าใจในระบบนิเวศวิทยาและทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสิ่งสำคัญแก่ประเทศชาติ และ
- ก่อตั้งสภาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council of Environmental Quality)

กฎหมายฉบับนี้จัดว่า เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมในเชิงนโยบายระดับรัฐบาลกลางที่มุ่งให้เป็นกฎบัตรพื้นฐานในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งผลที่ติดตามมาของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ รัฐสภาได้ผ่านกฎหมายเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมในปีต่อ ๆ มาหลายฉบับ เช่น the Clean Air Act (1970), Clean Water Act (1972), Endangered Species Act (1973), Safe Drinking Water Act (1974) และ Resources Conservation and Recovery Act (1976) เป็นต้น

สำหรับเนื้อหาของ NEPA นั้น แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

- ลักษณะ 1 คำประกาศของรัฐสภาว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (มาตรา 101 ถึงมาตรา 105)
- ลักษณะ 2 สภาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (มาตรา 201 ถึง มาตรา 209)

(1) แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตาม NEPA³⁰

(1.1) “การดำเนินการขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลาง” มีความหมายอย่างไร

ตามบทบัญญัติของ NEPA “การดำเนินการขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลาง” ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของมนุษย์จำเป็นต้องมีการเสนอรายงาน EIS (Environmental Impact Statement) อย่างไรก็ตาม กฎหมายมิได้บ่งชี้ว่า “การดำเนินการขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลาง” หมายถึงอะไรบ้าง จึงปรากฏว่า ในช่วงต้นหน่วยงานจำนวนมากของรัฐบาลกลางไม่มีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการที่สาธารณชนบางกลุ่มพิจารณาว่าควรปฏิบัติตามข้อกำหนดของ EIS ดังนั้น ความขัดแย้งอันเกิดจากการปฏิบัติตามบทบัญญัติของ NEPA ในระยะแรก ๆ จึงรวมถึงการตีความถ้อยคำด้วย

³⁰ Ruth Greenspan Bell, การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมกับบทบาทของศาลยุติธรรมและของสาธารณชนในสหรัฐอเมริกา, ใน ธรรมชาติกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, 2544), หน้า 200-209.

ด้วยความหมายของถ้อยคำที่แตกต่างกันนั่นเอง จึงส่งผลให้ในการพิจารณาคดีที่นำมาสู่ศาลโดยองค์กรพัฒนาเอกชนกลุ่ม “สีเขียว” นั้น ศาลของรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกาต้องตีความภาษาที่ค่อนข้างไม่ชัดเจนของ NEPA ว่าด้วย “การดำเนินการขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลาง” ในหลายกรณี ดังจะสังเกตได้จากคำพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงทำให้เป็นที่เข้าใจกันดีว่ากระบวนการ EIS นั้น มิใช่ข้อกำหนดเฉพาะ โครงการพัฒนาที่ดินซึ่งเป็นสมบัติของรัฐบาลกลางและโครงการนำทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ มาใช้เท่านั้น หากแต่ยังต้องจัดทำ EIS ในโครงการทั้งหลายที่ต้องขอใบอนุญาตประกอบการจากรัฐบาลกลางด้วย ไม่ว่าจะดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น หรือภาคเอกชนก็ตาม (อาทิเช่น ท่าอากาศยาน, ทางหลวงและโครงการพัฒนาเมือง) และการตีความโดยศาลยุติธรรมซึ่งถือเป็นการกำหนดบรรทัดฐานของการดำเนินการ “ขนาดใหญ่” ของรัฐบาลกลางในอันที่จะมีผลกระทบต่อสถานะแวดล้อมของมนุษย์นั้น จึงทำให้ต้องมีการเสนอคำแถลงผลกระทบเป็นจำนวนหลายร้อยโครงการต่อปี

พึงสังเกตด้วยว่า การปฏิบัติตามข้อกำหนด EIS นั้น ถูกจำกัดด้วยความหมายของวลี “การดำเนินการขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลาง” เนื่องด้วยตามกฎหมายสหรัฐ โครงการที่จะต้องเสนอรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ โครงการที่ริเริ่มโดยรัฐบาลกลางหรือโครงการที่ต้องขอใบอนุญาตจากรัฐบาลกลางเท่านั้น ส่วนการตีความของศาลยุติธรรมว่าด้วยบทบัญญัติของ NEPA ก็มีได้บ่งชี้ให้โครงการที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนเต็มตัวต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ทั้งที่ความเป็นจริงโครงการเหล่านั้นอาจมีผลกระทบสำคัญก็ตาม ดังนั้น ในส่วนของโครงการที่มีได้ดำเนินการ โดยรัฐบาลหรือไม่จำเป็นต้องขอใบอนุญาตจากรัฐบาลกลางก่อนลงมือปฏิบัติ จึงไม่จำเป็นต้องทำ EIS และด้วยเหตุนี้เองข้อกำหนดว่าด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของสหรัฐ จึงแตกต่างจากข้อกำหนดของอีกหลายประเทศที่บังคับให้โครงการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนต้องศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยไม่มีข้อยกเว้น³¹

นอกจากนั้น NEPA ยังมีได้กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบในทุกโครงการของรัฐบาลกลางอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากข้อความในบทบัญญัติดังกล่าวบ่งชี้ให้โครงการที่จะมีผล

³¹ รัฐต่าง ๆ หลายรัฐในสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายว่าด้วยการเสนอคำแถลง EIS สำหรับการดำเนินโครงการภายในอาณาเขตของตน

กระทบ “สำคัญ” ทางสิ่งแวดล้อมเท่านั้นที่จะเสนอคำแถลง EIS จึงเห็นได้ชัดว่า การดำเนินการบางเรื่องไม่จำเป็นต้องมีการเสนอรายละเอียดด้าน EIS แต่อย่างใด และด้วยเหตุนี้เอง CEQ จึงได้ออกข้อบังคับ³² ให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางทุกแห่ง กำหนดกฎระเบียบว่าด้วยการจัดประเภทการดำเนินการของตนเอง เพื่อประกาศให้สาธารณชนรับรู้ว่า การดำเนินการใดบ้างที่ต้องจัดทำคำแถลงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และการดำเนินการใดบ้างที่ต้องทำเพียงการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น (พันธกิจนี้ใช้เวลาและทรัพยากรน้อยกว่า) และการดำเนินการใดบ้างที่ไม่ต้องเสนอรายงานอะไรเลย โดยประการฉะนี้ จึงจำเป็นต้องมีการตีความและศึกษาบทบัญญัติของ NEPA อย่างรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อกำหนดบรรทัดฐานในการพิจารณาว่าผลด้านสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการที่นำเสนอ นั้น จะสำคัญมากพอที่จะต้องจัดทำคำแถลงผลกระทบหรือไม่

(1.2) NEPA มิได้กำหนดว่า ต้องเป็นผลดีด้านสิ่งแวดล้อม เพียงแต่ขอให้มีการพิจารณาผลลัพธ์ทางสิ่งแวดล้อมด้วยความรอบคอบเท่านั้น

ผู้สังเกตการณ์ชาวต่างประเทศจำนวนมากประหลาดใจเป็นอย่างยิ่ง ที่กฎหมายของสหรัฐมิได้กำหนดว่า การวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต้องแสดงผลดีด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เป็นเพราะศาลยุติธรรมของรัฐบาลกลางตลอดจนศาลสูงสหรัฐต่างตีความว่า บทบัญญัติของ NEPA เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติเท่านั้น โดยแสดงว่า บทบัญญัติของ NEPA ที่เขียนโดยสภาองเกรส มิได้ให้อำนาจใด ๆ ต่อศาลของรัฐบาลกลางที่จะบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ตัดสินใจในทางที่จะเป็นการพัฒนาคุณค่าของสิ่งแวดล้อม หน้าที่เพียงประการเดียวของคำแถลงผลกระทบที่แนบมาพร้อมกับการเสนอโครงการ คือการให้ข้อมูลที่สมบูรณ์และเที่ยงตรง เพื่อช่วยให้ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจของรัฐบาลและสาธารณชนเข้าใจถึงผลลัพธ์ด้านสิ่งแวดล้อมอันจะเกิดจากการดำเนินโครงการนั้นเท่านั้น

ในกรณีนี้ หมายถึงว่าศาลยุติธรรมพยายามให้มีการบังคับใช้บทบัญญัติของ NEPA อย่างเคร่งครัด เพื่อให้มีการจัดทำ EIS ตามขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ อย่างถูกต้อง แต่ทั้งนี้ ศาลยุติธรรมจะคงไว้ซึ่งความเป็นกลางอย่างมั่นคงที่จะไม่ตัดสินใจให้มีการยกเลิกเพิกถอนการตัดสินใจของผู้บริหารในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม ตราบใดที่ได้มีการรายงานถึงอันตรายเหล่านั้นในคำแถลงผลกระทบอย่างสมบูรณ์และเที่ยงตรง นอกจากนี้

³² ข้อบังคับของ CEQ ได้จากอินเทอร์เน็ต <http://www.whitehouse.gov/CEQ/>

NEPA ยังมีได้กำหนดให้มีการบรรเทาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมหรือให้การดำเนินการนั้น ๆ เป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด และสภาองเกรสก็ไม่เคยมีเจตนารมณ์ที่จะแก้ไขบทบัญญัติของ NEPA เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้เป็นมากกว่ากรอบแนวปฏิบัติ

(2) กระบวนการกำหนดขอบเขตการเสนอรายงาน

CEQ ได้ออกกฎข้อบังคับเพื่อกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดทำ EIS ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตาม ดังต่อไปนี้คือ

- บังคับภาครัฐและหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
- กำหนดประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและทางเลือกอื่น ๆ ที่จะต้องตรวจสอบในกระบวนการ EIS อย่างชัดเจน โดยมุ่งเฉพาะประเด็นหลักเท่านั้น
- บังคับประเด็นซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามบทบัญญัติของ NEPA จะสังเกตได้ว่ารายละเอียดข้างต้นนี้ มิได้บัญญัติไว้ใน NEPA ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐาน ดังนั้น CEQ จึงให้คำนิยามกระบวนการนี้ว่า “การกำหนดขอบเขตการเสนอรายงาน (scoping)” พร้อมทั้งบังคับให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางถือปฏิบัติเป็นปกติวิสัยและให้สาธารณชนมีส่วนร่วมด้วย

นอกจากนี้ ยังมักปรากฏว่า มีหน่วยงานรัฐบาลกลางมากกว่าหนึ่งแห่ง³³ เข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเสมอ ในกรณีดังกล่าว สิ่งที่สำคัญก็คือ การประสานงานระหว่างหน่วยงานดังกล่าวในการจัดทำรายงาน EIS ซึ่ง CEQ ก็ได้กำหนดกฎระเบียบว่าด้วยการดำเนินการร่วมกันของหน่วยงานรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องในสถานการณ์นั้น ๆ ด้วย ข้อบังคับดังกล่าวเสนอแนะแนวปฏิบัติสำหรับหน่วยงานหลัก (มาตรา 1508.16) และหน่วยงานที่ร่วมมือด้วย (มาตรา 1508.5)³⁴ ในบริบทนี้ CEQ ได้ขยายบทบาทของสาธารณชนด้วยการสนับสนุนให้หน่วยงานหลักแจ้งให้สาธารณชนรับรู้ถึงผลลัพธ์ตามขอบเขตของกระบวนการแถลงผลกระทบ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการบังคับประเด็นทั้งหมดโดยสมบูรณ์ นอกจากนั้น ยังสนับสนุนให้หน่วยงานหลัก

