

ปัญหาเกี่ยวกับการให้มืองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ¹

สายชล ทองประกอบ²

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการให้มืองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม วิธีการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ และศึกษาปัญหาการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของภาคประชาชนที่จำเป็นต้องมีองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาทำหน้าที่กลั่นกรองและให้ความเห็นต่อรายงานการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนก่อนที่จะหน่วยงานอนุญาตจากพิจารณาออกไปอนุญาตให้ประกอบกิจการ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้รับรองการให้มืองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมไว้ ส่งผลให้เกิดปัญหากรณีที่ไม่มืองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมในการให้ความเห็นในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง สรุปได้ดังนี้

ปัญหาการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จากกรณีรัฐธรรมนูญ ปี 2560 นั้น มิได้มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมไว้นั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาหลายอย่าง สามารถสรุปได้เป็น 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ประชาชนชนเสียสิทธิในการปกป้องดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งจุดเริ่มต้นของการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนั้น เกิดจากกรณีภาคประชาชนได้รวมตัวกันฟ้องร้องหน่วยงานภาครัฐโดยอาศัยสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ที่ชุมชนสามารถฟ้องหน่วยงานรัฐได้ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ในมาตรา 67 วรรคสอง ที่ต้องกำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง และการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบในโครงการดังกล่าว ซึ่งนับว่าการเกิดขึ้นขององค์การอิสระนั้นเพื่อทำหน้าที่ขั้นสุดท้ายที่กลั่นกรองโดยการให้ความเห็นประกอบสำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ก่อนที่หน่วยงานอนุญาตจะออกไปอนุญาตให้ประกอบกิจการ ถือเป็นองค์กรที่มาจากองค์การภาคเอกชน ประชาชนมีส่วนร่วมในให้ความคิดเห็นและผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระนี้ ซึ่งนับได้ว่าเป็นผู้แทนของภาคประชาชนทำหน้าที่กลั่นกรองก่อนที่หน่วยงานภาครัฐจะอนุญาต เมื่อไม่มีองค์การอิสระด้าน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการให้มืองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และรองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิต รุ่น 20 คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สิ่งแวดล้อมมาทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ เหมือนกับสิทธิของประชาชนในการที่จะมีผู้แทนที่ทำหน้าที่พิจารณา
กลั่นกรอง และปกป้องด้านสิ่งแวดล้อมนั้นขาดหายไปอย่างสิ้นเชิง

ประการที่สอง อำนาจหน้าที่กลับไปอยู่กับหน่วยงานอนุญาต โดยก่อนปี 2560 หน่วยงานอนุญาตจะ
พิจารณาออกใบอนุญาตสำหรับ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงได้ก็
ต่อเมื่อโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวได้รับความเห็นประกอบจากองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเรียบร้อยแล้ว
แล้วเท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมถูกยกเลิกไป บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560
มาตรา 58 ระบุว่า รัฐจะอนุญาตสำหรับ โครงการหรือกิจกรรมที่มีอาจผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ
คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือ
สิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งการ
จัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องก่อนดำเนินการอนุญาตตามอำนาจหน้าที่

เห็นได้ว่าหน้าที่การดำเนินการเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่าง
รุนแรงนั้นไปเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอนุญาตโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยกรณีดังกล่าวนี้จะมี
ปัญหาในด้านต่างๆ ได้แก่ ขาดความเป็นกลาง เนื่องจากหน่วยงานอนุญาตเป็นหน่วยงานในระดับกรม หรือ
กระทรวงซึ่งที่มีภารกิจและนโยบายในการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือกิจการที่มีขนาด
ใหญ่และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อหน่วยงานอนุญาตมีอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้อาจมองได้ว่าไม่เป็น
กลางในการออกใบอนุญาตไปโดยที่ไม่มียุทธศาสตร์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่กลั่นกรองหรือให้ความเห็น
ประกอบไว้ก่อน ขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เนื่องจากเป็นหน่วยงานภาครัฐ จึงมีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
จำนวนน้อย หรือบางสาขาอาจไม่มีผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งจะเป็นปัญหาต่อการพิจารณากลั่นกรองประเภทโครงการหรือ
กิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงในขั้นตอนการออกใบอนุญาต และมุ่งเน้นเชิงนโยบาย
เป็นปัญหาประการสำคัญเมื่ออำนาจหน้าที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐ จะเกิดกรณีการละเลย
ประเด็นสำคัญ เนื่องจากต้องคำนึงเร่งออกใบอนุญาตเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น

ประการที่สาม ย้อนกลับไปสู่จุดเริ่มต้นของปัญหา กล่าวคือ การเกิดขึ้นขององค์การอิสระด้าน
สิ่งแวดล้อมนั้นเพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงกับชุมชนและประชาชน จึงมีความ
จำเป็นต้องให้มีองค์การอิสระที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เข้ามาทำหน้าที่
พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อด้านสิ่งแวดล้อมนั้น เพื่อป้องกันมิให้
เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมขึ้นอีกในระยะยาว ทั้งนี้ เมื่อองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนั้นได้ถูก
ยกเลิกไป ไม่มีการให้ความเห็นจากองค์การอิสระในขั้นตอนสุดท้ายก่อนออกใบอนุญาต ก็จะเป็นช่องทาง
อันนำไปสู่จุดเริ่มต้นของปัญหา คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและประชาชน

ดังนั้น จากปัญหาทั้งสามประการข้างต้นนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระด้าน
สิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์การอิสระอย่างแท้จริงในการพิจารณาให้ความเห็นขั้นสุดท้ายก่อนการ
อนุญาตของหน่วยงานอนุญาต ทำหน้าที่แทนประชาชนในการปกป้องและคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมของ

ประเทศจากการพัฒนาตามนโยบายที่รวดเร็วและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศไทยประสบปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมดังเช่นอดีตที่ผ่านมา

ต่อมาปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ผู้ศึกษาเห็นว่ามิจุดเริ่มต้นมาจากกรณีเกิดปัญหาการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ปี 2550 ในมาตรา 67 วรรคสอง ซึ่งในขณะนั้นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมถูกประชาชนยื่นฟ้อง ซึ่งหนึ่งในประเด็นของการฟ้องร้องคือการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จนรัฐบาลในขณะนั้นต้องจัดตั้งคณะกรรมการ 4 ฝ่าย ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการแก้ไขปัญหานั้นก็มีกรอบระยะเวลาที่จำกัด อีกทั้งมีหลายประเด็นที่ต้องแก้ไขปัญหาเพื่อให้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเกิดความเร่งรีบและเร่งรัดในการกำหนดแนวทางการจัดตั้งองค์กรอิสระดังกล่าว ซึ่งการจัดตั้งก็ต้องอาศัยการออกกฎหมายโดยฝ่ายบริหารเพื่อความไม่ล่าช้า เพื่อให้องค์กรอิสระได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาตามความมุ่งหมายของคณะกรรมการ 4 ฝ่าย และรัฐบาลในขณะนั้น

ด้วยความเร่งรีบและเร่งรัดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการกำหนดองค์กรที่จะส่งผู้แทนเข้ามาเป็นองค์กรอิสระเพียง 2 กลุ่ม คือ องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ กับสถาบันอุดมศึกษาที่มีการสอนด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ เท่านั้น ถึงแม้เป็นกลุ่มที่มีถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ตาม ในทางปฏิบัติสามารถเพิ่มเติมกลุ่มอื่นๆ เข้าไปร่วมด้วยได้เพื่อให้องค์กรอิสระนี้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เช่น ผู้แทนที่เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ-สังคม หรือผู้แทนที่เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีการผลิตหรือบำบัดมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งก็เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนคณะกรรมการในองค์กรอิสระควรให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับกลุ่มองค์กรที่กำหนดไว้ ซึ่งจากเดิมมีเพียง 2 กลุ่ม สมควรเพิ่มกลุ่มอื่นๆ เข้ามาดังที่กล่าวข้างต้น และเมื่อเพิ่มกลุ่มแล้วสมควรให้แต่ละกลุ่มมีผู้แทนจำนวนเท่าๆ กัน เพื่อความชัดเจนกรณีการออกเสียงลงมติต่างๆ