³³ คำว่า “หน่วยงาน” ใช้ในความหมายของคำว่า “กระทรวง” ดังที่ใช้กันในบางประเทศ

³⁴ การทำหน้าที่ประสานงานของ CEQ ได้แก่การจัดทำ “บันทึกสำหรับการปรึกษาหารือทั่วไป” ผู้ทำหน้าที่ประสานงานของ NEPA และผู้เข้าร่วมในการกำหนดขอบเขตการเสนอรายงาน (Memorandum for General Counsels, NEPA Liaisons and Participants in Scoping) “ในแนวปฏิบัติว่าด้วยการกำหนดขอบเขตการเสนอรายงาน (Scoping Guidance) เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1981

เสนอรายงานผลลัพธ์ดังกล่าวไว้ในแฟ้มบันทึกการบริหารงานด้วย เพื่อให้สาธารณชนติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการและการตัดสินใจของหน่วยงานนั้น ๆ ได้ต่อไป

(3) บทบาทของสาธารณชน

ในสหรัฐอเมริกา สาธารณชนเข้าร่วมกระบวนการ EIS ได้สองวิธี นั่นคือ วิธีที่หนึ่ง ในยุคแรกของการใช้กฎหมายฉบับนี้ เมื่อใดที่หน่วยงานของรัฐบาลกลางไม่จัดทำรายงาน EIS หรือจัดทำอย่างย่อและไม่ชัดเจน กลุ่ม “สีเขียว” ก็จะนำเรื่องเข้าสู่ศาล ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการในการทำให้หลักการทั่วไปว่าด้วย EIS ในบทบัญญัติของ NEPA มีความชัดเจนและเจาะจงยิ่งขึ้นนั้น เกิดจากความแน่วแน่นมั่นคงของ NGO กลุ่มสีเขียว และจากการที่ศาลยุติธรรมของสหรัฐยอมรับฟังความคิดเห็นของขบวนการนี้ ภายใต้ระบบกฎหมายสามัญ (common law system) นอกเหนือจากนั้น CEQ ก็ยังพยายามอย่างต่อเนื่องในวาระต่าง ๆ กัน ทั้งนี้ เพื่อกำหนดขอบเขตการเสนอรายงานตามบทบัญญัติของ NEPA ให้เข้มงวดมากยิ่งขึ้น และบังคับให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางถือเป็นพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามด้วย³⁵

สำหรับวิธีที่สอง นั่นคือ มีการเชิญชวนให้สาธารณชนเข้าร่วมในกระบวนการ NEPA ในขั้นตอนต่าง ๆ ระหว่างการทบทวนโครงการ ซึ่งถึงแม้ว่า NEPA จะกล่าวถึงบทบาทของสาธารณชนไว้อย่างย่อ แต่ภายใต้ข้อกำหนดของ CEQ มีการอธิบายวิธีการมีส่วนร่วมของสาธารณชนไว้โดยชัดเจน ซึ่งเป็นผลให้ประชาชนผู้ต้องการแสดงความคิดเห็นสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการ EIS ได้ในหลายขั้นตอน โดยมีการสนับสนุนให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้จัดการประชุมเพื่อกำหนดขอบเขตการจัดทำและเสนอรายงานผลกระทบ ดังนั้น ประชาชนสามารถให้คำวิจารณ์ร่างรายงาน EIS ได้ เมื่อมีการเผยแพร่ร่างคำแถลง EIS พร้อมด้วยคำอธิบายถึงผลลัพธ์ด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการที่นำเสนอตลอดจนทางเลือกวิธีอื่น ๆ ทั้งนี้ รายงาน EIS ขั้นสุดท้ายจะต้องตอบสนองความเห็นและคำวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ที่มีต่อฉบับร่าง และสาธารณชนมีสิทธิวิจารณ์คำแถลงขั้นสุดท้ายก่อนหน้าที่หน่วยงานของรัฐบาลจะตัดสินใจขั้นสุดท้าย ซึ่งหากประชาชนมี

³⁵ ในสมัยรัฐบาลคาร์เตอร์ (ค.ศ. 1977-1981) เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งสำคัญของ CEQ จำนวนหนึ่งประกอบด้วย ทนายความและอดีตนักกิจกรรมกลุ่มสีเขียว ซึ่งบางคนเคยนำคดีสู่ศาลเพื่อบังคับให้หน่วยงานรัฐบาลต่าง ๆ จัดทำคำแถลงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อให้จัดทำ EIS โดยสมบูรณ์มากกว่าที่หน่วยงานเหล่านั้นตั้งใจจะทำ เมื่อบุคคลเหล่านี้เข้ามาดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐบาล จึงได้ฉวยโอกาสนำผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินการทางกฎหมายมาบัญญัติไว้เป็นข้อกำหนดและกฎระเบียบต่าง ๆ

ความเห็นว่าย รายงาน EIS ยังไม่สมบูรณ์หรือไม่สามารถตอบสนองคำวิจารณ์ของตนได้ดีพอ ก็เป็นสิทธิของประชาชนที่จะเสนอเรื่องให้ผู้พิพากษาพิจารณาต่อไปได้ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นสำคัญที่ช่วยให้บทบาทของสาธารณชนขยายขอบเขตได้กว้างกว่าที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ก็คือ เรื่องการเปิดรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนหรือการทำประชาพิจารณ์ (public hearings) ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ หาวิธีแสวงหาข้อมูลข่าวสารจากสาธารณชนด้วยตัวเอง แต่โดยทั่วไปแล้ว ก็มักจะมีการจัดประชุมหรือการทำประชาพิจารณ์เพื่อเปิดอภิปรายเรื่อง EIS

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า บทบาทที่สำคัญที่สุดของสาธารณชนก็คือ การทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ แม้โดยแท้จริงแล้ว NEPA จะเป็นเพียงกลไกควบคุมกระบวนการมิใช่สาระของการปฏิบัติก็ตาม แต่ปรากฏว่า การวิเคราะห์ที่จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติของ NEPA ดังกล่าว มักจะมีผลต่อกระบวนการตัดสินใจอยู่เสมอ

นอกจากนี้ การกำหนดให้มีการเสนอรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและการเสนอทางเลือกอื่นโดยชัดเจน ตลอดจนต้องมีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วยนั้น ทำให้กระบวนการตัดสินใจมีความโปร่งใสยิ่งขึ้น และช่วยให้มีความพร้อมในการวิเคราะห์ผลลัพธ์ด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถตรวจสอบและอภิปรายถึงการตัดสินใจของรัฐบาลได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้นอีกด้วย³⁶

คุณค่าอีกประการหนึ่งของการกำหนดให้มีการเสนอรายงาน EIS อย่างสมบูรณ์และเพียงพอ ก็คือ การที่สาธารณชนสามารถเข้าใจถึงผลอันจะเกิดจากการดำเนินโครงการที่นำเสนอได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น จึงเท่ากับเป็นการให้ข้อมูลกับใครก็ตามที่อาจประสงค์จะแสดงความเห็นต่อโครงการที่นำเสนอ ไม่ว่าจะเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้าน หรือเพื่อใช้กระบวนการเลือกตั้งเป็นช่องทางในการแสดงความคิดเห็นก็ตาม ดังนั้น ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจในการดำเนินโครงการที่สร้างความขัดแย้งดังกล่าว จึงมีโอกาสที่จะแสวงหาทางเลือกอื่น เพื่อบรรเทาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินการขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลางได้ หลังจากที่มีการบ่งชี้ถึงผลลัพธ์ต่าง ๆ

³⁶ สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (The Environmental Protection Agency, EPA) มีอำนาจหน้าที่ในการวิจารณ์ค่าเฉลี่ยผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่จัดทำโดยหน่วยงานอื่นของรัฐบาลกลาง แต่เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้ทรัพยากรสูงมาก EPA จึงมิได้ใช้อำนาจหน้าที่อย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม EPA ก็ได้แสดงความเห็นในเรื่องสำคัญ ๆ เพื่อให้มีการจัดทำการวิเคราะห์อย่างเพียงพอเกี่ยวกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลจากการดำเนินโครงการที่นำเสนอ นั้น ๆ

อย่างเที่ยงตรงและเป็นที่ยอมรับได้โดยง่าย หรือมีโอกาสแม้กระทั่งจะล้มเลิกโครงการนั้นเนื่องจาก สาธารณชนไม่ยินดีสนับสนุนนั่นเอง

แม้ว่า NEPA จะเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยแนวปฏิบัติ แต่ก็ยังมีผลบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องมุ่งสนใจในเรื่องคุณค่าทางสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยต้องจัดทำข้อมูลว่าด้วยผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและต้องว่าจ้างนักวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมมาทำการศึกษา บทบัญญัตินี้กำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ถือเป็นพันธกิจที่จะต้องรับรู้ถึงความเกี่ยวข้องและความชอบธรรมว่าด้วยผลประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อม และต้องเข้าร่วมเจรจากับกระทรวง ทบวง กรม ของรัฐบาลกลางและของรัฐต่าง ๆ ตลอดจนองค์กรเอกชน ในเรื่องผลดีทางสิ่งแวดล้อมของโครงการที่เสนอให้พิจารณานั้น ๆ

ดังนั้น ในบางแง่มุมกระบวนการนี้ดำเนินไปได้ด้วยดี เนื่องจากผู้มีอำนาจตัดสินใจปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสังคมประชาธิปไตยซึ่งสาธารณชนเห็นคุณค่าของสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติของ NEPA จึงเป็นการ “ชี้ให้เห็นถึงต้นทุนทางการเมืองของหลายโครงการ ซึ่งเป็นการสูญเสียค่าทางเศรษฐกิจและเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม”

จะสังเกตได้ว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา มีวัตถุประสงค์เป็นกฎหมายพื้นฐานในเชิงนโยบาย ดังนั้น จึงประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งในส่วนที่เป็นนโยบายและในส่วนที่เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้นโยบายนั้นสามารถนำไปปฏิบัติได้ อีกทั้งกฎหมายจะมีลักษณะกว้าง ๆ และยืดหยุ่นเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถนำไปออกเป็นกฎหมายเพื่อใช้ในทางปฏิบัติได้ต่อไป ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศไทย ในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้นมีหลักการแตกต่างออกไป กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่ประสงค์จะให้ เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานที่มีบทบัญญัติครอบคลุมด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทุกด้านให้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้เข้าด้วยกัน จึงเป็นบทบัญญัติที่มีส่วนที่เป็นนโยบายและแผนปฏิบัติการ การจัดการ การส่งเสริมและมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ของประชาชนที่จะนำมาใช้เพื่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะฉะนั้นจึงเป็นกฎหมายที่มีความหลากหลาย แต่ก็ไม่สามารถจะครอบคลุมเนื้อหาหรือรายละเอียดได้ทุกอย่าง จึงมีข้อบกพร่องอันส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

(2) กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย³⁷ (Environmental Act, 1994)

ในส่วนของประเทศไทย มีกฎหมายสิ่งแวดล้อม ชื่อ Environmental Act, 1994 ที่มีบทบัญญัติบางมาตราที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดอันเป็นที่มาของกฎหมายที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการดูแลสุขภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าว มีความเกี่ยวข้องกับหลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย ยกตัวอย่างเช่น

1) นิยาม ตามมาตรา 2

- การรักษาสิ่งแวดล้อมที่เป็นมรดกของชาติ หมายถึง การใช้หรือการทำนุบำรุงแล้วแต่กรณีอย่างสมเหตุสมผลซึ่งองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมประจำชาติซึ่งไม่มี ภูเขา หนองน้ำ หรือมีจำกัด หรือที่เป็นสัญลักษณ์ เพื่อให้ยั่งยืนถาวรและให้สามารถสืบทอดต่อไป

- การพัฒนาอย่างยั่งยืน หมายถึง กระบวนการทำคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นที่ยั่งยืนและเท่าเทียมกัน อันเกิดขึ้นจากมาตรการที่เหมาะสมในการรักษาและปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อมิให้สิ่งที่มุ่งหวังของอนุชนรุ่นหลังต้องตกอยู่ในสภาวะที่ล่อแหลมต่ออันตราย

- การให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการถาวรของสหประชาชาติที่มุ่งหวังให้พลเมืองสร้างคุณค่า สร้างความเข้าใจในแนวความคิด และเพื่อพัฒนาความสามารถและทัศนคติที่จำเป็นในการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์กับมนุษย์คนอื่น ๆ ในด้านวัฒนธรรม และในด้านสิ่งแวดล้อมทางชีวกายภาพ

- ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการวิธีของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมภาคแล้วแต่กรณีที่ใช้ในการพิจารณา รายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่า ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการหรือกิจกรรมอันเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันหรือไม่

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 4 บัญญัติให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และส่งเสริมการรณรงค์ให้การศึกษาว่าด้วยการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

³⁷ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, โครงการศึกษาร่างกฎหมายด้านบริหารจัดการทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์ จัดทำโดย สถาบันกฎหมายไทย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, มิถุนายน 2548.