อีกประการหนึ่ง สมควรที่ต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้มีความชัดเจนด้วยการให้ความเห็นประกอบนั้นจะเป็นความเห็นในเรื่องใดได้บ้าง ให้ความเห็นเฉพาะในผลการศึกษาของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือเรื่องนอกเหนือจากนั้นได้หรือไม่ ซึ่งควรจะต้องกำหนดบทนิยามคำว่า “ให้ความเห็นประกอบ” มีความหมายอย่างแคบคืออะไร ความหมายอย่างกว้างคืออะไร ทั้งนี้ เพื่อเป็นกรอบอำนาจขององค์กรอิสระในการให้ความเห็นประกอบที่ชัดเจนและไม่สร้างขัดแย้งในสายงานด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จำเป็นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้าง อำนาจและหน้าที่ขององค์กรอิสระให้ชัดเจน และมีความหลากหลายทั้งในด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ รวมถึงด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี เพื่อให้องค์กรอิสระมีการให้ความเห็นที่มีความครอบคลุมในทุกๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา อันจะเป็นเหตุผลสำคัญที่นำไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานอนุญาตและผู้ประกอบการได้อย่างแท้จริง

ด้านปัญหาความครอบคลุมในความเห็นขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหานี้เกี่ยวเนื่องมาจากปัญหาที่กล่าวข้างต้น สืบเนื่องจากกลุ่มองค์กรต่างๆ ที่เข้ามาเป็นตัวแทนในองค์กรอิสระนั้น

มี 2 กลุ่มเท่านั้น คือ องค์การภาคเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ กับสถาบันอุดมศึกษาที่มีการสอนด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จึงส่งผลต่อการให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระนั้นจะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญไปทางมิติด้านสิ่งแวดล้อมเพียงด้านเดียว กล่าวคือ ให้ความสำคัญในด้านแนวทางการป้องกันการเกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เข้มข้น จึงเกิดปัญหาในหลายๆ กรณีที่มองว่าความเห็นนั้นเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ขาดมิติด้านอื่นๆ อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ เช่น ด้านเศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งด้านเทคโนโลยี เป็นต้น

ปัญหานี้ส่งผลไปถึงการนำความเห็นประกอบจากองค์การอิสระนี้ไปพิจารณาประกอบการออกใบอนุญาตของหน่วยงานรัฐ ที่อาจพิจารณาว่ามาตรการป้องกัน แก้ไขผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบจาก คชก. ภายใต้กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้นมีความเพียงพอและเหมาะสมแล้วต่อการประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต ไม่จำเป็นต้องนำความเห็นขององค์การอิสระมาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย เนื่องจากเป็นประเด็นความเห็นประกอบที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติจริงได้ หรือไม่อาจให้ผู้ประกอบการดำเนินการตามความเห็นนั้นได้เพราะเป็นการล่าช้าเกินไปหรืออาจต้องลงทุนเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดเกินความจำเป็น สุดท้ายความเห็นประกอบขององค์การอิสระก็ไม่มีประโยชน์ต่อการออกใบอนุญาต และมีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งองค์การอิสระนี้ ดังนั้น กลุ่มองค์กรหรือวิชาชีพที่จะเข้ามาเป็นผู้แทนในองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนั้นต้องกำหนดให้มีความหลากหลายทั้งในด้าน ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ รวมถึงด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี เป็นต้น เพื่อให้ได้ความเห็นประกอบที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติจริงโดยไม่เสียเปล่า

ด้านปัญหาสภาพบังคับในผลการพิจารณาขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม หากพิจารณาย้อนกลับไปในช่วงเวลาที่ยังไม่มีองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพได้ให้ความเห็นประกอบต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง จำนวนทั้งสิ้น 28 โครงการ สามารถสรุปการนำความเห็นประกอบขององค์การอิสระนี้ไปดำเนินการได้มากนักน้อยเพียงใดสรุป ได้ดังนี้

ประการแรก ประเภทของโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงนั้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานอนุญาตที่ต่างหน่วยงาน ต่างกรมหรือกระทรวงกัน ซึ่งมีความหลากหลายทั้งหน่วยงาน กฎหมาย และหลักความคิดในการใช้ดุลยพินิจ ดังนั้น หลักของการนำความเห็นขององค์การอิสระไปใช้นั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของหน่วยงานหรือในระดับกระทรวงนั้นๆ ไม่มีข้อกำหนดหรือข้อบังคับใดที่ต้องให้หน่วยงานอนุญาตทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตามความเห็นประกอบที่ได้จากองค์การอิสระ ในทางปฏิบัติหน่วยงานอนุญาตก็จะนำความเห็นไปพิจารณาร่วมกับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการนั้น แล้วเสนอว่าความเห็นขององค์การอิสระและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นมีความสอดคล้องกันและครอบคลุมทั้งหมดแล้ว จึงพิจารณาออกใบอนุญาตไปตามอำนาจหน้าที่โดยให้โครงการปฏิบัติตามเงื่อนไขในมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่