3) การใช้บังคับมาตรการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของหน่วยราชการตามอำนาจที่มีอยู่จะปฏิบัติให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายหาได้ไม่ (มาตรา 5)

4) แผนการจัดการ แผนการป้องกัน และแผนการจัดตั้งปนเปื้อน ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยราชการที่ควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ต้องกำหนดให้มีการนำเสนอแผนจัดการและการดำเนินการตามแผน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อการอนุรักษ์ เช่น การอนุรักษ์ดิน น้ำ ภูมิศาสตร์ การคุ้มครองสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ (มาตรา 42)

5) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรบริการสาธารณะมีการปฏิบัติการในลักษณะกระจายอำนาจ โดยมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอยู่ภายใต้ความดูแลของประธานาธิบดีโดยผ่านรัฐมนตรีสำนักเลขาธิการประธานาธิบดี (มาตรา 69)

6) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 70

- เสนอนโยบายสิ่งแวดล้อมต่อรัฐบาลของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ

- ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามช่วงเวลาที่กำหนดแน่นอน ในเรื่องการใช้และปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

- ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ปรึกษา หน่วยงานวิเคราะห์ หน่วยงานสื่อสาร และหน่วยงานประสานงานในด้านสิ่งแวดล้อม

- เก็บรักษาระบบข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยแบ่งออกเป็นภาค และให้เป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

- บริหารการประเมินระบบผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับชาติ ประสานงานในกระบวนการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติตาม

- ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ทางราชการในการกำหนด การเห็นชอบ และการพัฒนาการศึกษาและโครงการเผยแพร่ด้านสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งให้เกิดสำนึกในระดับชาติ ในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การสงวนรักษาธรรมชาติและการอนุรักษ์มรดกทางสิ่งแวดล้อม รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องดังกล่าว

- ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับการให้ความสนับสนุนระหว่างประเทศต่อโครงการสิ่งแวดล้อม และทำหน้าที่เป็นหน่วยงานระดับชาติในระดับเดียวกับหน่วยงานความร่วมมือระหว่างประเทศของกระทรวงการวางแผนและความร่วมมือในโครงการสิ่งแวดล้อมที่ได้รับเงินจากต่างประเทศ

- อุดหนุนด้านการเงินแก่โครงการและกิจกรรมที่มุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สงวนรักษาธรรมชาติ และอนุรักษ์มรดกทางสิ่งแวดล้อม และ
- หน้าที่อื่น ๆ ตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ไว้

ดังนั้น จากบทบัญญัติบางมาตราของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศชิลีดังกล่าวจึงพิจารณาได้ว่า มีแนวความคิดในเรื่องของการนำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศชิลี รวมถึงการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม นั่นคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และนอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าว ยังกำหนดบทบาทให้รัฐเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เมื่อพิจารณาในส่วนของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็มีหลักการหรือแนวคิดในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับประเทศชิลีนั่นเอง

3.3 องค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

สำหรับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายนั้น นอกจากจะต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความชัดเจนและเหมาะสมเป็นหลักในการใช้บังคับแล้ว องค์กรประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย นั่นคือ องค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งในส่วนนี้จะแยกพิจารณาเป็น 2 ประเด็น คือ

3.3.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามกฎหมายไทย

3.3.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายต่างประเทศ

3.3.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามกฎหมายไทย

สำหรับในส่วนนี้ จะแบ่งการพิจารณาตามหน้าที่และบทบาทขององค์กรต่าง ๆ ดังนี้

- (1) องค์กรที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
 - (2) องค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
 - (3) องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
 - (4) องค์กรที่ทำหน้าที่อนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- (1) องค์กรที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(1.1) หน่วยงานเจ้าของโครงการ

หมายถึง เจ้าของโครงการหรือผู้ลงทุนประกอบกิจการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ ที่มีผลใช้บังคับกำหนดให้โครงการหรือกิจการจำนวน 22 ประเภท ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบตามขั้นตอนของกฎหมายก่อนที่จะดำเนินโครงการหรือกิจการ จะเห็นได้ว่า หน่วยงานเจ้าของโครงการอาจเป็นได้ทั้งหน่วยงานของรัฐ อันได้แก่ ส่วนราชการต่าง ๆ หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้ประกอบกิจการภาคเอกชน หรืออาจจะเป็นโครงการร่วมระหว่างงานของรัฐกับเอกชนก็ได้

หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการเจ้าของโครงการซึ่งเข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำหรือการชลประทาน, กรมการบินพาณิชย์ เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการสนามบินพาณิชย์, กรมทางหลวงเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการทางหลวงหรือถนน ฯลฯ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ อาทิเช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการระบบทางพิเศษหรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับทางพิเศษ, การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ

การนิคมอุตสาหกรรม, การท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการท่าเรือพาณิชย์, การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนและการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการพัฒนาปิโตรเลียม เหล่านี้เป็นต้น

สำหรับเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการภาคเอกชนซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ผู้ประกอบการทำเหมืองแร่, ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม, เจ้าของโครงการอาคารที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์, เจ้าของโครงการโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล, ผู้ประกอบการโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ, เจ้าของโครงการอาคารอยู่อาศัยรวม, ผู้ประกอบการโรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม เฉพาะสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเกี่ยวกับน้ำตาล เป็นต้น

ในปัจจุบันหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการซึ่งเข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ประกอบการภาคเอกชน ดังนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาในระหว่างขั้นตอนการดำเนินงานตามกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมขององค์กรเหล่านั้น ซึ่งปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องการขาดสภาพบังคับตามกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

กรณีแรก คือ การขาดสภาพบังคับตามกฎหมายในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 3 เรื่อง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมส่วนที่ 4 ว่าด้วยการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายเพราะไม่มีบทลงโทษหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการที่ไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจฝ่ายอื่นไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กฎหมายเพียงแต่บัญญัติให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่า ส่วนราชการ

การหรือรัฐวิสาหกิจใดฝ่าฝืนไม่จัดทำรายงานฯ ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นกรณีที่อาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงเท่านั้น³⁸

สำหรับกรณีเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการภาคเอกชนหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมทำได้เพียงแจ้งต่อเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการภาคเอกชนดังกล่าวให้ทราบว่า โครงการหรือกิจการนั้นเข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบตามขั้นตอนของกฎหมายและการที่ไม่มีบทลงโทษแก่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในกรณีดังกล่าว นับว่า เป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง ที่ส่งผลทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควรในอันที่จะป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าว

กรณีที่สอง คือ การขาดสภาพบังคับตามกฎหมายในกรณีที่หน่วยงาน เจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการทำผิดขั้นตอนของกฎหมาย เป็นกรณีที่โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ โครงการร่วมกับเอกชน และเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ กฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี³⁹ แต่หน่วยงานเจ้าของโครงการภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรมหรือกระทรวง มักจะลัดขั้นตอน (By path) หรือได้นำโครงการเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบโครงการหรือดำเนินโครงการก่อน โดยที่ยังไม่มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด แล้วจึงมาจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบพิจารณาในภายหลัง เพื่อให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยที่ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะนำมาตราการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานฯ ไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งใน

³⁸ โปรดดูมาตรา 13 (10) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

³⁹ โปรดดูมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

บางครั้งผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการที่ได้เริ่มดำเนินโครงการหรือกิจการไปก่อนแล้วนั้นกลายเป็นปัญหาที่ไม่สามารถจะป้องกันและแก้ไขในภายหลังได้

จากประเด็นปัญหาทั้งสองกรณีดังกล่าว จะสังเกตได้ว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ว่า จะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม ส่วนหนึ่งยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจ และยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญรวมทั้งประโยชน์ของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร โดยเฉพาะเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการภาคเอกชนบางรายเห็นว่าเป็นการสูญเสียเวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งนับว่า เป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งส่งผลทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องควรหาทางแก้ไขต่อไป

(1.2) บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในเรื่องของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นวิชาชีพ (Profession) อย่างหนึ่งที่ต้องการบุคคลผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและมีจรรยาบรรณ รวมทั้งมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ดังนั้น วิชาชีพที่ปรึกษาจึงเป็นอาชีพการให้บริการในด้านวิชาชีพอย่างหนึ่งซึ่งได้มีการดำเนินการมานาน โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับในบางประเทศมีการเปิดเสรีในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น ประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลีย โดยไม่มีการจดทะเบียนผู้มีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ใช้กลไกทางการตลาดและการควบคุมกันเองของภาคเอกชนโดยมีสถาบันการศึกษาเป็นศูนย์กลางเพื่อ Certify ผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่ามีผลงานเป็นอย่างไร ซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการสามารถหาข้อมูลจากคนกลางเหล่านั้น เพื่อนำไปว่าจ้างให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้⁴⁰

⁴⁰ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “ปัญหาและแนวทางของการปรับปรุงระบบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” เอกสารในการสัมมนาเรื่องแนวทางในการปรับปรุงการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร, 20 พฤศจิกายน 2538, หน้า 4.

ในประเทศไทย เดิมทีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2521 ตามมาตรา 19 ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่มีบทบัญญัติทำนองเดียวกันในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ระบุให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจกำหนดให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำหรือได้รับการรับรองจากบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้

นอกจากนี้ การขอและการออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ชำนาญการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะมีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้รับใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพักและการเพิกถอนการอนุญาต และการเสียดำเนินการขอและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง⁴¹

แต่โดยเหตุที่หลังจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับ ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี ในบทเฉพาะกาลตามความในมาตรา 113 ได้ระบุให้ “บรรดากฎกระทรวงซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับให้คงใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้.....” ดังนั้น ในขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มีผลใช้บังคับอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 วรรคสาม และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน (ในขณะนั้น) ได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2527)⁴² และกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2529)⁴³ ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ชำนาญการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะมีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้⁴⁴

⁴¹ โปรดดูมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

⁴² ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 101 ตอนที่ 184 (12 ธันวาคม พ.ศ. 2527).

⁴³ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 103 ตอนที่ 140 (8 สิงหาคม พ.ศ. 2529).

⁴⁴ โปรดดูข้อความในข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง (ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518.