กำหนดไว้ในรายงานฯ เท่านั้น และพบว่าหลายๆ โครงการที่ได้รับอนุญาตไปนั้นมิได้มีความเห็นพิเศษหรือเป็นความเห็นเฉพาะที่เกิดขึ้นจากองค์การอิสระที่ไปปรากฏเป็นเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตแต่อย่างใด

ประการที่สอง ขั้นตอนการออกใบอนุญาตของหน่วยงานอนุญาตนั้นเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายภายในของหน่วยงานนั้นๆ เมื่อโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พร้อมดำเนินการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการจัดทำรายงานนั้นเรียบร้อยแล้ว และได้รับความเห็นประกอบจากองค์การอิสระด้วยแล้ว จะเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอนุญาตโดยตรงในการพิจารณาให้ใบอนุญาต ในทางปฏิบัติการพิจารณาเงื่อนไขในการให้ใบอนุญาตนั้น จะกำหนดให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้นำเสนอไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ประกอบกับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ส่วนหน่วยงานอนุญาตก็จะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่โดยมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับไว้เช่นกัน เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535 หรือ กนอ. ภายใต้พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นต้น

ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขประกอบการออกใบอนุญาตนั้นจะเป็นไปตามข้อตกลงภายในระหว่างหน่วยงาน พบว่า มีประเด็นสำคัญประการหนึ่ง คือ ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตนั้นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ร่วมกับเงื่อนไขอื่นๆ ที่หน่วยงานอนุญาตนั้นได้มีกำหนดไว้แล้ว ปัญหาคือความเห็นประกอบขององค์การอิสระนั้นไม่มีกฎหมายหรือบทบัญญัติใดที่กำหนดให้หน่วยงานอนุญาตต้องนำไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในท้ายใบอนุญาต ดังนั้น หากกรณีมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงหรือหน่วยงานอนุญาตเอง ความเห็นนั้นก็อาจไม่ได้รับการพิจารณา ซึ่งปลายทางก็ไม่มีประโยชน์และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมีองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาทั้งสองประการที่กล่าวไว้ จึงมีความจำเป็นต้องให้ความเห็นขององค์การอิสระนั้นมีสภาพบังคับที่หน่วยงานอนุญาตทั้งหลายต้องนำไปพิจารณาใช้เป็นเงื่อนไขในขั้นตอนการออกใบอนุญาต โดยการบัญญัติเป็นกฎหมายให้ปฏิบัติตามทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงผู้ประกอบการ หากไม่ปฏิบัติตามต้องมียกโทษจากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาได้มีข้อเสนอแนะ คือ

1. แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนั้นยังมีความสำคัญดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา ที่ได้มีการมีบทบัญญัติรับรองการจัดตั้งองค์การอิสระไว้ในระดับรัฐธรรมนูญ ได้แก่วรรณบทบัญญัติปี 2540 บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 56 วรรคสอง และรัฐธรรมนูญ ปี 2550 บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 67 วรรคสอง ดังนั้น จึงเสนอให้มีการ

แก้ไขรัฐธรรมนูญ ปี 2560 นี้ โดยอาศัยข้อความในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2540 และปี 2550 มาปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ประกาศประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรงที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เป็นการแก้ไขให้มีบทบัญญัติรับรองการมีอยู่ขององค์การอิสระทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบโครงการที่อาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรง โดยบัญญัติเพิ่มเติมไว้ใน “หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย” ต่อจากมาตรา “43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ...” เป็นมาตรา 43/1 เนื่องจากบทบัญญัติในหมวด 3 นี้ เป็นบทบัญญัติที่ดีอยู่แล้วจึงไม่มีความจำเป็นต้องยกเลิกในมาตราใดเพื่อเปลี่ยนแปลงข้อความในบทบัญญัตินั้นๆ มีข้อความดังนี้