นอกจากนี้ ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องจัดให้มีบุคคลประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดตลอดระยะเวลาที่ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁴⁵

สำหรับการพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตทำรายงานฯ ขึ้นทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตสั่งพักและเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบด้วย เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่เป็นประธาน โดยมีอนุกรรมการที่เป็นผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนจากคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ผู้แทนจากคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม ผู้แทนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนจากกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนจากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีเจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นเลขานุการ

อนึ่ง นอกจากบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังมีสถาบันวิชาชีพซึ่งได้ตั้งขึ้นในรูปของสมาคมและเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สถาบันวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นนี้ มีชื่อว่า “สมาคมที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมไทย” (สท.สท.) หรือ “Thai Environmental Consultants Association : TECA” จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2536 โดยมีวัตถุประสงค์ที่ได้จดทะเบียนไว้ดังต่อไปนี้ คือ⁴⁶

- (1) ช่วยกันพัฒนาประเทศไทยโดยยึดหลักความสมดุลระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์และฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การพัฒนาประเทศไทยโดยพิจารณาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
- (2) พัฒนาการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในประเทศและในระดับสากล

⁴⁵ โปรดดูความในข้อ 4 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518.

⁴⁶ สมาคมที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมไทย (สท.สท.), “ความเป็นมาและการดำเนินการของสมาคมที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมไทย,” จุลสาร สท.สท. 1 (ตุลาคม-ธันวาคม 2538) : 3 - 5.

(3) ผอ.อาชีวศึกษาจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและอาชีวศึกษาทางด้านวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม วิศวกรรมและวิทยาศาสตร์สาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และการวางแผนอนุรักษ์และฟื้นฟูบูรณะคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรให้เป็นอาชีวศึกษาที่มีความถูกต้องตามหลักการทางวิชาการ มีจริยธรรมและจรรยาบรรณ มีเกียรติและมีศักดิ์ศรีอาชีวศึกษาหนึ่งเพื่อพัฒนาประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรือง โดยให้มีการอนุรักษ์ฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

(4) ร่วมมือกันระหว่างมวลสมาชิกของสมาคม และร่วมมือกับองค์กรของรัฐบาล องค์กรภาคเอกชน หน่วยงานวิชาการ และองค์กรอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์และอุดมการณ์อันดีงามในการกระทำใด ๆ ที่สมาคมมีขีดความสามารถที่จะกระทำได้ในอันที่จะพัฒนาประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรืองยิ่ง ๆ ขึ้นไปอย่างต่อเนื่อง

(5) การดำเนินการของสมาคมจะเน้นทางด้านวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยไม่มุ่งเน้นหวังผลประโยชน์และเข้าไปมีบทบาทใด ๆ ทางด้านการเมือง

แม้ว่า มีการจัดตั้งสมาคมที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมไทย (สท.สท.) ขึ้นเป็นสถาบันวิชาชีพของบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่สมาคมฯ หาได้มีบทบาทตามกฎหมายในการที่จะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ เพราะไม่มีกฎหมายมารองรับและเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสมาคมฯ แล้ว จะเห็นว่า เป็นเพียงลักษณะของการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกัน เพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิชาชีพการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แม้กระทั่งการเป็นสมาชิกของสมาคมฯ ก็เป็นไปโดยความสมัครใจ เพราะไม่มีกฎหมายมาบังคับอย่างเด็ดขาด ดังนั้น จึงทำให้สถาบันวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นนี้ไม่มีอำนาจลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพอย่างเด็ดขาด ดังนั้น จึงทำให้สถาบันวิชาชีพไม่อาจควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพได้อย่างเต็มที่ และอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกลับไปตกอยู่กับส่วนราชการ คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม อยู่นั่นเอง

นอกจากนี้ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นวิชาชีพที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐ และมีการจัดตั้งสถาบันวิชาชีพขึ้นในรูปของสมาคมก็ตาม แต่ก็ยังคงประสบปัญหาในเรื่องข้อจำกัดในการควบคุมบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากลักษณะของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเป็นเพียงแต่ข้อมูลจากการที่ได้ทำการศึกษาและวิจัย

หรือเป็นเพียงผลงานที่ปรากฏเป็นแผนผังตัวเลขและรายละเอียดในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปใช้ในการป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการก่อสร้างโครงการหรือกิจการเท่านั้น ดังนั้น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับอนุญาตได้จัดทำขึ้น จะเป็นการทำรายงานฯ เท็จหรือบกพร่องหรือไม่ โดยสภาพย่อมไม่อาจปรากฏให้เห็นได้ นอกจากจะต้องมีการนำข้อมูลหรือมาตรการที่เสนอในรายงานฯ ไปใช้ในการดำเนินโครงการหรือกิจการเสียก่อน จึงจะทำให้สามารถทราบได้ว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว เป็นรายงานฯ เท็จหรือมีความบกพร่องหรือไม่ และในกรณีถ้าหากพิสูจน์ได้ว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตได้จัดทำขึ้นดังกล่าว เป็นรายงานเท็จหรือมีความบกพร่องไม่เหมาะสม และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานเจ้าของโครงการภาครัฐหรือผู้ประกอบการภาคเอกชนหรือประชาชนที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าวแล้ว กรณีเช่นนี้ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในรายงานฉบับนั้น ก็สมควรที่จะได้รับการลงโทษตามกฎหมายต่อไป

(2) องค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

หลังจากที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ออกมามีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 และมีองค์กรรองรับการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ คือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยขึ้นกับสำนักงานนายกรัฐมนตรี ต่อมาพระราชบัญญัตินี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 และได้ย้ายสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอยู่ในขอบเขตจำกัด ไม่สามารถผลักดันนโยบายและมาตรการที่กำหนดขึ้นให้มีผลเป็นรูปธรรมได้ รวมทั้งไม่สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่นได้⁴⁷

⁴⁷ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “เอกสารประกอบการบรรยายสรุป เสนอต่อ ฯพณฯ ยิ่งพันธุ์ มนะสิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในโอกาสตรวจเยี่ยมสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม,” 1 กันยายน 2538.

ต่อมา รัฐบาลได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมใหม่ คือ “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535” ซึ่งมีผลบังคับใช้ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2535 และได้กำหนดให้มีองค์กรรองรับการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นใหม่ 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) กรมควบคุมมลพิษ (คพ.) และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สส.) เพื่อทำหน้าที่แทนหน่วยงานเดิม คือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (วล.) ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถผลักดันนโยบายและมาตรการที่กำหนดนั้นให้มีผลที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น⁴⁸

สำหรับในส่วนของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้รับโอนบรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการและบรรดาอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนบรรดากิจการทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาเป็นของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม นับแต่นั้นมา⁴⁹

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานทางด้านนโยบายที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานด้านการวางแผนนโยบาย ศึกษาวิเคราะห์และกำหนดแนวทางในการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้ คือ⁵⁰

(1) จัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับนโยบายด้านต่าง ๆ ของประเทศ รวมทั้งการติดตามประเมินผล

⁴⁸ โปรดดูมาตรา 24 (3), (6) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535.

⁴⁹ โปรดดูมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ไปเป็นของกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.

⁵⁰ โปรดดูมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539.

- (2) ประสานการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (3) ติดตามตรวจสอบและจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (4) ประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (5) ดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมหรือโครงการของภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (6) กำหนดท่าที แนวทาง และประสานความร่วมมือและการเข้าร่วมในพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ
- (7) เสนอแนะนโยบาย แนวทาง และประสานการบริหารและจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการระดมทุนเพื่อกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (8) ดำเนินการและประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมในส่วนภูมิภาค
- (9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงานกลางของรัฐทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม จึงพิจารณาได้ว่า มีภารกิจหลักที่สำคัญ 3 ประการ คือ ด้านการจัดทำนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม การให้คำปรึกษาแนะนำและการประสานงานร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้เอง ทำให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากโครงการหรือกิจการบางประเภทให้บรรเทาเบาบางลงไป

เดิมทีนั้น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงานด้วยกัน ต่อมาจึงได้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว แล้วตราพระราชกฤษฎีกาฉบับ

ใหม่ขึ้นใช้บังคับแทน โดยได้แบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ออกเป็น 20 หน่วยงาน ดังต่อไปนี้ คือ⁵¹

- (1) สำนักงานเลขานุการกรม
- (2) กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
- (3) กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (4) กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- (5) กองสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะ
- (6) กองสิ่งแวดล้อมต่างประเทศ
- (7) กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม
- (8) สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม
- (9)-(20) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1-12

นอกจากนี้ หน่วยงานที่นับว่า มีบทบาทสำคัญและมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ คือ⁵²

(ก) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(ข) ศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ซึ่งต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

⁵¹ โปรดดูมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539.

⁵² โปรดดูมาตรา 6 (4) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539.

(ค) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพัก และการเพิกถอนการอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมาย

(ง) กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของโครงการหรือกิจการใดในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(จ) ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมการพัฒนาต่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน

(ฉ) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ

(ช) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากอำนาจหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในส่วนของกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 6 (4) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 48 ยังได้ระบุให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมา แล้วให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าว เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป⁵³ นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้⁵⁴ แต่ทั้งนี้ ในปัจจุบันสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้เปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” แล้ว โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

⁵³ โปรดดูมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

⁵⁴ โปรดดูมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

(3) องค์การที่ทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(3.1) คณะกรรมการผู้ชำนาญการ

ในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานฯ แต่เพียงหน่วยงานเดียว⁵⁵ ต่อมา เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการพิจารณารายงานฯ ใหม่ ให้ขั้นตอนการพิจารณารายงาน EIA เป็นไปด้วยความรัดกุมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เปลี่ยนแปลงจากการให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงาน EIA มาเป็นการให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงาน EIA ส่วนสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจะทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของรายงาน EIA และพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงาน EIA เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาเท่านั้น ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพิจารณารายงาน EIA เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ และมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านตลอดจนมีผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณารายงาน EIA

สำหรับคณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการที่เสนอนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 48 วรรคห้า บัญญัติว่า “การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย” อาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าว คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงประกาศ

⁵⁵ โปรดดูมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2521.

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้⁵⁶

นอกจากนี้ ในส่วนของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แต่งตั้งขึ้นแล้ว ในปัจจุบันมีอยู่ 5 คณะ จำแนกตามกลุ่มประเภทโครงการหรือกิจการ ดังต่อไปนี้ คือ⁵⁷

- (1) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการอุตสาหกรรม
- (2) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการเหมืองแร่
- (3) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการ
- (4) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการที่อยู่อาศัยบริการชุมชนและสถานที่พักตากอากาศ
- (5) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีดังต่อไปนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

⁵⁶ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2535.

⁵⁷ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงระบบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” เอกสารในการสัมมนาเรื่องแนวทางในการปรับปรุงการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร, 20 พฤศจิกายน 2538, หน้า 9-10. (อัคราเนนา).

1) กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 47 เนื่องจากโครงการหรือกิจการที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ส่วนมากเป็นโครงการขนาดใหญ่ และมีแนวโน้มว่า อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่รุนแรง จึงต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณารายงานฯ ในระดับสูง ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณารายงาน EIA เป็นไปด้วยความรอบคอบและถูกต้องตามหลักวิชาการ คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะมีหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามลำดับต่อไป

2) กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชน ซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 47 วรรคสาม และมาตรา 48 คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นสุดท้าย หลังจากที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้เสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาแล้ว ตามมาตรา 49

ประการที่สอง กรรมการผู้ชำนาญการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ มีอำนาจตรวจสอบสถานที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการหรือกิจการที่เสนอขอรับความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ตามความเหมาะสม ตามมาตรา 50

ประการที่สาม ในการปฏิบัติการตามหน้าที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการอาจเชิญบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็น หรือคำแนะนำทางวิชาการได้เมื่อเห็นสมควร และอาจขอความร่วมมือจากบุคคลใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง หรือเพื่อสำรวจกิจกรรมใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 20

ประการสุดท้าย ในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการแต่ละคณะ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจกำหนดให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายก็ได้ เช่น ควบคุมโครงการหรือกิจการที่ได้รับความเห็นชอบให้ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ จะต้องพิจารณาถึงรายละเอียดของมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการทุกประเภทและขนาดที่อยู่ในข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพราะเมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบในรายงาน EIA แล้ว เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาตั้งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต จะต้องนำมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงาน EIA ดังกล่าวไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการตั้งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต โดยถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย⁵⁸

(3.2) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

เจตนารมณ์และนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 คือ การวางพื้นฐานสำหรับการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาองค์กรหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” เพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบด้านนโยบายและการวางแผน รวมทั้งการประสานเพื่อหามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยเฉพาะ ไม่ปล่อยให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่จะดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนไปโดยลำพังดังเช่นแต่ก่อน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของความซ้ำซ้อนในการทำงานความสูญเปล่าด้านงบประมาณ และการขาดเอกภาพในนโยบายและแผนที่จะจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบโดยตรงต่อการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีโครงสร้างที่ประกอบด้วยบุคคลจาก 3 ฝ่าย คือ ส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคเอกชน⁵⁹ ตามหลักการถ่วงดุลกันในระหว่างภาคราชการและภาคเอกชน รวมทั้งเป็นการร่วมกันพิจารณาในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในลักษณะสหสัมพันธ์วิทยาการ (Interdisciplinary) เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ

⁵⁸ โปรดดูมาตรา 50 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

⁵⁹ โปรดดูมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518.

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในขณะนั้น⁶⁰ จะเห็นได้ว่า มีบทบาทเป็นแต่เพียงคณะที่ปรึกษา (Advisory Body) ของคณะรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อม และทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่ดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยที่ไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาหรือติดตามกดดันให้มีการดำเนินการตามกฎหมายได้แต่อย่างใด นอกจากนี้ ความเห็นและข้อเสนอแนะที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่น ๆ ไปนั้น หน่วยงานที่รับคำแนะนำหรือความเห็นไป แล้วจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับหรือข้อผูกมัดให้ต้องปฏิบัติตามแต่ประการใด*

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โครงสร้างของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติไว้ในมาตรา 12 ของกฎหมายฉบับนี้ ประกอบด้วย⁶¹

- (1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- (2) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง
- (4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการ
- (5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ
- (6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นกรรมการ
- (7) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นกรรมการ
- (8) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

⁶⁰ โปรดดูมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518.

* หากเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา จะมี Council เป็นคณะที่ปรึกษาสำหรับรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันก็มีเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและเอกชนได้อย่างเต็มที่ เจ้าพนักงานดังกล่าวนี้ ในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Environmental Protection Agency หรือ EPA ซึ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ EPA มีอยู่อย่างกว้างขวาง และ โดยผลของการสั่งการหรือปฏิบัติการนั้น มีสภาพบังคับตามกฎหมายและผูกพันแก่ผู้รับคำสั่งที่ต้องปฏิบัติตาม

⁶¹ โปรดดูมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

- (9) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการ
- (10) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ
- (11) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ
- (12) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ
- (13) เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นกรรมการ
- (14) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นกรรมการ
- (15) ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีจำนวนไม่เกิน 8 คน และเป็นตัวแทนจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นกรรมการ
- (16) ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม และเลขาธิการ เป็นกรรมการ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่หลัก 14 ประการ ดังต่อไปนี้⁶² คือ

- (1) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
- (2) กำหนดมาตรการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 32
- (3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอ ตามมาตรา 35
- (4) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตามมาตรา 37
- (5) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร และการส่งเสริมการลงทุน เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี

⁶² โปรดดูมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

(6) เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี

(7) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกัน หรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอตามมาตรา 53 (1)

(8) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอ ตามมาตรา 55

(9) กำกับ ดูแล และเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

(10) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(11) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(12) กำกับการจัดการและบริหารเงินกองทุน

(13) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

(14) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

นอกจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 13 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังมีอำนาจกระทำการ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ หรือคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมายก็ได้⁶³

⁶³ โปรดดูมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

ประการที่สอง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และบุคคลอื่นส่งเอกสารการสำรวจผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเอกสารหรือ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องของ โครงการและแผนงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลนั้นมาพิจารณา ในการนี้อาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วย หากเห็นว่า โครงการและแผนงานใดอาจจะทำให้ เกิดผลเสียร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เสนอมาตรการแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในกรณีที่เอกสารหรือข้อมูลที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรียกให้ส่ง เป็นเอกสารหรือข้อมูลเกี่ยวกับความลับอันมีลักษณะเป็นสิทธิบัตรซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตรให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดวิธีการและมาตรการที่ เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เอกสารหรือข้อมูลเหล่านั้นถูกเผยแพร่สู่บุคคลอื่นใด นอกจากนี้ จะต้อง ใช้เอกสารหรือข้อมูลนั้นเพียงเพื่อวัตถุประสงค์ของมาตรานี้เท่านั้น⁶⁴

ประการที่สาม ในการปฏิบัติกรตามหน้าที่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการผู้ชำนาญการ หรือคณะอนุกรรมการ อาจเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็น หรือคำแนะนำทางวิชาการได้เมื่อเห็นสมควร และอาจขอความร่วมมือจากบุคคลใด เพื่อให้ ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง หรือเพื่อสำรวจกิจกรรมใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁶⁵

จากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดังกล่าว ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่าง มีประสิทธิภาพ กฎหมายฉบับนี้จึงกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไว้ ก่อนข้างที่จะกว้างขวางมากซึ่งจะครอบคลุมถึงในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมแทบทุกด้าน⁶⁶

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ในส่วนของบทบาท อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามกฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การพิจารณาเพื่อเสนอความเห็น เกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ใน กรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็น โครงการ

⁶⁴ โปรดดูมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

⁶⁵ โปรดดูมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

⁶⁶ สุณีย์ มัลลิกะมาสย์, “การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ,” จุลสารสภาวะแวดล้อม 13 (กันยายน - ตุลาคม 2537) : 21.

หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ โครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 วรรคหนึ่ง

(4) องค์กรที่ทำหน้าที่อนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ

องค์กรภาครัฐที่มีบทบาท อำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่ง ได้แก่ หน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ⁶⁷ ทั้งนี้ เพราะในขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้มีการนำเอามาตรการทางปกครองอันเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน (public law sanction) ในรูปแบบของระบบอนุญาต (permitting system) มาใช้ในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมเพื่อป้องกันความเสียหายไว้ก่อนล่วงหน้า (precautionary) ที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการบางประเภทซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้โครงการหรือกิจการดังกล่าวจะดำเนินการได้ก็เฉพาะแต่บุคคลผู้ที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายแล้วเท่านั้น⁶⁸

การใช้อำนาจติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินโครงการหรือกิจการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ อาทิเช่น กรมเจ้าท่าเป็นผู้อนุญาตการก่อสร้างและ การใช้ท่าเทียบเรือ กรมทรัพยากรธรณีเป็นผู้ออกประทานบัตรสำหรับการดำเนินโครงการเหมืองแร่ กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ออกใบอนุญาตสำหรับการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมและประกอบกิจกรรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐใช้อำนาจในการควบคุมการดำเนินโครงการหรือกิจการให้เป็นไปตามมาตรฐานที่อยู่ในกฎหมายที่รัฐต้องการ และมีให้เกิดผลเสียต่อกุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และภายหลังจากที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปแล้ว ในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริม

⁶⁷ โปรดดูมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

⁶⁸ โปรดดูมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 50 วรรคสอง ได้ระบุให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต นำมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต โดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย

หลักการดังกล่าวข้างต้น มิได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แต่อย่างใด ดังนั้น ในขณะที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับเดิมมีผลใช้บังคับอยู่นั้น เมื่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้รับการเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมา ก็จะพิจารณาอย่างเป็นเอกเทศไม่เกี่ยวกับการพิจารณาของหน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตโครงการนั้น ๆ และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอมานั้นแล้ว ก็ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการติดตาม ตรวจสอบ และบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพราะการควบคุมดูแลการดำเนินโครงการหรือกิจการเหล่านั้นต้องอยู่ในอำนาจของหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบซึ่งมีกฎหมายรองรับอยู่เป็นเอกเทศ ในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมดูแล เนื่องจากกฎหมายขาดความสัมพันธ์ (correlation) ในการจัดการและควบคุมอย่างเป็นระบบ ทั้ง ๆ ที่เจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้โครงการหรือกิจการบางประเภทต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็เพราะประสงค์ที่จะให้มีการนำมาตรการลดผลกระทบ (Mitigation) และมาตรการระบบติดตามตรวจสอบ (Monitoring System) ตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น ๆ⁶⁹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า มาตรการที่กฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการปกป้องและควบคุมผลกระทบที่อาจจะเกิดความเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดเป็นเงื่อนไขให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้พิจารณาโดยเฉพาะก่อนการอนุญาตหรือสั่งการใด ๆ ตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 50 วรรคสอง นั้น จึงเป็นมาตรการที่กฎหมายได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถติดตามตรวจสอบและกำกับดูแลการดำเนินโครงการหรือกิจการได้อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบนับตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินโครงการหรือกิจการไปจนกระทั่งถึงการได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้

⁶⁹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542, หน้า 165.

3.3.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาองค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศ ดังต่อไปนี้คือ

- (1) ประเทศสหรัฐอเมริกา
- (2) ประเทศแคนาดา
- (3) ประเทศออสเตรเลีย

(1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้พยายามพัฒนามาตรการในการพิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นสำหรับโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางได้พยายามยื่นมือเข้าช่วยเหลือในการวิเคราะห์โครงการต่าง ๆ ให้เป็นระบบที่มีความเหมาะสมต่อการดำเนินการในอนาคต ซึ่งการช่วยเหลือนอกจากจะเป็นด้านวิชาการแล้ว ยังมีการสนับสนุนด้านงบประมาณด้วย

ในขณะเดียวกัน โครงการที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องการจะดำเนินการอาจจะเกี่ยวข้องกับพื้นที่การปกครอง ทำให้ในบางครั้งการขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางเป็นไปได้ยากเพราะหน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาประเมินโครงการ ต้องมีการตรวจสอบหลายขั้นตอน และหลายพื้นที่รับผิดชอบ สำนักงานจัดการและงบประมาณ (The Office of Management and Budget, OMB) จึงได้ออกระเบียบการช่วยเหลือโครงการท้องถิ่นของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2510 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2512 เป็นเวลาเดียวกันกับที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ถูกนำมาใช้ ซึ่งในมาตรา 102 (2) (c) ได้กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement : EIS) รวมอยู่ด้วย ดังนั้นการพิจารณาโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง จึงมีขั้นตอนที่รวมถึงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยทุกครั้ง

นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายว่าด้วยนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม(The National Environmental Policy Act 1969 : NEPA) ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำนโยบายและแผนงานตลอดจนองค์กรที่นำมาตราการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายมาบังคับใช้ให้ปรากฏผลในทางปฏิบัติ องค์กรดังกล่าวนี้ มีชื่อเรียกว่า “สภาคุณภาพ

สิ่งแวดล้อม” (The Council on Environmental Quality, CEQ) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง ดังนี้

- 1) เพื่อจัดทำนโยบายส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของชาติ ทั้งทางด้านการอนุรักษ์ สังคม เศรษฐกิจ สุขภาพอนามัย และด้านอื่น ๆ
- 2) เพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ระบบนิเวศน์และคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 3) เพื่อการจัดสรรความรับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ และชี้แนะแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมในอนาคต

สำหรับในส่วนของสภาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ) จะประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยคำแนะนำและเห็นพ้องของวุฒิสภาของรัฐ CEQ สังกัดอยู่ในสำนักประธานาธิบดี (The Executive Office of the President) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย ตลอดจนพิจารณาทบทวนกฎหมายและโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐบาลที่ส่งมายังสำนักงบประมาณหรือรัฐสภาเพื่อขออนุมัติ ดังนั้น บทบาทของ CEQ คือ การพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อโครงการต่าง ๆ อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และวิเคราะห์ผลกระทบจากโครงการเหล่านั้น และริเริ่มจัดทำนโยบายส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจของชาติควบคู่กันไปด้วย

ในขณะที่ CEQ เป็นองค์กรเพื่อส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบายแล้ว ยังมีองค์กรที่รับผิดชอบในระดับปฏิบัติการอีกหนึ่งองค์กร คือ “สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ” (The Environmental Protection Agency, EPA) ซึ่งเป็นองค์กรทำหน้าที่ร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ของรัฐอีกหลายองค์กร เช่น องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารด้านคุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศการกำจัดขยะมูลฝอย และการควบคุมการใช้สารพิษฆ่าแมลงและรังสีต่าง ๆ เป็นต้น⁷⁰

ในส่วนของประเทศชื่อนั้น พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1969 (The National Environmental Policy Act 1969 : NEPA) บัญญัติรองรับ

⁷⁰ ทวีวงศ์ ศรีบุรี, EIA การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโลกสีเขียว), พิมพ์ครั้งที่ 2, พ.ศ. 2541, หน้า 124.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ คือ⁷¹

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข่าวสารในขั้นการริเริ่มโครงการ หรือกิจการ

หน่วยงานของรัฐบาลกลางที่ริเริ่มโครงการจะประเมินในขั้นต้นว่าโครงการที่จะดำเนินการจะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งจะต้องแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบด้วย สำหรับโครงการที่หน่วยงานเห็นว่าไม่ต้องการจัดทำรายงาน EIS ก็จะต้องมีการจัดทำเอกสารยืนยันว่าโครงการนั้น ๆ ไม่มีผลกระทบสำคัญ (Finding of No Significant Impact) ให้ประชาชนได้รับทราบนั้น ทั้งนี้ ประชาชนสามารถที่จะแสดงข้อโต้แย้งมีเหตุผลและน้ำหนักเพียงพอ หน่วยงานนั้น ๆ ก็จะต้องมีการทบทวนแนวทางดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ในการนี้ ประชาชนอาจส่งจดหมายไปยังเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเพื่อชี้ให้เห็นความจำเป็นหรือความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น หากไม่มีการจัดทำรายงาน EIS และอาจส่งจดหมายไปยังหน่วยงาน หรือสื่อมวลชนอื่น ๆ ด้วย ภายหลังจากส่งแล้วก็จะต้องมีการติดตามและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Scoping)

เมื่อหน่วยงานพิจารณาแล้วว่า โครงการจะต้องมีการจัดทำรายงาน EIS จะต้องมีการประกาศ Notice of Intent ลงใน Federal Register ซึ่งจะมีรายละเอียด คือ

- อธิบายถึงลักษณะโครงการที่เสนอ
- ประกาศว่าจะมีการจัดทำขอบเขตการศึกษาผลกระทบเมื่อไร และที่ไหน
- ชี้แจงว่าประชาชนสามารถติดต่อเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมได้อย่างไร

⁷¹ ปารีชาติ โชติยะ และคณะ, “รายงานแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน,” เอกสารในการสัมมนา เรื่องแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่โรงแรมอมารี กรุงเทพมหานคร, 16 กุมภาพันธ์ 2539, หน้า 2-8 - 2-12.

ทั้งนี้ หน่วยงานที่ริเริ่มโครงการสามารถติดต่อแจ้งข่าวและข้อมูลกับประชาชน และองค์กรอื่น ๆ ผ่านทางศูนย์ข้อมูลประจำมลรัฐและท้องถิ่นจะประกาศในหนังสือพิมพ์และสื่อต่าง ๆ ในท้องถิ่น และอาจส่งจดหมายโดยตรงไปยังบุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ

นอกจากนี้ในการกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบนั้น หน่วยงานเจ้าของโครงการส่วนใหญ่จะมีการดำเนินการดังนี้

- เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมพิจารณาขอบเขตการศึกษา ซึ่งได้แก่ หน่วยงานรัฐบาลกลาง หน่วยงานของมลรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ และผู้สนใจอื่น ๆ ด้วย
- การพิจารณาขอบเขตจะเป็นการพิจารณาถึงประเด็นผลกระทบที่สำคัญที่ต้องมีการศึกษา รวมทั้งประเด็นใดบ้างที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษา เป็นการร่วมกันจัดทำ Scoping Guidelines

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Draft EIS)

ในขั้นตอนนี้ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการและกลุ่มอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะได้รับร่างรายงาน EIS และมีเวลาศึกษา 45-60 วัน เพื่อให้ข้อคิดในประเด็นผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะผลกระทบที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อพิจารณาได้ข้อคิดเห็นแล้ว อาจทบทวนดูก่อนว่า ข้อคิดเห็นนั้นสำคัญหรือไม่ ข้อเสนอแนะมีความเป็นไปได้เพียงใด มีค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไปหรือไม่ เมื่อได้ข้อสรุปแล้วผู้เสนอความคิดเห็นก็จะจัดทำความเห็นนี้ นอกจากจะพิจารณาเฉพาะเรื่องผลกระทบแล้ว ควรจะต้องให้ความเห็นโดยภาพรวมว่า เห็นด้วยว่าโครงการหรือไม่ หากไม่เห็นด้วยอาจจะเสนอทางเลือกหรือไม่ก็ควรอธิบายให้เหตุผลโดยชัดเจนด้วย

สำหรับรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในสหรัฐอเมริกา นั้น โดยทั่วไป มักจะมีการติดต่อกันโดยตรงระหว่างประชาชนที่สนใจที่จะให้ความเห็นต่อการจัดทำรายงานกับผู้ทำหน้าที่เขียนรายงาน เป็นรูปแบบที่ประชาชนอาจเข้าพบเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตลอดเวลา เพื่อหารือหรือโน้มน้าวและชี้ให้เห็นประเด็นผลกระทบที่สำคัญ แต่ก็มีวิธีการอื่นที่นิยมเช่นกัน ได้แก่

การจัดประชุมสาธารณะ (Public Meeting) เพื่อรับฟังและรวบรวมความคิดเห็นของประชาชน แต่มักจะเป็นรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับโครงการไม่เจาะจงลงไปที่ร่างรายงานเท่านั้น

ในกรณีหากเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งสูง บางหน่วยงานของรัฐจะจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Committee) ขึ้น โดยมีองค์ประกอบจากหลายกลุ่ม ทั้งตัวแทนจากภาครัฐบาล ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะมีการประชุมเป็นระยะ ๆ ร่วมกับหน่วยงานแกนนำที่จะจัดทำร่างรายงาน EIS โดยจะมีส่วนพิจารณาตั้งแต่การกำหนดขอบข่าย (Scope) และเนื้อหาที่จะจัดทำร่างรายงาน ในทางปฏิบัติประชาชนมักจะขอทราบทำที่ว่า ทางหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาขึ้นมาหรือไม่ หากมีการจัดตั้งก็จะขอให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปร่วมด้วย

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Final EIS)

หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณารายงาน (CEQ) จะพิจารณารายงาน EIS โดยคำนึงถึงข้อคิดเห็นที่ได้จากประชาชนและข้อคิดเห็นจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดทำรายงาน EIS ส่วนที่เป็นความคิดเห็นที่ประชาชนเสนอ มักจะมีการผนวกไว้ในตอนท้ายของรายงาน EIS นอกจากนี้ CEQ ยังอาจจัดให้มีการประชุมประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นด้วย ในการประชุมเพื่อพิจารณารายงาน EIS ของ CEQ ประชาชนสามารถเข้าสังเกตการณ์การประชุมได้ทุกครั้ง รวมทั้งมีสิทธิภายใต้กฎหมาย Freedom of Information Act ที่จะร้องขอเอกสารจาก CEQ ด้วย และเมื่อมีการพิจารณาและประกาศออกมาขั้นสุดท้ายว่า เป็นรายงาน EIS ฉบับสมบูรณ์ ก็ถือได้ว่าเป็นการยุติบทบาทของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในทางปฏิบัติ ประชาชนยังมีช่องทางในการแสดงออก ถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นรูปแบบที่เป็นทางการอีกต่อไป สำหรับขั้นตอนนี้ หน่วยงานที่พิจารณา (CEQ) จะมีเวลา 30 วันในการพิจารณา สำหรับประชาชนช่วงนี้ถือเป็นโอกาสสุดท้ายในการแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม

โดยปกติ ประชาชนต้องติดต่อขอรายงาน EIS ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่หากว่ารายงานมีความหนาแน่น ก็อาจจะมีการเก็บเงินค่าเอกสารรายงานนี้ด้วย สำหรับการพิจารณารายงานนั้น ประชาชนจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 2 ประการ คือ

ประการแรก เพื่อตรวจรายงานดูว่า หน่วยงานที่จัดทำรายงานมีคำตอบคำอธิบายต่อข้อโต้แย้งของประชาชนอย่างไร หรือมีข้อเสนอแนะอย่างไร ทั้งนี้ ข้อโต้แย้ง คำชี้แจง ข้อสังเกต และข้อคิดเห็น ต้องมีการบันทึกไว้ในรายงาน EIS ฉบับสมบูรณ์

ประการที่สอง ประชาชนอาจจะหาการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองให้ช่วยสนับสนุนฝ่ายตน อาจโดยการดูว่า มีใครให้ข้อคิดเห็นต่อรายงาน แล้วพยายามหาแนวร่วมหรือเรียนรู้ประเด็นใหม่ ๆ ของผู้อื่นที่เสนอมา

หากผลพิจารณารายงานของหน่วยงานเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับที่ประชาชนต้องการ ประชาชนมักจะใช้วิธีการรณรงค์ (Campaign) อีกครั้งหนึ่ง

5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ (Monitoring)

ในขั้นตอนนี้ เมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการนำโครงการไปดำเนินการ ก็จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการลดผลกระทบให้เป็นไปตามที่ได้ระบุไว้ในรายงาน EIS และหากประชาชนร้องขอที่จะทราบถึงความคืบหน้าด้านการติดต่อผล (Monitoring) ของหน่วยงานเจ้าของโครงการว่า มีผลการดำเนินการเป็นประการใด เจ้าของโครงการก็ต้องแจ้งข้อมูลให้ประชาชนได้ทราบตามที่ร้องขอด้วย หากประชาชนพบว่า หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรการที่ได้ระบุไว้ในรายงาน ประชาชนมีสิทธิที่จะร้องเรียนและฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้

โดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมอบหมายให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการจนถึงขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะใช้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร และการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเป็นสำคัญ