“มาตรา 43/1 การดำเนินโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพ ด้านเศรษฐกิจและสังคม ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านสุขภาพ ด้านเศรษฐกิจและสังคม และผู้แทนผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นประกอบก่อนการดำเนินการดังกล่าว องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ”

ทั้งนี้ ความสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นบทบัญญัติไว้ในระดับรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อต้องการให้องค์การอิสระนี้มีความสำคัญ ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้นได้มีการบัญญัติไว้อยู่แล้ว อย่างการก็ตาม หากมีการเปลี่ยนทางการเมืองถึงขั้นยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปในอนาคต จะได้เป็นข้อมูลไว้สำหรับการพิจารณาของผู้กร่างฯ ดังเช่นองค์การอิสระอื่นจัดทำพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

เมื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว ลำดับถัดมาคือการการจัดทำกฎหมายเป็นรูปแบบพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เป็นการเฉพาะในภายหลังได้ง่ายและสะดวก อีกทั้ง การจัดทำเป็นพระราชบัญญัตินั้นเพื่อมุ่งหวังให้องค์การอิสระที่จัดตั้งขึ้นนั้นมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง สาละสำคัญของจัดทำพระราชบัญญัตินี้ อย่างน้อยจะประกอบไปด้วย

- 1) กำหนดโครงสร้างและที่มาขององค์การอิสระ ที่ระบุถึง กลุ่มองค์กรต่างๆ ที่เข้ามาเป็นองค์การอิสระ รวมทั้งกำหนดจำนวนของคณะกรรมการองค์การอิสระให้สอดคล้องและมีสัดส่วนที่เหมาะสมกับกลุ่มองค์กรที่เข้ามาเป็นผู้แทน
- 2) กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การอิสระที่ต้องชัดเจนและกำหนดค่านิยมที่เข้าใจได้ เป็นการทั่วไปว่ามีกรอบการดำเนินงานขององค์การอิสระอย่างไร
- 3) กำหนดบทบัญญัติที่ให้ความเห็นขององค์การอิสระนั้นมีสภาพบังคับ ซึ่งหน่วยงานอนุญาตจะต้องนำไปพิจารณากำหนดเป็นเงื่อนไขในการออกใบอนุญาต และผู้ประกอบการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องกำหนดกรอบระยะเวลาของการจัดตั้งองค์การอิสระให้มีความเหมาะสม ไม่เร่งรีบดำเนินการ ต้องเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน และจัดกระบวนการหรือวิธีการคัดเลือกโดยวิธีสรรหา หรือวิธีอื่นที่เหมาะสม ทั้งนี้ ให้สอดคล้องกับองค์การอิสระอื่น รวมทั้งกำหนดเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากร และสถานที่ตั้งของหน่วยงาน และกำหนดขั้นตอนการประสานงานในขั้นตอนต่างๆ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และผู้ประกอบการ เป็นต้น

เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองการมีองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และมีพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์การอิสระขึ้น หมายความว่าเรามีองค์การอิสระทำหน้าที่ในการปกป้องดูแลสิ่งแวดล้อมแทนประชาชนในขั้นสุดท้าย อันจะเกิดผลดีต่อปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย รวมถึงส่งผลดีต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับสากล ซึ่งเราเป็นสมาชิกของโลกใบนี้จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

นัทมน คงเจริญ. กฎหมายสิ่งแวดล้อม : บทที่ 3 หลักการสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อม. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2561.

สุมาลี วงษ์วิจิต. ระเบียบวิธีวิจัยทางกฎหมาย : แนวคิดและวิธีการ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2563.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562.

เขตไท่ ลังการ์พินธุ์. สิทธิสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. ปีที่ 10. ฉบับที่ 1. มกราคม-มิถุนายน, 2560.

สุคนธ์ เจียสกุล. ชรรมรัตน์ มณสวัสด์. บทความพิเศษ : กระบวนการตามมาตรา 67 วรรคสอง กติกาที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรรู้และต้องปฏิบัติ. (มกราคม-มีนาคม 2552). กรมอนามัย, 2550

จุมพล รัตนภาส. อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ. สารนิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) สาขาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.

กรุงเทพธุรกิจ, “อวสาน องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม มาตรา 67 วรรคสอง รธน.50*”. [Online] Available URL: <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/118272>. วันที่สืบค้นข้อมูล : 1 สิงหาคม 2565.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.