(2) ประเทศแคนาดา

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา ประชาชนในประเทศแคนาดา ซึ่งมีระบบการปกครองแบบรัฐบาลกลาง (Federal Government) และระดับจังหวัด ได้เห็นสภาพการทำงานสภาวะแวดล้อมอย่างมากมาย ทำให้มีการออกแบกกฎหมายเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อมทั้งในระดับรัฐบาลกลาง และระดับจังหวัด โดยกฎหมายที่ประกาศใช้ได้ครอบคลุม การควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อม ไม่ว่า อากาศ น้ำ หรือการใช้ที่ดิน แต่ในทางปฏิบัติกลับประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย ทั้งนี้ เป็นเพราะการออกกฎหมายเพื่อใช้สำหรับระดับรัฐบาลกลางไม่สามารถใช้ได้กับสถานการณ์สิ่งแวดล้อมของระดับจังหวัดบางจังหวัด ดังนั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางจึงเป็นเพียงกฎหมายพื้นฐาน และกฎหมายสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดจึงเป็นกฎหมายที่สามารถนำมาปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อมได้อย่างจริงจัง

เนื่องจากกฎหมายที่ประกาศใช้สำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อมได้คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์ จึงได้มีการศึกษาหามาตรการที่จะช่วยในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการใช้มาตรการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Assessment, EA) เป็นเครื่องมือสำคัญรวมทั้งจะต้องมีการพิจารณาองค์ประกอบเพิ่มเติมอีก ดังนี้

- 1) การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EA) จะสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต่อเมื่อใช้การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้ดำเนินการจัดทำขึ้น เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะช่วยในการตัดสินใจดำเนินโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ
- 2) การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะสัมฤทธิ์ผลก็ต่อเมื่อมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทุกขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนวางแผนเตรียมโครงการ ช่วงระหว่างการก่อสร้าง ช่วงดำเนินกิจการหรือโครงการ และช่วงการติดตามและตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จะเห็นได้ว่า การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดานั้น มีความสำคัญอย่างมากมายสำหรับ โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ในประเทศ เพราะจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะนำไปสู่ขั้นตอนดำเนินการ และจะสามารถลดปัญหาสภาวะแวดล้อมในขณะเดียวกัน

นอกจากนี้ จะสังเกตได้ว่า ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางประเทศแคนาดา ไม่ได้มาจากการประกาศใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่เป็นนโยบายของประเทศโดยมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกกระทรวงว่า จะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งมตินี้ได้มีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2516 และครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2530

สำหรับหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อรองรับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ Federal Environmental Assessment Review Office (FEARO) ซึ่งขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Minister of the Environment) โดยมีประธานคณะกรรมการของ FEARO เป็นผู้รับผิดชอบหน่วยงานนี้ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดเสนอนโยบายสิ่งแวดล้อมต่อรัฐบาล จัดทำแนวทาง (Guidelines) วิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสนับสนุนการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของหน่วยต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน

หลักการของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ขั้นตอนของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลาง ประเทศแคนาดา ซึ่งมีชื่อเรียกว่า Federal Environmental Assessment and Review Process หรือ EARP ในระบบได้แบ่งขั้นตอนการประเมินเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนการตรวจสอบโครงการ (Screening procedure) รัฐบาลกลางได้กำหนดว่าการวางแผนโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางหรือไม่ จะต้องส่งข้อเสนอโครงการให้กับ FEARO พิจารณาว่า จะมีปัญหาด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยที่ FEARO จะมีขั้นตอนในการตรวจสอบโครงการเริ่มแรกด้วยระบบของ Matrix* ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 2 ระดับ การวิเคราะห์ด้วย Matrix นี้จะใช้ระบบของ Leopold* และคณะที่ได้คิดขึ้น

* Matrix เป็นการพิจารณากิจกรรมของโครงการในแต่ละประเด็นสัมพันธ์กับผลกระทบที่เป็นไปได้ หรืออาจเกิดขึ้นของคุณลักษณะสิ่งแวดล้อม โดยแจกแจงความสัมพันธ์ของสาเหตุและผลกระทบ ในแนวตั้งจะเป็นส่วนของกิจกรรมอันเกิดจากโครงการ ส่วนแนวนอนจะเป็นการแสดงถึงคุณลักษณะสิ่งแวดล้อมของผลกระทบกิจกรรมโครงการ

* Leopold เป็นการพัฒนารูปแบบหนึ่งของ Matrices ที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่เกี่ยวกับทรัพยากร

ในขั้นที่ 1 จะใช้ Matrix ในการตรวจสอบหรือประเมินในระดับกว้าง กิจกรรมต่างๆ จะถูกจำแนกอยู่ในช่วงพิจารณาของโครงการ อันได้แก่

- 1) การศึกษาและการเตรียมพื้นที่โครงการ
- 2) ก่อสร้าง
- 3) การดำเนินการและการดูแลรักษา
- 4) ความสัมพันธ์ของกิจกรรมที่จะเกิดในอนาคต

ในขั้นตอนที่ 1 นี้ จำแนกถึงพื้นที่ที่คาดว่าจะมีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอย่างไรก็ตามกิจกรรมแต่ละประเภทก็มีความสัมพันธ์กับผลกระทบของพื้นที่ โดยกิจกรรมสามารถแบ่งออกได้ 4 กลุ่ม ดังนี้

- 1) กายภาพ-เคมี (Physical-Chemical)
- 2) นิเวศวิทยา (Ecological)
- 3) สุนทรียภาพ (Aesthetic)
- 4) สังคม (Social)

ในแต่ละพื้นที่ เมื่อได้ทำ Matrix ในขั้นตอนที่ 1 ที่คาดว่าจะเกิดผลกระทบแล้วก็ทำ Matrix ต่อไปในขั้นตอนที่ 2 ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นถึงผลกระทบเฉพาะเรื่องของพื้นที่โดยในขั้นตอนที่ 2 นี้ ผู้ตรวจสอบจะสามารถจำแนกโครงการได้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นมีผลกระทบอย่างไรบ้าง

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ข้างต้นเรียบร้อยแล้ว ผู้ตรวจสอบจะแบ่งระดับการพิจารณาโครงการเป็นระดับต่าง ๆ กัน ได้แก่

- 1) ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 2) มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่พิจารณาแล้วไม่มีความสำคัญ
- 3) ไม่ทราบระดับความสำคัญของผลกระทบ เนื่องจากความรู้ความเข้าใจในเรื่องของความเป็นไปได้ของผลกระทบที่จะเกิดยังไม่เพียงพอ
- 4) มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

และเมื่อผลการพิจารณาตรวจสอบโดยตรงแล้วพบว่า ระดับของการพิจารณาอยู่ในระดับที่ 1-3 แล้ว ก็จะทำให้มีการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) โดยใช้แนวทางการจัดทำรายงานตามที่ FEARO ได้เตรียมไว้

เมื่อได้มีการจัดการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) เสนอต่อ FEARO และทาง FEARO ได้ตรวจสอบและพิจารณารายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นแล้ว คาดว่า จะมีปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่ไม่มากนัก ก็จะพิจารณาให้ดำเนินโครงการต่อไปได้ ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขในการให้มีมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

ถ้าโครงการที่เสนอรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นแล้ว FEARO เห็นว่า อาจจะมีปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ เจ้าของโครงการก็จะต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EA) ต่อไป

การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การพิจารณายอมรับหรือเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำเป็นจะต้องจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นของผู้สนใจ แล้วนำกลับไปปรับปรุงหรือเพิ่มเติมจนเป็นที่ยอมรับของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องนำเอกสารทั้งหมดกลับไปสรุปพร้อมข้อเสนอแนะทั้งจากการประเมินผลกระทบโดยผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ และข้อเสนอแนะจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์ เพื่อนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาต่อไป

ในการพิจารณาขั้นสุดท้ายนี้ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมไม่เห็นชอบในรายงานหรือต้องการร่วมในการตัดสินใจในโครงการขนาดใหญ่ จะส่งรายงานเข้าในการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การตัดสินใจว่าจะพิจารณาดำเนินการกับโครงการอย่างใดบ้าง ซึ่งมติของคณะรัฐมนตรีจะเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายสำหรับโครงการที่ส่งให้รัฐมนตรีพิจารณาและเห็นชอบ และเมื่อเห็นชอบก็จะมีการเผยแพร่เอกสารพร้อมกับการดำเนินโครงการต่อไป

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดา สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ คือ⁷²

1) ขั้นริเริ่มโครงการ ในขั้นตอนนี้หน่วยงานเจ้าของโครงการจะเป็นผู้นำเสนอโครงการหรือกิจการต่อหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางที่ทำหน้าที่ในการอนุมัติและพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Federal Environmental Assessment Review Office: FEARO) ซึ่งทาง FEARO จะประกาศแต่งตั้งคณะผู้ชำนาญการที่เรียกว่า Environmental Assessment Panel : EAP) ประกอบด้วย ผู้ชำนาญการและตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน รวม 4-6 คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ในขั้นตอนนี้ยังไม่มีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจน การจัดทำรายงานในขั้นตอนนี้ส่วนใหญ่ มักจะเน้นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก

2) ขั้นตอนการจัดทำแนวทางการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ โดย EAP จะจัดให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นต่อ TOR การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะอยู่ในรูปลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก ส่วนการปรับปรุง TOR ในขั้นตอนนี้จะอยู่ในดุลพินิจของ EAP

3) ขั้นตอนการจัดทำร่างรายงาน EA ในปัจจุบันนี้ผู้จัดทำโครงการส่วนมากจะนำเอาการมีส่วนร่วมในลักษณะ Public Consultation (การปรึกษาหารือ) มาใช้ ซึ่งจะทำให้ทางเจ้าของโครงการสามารถทราบความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการ และประชาชนก็สามารถทราบถึงความเป็นมาและความคืบหน้าของโครงการด้วย แต่ทั้งนี้ ทางหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นให้ประชาชนได้รับทราบด้วย

4) ขั้นตอนการจัดทำและพิจารณาร่างรายงาน EA เป็นขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญในอีกขั้นตอนนี้ ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้ จะเป็นการนำเสนอภาพรวมของโครงการ โดยจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อม และจะต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย และจะต้องส่งร่างรายงานฉบับสรุปที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ให้ประชาชนได้อ่านก่อนจะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นทางการ ซึ่งส่วนใหญ่จะส่งให้ประชาชนก่อนมีการรับฟังความคิดเห็น

⁷² ปรีชาต โชติยะ และคณะ, “รายงานแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน,” เอกสารในการสัมมนาเรื่องแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่โรงแรมอมารี กรุงเทพมหานคร, 16 กุมภาพันธ์ 2539, หน้า 2-16.

ประมาณ 30-45 วัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติของแต่ละมลรัฐ และการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นส่วนใหญ่จะจัดให้มีขึ้นภายในพื้นที่โครงการนั่นเอง

โดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดาจะมอบหมายให้ Environmental Assessment Panel เข้ามาทำหน้าที่ดูแลการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยจัดตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นเฉพาะโครงการ

(3) ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียได้กำหนดให้มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นคือ The Environmental Protection (Impact of Proposals) Act 1974-1975 ซึ่งภายใต้กฎหมายฉบับนี้ได้มีข้อกำหนดว่า โครงการพัฒนาทั้งหลายจำเป็นต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้หน่วยงานและประชาชนได้มีโอกาสร่วมพิจารณาโครงการ โดยหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบต่อระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อม เคหะสถานและชุมชนพัฒนา (Ministry of Environment, Housing and Community Development)

ขั้นตอนการปฏิบัติของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกว้าง ๆ สามารถสรุปได้ ดังนี้

- 1) การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการใด ๆ อาจจะถูกกำหนดโดยกระทรวงสิ่งแวดล้อม เคหะสถานและชุมชนพัฒนา ถ้าคิดว่า โครงการนั้น ๆ อาจจะทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม
- 2) หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องจัดเตรียมร่างรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Draft EIS) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของเป็นผู้จัดทำและอยู่ในความดูแลของหน่วยงานรับผิดชอบ
- 3) เมื่อเตรียมร่างรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสร็จเรียบร้อยแล้วจะต้องทำการแจกให้กับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ประชาชนหรือกลุ่มประชาชนที่สนใจหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ เพื่อให้การโต้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร โดยไม่จำเป็นจะต้องมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ ซึ่งในขั้นตอนนี้ กระทรวงสิ่งแวดล้อม เคหะสถานและชุมชนพัฒนา จะร่วมเป็นที่ปรึกษากับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

4) หลังจากที่ได้รับคำตอบหรือเสนอแนะเป็นลายลักษณ์อักษรจากหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มประชาชนที่ให้ความสนใจแล้ว ผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการจะต้องแก้ไขปรับปรุงและเพิ่มเติมข้อมูล และผลการวิเคราะห์ในรายละเอียดตามที่ได้รับการเสนอแนะเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งในขั้นตอนหลังการแก้ไขนี้ เมื่อจัดพิมพ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว จะเรียกเอกสารนี้ว่า “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์”

5) เมื่อผู้ประกอบการได้เตรียมรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์แล้ว จะต้องจัดส่งให้กับกระทรวงสิ่งแวดล้อม เกษตรสถานและชุมชนพัฒนา เพื่อพิจารณาในความถูกต้องและความสมบูรณ์ของรายงาน ซึ่งในกรณีที่รายงานยังไม่สมบูรณ์ ก็จะมีการส่งคืนผู้ประกอบการพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อดำเนินการปรับปรุงเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

6) เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์ ผ่านการพิจารณาของกระทรวงสิ่งแวดล้อม เกษตรสถานและชุมชนพัฒนา เรียบร้อยแล้ว ก็จะถูกส่งกลับยังผู้ประกอบการเพื่อดำเนินโครงการต่อไป

หลักการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ประเทศออสเตรเลียได้กำหนดหลักการของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างกว้าง ๆ ไว้ ดังนี้

- 1) มีการใช้สภาพแวดล้อมที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด
- 2) ลดผลกระทบต่อสถานะแวดล้อมให้ได้มากที่สุด
- 3) ป้องกันสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้ได้มากที่สุด

ในทางปฏิบัติเพื่อให้ได้มาตามหลักการของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น มีหลายวิธี ซึ่งวิธีใดจะเหมาะสมสำหรับแต่ละโครงการนั้น ก็ขึ้นอยู่กับผู้จัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำเป็นจะต้องให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์หลัก 2 ข้อใหญ่ดังนี้

- 1) การประเมินผลกระทบจะต้องพิจารณาไม่ใช่เฉพาะผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการเท่านั้น จะต้องมีการพิจารณาในการลดปัญหาสถานะแวดล้อมเหล่านั้นด้วย
- 2) จะต้องให้ประชาชน หรือกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการด้วย

การพิจารณาว่า โครงการใดจะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยจะมีขั้นตอน 2 รูปแบบ คือ

- 1) เมื่อทราบแต่ต้นแล้วว่า จำเป็นจะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการแต่งตั้งเริ่มพิจารณาคำเนินโครงการ
- 2) เมื่อยังไม่แน่ใจว่า โครงการที่จะดำเนินการต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่

จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ไม่ว่าจะมีความเห็นการดำเนินโครงการใด ๆ จะต้องมีการชี้ให้เห็นสภาพปัจจุบันและปัญหาสิ่งแวดล้อม (Document Existing Environment & Identify Problems) อยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อเป็นการตรวจสอบโครงการดังกล่าวว่าจะก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมได้หรือไม่ ในระดับไหน

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (ผลกระทบจากข้อเสนอโครงการ) หรือ The Environmental Protection (Impact of Proposals) Act 1974-1975 ได้บัญญัติรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนไว้ โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้⁷³

- 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาโครงการขั้นต้น

ผู้เสนอโครงการซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ (Commonwealth Department) หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ หรืออาจเป็นภาคเอกชนที่ต้องได้รับการอนุมัติจากโครงการจากรัฐบาลกลาง จะเป็นผู้เสนอ ในกรณีที่โครงการอยู่ในประเภทที่กฎหมายกำหนดว่า อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานผู้เสนอโครงการต้องให้ข้อมูลขั้นต้นแก่หน่วยงานของรัฐที่พิจารณาก่อนในรูปของเอกสารที่เรียกว่า “Notice of Intention” (NOI) ซึ่งมีเนื้อหาจะประกอบด้วยรายละเอียดสรุปสั้น ๆ เกี่ยวกับข้อเสนอโครงการ อาจประกอบด้วย ภาพวาดประกอบแผนที่ แผนที่และภาพถ่าย

⁷³ ปารีชาติ โชติยะ และคณะ, “รายงานแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน,” เอกสารในการสัมมนา เรื่องแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่โรงแรมอมารี กรุงเทพมหานคร, 16 กุมภาพันธ์ 2539, หน้า 2-25-2-28.

รายละเอียดสรุปโครงการที่เสนอทางเลือกต่าง ๆ ที่จะนำมาพิจารณา อีกทั้งพัฒนาการล่าสุดของการพัฒนาโครงการ และข้อบ่งชี้ถึงผลกระทบของสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ โดยหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่พิจารณา NOI อาจมีข้อสรุปต่าง ๆ ได้ ดังนี้

- ไม่ต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement : EIS) หรือรายงานสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณชน (Public Environmental Report : PER)
- รัฐมนตรีอาจสั่งการให้มีการจัดทำ PER
- รัฐมนตรีสั่งการให้มีการจัดทำ EIS

รายงาน PER คือ รายงานที่จัดเตรียมโดยผู้เสนอโครงการ ซึ่งเป็นการอธิบายสรุปย่อเกี่ยวกับข้อเสนอโครงการ การพิจารณาประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม และอธิบายถึงมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จำเป็น ซึ่งถือได้ว่าเป็นรายงานขั้นต้น รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดว่า จะต้องมีการจัดทำ PER หรือไม่ ทั้งนี้ ก็โดยพิจารณาว่า สาธารณชนควรจะได้รู้และระแวงระวังว่าข้อเสนอโครงการดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจะมีมาตรการการป้องกันอย่างไร และหากผลกระทบมีไม่มากนักก็ไม่ต้องมีการจัดทำ EIS ดังนั้น ในขั้นนี้รายงาน PER จึงเป็นการเจาะลงไปโดยเฉพาะจุดเรื่องสิ่งแวดล้อมโครงการ เพื่อชี้ให้เห็นประเด็นว่า จะมีผลกระทบอย่างไรเท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นรายงานที่มีขอบเขตจำกัดกว่า EIS

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Draft EIS) หรือร่างรายงานสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณชน (Draft PER)

ในการจัดเตรียมร่างรายงานทั้งสองฉบับ หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่เป็นผู้พิจารณา รายงาน EIS และ PER จะหารือกับผู้เสนอโครงการเกี่ยวกับแนวทางการจัดทำรายงานให้ครอบคลุมเนื้อหาต่าง ๆ ที่ต้องการและยังอาจหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือบุคคลบางคน รวมทั้งองค์การในการเตรียมแนวทางอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำร่างรายงานเป็นไปอย่างเหมาะสม ให้สาธารณชนสามารถอ่านร่างรายงานดังกล่าวได้

ร่างรายงาน EIS และ PER จะต้องจัดเตรียมไว้สำหรับสาธารณชนไว้อ่านเพื่อเป็นการทบทวนและให้ความเห็น ซึ่งจะมีอยู่น้อยครั้งมากที่ไม่อาจนำมาให้สาธารณชนพิจารณาให้ความ

เห็นได้ เพราะต้องมีการรักษาความลับ ซึ่งได้แก่ โครงการของเอกชนทุกโครงการหรือโครงการด้านความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น

การแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบว่า จะเปิดโอกาสให้มีการให้ความเห็นทบทวนร่าง EIS หรือ PER ก็จะใช้การประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Commonwealth of Australia Gazette) รวมทั้งการประกาศโฆษณาลงในหนังสือพิมพ์ ทั้งหนังสือพิมพ์ระดับรัฐและหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นตามความเหมาะสม การลงประกาศแจ้งดังกล่าวนั้น จะลงเนื้อหาในแบบสรุปย่อข้อเสนอโครงการรายละเอียดว่า เอกสารร่างรายงานดังกล่าวจะหาอ่านหรือหาซื้อได้ที่ไหน รวมทั้งหากมีข้อคิดเห็นประชาชนจะส่งข้อคิดเห็นของตนไปยังที่ใดได้บ้าง ทั้งนี้ จะมีการกำหนดระยะเวลาไว้ด้วย

ระยะเวลาที่ให้สาธารณชนพิจารณาร่าง EIS และ PER จะมีกำหนด 28 วัน แต่ในทางปฏิบัติมักจะมีการขยายระยะเวลาออกไปอยู่เสมอ ซึ่งก็จะเป็นไปตามที่ตกลงกันระหว่างหน่วยงานผู้พิจารณากับผู้เสนอโครงการ ทั้งนี้ รัฐมนตรีก็มีอำนาจในการขยายเวลาได้เช่นกัน

ความเห็นของประชาชนจะถูกส่งต่อไปยังผู้เสนอโครงการพร้อมกับข้อคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นผู้เสนอโครงการจะต้องทบทวนปรับปรุงร่างรายงาน EIS โดยเอาความเห็นที่ได้ไปประกอบการพิจารณาการปรับปรุงร่างรายงานใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้รายงานฉบับสมบูรณ์นั่นเอง

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์

ในส่วนของประชาชน การมีส่วนร่วมในการพิจารณารายงาน EIS ยังรวมถึงโอกาสที่จะเขียนจดหมายไปถึงรัฐมนตรีผู้พิจารณารายงานเพื่อสอบถามว่า ได้ตัดสินใจดำเนินการในด้านใดลงไปในพื้นที่จะช่วยปกป้องสิ่งแวดล้อม และซักถามว่า ได้พิจารณาอย่างรอบคอบในกรณีนั้น ๆ หรือไม่ ทั้งนี้ รัฐมนตรีจะต้องตอบข้อซักถามของประชาชนนั้น โดยเร็วภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่ได้รับจดหมายสอบถามมา

นอกจากนี้ รัฐมนตรีผู้พิจารณารายงาน EIS ยังจะต้องมีการแจ้งต่อสาธารณชนถึงกรณีดังต่อไปนี้ คือ

- เหตุผลที่ไม่อาจปรับปรุงและแก้ไขรายงาน EIS ได้
- ข้อเสนอแนะที่มีต่อการพิจารณารายงาน EIS แต่จะไม่รวมถึงข้อเสนอแนะอื่นที่เกี่ยวข้องกับความลับและความมั่นคง

ข้อเสนอแนะและผลการพิจารณาของกระทรวงสิ่งแวดล้อม จะถูกรับไว้ในรายงานประเมินสิ่งแวดล้อม (Environmental Assessment Report) ซึ่งจะนำเสนอต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาต่อไป

โดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของออสเตรเลีย จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับแคนาดา โดยมีกระทรวงสิ่งแวดล้อมเข้ามามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลการมีส่วนร่วม และทำหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการและผลกระทบสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศมีแนวทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ใกล้เคียงกัน คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนแรกไปจนถึงขั้นตอนสุดท้าย โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายเป็นฐานรองรับ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า การกำหนดรูปแบบการจัดองค์กรและขั้นตอนกระบวนการซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีความแตกต่างกันไปตามสภาพการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศด้วยนั่นเอง ดังนั้น ในส่วนของประเทศไทย จะพิจารณาในเรื่องการดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือในเรื่องการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ ก็ได้รับอิทธิพลจากหลักการหรือแนวความคิดในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมจากต่างประเทศด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง