

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ
สิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของไทย

ธรรมรัตน์ เกตุอินทร์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2564

**LEGAL PROBLEMS RELATING TO ENVIRONMENTAL IMPACT
ASSESSMENT AND ENVIRONMENTAL PROCEDURE IN THAILAND**



THAMMARAT KET-IN

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2021



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ
สิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของไทย
เสนอโดย นายธรรมรัตน์ เกตุอินทร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตัมศิริ)

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ รับรองแล้ว

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื้อสกุล)

วันที่ ๓๑ เดือน ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของไทย
ชื่อผู้เขียน	ธรรมรัตน์ เกตุอินทร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. อภิญญา เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2563

บทคัดย่อ

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการพัฒนาไม่ว่าจะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม รวมไปถึงระบบ
สาธารณูปโภคต่างๆ อย่างต่อเนื่องจนทำให้ได้มาซึ่งคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวมที่ดีขึ้น
แม้ว่าการพัฒนาในด้านต่างๆ จะทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวขึ้น
อย่างรวดเร็วก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันการพัฒนาดังกล่าวก็ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรม
ของทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรง
ขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับจนนำไปสู่ความขัดแย้งและเกิดข้อพิพาทต่างๆ ทางสิ่งแวดล้อมในสังคม
ระหว่างกลุ่มบุคคลสองกลุ่มอันได้แก่ กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ไม่ว่าจะได้รับผลประโยชน์ทางตรง
หรือทางอ้อมจากการประกอบกิจการหรือการดำเนินกิจกรรมใดๆ ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน
และกลุ่มผู้ที่เสียผลประโยชน์หรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการหรือจากการดำเนิน
โครงการ ตลอดจนได้รับผลกระทบจากปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและ
คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมไปอันมีสาเหตุมาจากการดำเนินกิจกรรม หรือการดำเนินโครงการ
ต่างๆ นอกจากนี้การเกิดขึ้นของโครงการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หลาย โครงการ
เพื่อสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของ
ประชาชนก็ถือเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างเห็นได้ชัดและส่วนหนึ่งได้
นำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงในการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม ตัวอย่างที่ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอคือ โครงการก่อสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า
โครงการก่อสร้างอาคารเพื่อที่อยู่อาศัย และโครงการโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหิน เป็นต้น ซึ่งโครงการ
เหล่านี้ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ถือ
เป็นเงื่อนไขประการแรกที่สำคัญก่อนการเริ่มดำเนินโครงการ

การวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ระบบการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม และการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมโดยการวิจัยเชิงคุณภาพทำการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) โดยเมื่อรวบรวมข้อมูลต่างๆ แล้วก็จะทำการวิเคราะห์ วิเคราะห์ตาม หลักเกณฑ์ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ โดยศึกษาค้นคว้าจากตำราหนังสือของไทย และศึกษาค้นคว้าจากตำราของต่างประเทศ ตลอดจนข้อเท็จจริง คำพิพากษาศาลฎีกาทั้งของต่างประเทศและของไทย ข้อมูลจากเครือข่ายเอกสารสารสนเทศ บทความ ตำบทยกฎหมาย ตลอดจนเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้การศึกษาดังกล่าวยังรวมไปถึงการศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องของมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าว เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนการนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหในเรื่องดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากการวิจัยพบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังคงมีปัญหาและข้อขัดข้องอยู่ด้วยกันหลายประการทั้งในด้านการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับกรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ กล่าว คือ มาตรการการลงโทษสำหรับความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จมีเพียงมาตรการทางปกครองเท่านั้น ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ในปัจจุบัน ไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวบังคับใช้เป็นการเฉพาะ คงมีเพียงแต่กฎหมายที่บัญญัติหลักในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างกว้างๆ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีปัญหาและข้อขัดข้องในเรื่องของการนำมาบังคับใช้กับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อีกทั้งในเรื่องของการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็ยังคงมีอุปสรรคและข้อขัดข้องอยู่ด้วยกันหลายประการทั้งด้านกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งในปัจจุบันในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้นได้นำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดอยู่หลายประการ ทั้งในแง่ของ

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม เขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม และองค์การในการระงับข้อพิพาททางด้านสิ่งแวดล้อมที่ในปัจจุบันไม่มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นการเฉพาะ คงมีเพียงการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลยุติธรรมและศาลปกครองเท่านั้น

แนวทางการแก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในเรื่องของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ทั้งในเรื่องของการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ เพิ่มเติมอีกส่วนหนึ่งจากมาตรการลงโทษทางปกครอง มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องของการกำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมบังคับใช้เป็นการเฉพาะ ส่วนในเรื่องของการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมจำเป็นจะต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและอำนวยความสะดวกทางสิ่งแวดล้อม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม,วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม,การกำหนดโทษทางอาญา,ศาลสิ่งแวดล้อม,การมีส่วนร่วมของประชาชน

Thesis Title	Legal Problems Relating to Environmental Impact Assessment and Environmental Procedure in Thailand
Author	Thammarat Ket-in
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Apinya Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2563

ABSTRACT

At present, the preparation of the environmental impact assessment report and the environmental trial method in Thailand still has many problems and obstacles, which cause the following problems such as the degradation of natural resources and the environment. This includes the resolution of the environmental disputes and the facilitation of the environmental remedy, which causes injustice and can not help people who have suffered damage unfairly. The main course of this problem is due to the lack of legal measures on the criminalization of the provision of false EIA (Environmental Impact Assessment) reports, and there are no legal measures on public participation in the process of preparing the EIA reports. The Environmental Impact Assessment is specifically enforced and now Thailand doesn't have any environmental justice law specifically applicable to environmental litigation. At present, Thailand environmental litigation has adopted the Civil Procedure Law to come into force, causing problems and limitations in many respects. Those who have the right to sue the Environment Jurisdiction in environmental judicial proceedings, must deal with the collection of the environmental lawsuits as well as the issue of the court fees in environmental cases. In addition, the absence of an environmental court in Thailand makes the settlement and the facilitation of environmental justice very slow to suppress the damage, and to remedy the situation to people affected.

Therefore this article aims to study about the legal measures for the imposition of criminal penalties and for the crime of making false EIA reports, the legal measures on which the participation of citizens in the process of preparing the EIA report, the legal measures on the

environmental litigation of the Commonwealth of Australia, The United States of America, the French Republic, Sweden, The Kingdom of New Zealand and other countries to guide the application and amendment of the law of Thailand on such matters, and public participation in the process of preparing the EIA report, the environmental judicial procedure, and the establishment of the environmental court.

At present, Thailand has continuously developed economic, social, and public utility systems, resulting in the improved overall quality of life of the people. Although various developments have resulted in growth, the economy of the country has grown rapidly. But at the same time the development has resulted in the degradation of natural resources and the quality of the environment of the country, which has continued to escalate, leading to conflicts and various disputes. The social environment suffers between those who gain direct and indirect benefits from business operations or activity in both the private and public sectors, and those who lose benefits and are negatively impacted from the operation of the business or from the operation of the project, as well as being affected by the degradation of environmental quality resulting from the implementation of various activities or projects.

The emergence of many large scale infrastructure development projects to support economic development activities and people's livelihoods significantly facilitates the negative impact on environmental quality. This has clearly led to serious conflicts in the allocation of natural resources and the environment. These projects are related to the conditional EIA report preparation process. First and foremost, it is important to address these issues before starting the project.

This research studies the legal measures for preparing the EIA report. Legal measures or criminal penalties for an offense of preparing a false EIA report, as well as legal measures for public participation in the process of preparing a false report on the environmental impact. Evaluate the environmental impact and study legal measures on environmental judicial methods, environmental litigation systems, and the establishment of an environmental court by qualitative research, and the collection and documentation of research data. Then they will analyze and critique according to the criteria and recommendations by studying from Thai and foreign textbooks.

As well as facts, judgments of both foreign and Thai Supreme Courts, and information from a network of documents, information, articles, legal provisions, and relevant information documents, should be studied. Relevant laws and information should be analyzed in order to find solutions to problems that arise, as well as to propose solutions to solve problems in such matters more efficiently.

According to the research, it was found that legal measures of the preparation of the EIA report still had several problems and difficulties, both in the form of criminal penalties for the preparation of the false EIA report. The punishment for the offense of making a false EIA report is only an administrative measure concerning the participation of the people in the process of preparing the EIA report. Presently there are no measures in the law for such matters, but only the main law on public participation, nothing specific. For example, the constitution, the government information Act B.E. 2540, and the Prime Minister's office Regulation on public opinions B.E. 2548.

There are problems and drawbacks in the methods applied in the preparation of the environmental assessment report. And in the matter of litigation on the environment, there are still obstacles and drawbacks, and in many respects, including environmental judicial law. Now Thailand environmental litigation law has adopted civil procedure law in environmental litigation, which causes many problems and limitations in terms of people having the right to sue on environmental cases. The jurisdiction in the judicial process of environmental cases and the environmental dispute settlement organization at present does not have an established environmental court. Specifically, there is only the establishment of the environmental cases department in the judiciary and administrative court.

Guidelines for solving problems and improving efficiency in the preparation of the EIA and environmental litigation reports require amendments to the law, including criminal penalties for reporting offenses. Additional administrative sanctions are needed for preparing a false EIA, so the legislation should be amended with regard to the formulation of the guidelines for public participation in the process of preparing the EIA report. Environmental litigation requires the

establishment of the environmental court and environmental judicial procedure for solving problems and facilitating environmental justice efficiency.

Keyword

Environmental Impact Assessment, Environmental Procedure, Criminal Sentencing, Environmental Court, Public Participation



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนจวี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ให้คำแนะนำในการวิจัย ตรวจสอบ และให้คำชี้แนะ เรียบเรียงเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ ตลอดจนคอยเป็นกำลังใจและแรงผลักดันที่สำคัญในการทำวิจัยในครั้งนี้ ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ในการแก้ไขเนื้อหางานวิจัยอย่างเหมาะสม และมอบกำลังใจให้ตลอดการทำวิทยานิพนธ์ และขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ให้ความกรุณาในการเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำปรึกษาการทำวิจัย รวมทั้งแก้ไขเนื้อหาในเล่มวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และอาจารย์ ดร.สมบัติ พงศ์พิงศภัก อาจารย์ผู้สอนวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อมชั้นสูงที่คอยให้คำชี้แนะ ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายและทฤษฎีทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ อัจฉริยา ชูตินันท์ และดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ คณะกรรมการสอบสัมภาษณ์ทุนหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ผู้จุดประกายในการศึกษาเรื่องการกำหนดโทษทางอาญาในคดีสิ่งแวดล้อมในวันสอบสัมภาษณ์นักศึกษาทุน ทำให้งานวิจัยในครั้งนี้ได้นำเรื่องการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดในคดีสิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย ตลอดจนขอขอบพระคุณเพื่อนๆ และพี่ๆทุกท่าน ในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ที่คอยเป็นกำลังใจ และให้คำปรึกษาความช่วยเหลือตลอดการศึกษาและการทำวิจัยในครั้งนี้

และในท้ายที่สุดผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัวของผู้เขียนทุกคน นางมะลิวัลย์ เจริญสุข นายณัฐนันท์ เจริญสุข ตลอดจนผู้ที่อยู่เบื้องหลังแห่งความสำเร็จนี้ทุกคน ที่คอยเป็นกำลังที่สำคัญ ทั้งกำลังใจและกำลังกายที่คอยให้กำลังใจที่ดีและความช่วยเหลือเสมอมาจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จักมีคุณค่าและประโยชน์ต่อวงการ
นิติศาสตร์ ในการศึกษาค้นคว้าและพัฒนาต่อยอดในทางวิชาการ โดยขอยกเอาความดีงามทั้งหลาย
มอบแด่บุพการี และมอบเป็นอาจารย์บูรณาการตลอดถึงผู้มีพระคุณทุกท่าน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับ
นี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับความผิดพลาดนั้นไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยไว้ ณ
ที่นี้



ธรรมรัตน์ เกตุอินทร์

DDPU

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ญ
สารบัญตาราง.....	ฉ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	12
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	12
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	13
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	13
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	14
2. ประวัติความเป็นมาและแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมิน ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม.....	15
2.1 ประวัติความเป็นมาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม.....	15
2.2 ความหมายและความเป็นมาของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม.....	19
2.3 ความหมายและความเป็นมาของการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้ง ศาลสิ่งแวดล้อม.....	27
2.4 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม.....	31
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมของต่างประเทศและของไทย.....	71
3.1 มาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมและการกำหนดโทษของต่างประเทศ.....	71
3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่างประเทศ.....	84

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
3.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมต่างประเทศ.....	93
3.4 มาตรการทางกฎหมายของไทย.....	101
4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม.....	123
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษ กรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จและแนวทางการแก้ไข.....	123
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและแนวทางการแก้ไข.....	140
4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและการไม่มีศาลสิ่งแวดล้อม และแนวทางการแก้ไข.....	159
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	187
5.1 บทสรุป.....	187
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	192
บรรณานุกรม.....	195
ภาคผนวก.....	201
ก. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ.... (นำเสนอโดยนายธรรมรัตน์ เกตุอินทร์ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาวินิจฉัยธุรกิจบัณฑิตย์)	202
ข. ร่างกฎกระทรวงกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ ฉบับที่...พ.ศ...(นำเสนอโดยนายธรรมรัตน์ เกตุอินทร์ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์)	211
ค. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ...(นำเสนอโดยนายธรรมรัตน์ เกตุอินทร์ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาวินิจฉัยธุรกิจบัณฑิตย์).....	214

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
ง. แบบสอบถามประชาชนเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (นำเสนอโดยนายธรรมรัตน์ เกตุอินทร์ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์).....	218
จ. ผลประเมินแบบสอบถามประชาชนเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม(นำเสนอโดยนายธรรมรัตน์ เกตุอินทร์ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์ มหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์)	221
ประวัติผู้เขียน.....	224

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 เปรียบเทียบขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	93



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ สัตว์ป่า แร่ธาตุ รวมทั้งมีพื้นที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเกษตรกรรม ดังคำกล่าวที่ว่าประเทศไทยนั้นในน้ำมีปลาในนามีข้าว แต่ในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยหลายประการ อาทิ ปัญหาพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยลดลงในปี พ.ศ.2504 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละประมาณ 50 ของพื้นที่ประเทศ แต่ในปี พ.ศ.2541 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยลดลงเหลือร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศเท่านั้น¹ เนื่องด้วยในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการพัฒนาไม่ว่าจะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม รวมไปถึงระบบสาธารณสุขไปทุกด้านอย่างต่อเนื่องจนทำให้ได้มาซึ่งคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวมที่ดีขึ้น แม้ว่าการพัฒนาในด้านต่างๆ จะทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วก็ตามแต่ในขณะเดียวกันการพัฒนาดังกล่าวก็ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศที่เกิดจากโครงการการพัฒนาหรือการดำเนินกิจกรรมการพัฒนา ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับจนนำไปสู่ความขัดแย้งและการเกิดพิพาทต่างๆ ในสังคมระหว่างกลุ่มบุคคลสองกลุ่มอันได้แก่ กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ไม่ว่าจะได้รับผลประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมจากการประกอบกิจการหรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนและกลุ่มผู้ที่เสียผลประโยชน์หรือได้รับผลกระทบจากปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดี

¹ รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเรื่อง แนวทางการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เท่าที่ควรอันมีสาเหตุมาจากการดำเนินกิจกรรมหรือการดำเนินโครงการต่างๆ ซึ่งปัจจุบันความขัดแย้งและข้อพิพาทมีปรากฏให้เห็นมากขึ้นในสังคมไทยและในบางกรณีก็นำไปสู่ปัญหาความแตกแยกในสังคม นอกจากนี้การเกิดขึ้นของโครงการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หลายโครงการเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมความสะดวกในการดำรงชีวิตของประชาชนก็เป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างเห็นได้ชัด และส่วนหนึ่งได้นำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงในการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตัวอย่างที่ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอในสังคมไทยได้แก่ โครงการก่อสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า โครงการก่อสร้างอาคารชุด และโครงการโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหิน เป็นต้น

สภาพปัญหาการลดลงอย่างรวดเร็วของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนเกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ตัวอย่างเช่น ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ มลพิษในแม่น้ำและทะเล มลพิษในชุมชน เนื่องจากการก่อสร้างอุตสาหกรรมตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศของโลก สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อในวงกว้างต่อมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ ผลกระทบดังกล่าวไม่เพียงมีผลกระทบภายในประเทศที่ก่อให้เกิดปัญหาเท่านั้นแต่ยังส่งผลกระทบถึงในระดับภูมิภาคหรือระดับโลกแม้ว่าในปัจจุบันหลายประเทศจะได้มีการออกกฎหมายในการคุ้มครองและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งประเทศไทยเองก็ได้มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมอันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ยังคงมีอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องในการบังคับใช้อยู่หลายประการ อาทิ มาตรการทางกฎหมายในเรื่องการกำหนดโทษสำหรับกรณีของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จและขาดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ยิ่งไปกว่านั้นในกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยยังคงประสบกับอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องในเรื่องของกฎหมายวิธีการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เรื่องเขตอำนาจศาลและวิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่เป็นธรรมต่อประชาชนและทันต่อการคุ้มครองและ

ส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเหล่านี้มีสาเหตุมาจากการที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและไม่มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมที่เป็นเครื่องมือและองค์กรในการอำนวยความสะดวกธรรมชาติสิ่งแวดล้อมบังคับใช้เป็นการเฉพาะจากปัญหาและข้อขัดข้องของการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และปัญหาการไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและศาลสิ่งแวดล้อมบังคับใช้เป็นการเฉพาะได้ก่อให้เกิดปัญหาดังประการต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสภาพบังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในเรื่องการกำหนดโทษกรณีเจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ ซึ่งการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ถือได้ว่าเป็นมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หลักการเฝ้าระวังไว้ก่อน ก่อนที่จะมีการจัดทำโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดๆเจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบจะต้องทำการศึกษาถึงความเป็นไปได้ของโครงการหรือกิจการนั้นๆรวมทั้งผลกระทบและความเสียหายที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบรวมทั้งสุขภาพ อนามัย ทรัพย์สินและชีวิตของมนุษย์ ซึ่งการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยกฎหมายกำหนดให้ทั้งโครงการหรือกิจการที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เป็นโครงการตามกฎหมายกำหนดไว้ให้มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการก่อสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า โครงการก่อสร้างอาคารชุด โครงการเหล่านี้เจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการยื่นขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก่อนดำเนินโครงการหรือการก่อสร้าง

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้ให้คำนิยาม คำว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า กระบวนการศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าวผลการศึกษารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม² รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาอนุญาตให้โครงการที่ยื่นขออนุญาตต่อหน่วยงานของรัฐว่าจะอนุญาตให้สามารถดำเนินการต่อไปได้หรือไม่

จะเห็นได้ว่าการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัยของประชาชน เป็นเงื่อนไขประการแรกในการพิจารณาอนุญาตให้การดำเนินโครงการหรือการก่อสร้างใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม กฎหมายได้กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ³ ที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อยื่นประกอบการขออนุญาตดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นๆ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการกำหนดโครงการที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้จำนวนทั้งสิ้น 35 โครงการ และขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาอนุญาตให้โครงการหรือกิจการใดว่าสมควรที่จะอนุญาตให้สามารถดำเนินโครงการหรือกิจการต่อไปได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามโครงการหรือการก่อสร้างที่ยื่นขออนุญาตในการดำเนินโครงการนั้น ล้วนมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการแสวงหากำไรทางธุรกิจของภาคเอกชนในการประกอบกิจการ ตัวอย่างเช่น การจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน โครงการก่อสร้างอาคารชุดเพื่อที่อยู่อาศัย ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โครงการสร้างระบบขนส่งมวลชน ในปัจจุบันจึงก่อให้เกิดปัญหาการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จั้นเพื่อให้รายงานประเมินผลกระทบ

² มาตรา 46 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

³ มาตรา 48 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

สิ่งแวดล้อมได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการและได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้โครงการหรือกิจการที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมหาศาลได้รับการอนุญาตให้สามารถดำเนินการก่อสร้างโครงการหรือกิจการต่อไปได้ ตัวอย่างเช่นโครงการ เดอะไลน์ สาทรของบริษัท บีทีเอส แอสเสอรี่ โฮลดิ้ง ไลน์ ทิน จำกัด ที่มีการยื่นรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้าข่ายเป็นรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จเนื่องจากมีข้อมูลบางส่วนไม่ตรงกับข้อเท็จจริง⁴ โดยในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของโครงการ เดอะไลน์ สาทร มีบริษัท เอิร์ธ แอนด์ ชัน จำกัด เป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าวที่มีลักษณะเข้าข่ายเป็นรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จซึ่งในกรณีนี้ในคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวของศาลปกครองได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ เดอะไลน์ สาทรมีข้อมูลบางส่วนไม่ตรงกับข้อเท็จจริงเข้าข่ายจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จโครงการ โรงไฟฟ้าถ่านหินกำลังผลิตติดตั้ง 870 เมกะวัตต์และทำเทียบเรือโรงไฟฟ้าถ่านหิน จังหวัดกระบี่ ที่มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีข้อมูลบางส่วนไม่ตรงกับข้อเท็จจริง โดยในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าวระบุว่าพื้นที่บริเวณนั้นเป็นแนวหินโสโครกทั้งที่ในความเป็นจริงพื้นที่บริเวณนั้นเป็นพื้นที่แนวปะการังทำให้รายงานการประเมินผลกระทบดังกล่าวเป็นรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จและศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของบริษัทที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากข้อเท็จจริงตามตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติในการกำหนดมาตรการลงโทษของศาลที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดในกรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จเป็นเพียงมาตรการลงโทษทางปกครองเท่านั้น คือ การเพิกถอนใบอนุญาตผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดโทษในกรณีของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จที่เป็นโทษทางอาญาแต่อย่างใด ซึ่งสภาพ

⁴ “สำนักข่าวอิสรา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2563, จาก

www.isranews.org <http://www.isranews.org>.

⁵ คำสั่งศาลปกครองเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ ส.48/2561

คดีหมายเลขแดงที่ /25

ปัญหาดังกล่าวเป็นผลมาจากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษกรณีการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จัดทำตามกฎหมายของประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษและมาตรการลงโทษในกรณีที่เจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการที่ต้องยื่นขออนุญาตดำเนินโครงการหรือกิจการจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการยื่นขออนุญาตดำเนินโครงการหรือกิจการได้จัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จเพียงมาตรการกำหนดโทษที่เป็นมาตรการทางปกครอง ตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2557 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2559 ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ข้อ 13 (5)⁶ เท่านั้น กล่าวคือกรณีของการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จมาตรการลงโทษทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ การเพิกถอนใบอนุญาตผู้มีสิทธิจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้กับผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและประโยชน์ของสาธารณะรวมทั้งสุขภาพ อนามัย ทรัพย์สินและคุณภาพชีวิตของประชาชนอันเกิดจากการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จแล้วมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษและมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษบุคคลที่จัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จตามบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังคงมีข้อบกพร่องและเป็นปัญหาอยู่เนื่องจากไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าว

ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นับตั้งแต่ประเทศไทยได้นำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้เป็นแนวทางการพัฒนาโดยเน้นการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องระดมเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากถูกนำมาใช้เพื่อพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยปราศจากการคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับระบบนิเวศทำให้ภาครัฐต้องเผชิญปัญหาเกี่ยวกับวิกฤติสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น

⁶ ข้อ 13 (5) กฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2557 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2559) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐาน คือ การคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่นและประชาชนที่อยู่โดยรอบหรือบริเวณใกล้เคียงกับการดำเนินโครงการ กิจการหรือการก่อสร้าง ดังนั้นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามขั้นตอนของระบบจึงต้องประกอบด้วยวิธีการและเทคนิคทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีผู้ชำนาญการและผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องสามารถที่จะให้ความเห็นและใช้หลักวิชาการต่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้แต่ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้นจะมีผลโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่นหรือบริเวณโดยรอบ ดังนั้นการให้ประชาชนได้มีสิทธิในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมย่อมถือได้ว่าเป็นสิทธิของประชาชนเหล่านั้นโดยชอบธรรม⁷และเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนอันจะสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

แต่อย่างไรก็ดีปัจจุบันกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้มีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในการรับรองสิทธิในเรื่องหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไว้ให้ชัดเจนแต่อย่างใดจึงก่อให้เกิดปัญหาในปัจจุบันว่ากระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมิได้ให้ความสำคัญในเรื่องหลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชน ตัวอย่างเช่น โครงการ เดอะไลน์ สาทร ของบริษัท บีทีเอส แอสเสอรี่ โฮลดิ้ง ไลน์ ที่น จำกัด ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม บริษัท เอิร์ธ แอนด์ ชัน จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้กับโครงการเดอะไลน์ สาทร ก่อนยื่นรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมิได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่พักอาศัยอยู่บริเวณ โดยรอบการก่อสร้างของโครงการ เดอะไลน์ สาทร เป็นเหตุทำให้รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าวมีข้อมูล

⁷ สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันวิจัยภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเสนอต่อองคมนตรีว่า ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, 2544), น. 2-11.

บางส่วนไม่ตรงกับสภาพแวดล้อมตามความเป็นจริงทำให้ประชาชนที่พักอาศัยอยู่บริเวณโดยรอบโครงการ เดอะไลน์ สาทร ได้รับผลกระทบและความเสียหายจากการก่อสร้างของโครงการ เดอะไลน์ สาทร⁸ เป็นเหตุให้มีการนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลถึงความไม่ถูกต้องชอบธรรมของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

อีกทั้งในปัจจุบันพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่กฎหมายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ก็มีได้มีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในเรื่องหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ให้ชัดเจนแต่อย่างไร คงมีเพียงแต่การบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่เป็นการเปิดกว้างว่าในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามที่รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด ตามความในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561⁹ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็มีได้บัญญัติกำหนดต่อไปว่าหากในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนดไม่มีหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือรัฐมนตรี ประกาศกำหนดแต่ผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีการจัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วจะก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายเป็นประการใด นับว่าเป็นข้อบกพร่องและเป็นปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

ประการที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนับว่าเป็นคดีที่มีความแตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไปอยู่หลายประการ อาทิ ความเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นความเสียหายที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบเป็นความ

⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 5.

⁹ มาตรา 48 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

เสียหายที่มีการขยายวงกว้าง กล่าวได้ว่าเป็นความเสียหายที่กระทบต่อประโยชน์ของสาธารณชน และความเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมิได้เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นในทันทีเช่นเดียวกับ ความเสียหายในคดีแพ่งหรือคดีอาญาทั่วไป แต่ในปัจจุบันการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทาง แพ่งและคดีสิ่งแวดล้อมทางอาญาของประเทศไทยขององค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางแพ่งและทางอาญาได้แก่ ศาลยุติธรรม ส่วนขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการ พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางปกครองได้แก่ ศาลปกครอง นอกจากนี้ในกระบวนการวิธี พิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง มิได้มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดี เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบังคับใช้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาล ยุติธรรม ศาลยุติธรรมได้นำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญามาใช้ในกระบวนการดำเนินการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่วนใน กระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางปกครอง ศาลปกครองได้นำเอาพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาบังคับใช้

ปัจจุบันศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้แก่ ศาล ยุติธรรมและศาลปกครอง โดยหากเป็นคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งและคดีสิ่งแวดล้อมทางอาญาศาลที่มี อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ได้แก่ ศาลยุติธรรม หากว่าเป็นคดีสิ่งแวดล้อมทางปกครอง ศาล ที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้แก่ ศาลปกครอง โดยระบบที่ศาลใช้ในการพิจารณา พิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ศาลยุติธรรมและศาลปกครองใช้ก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางแพ่งและการดำเนินคดี เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางอาญา โดยระบบกล่าวหา (Accusatorial System) มีสาระสำคัญคือคู่กรณีจะเป็นผู้มีภาระในการเสนอหรือแสวงหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงและศาลต้องผูกพัน ตาม ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอ โดยศาลหรือผู้พิพากษาต้องวางตัวเป็นกลางเพื่อควบคุม ให้คู่ความทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามกฎ กติกา อำนาจศาลในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือตัดพยานก็ไปเป็น อย่างจำกัด และหลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานก็เป็นไปโดยเคร่งครัด โดยระบบกล่าวหาที่ศาล ยุติธรรมนำมาใช้ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กล่าวสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ ศาลมีบทบาท จำกัดเป็นเพียงผู้ตัดสินคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือช่วยเหลือคู่ความฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายใดแสวงหาพยานหลักฐาน การดำเนินการพิจารณามีกฎเกณฑ์ละเอียดซับซ้อนคู่ความทั้งสอง

ฝ่ายมีบทบาทสำคัญในการต่อสู้คดีซึ่งกันและกันและระบบกล่าวหาไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดมากศาลมีโอกาสใช้ดุลยพินิจได้น้อยนอกจากนี้การใช้คำถามในการซักถามหรือถามค้านก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์โดยเคร่งครัด

จะเห็นได้ว่าในการดำเนินคดีของศาลยุติธรรมในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีดังกล่าวข้างต้นได้ก่อให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดหลายประการที่ไม่สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการที่ต้องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแม้ว่าจะมีคำแนะนำของประธานศาลฎีกาในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ใช้ระบบไต่สวน ในการดำเนินคดีแต่ก็มีได้ถือว่าเป็นบทกฎหมายที่เป็นมาตรการทางกฎหมายให้ศาลยุติธรรมใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงคำแนะนำที่ให้ศาลสามารถที่จะใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้

ส่วนการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางปกครอง โดยระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มีที่มาจากวิธีการชำระความของผู้มีอำนาจในศาสนาคริสต์ เมื่อผู้มีอำนาจปกครองได้ทราบว่ามีผู้กระทำความผิดผู้มีอำนาจปกครองจะต้องไต่สวนค้นหาข้อเท็จจริง แสวงหาพยานหลักฐานโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีผู้เสียหายหรือบุคคลอื่นมากกล่าวหาหรือไม่และการหาตัวผู้กระทำความผิดก็ไม่มีหลักเกณฑ์ในการไต่สวนหรือวิธีพิจารณาอย่างเคร่งครัดเพราะมุ่งจะเอาผลเพื่อให้ได้รู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมากกว่าระบบนี้มีอิทธิพลต่อกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปและมีบทบาทสำคัญในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ระบบไต่สวนมีลักษณะสำคัญ คือ ศาลมีหน้าที่ค้นหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่างๆ ที่คู่ความนำมาเสนอต่อศาลหรือศาลเห็นสมควรเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เอง ดังนั้นศาลมักจะรับพยานหลักฐานทุกชิ้นเข้าสู่สำนวนและจะไปพิจารณาอย่างละเอียดในขั้นตอนการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่าพยานหลักฐานใดมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด จะเห็นได้ว่าศาลจะเป็นผู้มีหน้าที่สำคัญในการควบคุมและกำกับการดำเนินคดีเพื่อให้สามารถตรวจสอบและค้นหาข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน ระบบไต่สวนมีลักษณะสำคัญกล่าวคือ ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี มีอำนาจที่จะสืบพยานหลักฐานเพิ่มเติม หรือดสืบพยานหลักฐานใดทั้งนี้เพื่อค้นหาให้ได้ข้อเท็จจริงใกล้เคียงความจริงมากที่สุดการกำหนดระเบียบวิธี (Technicality) เกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อย ศาลมีอำนาจใช้ดุลย

พินิจกว้างขวางและยืดหยุ่นได้มาก นอกจากนี้ระบบไต่สวนมักจะไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานหลักฐานที่เคร่งครัดนักแต่จะเปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดมาสู่ศาลได้และศาลก็มีอำนาจใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง

ปัจจุบันปัญหาของประเทศไทยในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมประการแรกคือการใช้ระบบการดำเนินคดีที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือกรณีคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีเหมือนกับคดีแพ่งและทั่วไปทั้งที่โดยสภาพและความเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไปอย่างสิ้นเชิง ดังนั้นในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมที่ศาลใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีจึงยังเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมเนื่องจากการที่ศาลใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเยียวยาผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง เนื่องจากการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ใช้ระบบกล่าวหา นั้นผู้กล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นหรือผู้เสียหายจะต้องเป็นผู้มีภาระในการแสวงหาพยานหลักฐานและมีบทบาทสำคัญในการต่อสู้คดีทั้งที่ในความเป็นจริงคดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ผู้ก่อมลพิษเป็นนายทุนที่มีอำนาจทางการเงิน หรือเป็นผู้ที่มีอิทธิพล ส่วนผู้กล่าวหาหรือผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่มีฐานะยากจนการที่ศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมทำให้ศาลมีอำนาจจำกัดในการพิจารณาพิพากษาคดีเพราะศาลต้องวางตัวเป็นกลางทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วนั้นการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลหรือผู้พิพากษาควรจะต้องมีบทบาทเชิงรุกในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในการแสวงหาพยานหลักฐานและค้นหาความจริงได้อย่างไม่มีข้อจำกัดการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรม ของประเทศไทยที่ใช้ระบบกล่าวหาจึงยังคงเป็นปัญหาและไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง

นอกจากนี้การที่ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมบังคับใช้เป็นการเฉพาะได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ อาทิ ปัญหาในเรื่องของอำนาจฟ้องของผู้เสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาในเรื่องการกำหนดเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี ปัญหาเรื่องการบรรยายคำฟ้อง ปัญหาเรื่องมาตรการการคุ้มครองชั่วคราว ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายในเรื่องค่าธรรมเนียมศาล

ด้วยเหตุนี้การจัดระเบียบสังคมบนพื้นฐานของความเข้าใจในสภาพปัญหาและสภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิ่งที่ต้องกระทำอย่างเร่งด่วนกระบวนการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือที่เป็นรูปธรรมอันสำคัญในการจัดระเบียบสังคมในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนแรกคือการมีกฎหมายที่กำหนดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมทั้งต่อมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนที่สองคือการมีเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนแรกอย่างมีประสิทธิภาพและเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอันหนึ่งคือกระบวนการยุติธรรมทางศาล

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษและการกำหนดโทษกรณีการจัดทำรายงานการประเมินกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทั้งของไทยและของต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศและของไทย
3. เพื่อศึกษาถึงที่มาของกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษ การมีส่วนร่วมของประชาชนวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและเขตอำนาจศาลในคดีสิ่งแวดล้อม
4. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษกรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้ง การมีส่วนร่วมของประชาชน และวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้มุ่งแสดงให้เห็นประจักษ์ซึ่งข้อเท็จจริงของสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่คุกคามสวัสดิภาพและความปลอดภัย ตลอดจนความผาสุกของมนุษย์ เพื่อให้ทุกคนตระหนักว่าการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่สำคัญจำเป็นและเร่งด่วน เพื่อค้นหาแนวคิด ทฤษฎี ของกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่มีวิวัฒนาการจากองค์การสหประชาชาติ จากประเทศต่างๆ และการพัฒนาแนวคิดของประเทศไทยในเรื่องของมาตรการการลงโทษกรณีการจัดทำรายงานการ

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิง หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำ รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลสิ่งแวดล้อม ต่างประเทศและของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาของกฎหมายของประเทศไทยที่บังคับ ใช้อยู่ในปัจจุบันเพื่อหาทางเลือกสำหรับกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นในเรื่อง กระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และกระบวนการพิจารณา พิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อมให้ มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

1.4 วิธีการวิจัย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ทำการศึกษาโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการค้นคว้าและรวบรวม ข้อมูลแบบวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยเมื่อรวบรวมข้อมูลต่างๆแล้วก็จะทำการ วิเคราะห์ วิจัยตามหลักเกณฑ์พร้อมทั้งข้อเสนอแนะโดยศึกษาค้นคว้าจากตำราหนังสือของไทย และศึกษาค้นคว้าจากตำราของต่างประเทศ ข้อเท็จจริง คำพิพากษาศาลฎีกาของต่างประเทศและ ของไทย ข้อมูลจากเครือข่ายเอกสารสารสนเทศ บทความ ด้วบทกฎหมาย ตลอดจนเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องและสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยให้ยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการ ปกป้องและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วยกัน แต่ปัจจุบันกฎหมาย เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ยังคงมีข้อบกพร่องและปัญหาของสภาพการ บังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนกระบวนการในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังไม่มี กฎหมายบังคับใช้เป็นการเฉพาะทำให้กระบวนการยุติธรรมในการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม ต้องประสบกับสภาพของปัญหาการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดี สิ่งแวดล้อม และจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษ และการกำหนดโทษ กรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งของไทยและของต่างประเทศ
2. ได้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศและของไทย
3. ได้ทราบถึงที่มาของกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษ การมีส่วนร่วมของประชาชน วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและเขตอำนาจศาลในคดีสิ่งแวดล้อม
4. ได้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษ กรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้ง การมีส่วนร่วมของประชาชนและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

บทที่ 2

ประวัติความเป็นมาและแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีวิวัฒนาการและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งแนวคิด ทฤษฎี หลักการในการจัดการสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรในการอำนวยความสะดวกธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในบทนี้จะได้กล่าวอธิบายถึงประวัติความเป็นมาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม แนวคิดทฤษฎี หลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดโทษในคดีสิ่งแวดล้อม วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมตลอดจนการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย

2.1 ประวัติความเป็นมาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ก่อนปี พ.ศ.2518 ประเทศไทยมิได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง คงมีเพียงแต่กฎหมายหลายๆฉบับที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตลอดจนการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับนั้นก็มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพียงบางเรื่องเท่านั้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข กฎหมายเกี่ยวกับการเดินเรือและรักษาแม่น้ำลำคลอง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและทรัพย์สิน

ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรง และบังคับใช้เป็นครั้งแรกเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 โดยในการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในครั้งนั้นได้มีการตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยภาพรวมทั้งหมดของประเทศ

อย่างไรก็ดีแม้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 ประเทศไทยจะได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแต่ละเรื่องอยู่เดิมก่อนปี พ.ศ.2518 ก็คงยังทำหน้าที่ต่อไปโดยที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 และได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นพร้อมทั้งยกเลิกสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยให้ก่อตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ 3 หน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้หากจะพิจารณาถึงประวัติความเป็นมาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในบริบทของความเป็นกฎหมายสูงสุดแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเกือบทุกฉบับได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองในปี พ.ศ.2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขรัฐบาลและคณะกรรมการกฤษฎีกาแห่งราชอาณาจักรไทยต่างก็ตระหนักถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยปรากฏจาก

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอยู่หลายฉบับนับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ในมาตรา 34¹ “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย.....การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรงหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ....”

นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับดังกล่าว ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางกายภาพไว้ กล่าวคือ รัฐพึงบำรุงรักษาสถานที่และวัตถุอันมีค่าทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและศิลปกรรมและมีการป้องกันมิให้มีการส่งวัตถุเช่นว่านี้ออกนอกราชอาณาจักร²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ในมาตรา 29³ “รัฐย่อมเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำมิได้เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นและต้องชดใช้ค่าทดแทน อันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางกายภาพไว้ในมาตรา 32⁴ เป็นต้น

ในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้นเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สามารถที่จะสรุปได้ 4 ประการ คือ⁵ ประการแรกการป้องกัน (Prevention)

¹ มาตรา 34 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

² มาตรา 67 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

³ มาตรา 29 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

⁴ มาตรา 32 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

⁵ กัทรศักดิ์วรรณแสง, “บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม,” *มูลนิธิ*, ปีที่ 9, ฉบับที่ 6, (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2555).

การป้องกันมลพิษและความเสียหายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญที่สุด (Optimum Objective) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น ในส่วนที่ 1 ใน EPA ของราชอาณาจักรอังกฤษเป็นบทบัญญัติในการควบคุมอากาศน้ำและพื้นแผ่นดิน (Air, Water and Land) ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะนำไปสู่สิ่งแวดล้อม (Environmental Media) ที่ดี ประการที่สองการปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Setting Environmental Quality Standard) กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับมลพิษที่เกิดขึ้นจากภาคอุตสาหกรรมที่พอยอมรับได้เป็นหลักเกณฑ์ที่เดินสายกลางกำหนดเขตแดนแห่งการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมโดยที่ยังคงไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่ดี ด้วยเหตุผลที่ว่ากิจการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษนั้นในขณะเดียวกันก็ยังมีประโยชน์แก่สังคมทั้งเรื่องการจ้างงานการผลิตสินค้าและบริการฐานะทางเศรษฐกิจความสะดวกสบาย (Amenity) ของประชาชน กฎหมายสิ่งแวดล้อมเองยอมรับว่าสังคมยุคใหม่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากกระบวนการทางอุตสาหกรรมซึ่งเป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมอยู่บ้าง ดังนั้นกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมีหลักการว่ารัฐควรอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมได้ภายใต้การควบคุม ประการที่สาม การเยียวยา (Clean-Up/Remediation) ในบางกรณีการป้องกันสิ่งแวดล้อมมิให้ถูกทำลายอาจจะไม่ทันการเมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปแล้วจึงจำเป็นที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะต้องเข้ามาเยียวยา โดยมีวิธีการเฉพาะแตกต่างจากการเยียวยาความเสียหายในคดีแพ่งโดยทั่วไป ตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาแหล่งน้ำของราชอาณาจักรอังกฤษ (The Water Resources Act 1991) กำหนดให้องค์กรของรัฐเข้าไปจัดการบำบัดรักษาคุณภาพน้ำได้ทันทีโดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน สะดวกแก่ผู้ปฏิบัติโดยผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย (Polluter Pays Principle) ประการที่สี่ เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญา โดยหลักแล้วกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการป้องกันหรือควบคุมมลพิษซึ่งแตกต่างจากเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาโดยทั่วไปที่มุ่งจะลงโทษผู้กระทำผิดหรือเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคมส่วนรวม ดังนั้นมาตรการบทบังคับทางกฎหมาย อาจจะแตกต่างกันได้ เช่น ศาลขุนนาง (Crown Court) ของราชอาณาจักรอังกฤษมีอำนาจออกคำสั่งคุ้มครอง เยียวยาความเสียหายได้เป็นการชั่วคราว แม้จะเป็นคดีอาญาก็ตามหรือการมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานเข้าไปในสถานที่ประกอบการเพื่อยึดเครื่องมือ เครื่องจักรที่เป็นต้นเหตุของมลพิษ อีกทั้งมีอำนาจทั่วไปที่จะกำหนดวิธีการใดๆ ก็ได้ที่เหมาะสมกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

2.2 ความหมายและความเป็นมาของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือบางตำราเรียกว่า การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) แต่เป็นที่เข้าใจตรงกันในบรรดานักวิชาการว่าใช้ในความหมายอย่างเดียวกันตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมปรากฏอยู่ในส่วนที่ 4 ตั้งแต่มาตรา 46 ถึงมาตรา 51 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับดังกล่าวได้ให้คำนิยามรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 46 “ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายความว่า กระบวนการศึกษาและประเมินผล ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนิน โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้มี การดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยผ่านกระบวนการ การมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าวผลการศึกษา เรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁶ ” นอกจากนี้ นักวิชาการต่างๆ ได้ทำการศึกษาและให้ความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ดังนี้

สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายของคำว่า การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้ “การใช้หลักวิชาในการทำนายหรือคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบของการดำเนิน โครงการพัฒนาที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อมในทุกๆด้านทั้งทางทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจและสังคมเพื่อจะได้หาทางป้องกันผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดในขณะเดียวกันก็มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถฟื้นคืนกลับมาได้อย่างมีประโยชน์มีประสิทธิภาพสูงสุดและคุ้มค่าที่สุด นอกจากนี้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลและหรือผู้บริหารที่เกี่ยวข้องว่าสมควรดำเนินการหรือไม่⁷ ”

⁶ มาตรา 46 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

⁷ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “หลักการของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2563, จาก http://www.onep.go.th/eia/index.php?option=com_content

รองศาสตราจารย์ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้ กระบวนการที่กำหนดขึ้นเพื่อคาดการณ์ วิเคราะห์และประเมินผลกระทบทั้งในทางบวกและลบของโครงการหรือกิจการเพื่อการพัฒนาต่างๆ ที่จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมในทุกๆด้านทั้งสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งผลกระทบต่อมนุษย์ พืช สัตว์ และสิ่งมีชีวิตอื่นๆในระบบนิเวศเพื่อที่จะได้กำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหที่อาจจะเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวนี้ให้เหลือน้อยที่สุดและในขณะเดียวกันก็เพื่อที่จะให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยใช้หลักการทางวิชาการและระบบการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในระหว่างการจัดสร้างและดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าวนี้⁸

ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้ กระบวนการในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเกิดจากการตัดสินใจในการริเริ่มกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานหรือผู้ที่ดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ ได้ตัดสินใจอย่างรอบคอบก่อนดำเนินการ ด้วยเหตุนี้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงมีความสัมพันธ์กับการวางแผนอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนในขั้นศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) ซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อประกอบการตัดสินใจว่าควรจะทำโครงการนั้นหรือไม่ โดยผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ (Decision Maker) จะนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาประกอบกับปัจจัยด้านอื่นๆ

ผู้วิจัยมีความเห็นว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง การวิเคราะห์ถึงผลกระทบในทุกๆด้านโดยใช้หลักวิชาการประกอบกับหลักการทางภูมิสังคมซึ่งคาดการณ์เหตุการณ์ที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการก่อสร้างใดๆทั้งผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อประชาชน ซึ่งหมายความรวมถึงทั้งผลกระทบในทางบวกและผลกระทบในทางลบ เพื่อหาแนวทางในการที่จะป้องกันแก้ไขและบรรเทาผลกระทบทางลบที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการก่อสร้างใดๆตลอดจนเพื่อเป็นเงื่อนไขให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการ

⁸ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554), น.196.

ตัดสินใจที่จะอนุญาตให้โครงการหรือกิจการใดๆว่าสมควรที่จะอนุญาตให้มีการดำเนินโครงการหรือกิจการต่อไปได้หรือไม่

ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกาเมื่อสภาองเกรสได้ออกกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมของชาติ พ.ศ. 2512 (The National Environmental Policy Act of 1969) หรือที่เรียกกันว่า “NEPA” มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความปรองดองระหว่างมนุษย์และสิ่งแวดล้อม การป้องกันและขจัดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมสุขภาพและสวัสดิการของมนุษย์ รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจต่อระบบนิเวศน์ และทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีความสำคัญต่อชาติพร้อมทั้งก่อตั้งคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ข้อกำหนดต่างๆของ “NEPA” มีผลอย่างมากต่อการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมอีกทั้งยังเป็นต้นแบบในการกำหนดให้มีการระดมการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในประเทศต่างๆมากกว่า 80 ประเทศ

วิวัฒนาการของ “NEPA” จากการเป็นเพียงบทบัญญัติทั่วไปสู่การเป็นข้อกำหนดอย่างเจาะจงเพื่อนำไปสู่การปฏิบัตินั้น เกิดจากเหตุผล 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของกลุ่มพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมในภาวะพลวัตอันซับซ้อน เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีการปฏิบัติตามกฎหมายโดยรัฐบาลจะต้องยึดมั่นในพันธะทางกฎหมาย ประการที่สอง เป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของกระบวนการศาลยุติธรรม ของสหรัฐอเมริกาที่มีหน้าที่ให้คำนิยามว่าด้วยพันธกรณีตามบทบัญญัติของกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม จึงกล่าวได้ว่ากระบวนการทั้งสองนี้คือปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนด EIS (Environmental Impact Statement) อย่างมีประสิทธิภาพ⁹

สำหรับประเทศไทยได้มีการยอมรับหลักการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการครั้งแรกในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2)

⁹ Ruth Greenspan Bell, “การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมกับบทบาทของศาลยุติธรรมและบทบาทของสาธารณชนในประเทศสหรัฐอเมริกา,” ใน ธรรมชาติของการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม, รวบรวมโดย ดร.คุณหญิงสุรวัลย์ เสถียรไทย, (กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2544), น. 201-203.

พ.ศ. 2521 โดยมาตรา 17¹⁰ กำหนดให้นายกรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงาน และต้องเสนอรายงานนั้นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ และมาตรา 19 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจขอให้ส่วนราชการหรือสถาบันการศึกษาของทางราชการที่เห็นสมควร ทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ได้ และอาจอนุญาตให้บุคคลซึ่งเป็นผู้ชำนาญในการศึกษาผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีสิทธิทำรายงานการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการขอและการออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ชำนาญการ การตั้งพักและการเพิกถอนการอนุญาต การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต่อมาได้มีกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 ออกตามความในมาตรา 19 วรรคสาม และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 กำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้มีสิทธิ ขอรับใบอนุญาตทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม การขอและการออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ชำนาญการ การตั้งพักและการเพิกถอนการอนุญาต การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้รับอนุญาตไว้ ใช้นับตั้งแต่วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2527 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นไปตามนัยของบทเฉพาะกาล มาตรา 113 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹⁰ มาตรา 17 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ฉบับพิเศษ หน้า 4-5 เล่ม 95 ตอนที่ 156 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 31 ธันวาคม 2563

2.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการซึ่งผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องให้ความสำคัญโดยแนวทางการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องดำเนินการโดยผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยมีเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาค มีความสามารถและต้องมีจิตสาธารณะ

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะแลกเปลี่ยนข้อมูล และแสดงความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับ โครงการที่เหมาะสมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มแรก เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และการรับรู้ การเรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกันซึ่งจะเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย¹¹

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการที่จัดให้มีขึ้นในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนหน่วยงานต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการสามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น นำเสนอข้อมูล ข้อโต้แย้ง หรือข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการนั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ในช่วงปี ค.ศ. 1970 สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกในโลกที่เริ่มกำหนดกรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹² ต่อมาในปี ค.ศ.1991 ประเทศในภูมิภาคยุโรปได้ร่วมกันกำหนดอนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามเขตแดน (Convention on Environmental Impact Assessment in a Trans-

¹¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2558.

¹² Brombal, Daniele, Moriggi, Angela, & Marcomini, Antonio. "Evaluating public participation in Chinese EIA. An integrated Public Participation Index and its application to the case of the New Beijing Airport. Environmental impact assessment review," 62, 49-60 (2017).

Boundary Context) หรืออนุสัญญาเอสปู (Espoo Convention) ซึ่งเป็นพันธกรณีที่วางรากฐานในการนำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตราที่ 2.6¹³ ของอนุสัญญาเอสปูกำหนดให้ประชาชนในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย¹⁴

นอกจากนี้ การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development - UNCED) ที่กรุงรีโอ เดจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ.1992 ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้ข้อสรุปร่วมกันว่าการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพที่สุดต้องมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ¹⁵

ต่อมาในปี ค.ศ.1998 United Nations Economic Commission for Europe “UNECE” ได้ผลักดันอนุสัญญาอาฮุส (Aarhus Convention) ซึ่งเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจและการเข้าถึงความยุติธรรมในสิ่งแวดล้อม (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision- Making and Access to Justice in Environmental Matters) ให้เป็นกรอบข้อตกลงของประเทศภาคีในยุโรป อนุสัญญานี้ประกอบด้วย

¹³ 2.6 Distribution of the EIA documentation and submission of comments of public of affected Party
The Convention lays down (Article 4.2) that:

The Party of origin shall furnish the affected Party, as appropriate through a joint body where one exists, with the EIA documentation.

The concerned Parties (the Party of origin and the affected Party) shall arrange for:

(a) distribution of the EIA documentation to the authorities and the public of the affected Party in the areas likely to be affected, and

(b) for the submission of comments to the competent authority of the Party of origin, either directly to this authority or, where appropriate, through the Party of origin, within a reasonable time before the final decision is taken on the proposed activity.

¹⁴ Ogihara, Akira, Shimaoka, Mikiko, & Roppongi, Hitomi. (2016). Potentialities for a regional public participation framework in Asia: An environmental assessment perspective. *Land Use Policy*, 52, 535-542.

¹⁵ Glucker, Anne N, Driessen, Peter PJ, Kolhoff, Arend, & Runhaar, Hens AC. “Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?. *Environmental impact assessment review*,” 43, 104-111(2013).

หลักการ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรกสนับสนุนให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ประการที่สองสนับสนุนให้ประชาชนหรือสาธารณชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กรณีอันอาจเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่อประชาชน และประการสุดท้ายการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีและข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม¹⁶ ประเทศต่างๆในภูมิภาคยุโรปใช้หลักการในอนุสัญญาอาร์ฮุสกำหนดกรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม โดยในปี ค.ศ. 2005 สหภาพยุโรปได้นำหลักการในอนุสัญญาอาร์ฮุส มาประกาศเป็นข้อกำหนด Directive 2003/4/EC ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่สาธารณชน และ Directive 2003/35/EC ให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ในการควบคุม และป้องกันมลพิษ (Pollution Prevention and Control) และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹⁷ ซึ่งประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องนำข้อกำหนดเหล่านี้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศของตนเอง เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับข้อตกลงร่วมกันในระดับนานาชาติ ประเทศต่างๆทั่วโลกได้พัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจแนวทางการพัฒนาโครงการต่างๆ ซึ่งแต่ละประเทศกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระยะเวลาและวิธีการต่างกันออกไป

2.2.2 แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹⁸ ซึ่งถือเป็นยุคแรกของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเจตนารมณ์เรื่องการมีส่วนร่วมของ

¹⁶ ปภาดา ประมาณพล และ สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, “แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม,” วารสารวิชาการศรีปทุม ชลบุรี, เล่มที่ 10, ปีที่ 4, น.90-98 (2557).

¹⁷ De Santo, Elizabeth M, “Assessing public “participation” in environmental decision-making: Lessons learned from the UK Marine Conservation Zone (MCZ) site selection process. Marine Policy,” เล่มที่ 64, น.91-101(2016).

¹⁸ สุพร บัวทอง, “หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน,” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, เล่มที่ 6, ปีที่ 2, น.217-236(2557).

ประชาชนไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมให้ข้อมูลการปรึกษาหารือ ตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบและถอดถอนผู้ทุจริต ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายมีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น และประชาชนเรียนรู้ที่จะใช้การมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ โดยสันติวิธี¹⁹

สำหรับแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายนั้น สำนักงานรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 โดยกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย และกำหนดให้ประชาสัมพันธข้อมูล โครงการในระยะเวลาหนึ่งก่อนดำเนินการรับฟังความเห็น²⁰ ต่อมาสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ได้นำสาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 มาจัดทำแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสังคมในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม²¹ เพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าของโครงการและนิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจัดกระบวนการรับฟังความเห็นระหว่างการศึกษผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวทางนี้กำหนดให้มีการจำแนกผู้มีส่วนได้เสียโดยอิงหลักการความหลากหลายของผู้มีส่วนได้เสีย (Inclusiveness) และแบ่งผู้มีส่วนได้เสียออกเป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้ได้รับผลกระทบ 2) หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 3) หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 4) หน่วยงานราชการในระดับต่างๆ 5) องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม 6) สื่อมวลชน และ 7) ประชาชนทั่วไป

เมื่อประเทศไทยมีกฎหมายให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม

¹⁹ ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการ พิมพ์ จำกัด, 2552.

²⁰ สำนักงานรัฐมนตรี, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน พ.ศ.2548 (ราชกิจจานุเบกษา), 2548.

²¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” จาก http://www.onep.go.th/eia/images/7handbook/book_pop_attend2.pdf

ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงกำหนดแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 3 ครั้ง ได้แก่ 1) ก่อนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อรับฟังความคิดเห็นในการกำหนดขอบเขตและแนวทางประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนได้แสดงความคิดเห็นไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของเวลาในการจัดเวทีทั้งหมด 2) ระหว่างประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งทางบวกและลบจากการดำเนินโครงการและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ และ 3) เมื่อได้ร่างรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนได้แสดงความคิดเห็นไม่น้อยกว่า 3 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของเวลาในการจัดเวทีทั้งหมด

2.3 ความหมายและความเป็นมาของการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม

ในการพัฒนาเรื่องกระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องศึกษาให้เห็นถึงแนวคิดหรือหลักการสำคัญที่อยู่เบื้องหลังด้วย เพื่อที่จะทำให้การออกกฎระเบียบหรือการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีทิศทางและเป็นระบบ

คดีสิ่งแวดล้อม (Environmental Case) ในศาลยุติธรรม หมายถึง คดีแพ่งหรือคดีอาญาที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมาก ซึ่งการกระทำความผิดในลักษณะนี้คล้ายคลึงกับการกระทำความผิดฐานละเมิด กล่าวคือ มีการกระทำของบุคคลเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกระทำความผิดและเมื่อเกิดคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นกฎหมายที่จะต้องนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี คือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

คดีสิ่งแวดล้อม (Environmental Case) ในศาลปกครอง หมายถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตาม

รัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมการคุ้มครองหรือรักษาทรัพยากรทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด²²

คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีข้อพิพาทมาจากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดมลพิษแล้วเกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม ซึ่งมีลักษณะดังนี้²³

(1) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณสมบัติของประชาชนทั่วไป เช่น มลภาวะที่เกิดในน้ำ อากาศ พื้นดิน ป่าไม้ เป็นต้น

(2) มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมจำนวนมาก เช่น แม่น้ำที่ไหลผ่านพื้นที่หลายจังหวัด

(3) ใช้เวลาแสดงผลเสียหายเป็นเวลานาน

(4) บางคดีมีความจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย

(5) จำเป็นต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติมักส่งผลกระทบค่อนข้างรุนแรง หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปอาจยากแก่การแก้ไขเยียวยาจึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายบางประการที่จะหยุดหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นให้เร็วที่สุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเรื่องเขตอำนาจของศาลไว้อย่างชัดเจนโดยอยู่ในรูปแบบของ “ระบบศาลคู่” ซึ่งบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงาน

²² คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128 ตอนที่ 54 ก

²³ วิริยะ ว่องวานิช, “วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น.54.

องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองโดยกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงาน องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองว่าศาลปกครองเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญในคดีพิพาททางปกครอง ส่วนศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

ในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีความเกี่ยวพันกันในเรื่องของเขตอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง กล่าวคือ ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมอาจเป็นไปได้ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นจึงมีการฟ้องร้องคดีใน 3 ลักษณะ กล่าวคือ

1) การฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา คดีประเภทนี้จำเลยต้องรับโทษในทางอาญา เช่น จำคุก กักขัง ปรับ หรือริบทรัพย์สิน ซึ่งได้แก่ความผิดตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่างๆที่มีบทกำหนดโทษทางอาญา เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายสงวนพันธุ์สัตว์ป่า หรือการกระทำความผิดตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นต้น

2) การฟ้องร้องดำเนินคดีแพ่ง การดำเนินคดีประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในชีวิต สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของจำเลย เช่น การฟ้องคดีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

3) การฟ้องร้องดำเนินคดีปกครอง คดีประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นการฟ้องหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการกระทำทางปกครองไปกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ซึ่งประชาชนสามารถฟ้องคดียังศาลปกครอง เพื่อขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหยุดการกระทำทางปกครอง หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เช่น เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงงาน คำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ในคดีแต่ละประเภทจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ตามกฎหมาย กล่าวคือ คดีแพ่งและคดีอาญาอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ส่วนคดีปกครองอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองด้วยเหตุที่คดี

สิ่งแวดล้อมมีลักษณะของข้อพิพาทที่เป็นได้ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีปกครองจึงสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลได้ในทุกระบบไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ประเทศไทย ใช้ระบบศาลเป็นแบบระบบศาลคู่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย และมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ใช้บังคับทำให้เกิดคดีปกครองขึ้นอีกประเภทหนึ่งนอกจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไปคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอาจเกิดข้อพิพาทให้มีการฟ้องร้องคดีได้ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมในปัจจุบันศาลยุติธรรมเลือกแนวทางการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมแบบ Green Bench กล่าวคือ จัดตั้งเป็นแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในระบบศาลเดิมโดยในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2548 ศาลฎีกาได้มีคำสั่งศาลฎีกาที่ 30/2547 จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อม(ภายใน)ศาลฎีกา โดยแผนกชำนาญพิเศษดังกล่าวประกอบด้วยประธานแผนกคดีสิ่งแวดล้อม เลขานุการแผนกคดีสิ่งแวดล้อม และผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 8 คน โดยแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา โดยมีอำนาจ ในการวินิจฉัยชี้ขาดทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย และคำวินิจฉัยชี้ขาดในคดีสิ่งแวดล้อม ทุกเรื่องจะเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมแผนกคดีสิ่งแวดล้อมอีกด้วย และต่อมาได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ถึง ภาค 9 เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมที่ขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549

ส่วนศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดก็ได้เลือกกระบวนการให้ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมแบบ Green Bench กล่าวคือ การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อม โดยศาลปกครองสูงสุดได้ออกประกาศ 2 ฉบับ ได้แก่ ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด โดยประกาศทั้ง 2 ฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ให้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาและดำเนินการทั้งปวงในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำนาจ

ของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด โดยให้มีตุลาการหัวหน้าแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบงานของแผนกคดีสิ่งแวดล้อม

2.4 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

หลักการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้น เมื่อพิจารณาอย่างกว้างอาจเป็นหลักการที่นำมา ปรับใช้ หรือหลักการที่กระทบถึงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ในสังคมเรามีหลักการในเรื่องเหล่านี้ก่อนที่ระบบการผลิตในสังคมจะทำให้ประชาชนตื่นตัวและหันมามีแนวคิดในการอนุรักษ์ หรือแนวคิดในการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง ในส่วนนี้จะแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ 1) หลักกฎหมายที่ใช้อยู่เพื่อจัดการกับสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ดั้งเดิม ก่อนจะมีแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 2) หลักกฎหมายในยุคหลังที่สังคมได้ตระหนักถึงความจำเป็นของการออกกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยตรง

2.4.1 หลักการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีมาก่อนยุคของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาถึงหลักกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สังคมมีแนวคิดและการจัดการมาตั้งแต่สมัยเริ่มต้นของอารยธรรม ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจว่าหลักการพื้นฐานดังกล่าวมีเหตุผลและการกำหนดกรอบกติกาว่าอย่างไร โดยระบบกฎหมาย Civil Law และระบบกฎหมาย Common Law ล้วนแล้วแต่มีหลักการอยู่ก่อนที่สังคมจะตระหนักถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อม ในส่วนนี้จะกล่าวถึงหลักการ 3 เรื่อง ได้แก่

- 1) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2) แนวคิดเกี่ยวกับหลักการละเมิด และ
- 3) แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินที่อาจก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่น

2.4.1.1 หลักการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ²⁴

ในสังคมมนุษย์ เริ่มมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมาตั้งแต่สมัยบุพกาล จากเดิมที่การตั้งถิ่นฐาน ตั้งชุมชนในพื้นที่ เริ่มสร้างระบบการบริหารจัดการในสังคม จากชุมชนขยายตัวเป็นเมือง และรัฐ มีการกำหนดหลักกฎหมายอธิบายถึงการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน รวมไปถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น น้ำ สัตว์ป่า พืชป่า ของป่า ซึ่งในทางกฎหมายแพ่งมีการรับรองถึงการยึดถือครอบครองมาเป็นทรัพย์สิน ซึ่งมีการกำหนดถึงหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้ครอบครอง ทำประโยชน์มาในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมของสังคมก็มีการกำหนดหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วย เช่น แนวคิดในเรื่องสาธารณสมบัติที่ทุกคนสามารถเข้าถึง และใช้ประโยชน์

แนวคิดระบบศักดินา หรือ Feudal System คือ แนวคิดที่อธิบายถึงรูปแบบในการจัดการพื้นที่และระบบการทำประโยชน์ในที่ดินที่เริ่มมีการอธิบายถึงรูปแบบการจัดการที่ดินหรือการปกครองเหนือพื้นที่ นับตั้งแต่ยุคกลาง (Middle Age) ที่การปกครองแบบเมืองเล็กๆ กระจายไปทั่วยุโรปจากการทำสงครามที่กระจายไปทั่ว การรวมกลุ่มกันเป็นเมืองเล็กที่มีผู้นำที่เข้มแข็งคอยปกป้องดูแลชาวบ้านที่เป็นชาวไร่ชาวนา รูปแบบการถือที่ดินอาศัยการปกป้องและตอบแทนด้วยผลประโยชน์จากการเพาะปลูกส่งให้กับผู้ที่คอยปกป้องดูแลในยามที่มีสงคราม ชาวบ้านพวกนี้ต้องคอยส่งพืชผลที่ตนเองปลูกได้เพื่อเป็นเสบียงให้กองทัพ รวมถึงการเกณฑ์แรงงานของผู้ชายเพื่อไปรบ ด้วยรูปแบบความสัมพันธ์แบบนี้มีเช่นเดียวกันในแถบเอเชียการที่ผู้ปกครองพื้นที่ เป็นหัวหน้าในการจัดสรรว่าจะให้ชาวไร่ชาวนาทำอะไรทำนาในพื้นที่ใด การอนุญาตให้ทำกินในพื้นที่ซึ่งตนเองปกครองอยู่และการเรียกเก็บ หรือให้ชาวบ้านเหล่านั้นส่งผลผลิตให้แก่ผู้ปกครองเพื่อเป็นการตอบแทน หรือค่าตอบแทนในการให้ที่ทำกิน และในยามสงครามก็จะถูกเรียกให้ไปประจำการในกรม กองที่ชาวบ้านผู้นั้นสังกัดอยู่ เป็นระบบไพร่ที่ถูกเกณฑ์แรงงานได้ผู้ปกครองจะให้รางวัลเป็นที่ดินทำกิน จากรูปแบบที่อธิบายว่าใครคือผู้เป็นเจ้าของที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แร่ธาตุ ป่าไม้ สัตว์ป่า ทั้งหมดก็คือผู้ปกครองเหล่านั้น ดังนั้นเมื่อเป็นเจ้าของก็มีอำนาจจะทำอย่างไรกับของซึ่ง

²⁴ นัทมน คงเจริญ กฎหมายสิ่งแวดล้อม บทที่ 3 หลักการที่สำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1559374128.pdf>

เป็นของตนเอง เช่น จะให้แก่ใครหรือจะเรียกคืนเมื่อใดก็ย่อมได้เสมอ การเป็นเจ้าของที่ดินหรือเจ้าแผ่นดินนี้ แต่เดิมมาพร้อมกับรูปแบบการปกครองแบบกษัตริย์หรือเจ้าเมืองในยุคของการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่น ในยุโรป อังกฤษ รวมถึงในเอเชีย ดังนั้นแม้รูปแบบการปกครองจะเปลี่ยนจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว แต่ถ้อยคำ Crown Land²⁵ ที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบันของกลุ่มประเทศที่เคยปกครองด้วยระบบกษัตริย์ รวมถึงประเทศที่เคยเป็นอาณานิคม (ของอังกฤษ) เทียบเคียงกับถ้อยคำที่ยังคงใช้อยู่ของไทย เช่น ที่หลวง ของหลวงทรัพย์สินของแผ่นดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดินคำว่า “แผ่นดิน” ในนี้สะท้อนความคิดจากรากฐานดั้งเดิมของระบบศักดินา

2.4.1.2 หลักกฎหมายละเมิด (Injury & Compensation – Tortious Claim)

หลักกฎหมายเรื่องละเมิดเป็นหลักกฎหมายที่มีคู่มากกับการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม นับแต่เริ่มมีการบันทึกหลักกฎหมายไว้นับแต่กฎหมายโรมันเป็นต้นมา รวมถึงการพัฒนาในระบบกฎหมายจารีตประเพณี บุคคลทั่วไปในสังคมใช้หลักกฎหมายละเมิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายและการชดเชยเยียวยาหรือทำให้สิ่งที่เสียหายไปนั้นกลับคืนมาดังเดิมเป็นหลักการของกฎหมายแพ่งที่สามารถนำมาปรับใช้ได้กับความเสียหายแก่บุคคลในด้านสุขภาพอนามัย หรือแม้แต่ความเสียหายต่อชีวิต ความเสียหายนี้รวมไปถึงทรัพย์สินด้วย เช่น ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พื้นที่ชายฝั่ง แหล่งน้ำ เป็นต้น ดังนั้น กฎหมายละเมิดสามารถนำมาเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการเรียกร้องค่าชดเชยต่อสิทธิที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรได้ หลักกฎหมายนี้อยู่ในสังคมมานานแล้ว และยังคงใช้บังคับได้อยู่ควบคู่ไปกับเมื่อภายหลังสังคมมีการกำหนดกฎหมายเฉพาะขึ้นมาหลากหลาย หลักกฎหมายละเมิดยังคงใช้ได้อยู่คู่ขนานไปกับกฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่องนั้นใช้เพื่อชดเชยความเสียหายได้

²⁵ Crown land หรือ royal domain ที่หมายถึงพื้นที่ซึ่งเป็นของกษัตริย์ ที่ในอังกฤษและประเทศในเครือจักรภพ มักใช้ เรียกพื้นที่ของรัฐ (public land) เช่น ป่าไม้ ซึ่งแตกต่างหากจากทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ

คำว่า crown land เป็นคำที่ยังใช้อยู่ และจะเห็นความแตกต่างกับพื้นที่อื่นอย่างชัดเจนขึ้น เช่น กรณีการจัดการที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติ กรณีที่จำแนกพื้นที่ระหว่างที่รัฐ (ซึ่งมักเป็นเจ้าอาณานิคม) ออกจากพื้นที่ของชนพื้นเมือง

เมื่อพิจารณาว่าเงื่อนไขที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างไรได้บ้าง เราต้องย้อนไปพิจารณาถึงเงื่อนไขต่างๆ ให้ครบถ้วนว่าการจะเป็นการละเมิดได้ คือการที่บุคคลหนึ่งไม่ว่าจะโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตามได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่อีกบุคคลหนึ่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยที่ผู้นั้นไม่ได้ยินยอม และความเสียหายนั้นต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลที่เกิดขึ้น โดยที่ผู้กล่าวอ้างเป็นผู้พิสูจน์

นอกเหนือจากหลักการเรื่องละเมิด ที่อธิบายว่าการทำความเสียหายให้แก่ผู้อื่นนั้นเป็นความผิด (Fault Theory) ซึ่งถือเป็นหลักทั่วไป แล้วยังมีกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความรับผิดเด็ดขาดของผู้ทำละเมิด (Strict Liability) ที่ผลักภาระการพิสูจน์ไปให้แก่ผู้ละเมิดว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากเหตุสุดวิสัยหรือความผิดของผู้เสียหายนั่นเอง เช่น กรณีการครอบครองหรือควบคุมยานพาหนะอันเดิน ด้วยเครื่องจักรกล และการครอบครองทรัพย์สินอันตราย หลักความรับผิดในมูลละเมิดยังขยายขอบเขตรวมถึงการรับผิดในละเมิดที่ผู้อื่นก่อขึ้น เช่น การเป็นนายจ้างหรือตัวการ (Vicarious Liability) เป็นต้น หากการทำละเมิดนั้นเป็นกรณีที่เกิดจากผู้ประกอบการที่มีการผลิตสินค้าหรือให้บริการ และได้ก่อละเมิดไม่ว่าจะด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำให้ความเสียหายเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในวงกว้างกฎหมายละเมิด ได้พัฒนาให้มีการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้ (Punitive Damages) เพื่อสร้างมาตรฐานการผลิตให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น

แม้ว่ากฎหมายละเมิดจะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่ผู้เสียหายสามารถหยิบยกขึ้นมาเพื่อเรียกร้อง ค่าชดเชยแก่ความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่การกำหนดเงื่อนไขว่าจะเป็นการผิดฐานมูลละเมิดได้ก็มิใช่อัจฉริยะได้แก่ ความเสียหายนั้นต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วและต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเป็นผลมาจากการกระทำของผู้ละเมิด ซึ่งภาระการพิสูจน์นี้โดยทั่วไปตกอยู่กับผู้เสียหายทำให้กฎหมายละเมิดมีช่องว่างที่ไม่อาจใช้เป็นการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป กับสิ่งแวดล้อม อาจไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าเป็นสาเหตุมาจากผู้ใดกันแน่ เช่น มีโรงงานตั้งอยู่ในบริเวณนั้นหลายโรงงานที่ผลิตและใช้สารเคมีเดียวกันกับที่กระทบต่อสุขภาพของผู้เสียหาย หรือบ่อยครั้งที่ทางการแพทย์ก็ไม่สามารถยืนยันได้ว่าอาการเจ็บป่วยของผู้เสียหายนี้ มาจากสารพิษตัวใด เช่น การป่วยเป็นมะเร็ง อาจมีสาเหตุมาจากหลากหลายกรณี ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ มีข้อสังเกตว่าบุคคล

ทั่วไปถือเป็นผู้เสียหายได้หรือไม่ เช่น กรณีมีผู้ทำให้แหล่งน้ำเน่าเสียทำให้ปลาตาย ผู้ที่อาศัยในบริเวณนั้นจะสามารถนำมาเป็นเหตุในการฟ้องมูลละเมิดต่อผู้เป็นต้นเหตุของน้ำเสียที่ทำให้ปลาตายได้หรือไม่ ส่วนที่ต้องพิจารณาคือการที่น้ำเสียหรือปลาตายเป็นการกระทบสิทธิของผู้ที่จะฟ้องร้องอย่างไร เดิมมีแนวการบังคับใช้กฎหมายว่าปลาที่ยังไม่ได้จับมายังไม่ได้เป็นของบุคคลผู้นั้น และบุคคลทั่วไปไม่ได้เป็นเจ้าของแหล่งน้ำสาธารณะ บุคคลทั่วไปจึงไม่อาจฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าบำบัดน้ำเสียนั้นได้ ต้องให้หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ดูแลแหล่งน้ำและปลานั้นโดยตรงเป็นผู้มาฟ้องคดี แต่ในปัจจุบันมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติบุคคลทั่วไปจึงสามารถฟ้องคดีในมูลละเมิดที่ทำให้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมเสียหายได้

นอกจากนี้การจะเรียกร้องค่าเสียหายได้จะต้องเป็นกรณีและผู้เสียหายไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดนั้นหรือความเสียหายนั้นมิได้เกิดจากการกระทำของผู้เสียหายที่มีส่วนร่วมในการเข้าไปเสี่ยงภัยอันตรายนั้นเอง เช่น การที่บุคคลเข้าไปขโมยแท่งเหล็กที่เป็นสารกัมมันตภาพรังสีที่ตั้งอยู่ในโรงงาน แล้วได้รับผลจากการแพร่กระจายของรังสีนั้นจนป่วยเป็นมะเร็งและเสียชีวิตในที่สุด ผู้เสียชีวิตนั้นอาจมีส่วนในการเข้าไปลักทรัพย์และบุกรุกสถานที่ซึ่งเป็นความผิดทางอาญาก็มีส่วนในความรับผิดชอบอาญาที่ตน ก่อขึ้น แต่ในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสุขภาพและชีวิตที่เกิดแก่ผู้เสียหายนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่สมควรได้รับการเยียวยาความเสียหาย รวมไปถึงมาตรการในการเก็บรักษาวัตถุที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ ทำให้เห็นถึงช่องว่างที่ไม่อาจใช้หลักกฎหมายเรื่องละเมิดได้ในทุกกรณี เช่น การเก็บรักษาวัตถุอันตรายในระดับนี้ต้องมีมาตรฐานการเก็บรักษาที่แน่นอนกว่านี้ ดังนั้นในสังคมที่มีความซับซ้อนขึ้นจึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเป็นพิเศษต่อไป

2.4.1.3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance)

หลักกฎหมายที่สามารถนำมาเป็นกลไกเพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมอีกหลักการหนึ่ง มาจาก พื้นฐานของกฎหมายทรัพย์สิน ว่าเจ้าของทรัพย์สินสามารถบรรเทาหรือขจัดความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นได้จึงได้เรียกหลักกฎหมายในเรื่องนี้ว่าการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) หลักกฎหมายเรื่องนี้ เป็นพัฒนาการมาจากกฎหมายจารีตประเพณี ที่บุคคลที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมย่อมต้องทนอยู่แม้มีการกระทบกระทั่งเล็กๆ น้อยๆ ขึ้น สิ่งเหล่านี้เรียกว่าหนี้กรรมคาที่

สังคมซึ่งใช้ชีวิตอยู่อย่างปกติเพื่อนร่วมสังคมเดียวกันต้องทนรับสภาพตามสมควรเช่น การทำอาหารที่มีกลิ่นฉุนเป็นครั้งคราว

ข้อดีของการใช้หลักกฎหมายเรื่องเดือดร้อนรำคาญนี้ คือการใช้มาตรฐานของคณะกรรมการทั่วไปเป็นเกณฑ์ ในการวัด เช่น ในบริเวณอาคารพาณิชย์ที่มีผนังอาคารติดกัน ผู้ใช้อาคารพาณิชย์เหล่านี้นำมาเป็น บ้านพัก ที่อยู่อาศัยกัน อาจทำการค้าขาย เป็นร้านขายของชำได้ ไม่ถือเป็นการผิดปกติแต่อย่างใด แต่มีผู้ใช้อาคาร หลังหนึ่งได้นำอาคารนั้นตัดแปลงเป็นโรงงาน และในการดำเนินการของโรงงานมีการทบทวีตดูให้เป็นแผ่นแบน จึงเกิดความสั่นสะเทือน ซึ่งการดำเนินงานของโรงงานนี้ ทำอยู่ตลอด 24 ชั่วโมง ทำให้อาคารโดยรอบได้รับแรงสั่นสะเทือนนี้ด้วย แม้เวลายามวิกาล ที่ต้องพักผ่อนนอนหลับ เจ้าของอาคารที่ได้รับความเดือดร้อนนั้น สามารถไปฟ้องศาลในกรณีนี้เจ้าของโรงงานผู้ที่ได้ดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานของโรงงานอุตสาหกรรม ความสั่นสะเทือนนั้น ไม่เกินค่าที่กรมโรงงานกำหนด แต่เมื่อศาลไปเดินเผชิญสืบพบว่าอาคารของความสั่นสะเทือนนั้นเป็นการรบกวนทำให้ไม่สามารถนอนหลับได้โดยอาศัยความรู้สึกของคนปกติธรรมดาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณานับว่าเป็นการใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลทางด้านความเป็นอยู่และสิ่งแวดล้อมที่ดีเหตุเดือดร้อนรำคาญนี้สามารถใช้กับการก่อให้เกิดความเดือดร้อนได้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นความเดือดร้อนด้านเสียง แสง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือการปิดกั้นทางเข้าออกอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ อย่างไรก็ตามการใช้กฎหมายในเรื่องนี้มีข้อจำกัดอยู่คือผู้จะฟ้องคดีได้ต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น ซึ่งอาจจะเป็นเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของบ้านเท่านั้น ดังนั้นผู้เช่าจะไม่สามารถฟ้องคดีเองได้ต้องอาศัยสิทธิของเจ้าของเท่านั้น พื้นฐานของหลักการในเรื่องนี้มาจากทรัพย์สินที่ปกติเจ้าของทรัพย์สินสามารถทำอะไรกับทรัพย์สินของตนเองได้ แต่หลักการในเรื่องนี้ถือเป็นข้อจำกัดสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินในด้านหนึ่ง คือ การใช้ทรัพย์สินของตนเองจะไปก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของทรัพย์สินคนอื่นไม่ได้ หากเกิดความเดือดร้อนผู้เดือดร้อนนั้นสามารถฟ้องร้องเพื่อจัดการความเดือดร้อนรำคาญนั้นให้สิ้นไปได้

ข้อสังเกตในมิติของการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับกรณีเจ้าของทรัพย์สิน คือ การใช้สิทธิเหนือทรัพย์สินนี้มักจะเป็นปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อมอยู่เนืองๆ เช่น การกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร แต่เจ้าของอาคารนั้นมักจะใช้ประโยชน์ในอาคารของตนเองไปในทางที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสิทธิในสิ่งแวดล้อมของผู้อื่น เช่น การทิ้งน้ำเสีย การเก็บขยะมีพิษไว้ในที่ดินของตนเองสารพิษนั้นอาจซึมลงไปได้ดิน และส่งผลกระทบต่อน้ำใต้ดินหรือน้ำ

บาดาลได้ทำให้ดินนั้นกลายเป็นดินที่มีพิษ เป็นต้น รูปแบบเช่นนี้รวมไปถึงกรณีการใช้กฎหมายผังเมืองด้วย (Zoning) การกำกับดูแลกิจกรรมของบุคคลทั่วไปให้อยู่ในกรอบของสภาวะของเมืองที่ดี การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเจ้าของและผู้ครอบครองทรัพย์สินจึงเป็นหลักการพื้นฐานที่จะทำให้สภาพแวดล้อมดีและปลอดภัย

2.4.2 หลักการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในยุคหลังกฎหมายสิ่งแวดล้อม

หลังจากที่สังคมได้พัฒนาระบบการผลิตความเป็นอยู่ของสังคมที่มีประชากรมากขึ้น ที่มีเทคโนโลยีอันทันสมัยขึ้นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ตามมาทำให้เกิดความตระหนักถึงปัญหามลพิษและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีแนวคิดและหลักกฎหมายใหม่ขึ้น เพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น การบัญญัติกฎหมายในแต่ละเรื่องที่เกิดขึ้น ปัญหา เช่น อากาศเสีย น้ำเสีย สารพิษตกค้าง ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมทำให้เกิดกฎหมายแต่ละเรื่องขึ้นกระจัดกระจาย แม้จะมีบทบัญญัติเกิดขึ้นมากมายแต่แนวคิดพื้นฐานที่เป็นเหตุผลในการอธิบายว่าเราจะใช้กฎหมายภายใต้หลักการอย่างไรบ้างถือเป็นหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นใหม่ นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา ในส่วนนี้จะนำหลักการที่สำคัญทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นมาอธิบายดังต่อไปนี้

2.4.2.1 หลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Conservation)

การอนุรักษ์ หมายถึง การคุ้มครองพืชและสัตว์ พื้นที่ทางธรรมชาติรวมถึงสถานที่และสิ่งก่อสร้างที่สำคัญและน่าสนใจ โดยเฉพาะการคุ้มครองจากความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ ทั้งนี้รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้ทรัพยากรเหล่านั้นยังคงมีอยู่อย่างยั่งยืน ดังคำกล่าวที่ว่า การอนุรักษ์คือการใช้ (ทรัพยากร) อย่างฉลาด “The Wise Use” เพื่อให้ยังคงมีทรัพยากรให้ได้ใช้ตลอดไป

แนวคิดในการอนุรักษ์เกิดขึ้นเมื่อสังคมเริ่มตระหนักถึงความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของมนุษย์ที่เริ่มเห็นถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 เช่น การตัดไม้ในอุตสาหกรรมป่าไม้ การล่าสัตว์ การใช้สารเคมีทั้งในภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งสภาพอากาศ น้ำ พื้นที่ป่า รวมถึงพืชและสัตว์ในแหล่งธรรมชาติ

การเคลื่อนไหวเพื่อสร้างกฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้านจึงเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบนี้ และผลักดันให้เกิดหลักการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรม

ของมนุษย์ เพื่อให้มนุษย์นั้นเองอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี ความพยายามผลักดันกติการ่วมกันนี้ เพื่อให้ตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบนิเวศกับการจัดการทรัพยากรและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนี้ให้สอดคล้องกันรวมไปถึงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนมาดังเดิม

บทบาทของหลายฝ่ายที่ผลักดันให้เกิดแนวทางการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมขึ้น ทั้งจากภาครัฐ องค์กรเอกชน รวมถึงชุมชนและประชาชนทั่วไป เริ่มจากการกำหนดพื้นที่คุ้มครอง เช่น เขตอุทยาน และกฎหมายคุ้มครองสัตว์ป่า ที่กำหนดขึ้นจากกฎหมายในระดับชาติ จัดตั้งหน่วยงานเพื่อเข้ามาดูแลทรัพยากรธรรมชาติแต่ละอย่าง เช่น พื้นที่ ป่า สัตว์ป่า พื้นที่ลุ่มน้ำ ทะเล และสัตว์น้ำ เป็นต้น การดำเนินการมีพื้นฐานความรู้ทางนิเวศวิทยา มีการศึกษาวิจัยรวมไปถึงการเผยแพร่ความรู้ทางด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชีวิตประจำวัน

จากการตระหนักถึงวิกฤตทางด้านสิ่งแวดล้อม หลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติ สามารถดำรงอยู่ได้ และสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ที่ดีกลับคืนมา กฎเกณฑ์เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีเป้าหมายเฉพาะ เช่น การรักษาคุณภาพอากาศ น้ำ ความหลากหลายทางชีวภาพ ปრაกฏขึ้น ทั้งในรูปแบบของกลไกกฎหมายภายในทั้งที่เป็นกฎหมายเฉพาะด้านเพื่ออนุรักษ์ในด้านต่างๆ เช่น อากาศ น้ำ สัตว์ป่า สารเคมี วัตถุมีพิษ เป็นต้น และกฎหมายที่กำหนดกลไกโดยรวมของรัฐ เช่น การจัดตั้งหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมรวมถึงการกำหนดนโยบาย การจัดการด้านงบประมาณด้วยจากการผลักดันของแต่ละประเทศในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ขยายขอบเขตไปสู่กฎหมายระหว่างประเทศทั้งหน่วยงานผู้รับผิดชอบและข้อตกลงร่วมกันของสากลได้เริ่มขึ้นนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา

หลักการพื้นฐานที่เชื่อมโยงแนวคิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเข้ากับสิทธิมนุษยชนคือ สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Live in Healthy Environment) ที่รับรองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่จะมีเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในการมีสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพให้การดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างดีและมีศักดิ์ศรี (Man has the Fundamental Right to Freedom, Equality and Adequate Conditions of Life, in an Environment of a Quality that Permits a Life of Dignity and Well-Being.)²⁶

²⁶ Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 16 June 1972, U.N. Doc. A/CONF.48/14/Rev.1 (1973), Principle 1.

แนวคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรร่วมกันในมิติของสากลที่ทุกประเทศมีสิทธิในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมร่วมกันนี้มีการเริ่มใช้คำที่เรียกว่ามรดกกรรมของมวลมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind) ณ ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เพื่อพิจารณาหลักการเกี่ยวกับการจัดการพื้นท้องทะเล (Seabed) ที่กำหนดว่าเป็นสิทธิร่วมกันของนานาประเทศไม่ใช่ของประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะหลักการนี้ได้นำมาเป็นข้อกำหนดในสนธิสัญญากฎหมายทางทะเลด้วย ซึ่งในมิติของการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรร่วมกันอาจมองได้ว่าเป็นจุดกำเนิดของการจัดการมรดกโลกร่วมกันของนานาชาติอารยประเทศที่มีพันธกรณีในการให้การส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์ทรัพยากรทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรมภายใต้การดูแลของ UNESCO เป็นหลัก

2.4.2.2 หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle : PP)

จากข้อจำกัดของหลักกฎหมายที่มีอยู่ เช่น หลักกฎหมายละเมิด และหลักการเรื่องผู้เสียหายว่าการจะเรียกร้องค่าเสียหาย หรือเรียกร้องให้ยุติการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นจะต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นก่อน จึงจะสามารถดำเนินการทางกฎหมายต่อไปได้ แต่ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีลักษณะอย่างหนึ่งคือ หากเกิดความเสียหายขึ้นความเสียหายนั้นอาจจะร้ายแรง และส่งผลกระทบต่อระบบทางธรรมชาติอื่นๆ เช่น การที่พืชหรือสัตว์ประเภทหนึ่งอยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ เช่น แพนด้าแดง (Red Panda) ที่เป็นสัตว์ใกล้สูญพันธุ์ ซึ่งหากจำนวนของสัตว์ประเภทนี้ลดลงเหลืออยู่เพียงไม่กี่ตัวทำให้ไม่มากพอที่จะอยู่ได้เองตามธรรมชาติ เนื่องจากการผสมพันธุ์ต้องไม่ผสมกันในสายเลือดเดียวกัน (การผสมพันธุ์ในระหว่างพี่น้อง พ่อแม่ หรือวงศ์ญาติที่สายเลือดใกล้ชิดกันเกินไปจะทำให้ลูกที่เกิดมาอ่อนแอที่เรียกว่า In Breeding และจะสูญพันธุ์ไปในที่สุด) การจะรักษาให้สัตว์ประเภทนี้คงอยู่ได้ตามธรรมชาติ ต้องดำเนินการก่อนที่จะสายเกินไป และหากเราปล่อยให้ดำเนินไปจนถึงจุดที่ไม่อาจหวนคืนกลับมาได้อีก (Irreversible) เราจึงจำเป็นต้องป้องกันเอาไว้ก่อนไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้น

หลักการระวังไว้ก่อนนี้ใช้รวมถึงปรากฏการณ์ที่เรายังไม่เข้าใจอย่างแท้จริงว่าเกิดอะไรขึ้น และสาเหตุของการเกิดปรากฏการณ์นั้นมาจากไหนอย่างไร เช่น การเกิดภาวะโลกร้อนหรือภาวะเรือนกระจก หรือแม้กระทั่งการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เท่าที่เรพบที่พอจะสันนิษฐานได้ว่าจะเกิดเหตุการณ์อย่างนั้นขึ้น

จึงจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการณ์เลวร้ายไปกว่าที่เป็นอยู่จึงจำเป็นต้องออกกฎเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติการไว้ก่อน

เนื้อหาของหลักการระวังไว้ก่อน มีองค์ประกอบที่สำคัญ²⁷ ได้แก่ ข้อมูลที่ได้มาอันเป็นสาเหตุของการดำเนินการระวังไว้ก่อนนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้ไม่ได้เกิดจากจินตนาการ ดังเช่นกรณีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการหรือการก่อสร้าง ซึ่งจะใช้สถิติและข้อมูลทางวิทยาศาสตร์มาอธิบายปรากฏการณ์ แม้ว่าจะไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ถึงสาเหตุของปรากฏการณ์ได้อย่างแน่ชัด และยังไม่อาจจะบ่งชี้ถึงผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตว่าจะก่อความเสียหายเท่าใดในบริเวณใดบนพื้นที่โลกแต่ก็สามารถบอกถึงแนวโน้มที่กำลังเกิดขึ้นได้เป็นต้น

ผลที่อาจจะเกิดขึ้นของปรากฏการณ์นี้จะเป็นผลกระทบอย่างสำคัญต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (Serious and Irreversible Harm) และผลนั้นจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ที่แพร่กระจายไปในวงกว้างและที่จะเกิดกับคนรุ่นต่อไป (Global Irreversible and Trans-Generation Damage) ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการอะไรบางอย่างเพื่อป้องกันสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นซึ่งไม่สามารถ “รอดูไปก่อน” ได้

มาตรการที่จะต้องดำเนินการนั้นต้องมีลักษณะที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับระดับความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้การดำเนินการที่อาจมีค่าใช้จ่ายนั้นเกิดประสิทธิภาพสูงสุด (Cost-Effective Measure) เนื่องจาก เราไม่สามารถห้ามกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้ เท่าที่ทำได้คือการเปลี่ยนภาระในการดำเนินการไปให้ผู้ที่ดำเนินการนั้น ต้องสร้างมาตรการในการป้องกัน เช่น การศึกษาหาข้อมูลว่ากิจกรรมที่ตนเองจะดำเนินการนั้นไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือหากจะมีผลกระทบก็จะมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาอย่างไร เป็นต้นรูปแบบเช่นนี้ในปัจจุบันนิยามกันคือการจัดทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้

มาตรการป้องกันไว้ก่อนนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ และมีข้อมูลที่น่าเชื่อถือ ยืนยันได้กระทำโดยองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นกลางต้องมีความโปร่งใสและรับฟังความเห็น

²⁷ World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology (COMEST), The Precautionary Principle (Paris: UNESCO, 2005).

จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและอาจได้รับผลกระทบอย่างรอบด้านทุกฝ่าย นอกจากนี้ยังต้องมีระบบควบคุมตรวจสอบว่าผู้ดำเนินการนั้นได้ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันความเสียหายอย่างแท้จริงหรือไม่ จึงจะสามารถบรรเทาหรือชะลอไม่ให้เกิดสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ที่จะกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นในอนาคต

2.4.2.3 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP)

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้มีมาจากพื้นฐานแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สูงสุด จากทรัพยากรและในกระบวนการผลิตผู้ประกอบการต้องการจะลดต้นทุนการผลิต จึงผลักดันในการจัดการบางอย่างไปสู่สังคมภายนอก (Externalized Cost) ตัวอย่างเช่น การผลิตจากโรงงานก่อให้เกิดน้ำเน่าเสียที่ปนเปื้อนสารเคมีแทนที่โรงงานนั้นจะบำบัดน้ำให้มีคุณภาพดีดังเดิมก่อนที่จะปล่อยน้ำเสียนั้นลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ แต่เนื่องจากการบำบัดน้ำมีค่าใช้จ่ายต้องติดตั้งระบบบำบัดน้ำ รวมทั้งการเปิดใช้ระบบต้องเสียค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นซึ่งนับเป็นต้นทุนที่ผู้ประกอบการต้องเพิ่มขึ้นหากแบกภาระนั่นเองหรือหากจะผลักให้ผู้บริโภคซึ่งก็ทำให้ราคาสินค้าแพงขึ้นอยู่ดี ดังนั้นทางที่จะลดต้นทุนคือการผลักภาระให้แก่สังคมคือเมื่อปล่อยน้ำเสียที่ไม่ได้บำบัดลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะสังคมต้องแบกรับภาระในการบำบัดน้ำเสียนั้นโดยรัฐหรือชุมชนต้องเป็นผู้จัดการทั้งที่ผู้ประกอบการเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการประกอบกิจการ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดที่ว่าใครเป็นผู้ก่อมลพิษก็ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษนั้น

ต้นกำเนิดของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้เริ่มจากการสนับสนุนขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-Operation and Development – OECD) ที่กำหนดไว้ในแนวทางเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (PECD Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies) เมื่อปี ค.ศ. 1972 ได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษ เพื่อให้สภาพแวดล้อมอยู่ในสภาพที่ดี โดยการดำเนินตามมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น และค่าใช้จ่ายในการผลิตเหล่านี้ ก็ควรจะสะท้อนอยู่ในราคาสินค้าที่เป็นต้นทุนในการผลิตที่แท้จริงใจความสำคัญของเรื่องนี้คือการผลักภาระค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนในการผลิต (Internalization) ให้สะท้อนอยู่ในราคาของสินค้าและบริการที่

เป็นจริงในสังคมจะทำให้กระบวนการผลิตที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสร้างมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ได้ระวังให้มากขึ้นในการจะดำเนินการ

แนวความคิดนี้ได้ขยายขอบเขตไปสู่การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมว่าผู้ที่มีส่วนทำให้เกิด ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็สมควรมีหน้าที่รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นด้วย เช่น ผู้ที่ใช้สินค้าเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นการใช้น้ำ การใช้ถุงพลาสติก ยิ่งใช้มากยิ่งก่อผลกระทบให้สิ่งแวดล้อม และต้องกำจัดของเสียจึงเกิดหลักผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User Pays Principle – UPP) และจากฐานคิด เดียวกันนี้หลักการได้ขยายไปรวมไปถึงผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมที่ดี เช่น คุณภาพอากาศ ที่ดี แหล่งน้ำที่สะอาดอันมีค่าใช้จ่ายในการบำบัดสิ่งแวดล้อมเหล่านี้รวมไปถึงการมีส่วนร่วม สาธารณะ ให้ได้พักผ่อนหย่อนใจผู้ที่ได้ประโยชน์ก็ควรมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายด้วยจึงเกิด หลักผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays Principle – BPP)

วิธีการที่นำหลักการนี้ไปใช้อาศัยเครื่องมือการคิดคำนวณทางเศรษฐศาสตร์ถึงต้นทุน การผลิตที่อาจก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมโดยการคิดเป็นค่าธรรมเนียมในการผลิต การกำหนดให้เป็น ภาษีสิ่งแวดล้อม เช่น Carbon Tax ระบบใบอนุญาตที่สามารถซื้อขายได้ (Marketable Permits) ที่ หากผู้ผลิตพยายามปรับปรุงการผลิตของตนเองเพื่อลดการก่อมลพิษก็สามารถนำใบอนุญาตนั้น ไป ขายได้ เช่นกรณี Carbon Credit²⁸ และระบบมัดจำและคืนเงิน (Deposit Refund System) เช่น การ วางเงินมัดจำในกรณีผู้ได้รับสัมปทานทำเหมืองแร่ เป็นต้น

2.4.2.4 หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation)

ในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น ส่วนสำคัญคือกิจกรรมของมนุษย์ที่ผลิตและบริโภค ดังนั้นการจัดการ สิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพที่ต้องอาศัยความร่วมมือในการปรับพฤติกรรมของ สังคม เช่น การลดการบริโภคที่สิ้นเปลืองและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ปรับพฤติกรรมในการใช้ พลังงาน รวมไปถึงการปฏิบัติการร่วมในการคุ้มครองทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น การไม่จับปลา ในฤดูวางไข่ ไม่จับสัตว์น้ำด้วยวิธีการที่ทำลายระบบนิเวศน์ เช่น ระเบิด ไฟฟ้าช็อต หรือใช้อวนรุน

²⁸ ข้อวิพากษ์ต่อการสร้างระบบใบอนุญาตที่ซื้อขายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการนำมาผูกกับ carbon credit ว่า แทนที่จะให้ผู้ประกอบการลดการก่อมลพิษไปอย่างแท้จริง การสามารถนำใบอนุญาตก่อมลพิษไปขาย ได้ ก็เท่ากับไม่ได้ลด การก่อมลพิษที่แท้จริง และที่แย่ไปกว่านั้นคือ ในการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการยัง อาจมีการบิดเบือนข้อเท็จจริง อีกด้วย เช่น ผู้ประกอบการอ้างว่าตนได้เปลี่ยนระบบการผลิตให้เป็นมิตรต่อ สิ่งแวดล้อม แต่หากไม่มีการตรวจสอบอย่าง เข้มงวด ก็อาจจะเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตขึ้นได้

อวนลาก เป็นต้น การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจทำได้ทั้งในฐานะปัจเจกบุคคล เช่น แต่ละคนลดการใช้ถุงพลาสติก หรืออาจจะดำเนินการเป็นชุมชน เช่น การดูแลเหมืองฝาย และการจัดการป่าชุมชน ซึ่งเป็นรูปแบบของการดำเนินการโดยส่วนรวม เนื่องจากการกระทำแบบเดี่ยวเพียงลำพัง ไม่สามารถแก้ปัญหาที่ระบบที่ใหญ่กว่านั้นได้ เช่น การหันมาใช้ขวดน้ำของตัวเอง และใช้การเติมน้ำ แทนที่จะซื้อน้ำ จากขวดน้ำพลาสติกใช้เป็นครั้งแล้วก็ทิ้ง แต่ระบบของสังคมก็ต้องเอื้ออำนวยด้วย เช่น การมีผู้นำสาธารณะที่สะอาด ปลอดภัยให้คนทั่วไปได้เติมน้ำได้ รวมไปถึงระบบของสังคมด้วย เช่น การกำหนดนโยบายทางการเมือง (Political Will) ให้เอื้อกับพฤติกรรมในการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วย

ดังนั้นภายใต้หลักการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนี้มีหลักการสนับสนุนในหลายด้าน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ ได้แก่ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการแสดงความคิดเห็นและจัดทำแผนรวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินการ และสุดท้ายหากมีการทำลายทรัพยากรสิ่งแวดล้อมประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยดำเนินการฟ้องร้องให้หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ต้องดูแลรับผิดชอบให้ดำเนินการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้น ได้ด้วย

แนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอันเป็นกลยุทธ์ในการจัดการที่มีประสิทธิภาพคือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยพื้นฐานจากการบูรณาการซึ่งหมายถึงการคำนึงถึงผลให้รอบด้าน การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการมีมิติที่หลากหลายทั้งที่เป็นทางการจากหน่วยงานรัฐ ส่วนกลางและท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชนตามธรรมชาติทั้งจากการรับรู้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อความเข้าใจในขณะเดียวกันก็เป็นผู้ให้ข้อมูลแก่หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการด้วย

การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนสามารถนำเอาความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนถึงภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะเป็นผู้ที่ดำเนินการได้ดีที่สุด หากมีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานของการอนุรักษ์ทำให้ลดภาระเกี่ยวกับกำลังคนภาครัฐ ดังนั้นหากจะให้ชุมชนเป็นผู้พิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Stewardship) ความสำคัญคือให้ชุมชนนั้นเห็นความจำเป็นและได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม เช่น สภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ทรัพยากรธรรมชาติกลับดีขึ้น ระบบนิเวศน์และความ

หลากหลายทางชีวภาพ ส่งผลต่อการดำรงชีวิตของชุมชนรวมไปถึงชุมชนที่พึ่งพิงอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและร่วมดำเนินการ

ทั้งนี้การจัดการดังกล่าวต้องคำนึงถึงความหลากหลายของชุมชนที่อาจมีวิธีการที่แตกต่างกัน ดังนั้นระบบกฎหมายต้องเปิดโอกาสให้มีความยืดหยุ่นในการจัดการโดยการยอมรับกฎเกณฑ์ในการจัดการตามวิถีชุมชนด้วย ดังนั้นในสังคมหนึ่งอาจมีระบบกฎหมายที่เข้ามาจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้หลายระดับ (Legal Pluralism) วิธีการอาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายคือการจัดการแบบมีส่วนร่วมและทำให้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมมีความอุดมสมบูรณ์

2.4.2.5 หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)

หลักความรับผิดชอบในขอบเขตของการจัดการสิ่งแวดล้อม คือ แนวคิดที่อธิบายถึงกรณีที่เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมขึ้นต้องมีผู้ที่รับผิดชอบที่จะชดเชยความเสียหายนั้นพร้อมกับการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนมา ซึ่งแม้ว่าในทางกฎหมายจะมีหลักกฎหมายเรื่องความรับผิดในมูลละเมิดอยู่แล้ว แต่ในหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ตระหนักถึงข้อจำกัดของละเมิดยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายละเมิดซึ่งเป็นกฎหมายภายในอาจไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับความรับผิดที่มีมิติข้ามพรมแดนของรัฐได้

เบื้องต้นหลักความรับผิดชอบนี้เริ่มจากทฤษฎีความผิด (Fault Theory) ในกฎหมายละเมิดที่กำหนดให้ผู้ที่กระทำหากเป็นการจงใจ หรือประมาทเลินเล่อถือว่ามีความผิดและต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการกระทำหรือการละเลยไม่กระทำเมื่อมีหน้าที่หลักกฎหมายละเมิดต่อมาขยายขอบเขตของความรับผิดชอบมาสู่ทฤษฎีรับภัยหรือรับผิดทั้งที่ไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อ (No Fault Theory) แต่เพราะเป็นผู้อยู่ในฐานะบางอย่าง เช่น เป็นนายจ้าง หรือเป็นผู้ประกอบการที่ได้ผลกำไรจากการประกอบการนั้น (Product Liability) และทฤษฎีล่าสุดของกฎหมายละเมิด คือ ความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability)²⁹ ที่เมื่อดำเนินการในสิ่งที่เสี่ยงอันตรายหรือผลของความเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้นร้ายแรงและส่งผลกระทบในวงกว้างกฎหมาย

²⁹ ในปัจจุบันมีคำอธิบายเพิ่มเติมจากมุมมองทางสิ่งแวดล้อม เรียกว่าหลักความรับผิดเด็ดขาดที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมว่า Absolute Responsibility Principle in Environmental System –re St. Ulfah, “The Absolute Responsibility Principle in Environmental Environment System” IOP Conference Series: Earth and Environmental Science 175 (2018).

กำหนดให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตราย เช่น สารเคมีที่อาจระเบิดได้หรือธาตุกัมมันตรังสี เป็นต้น

แต่เนื่องจากหลักกฎหมายละเมิดมีข้อจำกัดในเรื่องภาระการพิสูจน์ที่โดยทั่วไปผู้กล่าวอ้างต้องเป็นผู้นำสืบ เว้นแต่เป็นกรณีความรับผิดชอบเด็ดขาดรวมไปถึงข้อจำกัดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลว่าต้องแสดงให้เห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมาจากการกระทำของผู้ละเมิด ซึ่งเป็นไปได้ยากและอาจมีค่าใช้จ่ายสูงในการดำเนินการในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงได้กำหนดแนวทางสำหรับผู้ประกอบการว่าควรมีความรับผิดชอบในการดำเนินกิจการของตนเอง การแสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากระบบการผลิตของผู้ประกอบการทั้งภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมนั้น

หลักการในเรื่องนี้เริ่มจากการกำหนดแนวทางให้เป็นเครื่องจูงใจ³⁰ ให้มีการวางแผนการตัดสินใจ และกำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมโดยการหารือร่วมกับลูกจ้างและชุมชนว่าจะมีกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมรับผิดชอบต่อทุกคนที่เกี่ยวข้อง ทั้งลูกจ้าง ผู้บริโภคและสังคมเพื่อเป็นผู้ประกอบการที่ดำเนินการอย่างมีธรรมาภิบาลเครื่องมือในการสร้างแรงจูงใจนี้ ได้แก่ การลดหย่อนภาษี และการออกใบอนุญาตประกอบการพิเศษให้ เพื่อเป็นผู้ประกอบการที่ดีเด่นกว่าผู้ประกอบการทั่วไปรวมถึงระบบการควบคุมทางการเงิน (Auditing) ที่แหล่งทุนจะกำหนดให้ผู้รับการสนับสนุนดำเนินกิจการอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น การลดของเสียจากกระบวนการผลิต (Zero Waste or Safe Waste) โดยการตรวจสอบบัญชีและรายงานผลการดำเนินการเป็นต้น และที่นิยมในปัจจุบันคือการดำเนินกิจการที่รับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility – CSR) คือ ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กร หมายถึงการดำเนินกิจการภายใต้หลักจริยธรรมและการบริหารจัดการที่ดีที่ให้ความสำคัญแก่ลูกจ้าง มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัยและลดการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุดรวมไปถึงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น กลไกทางกฎหมายที่กล่าวมานี้เป็นรูปแบบของแรงจูงใจที่อาจมีมาตรการบังคับที่ไม่เด็ดขาด (Soft Law) และจัดอยู่ในรูปแบบของการสมัครใจในการควบคุมกิจการด้วยกฎเกณฑ์ของตนเอง (Self-Regulation) ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยแรงผลักดันจากสังคม เช่น พลัง

³⁰ Agenda 21, Chapter 30, Principle 7, 8, and 9(1992).

ของผู้บริโภคที่จะหันไปสนับสนุนผู้ประกอบการที่ดำเนินกิจการอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงโครงสร้างของรัฐในการสนับสนุนให้กิจการเหล่านี้สามารถดำรงอยู่รอดได้

นอกจากในการประกอบธุรกิจและอุตสาหกรรมการผลิตแล้วหลักความรับผิดชอบยังได้ครอบคลุมถึงหน้าที่ของบุคคลทุกคนที่จะต้องร่วมกันในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมร่วมกันเพราะถือว่าเราทุกคนอยู่ร่วมกันเมื่อแต่ละคนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทุกคนต้องกินต้องใช้ ในขณะที่เดียวกันทุกคนก็ต้องการอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี ดังนั้นทุกคนจึงมีหน้าที่ต้องดูแลสิ่งแวดล้อมด้วยกัน (Common Responsibility) ความรับผิดชอบร่วมกันนี้คาดหวังให้ทุกระดับนับตั้งแต่รัฐในทุกรัฐไม่ว่าจะเป็นที่ใดก็ตามแต่ในเมื่อความจริงรัฐแต่ละแห่งมีความสามารถต่างกันระดับการพัฒนาแตกต่างกัน ดังนั้นศักยภาพและการจะให้ความร่วมมือก็ย่อมต่างกันไปด้วย หลักการในเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่ต่างกัน (Common But Differentiated Responsibility – CBDR) ที่มีการริเริ่มหลักการนี้อย่างเป็นทางการในการประชุมที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ในปี 1992³¹ หลักการนี้ได้รับรองในข้อตกลงระหว่างประเทศต่อมา เช่น ในพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol, 1997) และพิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol) อย่างไรก็ตามหลักการนี้ยังมีหลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกาที่ยังไม่ยอมให้สัตยาบันและยังคงถกเถียงกันในเวทีระหว่างประเทศ

2.4.2.6 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม เริ่มต้นจากองค์การสหประชาชาติ เมื่อ พ.ศ. 2526 ได้จัดตั้งสมัชชาโลก ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Brundtland Commission) ทำการศึกษาและเผยแพร่ในรายงาน ชื่อ Our Common Future เพื่อเรียกร้องให้สังคมโลกได้ตระหนักถึงทิศทางของการพัฒนาที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง และเสนอแนะให้เปลี่ยนวิถีทางในการพัฒนาให้คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและข้อจำกัดของธรรมชาติให้มากขึ้นและได้เสนอทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นในการประชุมทางด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาต่อมาในที่ประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development : UNCED) หรือที่ เรียกว่า Earth Summit เมื่อ พ.ศ 2535 และนานาชาติทั่วโลกได้ลงนามรับรอง

³¹ United Nations Conference on Environment and Development – UNCED), Rio de Janeiro (1992).

ในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) กำหนดแนวทางในการพัฒนาว่า “การพัฒนาเศรษฐกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความสำคัญคุ้มครองฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อผลประโยชน์ของคนในรุ่นต่อไป” และในปี พ.ศ. 2545 มีการประชุมโดยเฉพาะในการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development : WSSD) กำหนดกรอบการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs 2015) ว่าในปี พ.ศ. 2558 ประเทศต่างๆ ในโลกจะมุ่งเป้าหมายของการพัฒนาไปในทิศทางอย่างไรรวมถึงให้การสนับสนุนประเทศที่กำลังพัฒนาให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้ร่วมกัน และในปัจจุบันเป้าหมายของการพัฒนาในชุดใหม่ คือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) โดยมีเป้าหมายว่าภายในปี 2030 การพัฒนาของโลกจะต้องไปสู่ ทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาที่ระบุไว้ 17 ข้อ³²

ในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้มีแผนปฏิบัติการเฉพาะด้าน ได้แก่ การจัดการน้ำและสุขภาพ การมีพลังงานที่สะอาดในทุกพื้นที่และทุกคนเข้าถึงได้ การเตรียมความพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางบก เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนจากความพยายามเหล่านี้รวมถึงแรงกดดันจากองค์กรระหว่างประเทศรวมทั้งแหล่งทุนเพื่อการพัฒนาต่างๆ เป็นแรงจูงใจและกรอบการพัฒนาให้ผู้ประกอบการและภาครัฐต้องดำเนินการ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ก็ต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้

อย่างไรก็ดีการดำเนินการนี้หากมองจากมุมมองทางด้านกฎหมายยังถือเป็น Soft Law หรือแรงจูงใจในการดำเนินการและเป็นภาพลักษณ์ของผู้ประกอบการ (Positive Effect) ยังคงเป็นหลักการอย่างกว้างเท่านั้น แนวการปฏิบัติขององค์กรที่นับว่าก้าวหน้ากว่าและมีสภาพบังคับที่เข้มแข็งกว่าองค์กรอื่น คือ องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) เป็นองค์กรระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่นับเป็นกลุ่มที่ชัดเจนในการกำหนด

³² เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย, “The Global Goals for Sustainable Development,” (2015) website: <https://www.un.or.th/globalgoals/th/the-goals/>

แนวทางของการประกอบธุรกิจที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม³³ ที่นับเป็นเอกสารทางกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ อันมีผลบังคับใช้ เช่น การกำหนดหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายค่างที่ได้กล่าวไปข้างต้น

สำหรับกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย การกำหนดเป็นกรอบเพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนนับว่าเป็นกลไกที่เสริมให้ผู้ประกอบการมีแนวทางที่รัฐสนับสนุนเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่ง เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาเท่านั้น เท่าที่ทำได้คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต้องกำหนดการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้อย่างชัดเจนกับหน่วยงานของรัฐก่อนจึงจะสามารถนำพาให้ภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับรัฐปฏิบัติตามในความเป็นจริงมีผู้ประกอบการบางแห่งสามารถนำแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนไปใช้บังคับกับองค์กรของตนเองได้ผลเป็นอย่างดี

2.4.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและการลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อม

2.4.3.1 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในการพิจารณาคดีศาลจำเป็นต้องทราบข้อเท็จจริงเพื่อใช้ประกอบการวินิจฉัยคู่ความ แต่ละฝ่ายจึงต้องแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันข้อเท็จจริง ซึ่งตามกฎหมายนั้นมีระบบการค้นหา ข้อเท็จจริง อาจแบ่งได้ 2 ระบบ คือ ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) และระบบไต่สวน (Inquisitorial System) โดยทั้งสองระบบนี้มีระบบการพิจารณาและวิธีการสืบพยานที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

1) ระบบกล่าวหา (Accusatorial หรือ Adversary)

เป็นระบบที่ใช้กันอยู่ในประเทศที่ระบบกฎหมายเป็น Common Law เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ระบบนี้สืบเนื่องมาจากการที่บุคคลคนหนึ่งนำเรื่องราวมาฟ้องร้องว่ากล่าวบุคคลอีกคนหนึ่งต่อผู้มีอำนาจเพื่อให้ผู้มีอำนาจชำระคดีแก่ตน เช่น ในราชอาณาจักรอังกฤษเมื่อ 800-900 ปี ที่ผ่านมามีวิธีการแสวงหาความจริงโดยใช้วิธีพิจารณาที่อาศัยเพลิง อาศัยน้ำ หรืออาศัยการต่อสู้ด้วยอาวุธ วิธีพิจารณาทั้งสามนี้เกิดขึ้นเพราะชาวอังกฤษในสมัยนั้นเชื่อถือและมีความศรัทธาในพระผู้เป็นเจ้าและเชื่อมั่นว่าผู้บริสุทธิ์หรือผู้สุจริตเท่านั้นที่พระผู้เป็นเจ้าจะคุ้มครองหากผู้ใดไม่บริสุทธิ์แล้วพระเจ้าย่อมจะลงโทษผู้นั้นให้มีอันเป็นไปต่าง ๆ³⁴ ดังนั้นการพิจารณาชี้ขาดว่าฝ่ายใดผิดหรือ

³³ OECD Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Principles, 1972.

³⁴ Theodore Plucknett, *A Concise History of the Common Law*, n.p. (1956), pp. 114-118.

ฝ่ายใดถูกจึงมิได้อยู่ที่การนำพยานมาพิสูจน์ความจริงแต่สำคัญอยู่ที่ว่าฝ่ายใดจะเป็นผู้ปฏิบัติตามกฏ กติกาซึ่งผู้พิพากษาวางไว้ได้ครบถ้วนมากกว่ากัน³⁵

สาระสำคัญของการพิจารณาในระบบนี้ คือ ผู้ชำระความต้องวางตัวเป็นกลางจริงๆ เพื่อควบคุมให้คู่ความทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามกฏอย่างเคร่งครัด ดังนั้น เมื่อต่อมาวิธีพิจารณาได้ วัฒนาการจากการอาศัยเพลิง น้ำ หรือการต่อสู้มาเป็นการพิสูจน์ข้อเท็จจริงโดยพยานหลักฐาน และ กติกาการดำเนิน ลุยไฟ หรือการต่อสู้กันกลายมาเป็นกฏเกณฑ์การนำพยานเข้าสืบร่องรอยเดิมอันเป็น เอกลักษณะของระบบนี้ก็คงปรากฏอยู่คือผู้พิพากษาต้องวางตัวเป็นกลางเคร่งครัดจะเอนเอียงเข้ากับ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้และอำนาจของศาลในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือตัดพยานก็มีจำกัดหรือแทบไม่ มีเลยต้องปล่อยให้คู่ความดำเนินคดีหาพยานหลักฐานเต็มที่และหลักเกณฑ์ในการที่จะนำ พยานหลักฐานอย่างไรมาพิสูจน์ได้หรือไม่ได้เป็นไปโดยเคร่งครัด มีบทตัดพยานที่เด็ดขาด เพื่อมิให้ พยานที่ต้องห้ามเข้าสู่สำนวนความเท่ากับเป็นการไม่สืบพยานนั้นเลย³⁶ ทั้งนี้เพื่อมิให้ทั้งสองฝ่าย ได้เปรียบหรือเสียเปรียบกัน ดังนั้นระบบกล่าวหาจึงเป็นระบบที่วิธีการชำระความเป็น ไปในทางที่มี โจทก์มีจำเลยผู้ชำระตั้งตนเป็นกลางคอยดูแลให้ทั้งสองฝ่ายได้ดำเนินคดีของตนไปตามกฏเกณฑ์ที่ ได้วางขึ้นไว้โดยเคร่งครัด

ในระบบกล่าวหาถือหลักว่าศาลหรือผู้พิพากษาเปรียบเสมือนกรรมการของการต่อสู้คดี ที่จะต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด การพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่างๆเป็นหน้าที่ของคู่ความซึ่งจะต้อง ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือตามที่ศาลสั่ง ระบบกล่าวหาถือว่าการพิสูจน์ เป็นของคู่ความ (Burden of Proof) ถ้าคู่ความฝ่ายใดไม่พิสูจน์ข้อเท็จจริงใดซึ่งตนมีภาระหรือหน้าที่ กี่ยวข้องในประเด็นข้อนั้น³⁷

ระบบกล่าวหา มีลักษณะสำคัญสามประการที่จะกล่าวสรุปได้ดังนี้ ประการแรกศาลมี บทบาทจำกัดเพียงเป็นผู้ตัดสินคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือช่วยคู่ความฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งแสวงหาพยานหลักฐาน การดำเนินการพิจารณามีกฏเกณฑ์ที่ละเอียดและมีความเคร่งครัด

³⁵ เข็มชัย ชุตินวงศ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2551), น. 3.

³⁶ จรัญ ภักดีชนากุล, “บทตัดพยานบอกเล่าในกฎหมายไทย,” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์, เล่มที่ 6, ปีที่ 3, น. 1-2(2554).

³⁷ พรเพชร วิชิตชลชัย, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรม สึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2552), น. 5.

อย่างมาก ศาลใช้ดุลพินิจได้น้อยการยกฟ้องโดย Technicality มาก อีกประการคือ โจทก์และจำเลยที่เป็นคู่ความมีบทบาทสำคัญเป็นคู่ต่อสู้ซึ่งกันและกันเห็นได้ชัดในคดีอาญาศาลจะไม่ช่วยโจทก์แสวงหาพยานหลักฐาน ดังนั้นบางครั้งศาลอาจยกฟ้องทั้งๆที่ปรากฏว่าจำเลยกระทำผิดก็ได้ และประการสุดท้ายในระบบกล่าวหา มีกฎหมายเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดมากศาลมีโอกาสใช้ดุลพินิจได้น้อย มีบทตัดพยานเด็ดขาดไม่ยอมให้ศาลรับพยานนั้นเข้าสู่สำนวนความเลย นอกจากนี้การใช้คำถามในการซักถาม ถามค้านก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัด³⁸

2) ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

ระบบไต่สวนมีที่มาจากอิทธิพลวิธีการชำระความของผู้มีอำนาจในศาสนาโรมันคาทอลิก ในวงการศาสนาคริสต์นั้นเมื่อผู้มีอำนาจปกครองดูแลได้ทราบว่ามีกรกระทำผิดหรือการกระทำอันมิชอบเกิดขึ้นในสังคมของตน ผู้มีอำนาจปกครองจะต้องไต่สวนค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีผู้เสียหายหรือบุคคลอื่นมากล่าวหาหรือไม่ และการค้นหาตัวผู้กระทำความผิดก็ไม่ใคร่มีหลักเกณฑ์ในการไต่สวนหรือวิธีพิจารณาเคร่งครัด เพราะมุ่งแต่จะเอาผลที่จะได้รู้ถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมากกว่า³⁹ จึงอาจมีการใช้วิธีทรมานจำเลยด้วยประการต่างๆ เพื่อให้จำเลยยอมรับสารภาพและเล่าข้อเท็จจริงทั้งหมดให้ผู้ชำระความฟัง การพิจารณาอาจกระทำลับหลังจำเลย กล่าวคือ การสืบพยานอาจทำโดยจำเลยไม่มีโอกาสรู้เห็นก็ได้เพราะถือว่าผู้ชำระความสามารถให้ความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิให้จำเลยอยู่แล้ว⁴⁰ ระบบนี้มีอิทธิพลอยู่ในภาคพื้นยุโรป ซึ่งเดิมเคยตกอยู่ใต้อิทธิพลของสันตะปาปา แห่งกรุงโรม และต่อมาก็มีบทบาทสำคัญในประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรปที่ระบบประมวลกฎหมาย เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฯลฯ ต่อมาเมื่อระบบการทรมานจำเลยหมดไปและนักกฎหมายเริ่มค้นหาข้อเท็จจริงโดยทางพยานหลักฐานระบบนี้ก็คลี่คลายไปในทางค้นหาความจริงโดยมีการนำพยานมาสืบ แต่ยังคงเอกลักษณ์เดิมอยู่คือศาลมีหน้าที่ค้นหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่างๆ ทั้งที่คู่ความนำมาเสนอต่อศาล หรือศาลเห็นสมควรเรียกมาสืบเอง และไม่มีการทรมานจำเลยวางระเบียบการ

³⁸ เข็มชัย ชุตินวงศ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, 2551), น. 3.

³⁹ ประมูล สุวรรณศร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, 2526), น. 2.

⁴⁰ ชาวลีส โสภณวัต, “กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริงหรือ,” คุณพาน, เล่มที่ 28, ปีที่ 6, น. 38 (2524).

สืบพยาน หรือไม่มีบทคัดพยาน โดยเคร่งครัดว่าพยานประเภทนี้รับฟังได้พยานประเภทนี้รับฟังไม่ได้ ดังนั้นศาลมักจะรับพยานหลักฐานทุกชั้นเข้าสู่สำนวนความ และจะไปพิจารณาละเอียดตอน ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่าพยานชั้นใดควรมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด⁴¹

ในระบบไต่สวนถือว่าหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริงหรือภาระการพิสูจน์เป็นของศาล ศาลมีบทบาทสำคัญในการที่จะสืบพยานหรือดสืบพยานใดก็ได้ถึงแม้คู่ความจะมีสิทธินำเสนอพยานหลักฐานต่อศาลแต่ศาลก็สามารถสั่งให้มีการสืบพยานเพิ่มเติมได้อีกวิธีปฏิบัติในการถามพยานก็จะให้ศาลเป็นผู้ซักถามก่อนแล้วคู่ความค่อยซักถามภายหลังในระบบไต่สวนนี้กฎหมายลักษณะพยานไม่ค่อยมีบทบาทสำคัญนักส่วนมากบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายวิธีพิจารณาความ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีบทคัดพยานหรือกฎที่ห้ามนำเสนอพยานหลักฐานที่เข้มงวดส่วนใหญ่ศาลจะรับฟังพยานหลักฐานทุกประเภท เว้นแต่พยานหลักฐานนั้นไม่เกี่ยวข้องกับคดีอย่างไรก็ตามศาลมีอำนาจอย่างกว้างขวางที่จะใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานที่เสนอมาโดยคู่ความและดุลพินิจนี้มักถูกโต้แย้งไม่ได้ (Unreviewable) นอกจากการรับฟังพยานหลักฐานที่เสนอมาโดยกว้างขวางแล้วศาลยังมีดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานอย่างเต็มที่⁴²

ระบบไต่สวนมีลักษณะสำคัญ สามารถที่จะกล่าวสรุปได้ดังนี้⁴³ คือ ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดีมีอำนาจที่จะสืบพยานเพิ่มเติมหรือดสืบพยาน ทั้งนี้เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงใกล้เคียงความจริงมากที่สุด การกำหนดระเบียบวิธี (Technicality) เกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อยศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางและยืดหยุ่นได้มากและการพิจารณาคดีโดยเฉพาะในคดีอาญาจะมีลักษณะการดำเนินการระหว่างศาลกับจำเลยโจทก์จะไม่ใคร่มีบทบาทสำคัญนักเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นคว้าหาพยานหลักฐาน ส่วนระดับของความช่วยเหลือที่โจทก์กับศาลจะร่วมมือกันมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระบบของแต่ละประเทศ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส พนักงานอัยการอาจขึ้นนั่งซักถามพยานบนบัลลังก์เคียงคู่ผู้พิพากษาได้⁴⁴ ในระบบไต่สวนมักจะไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะไม่มีบทคัดพยาน (Exclusionary rule) ที่

⁴¹ เจ็มซัย ชุตติวงศ์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 46*, น. 1-2

⁴² พรเพชร วิชิตชลชัย, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2552), น.5.

⁴³ เจ็มซัย ชุตติวงศ์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 46*, น.2.

⁴⁴ ประมุข สุวรรณศรี, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 50*, น.3.

เด็ดขาดแต่จะเปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดมาสู่ศาลได้และศาลก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง

2.4.3.2 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะต้องมีรูปแบบของการฟ้องร้องและดำเนินคดีที่มีลักษณะแตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญาทั่วไปซึ่งในหัวข้อนี้จะได้กล่าวอธิบายถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่หลายประเทศทั่วโลกได้มีการนำทฤษฎีดังกล่าวมาใช้ เช่น ราชอาณาจักรอังกฤษ สหรัฐอเมริกา

1) หลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suits)

หลักการฟ้องคดีโดยประชาชนเป็นหลักการที่รับมาจากราชอาณาจักรอังกฤษโดยมีแนวคิดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการฟ้องคดีได้เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งยังพัฒนามาจากหลัก Qui tam Actions ที่จะมีการให้รางวัลแก่ผู้ที่แจ้งข่าวการกระทำความผิด หากว่าเมื่อแจ้งข่าวให้รัฐทราบแล้ว แต่รัฐไม่มีการดำเนินการใดๆกับผู้กระทำความผิด ผู้แจ้งข่าวนี้สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ด้วยตนเอง⁴⁵ เดิมทีนั้นการฟ้องคดีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะเป็นเรื่องของการฟ้องกันด้วยเหตุเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) และรบกวนการครอบครอง (Trespass) โดยมุ่งคำนึงถึงแต่การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายรายหนึ่งรายใดหรือหลายรายเท่านั้น มิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณะโดยผู้ที่มีสิทธิในการฟ้องคดีตามหลักกฎหมายในเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญนั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงเท่านั้น⁴⁶ ต่อมาแนวคิดในเรื่องทรัสต์ต่อมหาชน (Public Trust Doctrine) ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งหลักการดังกล่าวนี้มีที่มาจากกฎหมายโรมันที่ว่า “ทรัพย์สินและทรัพยากรบางประการที่เป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน เช่น อากาศ พื้นน้ำ ป่าไม้และธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งที่รัฐบาลเก็บรักษาเป็นทรัสต์ไว้ให้แทนมหาชน” ดังนั้นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่

⁴⁵ Barton H. Thompson, Jr, The Continuing Innovation of Citizen Enforcement, (University of Illinois Law Review, 2000), pp.195-196.

⁴⁶ ประพจน์ กล้ายสุบรรณ, “แนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, น.28(2550).

ทรัพยากรธรรมชาติ นั้นย่อมกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของมหาชน⁴⁷ โดยถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิในการที่จะปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นได้ ดังนั้น ประชาชนทุกคนเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติจึงยอมให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องเอกชนหรือหน่วยงานรัฐ เดิมผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรใช้หลักกฎหมายอาญา คือ ต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายเท่านั้น หลักการนี้นำมาบัญญัติเป็นกฎหมาย Michigan Environmental Protection Act of 1970 ยินยอมให้ประชาชนในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของสังคมสามารถฟ้องเอกชนหรือหน่วยงานรัฐได้ต่อมาได้รับการยอมรับในกฎหมาย The Natural Resources Management Act ในการให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายทั้งทางแพ่งและทางอาญาในคดีทำลายทรัพยากร

เนื่องมาจากทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษย์ดังนั้นเมื่อทรัพยากรธรรมชาติเกิดความเสื่อมโทรมหรือเกิดภาวะมลพิษขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อมนุษย์ไม่ใช่ส่งผลกระทบต่อเฉพาะบุคคลหนึ่งบุคคลใดเท่านั้นจึงเป็นเหตุผลที่ว่าทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ต่อไป และเรียกร้องมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดมาทำลายสิ่งแวดล้อมให้เสียไปด้วย⁴⁸ ซึ่งหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suits) นี้เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง แม้ว่าตนนั้นจะมิได้เป็นผู้เสียหายโดยตรงก็ตาม แต่ในเมื่อมีการกระทำ ความผิดเกิดขึ้นตนก็มีสิทธิที่จะเข้ามาดำเนินคดีได้เอง ซึ่งหลักการนี้มีวิวัฒนาการมาจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่ว่าผู้มีอำนาจฟ้องคดีจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าสิทธิของตนถูกระทบกระเทือนอย่างไรและได้รับความเสียหายอย่างไร และผู้ที่จะมีอำนาจในการฟ้องคดีนั้นจะต้องเป็นบุคคลตามกฎหมาย⁴⁹ ซึ่งตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกานั้น มีการนำเอาหลักการนี้มาใช้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและยังเป็นการเปิดโอกาสให้

⁴⁷ มนตรี ศรีเอี่ยมสะอาด, “การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม.งานเอกสารวิชาการหลักสูตรผู้บริหาร กระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ศ.) รุ่นที่ 10 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม,” น.5(2550).

⁴⁸ ศิริรัตน์ รัตนพันธุ์, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2543), น.29.

⁴⁹ ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ, *อ่างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 57, น.34.

ประชาชนได้ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมอีกด้วย⁵⁰ โดยหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนนั้นมีเงื่อนไขในการฟ้องคดี คือ ประการแรก ต้องมีความเสียหายเกิดขึ้น ประการที่สอง ต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล ประการที่สาม ต้องเป็นเรื่องที่ศาลอาจเยียวยาให้ได้ หากว่าเป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นนี้แล้วประชาชนก็ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีดังกล่าวนี้ได้ด้วยตนเอง แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะยึดถือหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ หมายความว่ารัฐเท่านั้นที่จะมีสิทธิในการดำเนินคดีได้สำหรับประชาชนโดยทั่วไปนั้น ไม่อาจจะฟ้องร้องดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาก็ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะฟ้องคดีได้ในสองกรณีคือการฟ้องหน่วยงานของรัฐและการฟ้องผู้ก่อให้เกิดมลพิษ กล่าวโดยสรุปหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suits) เป็นหลักการที่กำหนดขึ้นให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการฟ้องหน่วยงานรัฐหรือผู้ก่อมลพิษหรือผู้กระทำการใดๆที่ฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนที่ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีได้ อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีโดยประชาชนตาม The National Environmental Policy Act (NEPA) ไม่ใช่เป็นการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายแต่หลักๆแล้วเป็นการฟ้องหน่วยงานรัฐให้ดำเนินการบังคับกับผู้ก่อมลพิษหรือการดำเนินคดีอาญากับผู้ก่อมลพิษเป็นหลัก นอกจากนี้หลักการนี้ยังขยายไปยังนิติบุคคล สมาคม มูลนิธิ หรือกลุ่มบุคคลที่จะใช้สิทธิในการฟ้องคดีแม้จะไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องแต่ก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีในฐานะตัวแทนผลประโยชน์ของสมาชิกดังกล่าวฟ้องคดี

2) หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action)

การดำเนินคดีแบบกลุ่ม Class Action มีวิวัฒนาการมาจากหลักยุติธรรม (Equity)⁵¹ เพื่อใช้กับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีที่มีจำนวนผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีมีจำนวนมาก เพราะการที่จะเข้ามาเป็นคู่ความเพื่อเข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีพร้อมกันนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิบัติได้โดยสะดวก⁵² เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการซ้ำซ้อนในการฟ้องคดีประหยัด

⁵⁰ รชต สว่างจิตต์, “มาตรการที่เหมาะสมในการลงโทษนิติบุคคลที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550), น. 94-95.

⁵¹ Milton D. Green, *Basic Civil Procedure*, (USA: The Foundation Press, Inc, 1972), pp. 80.

⁵² Carrington D. Paul and Babecok Allen Barbara, *Civil Procedure: Cases and Comments on the Process of Adjudication*, (California: Little, Brown, 1977), pp. 1174.

ค่าใช้จ่าย ประหยัดเวลา และผลของการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินมีผลผูกพันร่วมกันและเป็นการขจัดปัญหาที่เกิดแก่ผู้เสียหายคนอื่นๆที่แยกฟ้องต่างหากโดยอาจจะมีเหตุเนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องเขตอำนาจศาลหรือเพราะเหตุบุคคลเหล่านั้นไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนมีอยู่นอกจากนี้การดำเนินคดีแบบกลุ่ม Class action ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะรวบรวมข้อเรียกร้องรายย่อยเพื่อให้สามารถยื่นข้อเรียกร้องของตนเข้ามาในศาลได้⁵³

การดำเนินคดีแบบกลุ่ม Class Action ผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกของกลุ่มเพื่อดำเนินคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียร่วมกัน คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสียร่วมกัน” (Common Interest) ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงผู้หนึ่งจะต้องรับผิดชอบร่วมกันหรือเป็นเจ้าของนี้หรือลูกหนี้ร่วมแต่เป็นการที่คนกลุ่มหนึ่งมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการที่ตนถูกโต้แย้งสิทธิในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำเดียวกันจึงสมควรที่จะฟ้องคดีเข้ามาด้วยกัน เพื่อศาลจะได้ตัดสินและมีคำพิพากษาไปในคราวเดียวกัน⁵⁴เมื่อผู้เสียหายมีจุดมุ่งหมายเดียวกันและยินยอมให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้แทนในการฟ้องคดีและยอมรับผลอันนั้นถือว่ากรณีที่ผู้แทนในการฟ้องคดียอมเป็นไปไม่ได้โดยไม่ขัดต่อหลักความยุติธรรมแต่อย่างใด อีกทั้งการดำเนินคดีแบบกลุ่ม Class Action ในบางกรณียังช่วยให้กฎหมายสารบัญญัติสามารถบังคับได้ตามวัตถุประสงค์ของการร่างกฎหมายแต่ละฉบับอีกด้วย⁵⁵

การดำเนินคดีแบบกลุ่ม Class Action ของสหรัฐอเมริกา บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้กับกรณี Class Action กำหนดไว้ใน Federal Rules of Civil Procedure คือ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของสหรัฐอเมริกาซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ 23 (a) ของ Federal Rules of Civil Procedure ซึ่งมีแนวคิดมาจากการให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาในฐานะส่วนตัว และในฐานะตัวแทนของผู้อื่นที่มีผลประโยชน์ร่วมกันอันเป็นวิธีการที่ต้องการรวมผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจำนวนมากจากมูลเหตุแห่งคดีเดียวกันเข้ามาให้มีการพิจารณาอย่างเดียวกันทำให้คดีในศาลลดน้อยลงทำให้มีการเรียกร้องเพียงเล็กน้อยสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ก่อนให้เกิดความสะดวกแก่ผู้เสียหายที่ไม่ต้องเข้าปกป้องผลประโยชน์ของตนเองเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีผู้แทนในการดำเนินคดีและกำหนดคุณสมบัติของการเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีไว้

⁵³ ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 57*, น.36.

⁵⁴ ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 57*, น.36.

⁵⁵ Thomas D. Rowe, Jr, *Development in Law Class Action*, Harvard Law Review, 3. (1972),

ด้วย นอกจากนี้ยังทำให้โจทก์หรือจำเลยไม่ต้องมาดำเนินคดีหลายครั้งอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติยศ และทำให้ธุรกิจหยุดชะงักและผลของคำพิพากษาของศาลก็มีผลผูกพันต่อสมาชิกของกลุ่มทุกคน⁵⁶

3) หลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice)

หลักการทางกฎหมายดังที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเนื้อหาของกฎหมายในหลายเรื่อง เช่น สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นต้น เป็นหลักการที่เรียกว่ากฎหมายสารบัญญัติ (substantive law) คือ กฎหมายในเชิงเนื้อหาที่อธิบายถึงข้อกฎหมายต่างๆ ในขณะที่เดียวกัน กระบวนยุติธรรมก็สำคัญเช่นเดียวกันที่จะทำให้บุคคลได้รับความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งหลักการในทางที่สองนี้เรียกว่ากระบวนการยุติธรรมการบังคับใช้กฎหมาย หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี (Procedural Law) คือ เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงขั้นตอนในการพิจารณาคดีในเชิงกระบวนการ หลักการทั้งสองประการนี้ต้องดำเนินไปควบคู่กัน หากมีแต่กฎหมายสารบัญญัติ แต่ไม่มีกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ การคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายย่อมไม่เกิดประสิทธิผลขึ้นในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมก็เช่นกันการพิจารณาควบคู่กันไประหว่างหลักการของกฎหมายทั้งส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระ และส่วนที่เป็นวิธีพิจารณาคดีโดยจะอธิบายจากหลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิดจากการเคลื่อนไหวของสังคม ที่เริ่มตระหนักถึงปัญหาของสิ่งแวดล้อม และเมื่อเริ่มมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเฉพาะอย่าง เช่น อากาศ น้ำ และสารเคมีอันตราย สิ่งที่เกิดขึ้นต่อมาคือการเรียกร้องให้ทุกคนในสังคมได้รับสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีอย่างเท่าเทียมกัน

จากความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ของวิถีชีวิตที่ต้องดำรงอยู่มีกระบวนการผลิตและการบริโภคในสังคมที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่เราสามารถปรับเปลี่ยนวิถีทางแบบเดิมนั้นให้คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น การสร้างให้เกิดสมดุลระหว่างการอยู่รอดของมนุษย์กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อมนุษย์และต่อสิ่งแวดล้อม

⁵⁶ ชวลิตกานต์ เกราะแก้ว, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552).

หลักการเรื่องความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมนี้จำแนกออกเป็น 2 เรื่อง ได้แก่ ความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมในเชิงเนื้อหาและความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมในเชิงกระบวนการ⁵⁷

(1) ความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมในทางเนื้อหา (Substantive Environmental Justice) โดยทั่วไปในทางเนื้อหาที่เป็นภาพรวมของกฎหมายต่างๆ ที่มีขึ้นเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนั้น มีหลักในการอธิบายที่สำคัญอยู่ 2 ประการ⁵⁸ ได้แก่ ประการแรกการรักษาสมดุลระหว่างชีวิตความเป็นอยู่ของคน และการดำรงอยู่ของ ธรรมชาติ “คนอยู่ได้ สิ่งแวดล้อมอยู่ได้” ดังนั้นการมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่หลากหลายด้านนี้ก็เพื่อให้คนมีชีวิตที่ปกติสุข แต่หากคนแสวงประโยชน์จากธรรมชาติมากเกินไปจนธรรมชาติไม่สามารถจะรองรับได้ธรรมชาติถูกทำลาย เสื่อมโทรมลงก็จะส่งผลร้ายต่อวิถีชีวิตของคน ให้อยู่ไม่ได้เช่นกัน ดังนั้นการดำรงชีวิตของคนก็ต้องคำนึงถึงการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และรักษาสมดุลให้ธรรมชาติอยู่ได้ด้วยเช่นกัน และ ประการที่สอง ความเป็นธรรมระหว่างผู้คนในสังคมด้วยตนเอง ความเสมอภาคระหว่างคนในสังคม ทั้งสองมิติ กล่าวคือ ในมิติแรกของคนที่อยู่ร่วมสมัยกันไม่ว่าจะอยู่ที่ใด มีฐานะ เพศ หรือเชื้อชาติใดก็ต้องได้รับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเสมอกัน (Intra-Generation) เช่น สิทธิในการมีน้ำที่สะอาดในการอุปโภคบริโภคเท่าเทียมกันตัวอย่างของบางพื้นที่ซึ่งชุมชนไม่มีแหล่งน้ำสะอาดใช้ ไม่มีน้ำประปาใช้ แหล่งน้ำแห่งเดียวของชุมชนปนเปื้อนมลพิษ เป็นต้น ในอีกมิติคือความเป็นธรรมระหว่างคนรุ่นนี้และคนรุ่นต่อไปในอนาคตในความเป็นจริงของสังคมคนในรุ่นปัจจุบันเป็นผู้ตัดสินใจและใช้ทรัพยากรต่างๆ หากคนเหล่านี้ใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง และไม่เหลือสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี หรือสภาพที่ไม่อาจหวนคืนกลับมาได้เอย่างเดิม คนรุ่นต่อไปในอนาคตก็จะตกอยู่ในสภาพที่ทรัพยากรเสื่อมโทรมและสูญหายไป เช่น การที่ตัดไม้ป่าสูญพันธุ์ แร่ธาตุต่างๆ หมดไป โลกร้อนขึ้น เกิดภาวะเรือนกระจก เหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อคนในรุ่นต่อไป ดังนั้นการใช้ชีวิตของคนรุ่นปัจจุบันต้องคำนึงถึงคนในรุ่นต่อไปให้เขาได้มีสิ่งแวดล้อมที่ดี เช่นนี้เรียกว่าความเป็นธรรมในระหว่างรุ่น (Inter-Generation)

(2) ความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมในเชิงกระบวนการ (Procedural Environmental Justice) ในการดำเนินการเมื่อมีเป้าหมายที่วิธีการก็ต้องดีและถูกต้องด้วย ดังนั้นในส่วนของ

⁵⁷ สุนทริยา เหมือนพะวงศ์, “กระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมไทย: เส้นทางยังอีกไกลกว่าจะไปถึงฝัน” การประชุมประจำปีสถาบันพระปกเกล้า, น. 2-4 (2552).

⁵⁸ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, “ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม,” รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันนโยบายศึกษา, น. 8 (พฤศจิกายน 2559).

กระบวนการเพื่อความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมมีแนวคิดพื้นฐานมาจากหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจ ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการบรรลุเป้าหมายของการมีส่วนร่วมในการจัดการสิทธิที่ประกอบกันขึ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การทำประชาพิจารณ์ในโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่จำเป็นที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้น และเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคกัน

2.4.3.3 ทฤษฎีความรับผิด

1) ความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)

ความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้มาจากแนวคิดที่ว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นมาจากการกระทำของบุคคลใด จะต้องมีการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเสมอโดยไม่คำนึงว่าผู้กระทำนั้นจะได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่⁵⁹ ความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้เป็นเรื่องของการผลักภาระการพิสูจน์ (Burden of Proof) กล่าวคือโดยปกติแล้วในการฟ้องคดีนั้นผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นมีหน้าที่ในการพิสูจน์ซึ่งก็คือผู้เสียหายนั่นเอง แต่ทว่าในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นการกำหนดให้ผู้เสียหายจะต้องมีภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าการกระทำของฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดนั้นกระทำได้ยากลำบาก และการที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่าผู้กระทำนั้นได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งเป็นเรื่องของจิตใจนั้นยังเป็นการยากต่อการพิสูจน์ ดังนั้นจึงเกิดความรับผิดโดยเคร่งครัดขึ้น เพื่อผลักภาระในการพิสูจน์ไปให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งแทนโดยผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ในการฟ้องคดี มีหน้าที่ในการนำพยานหลักฐานเข้าพิสูจน์เพื่อให้ศาลเห็นว่าตนเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของอีกฝ่ายเท่านั้น ส่วนหน้าที่ในการพิสูจน์ว่าได้ก่อให้เกิดมลพิษจริงหรือไม่นั้นตกเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาแทน ซึ่งความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้ต้องการที่จะให้มีการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายโดยไม่ต้องคำนึงว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะมาจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำหรือไม่โดยถือว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นก็ต้องมีการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเสมอ แม้ผู้กระทำจะไม่มีความคิดกล่าวคือ มิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่ผู้กระทำก็ยังคงต้องรับผิดชอบอยู่ดีเพราะกฎหมายมุ่งคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหายจึงกำหนดให้จำเลยต้องรับผิดแม้ว่าจะไม่มีความผิดก็ตาม

⁵⁹ น้าแท้ มีบุญสร้าง, “การนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย,” *บทบัญญัติ*, เล่มที่ 61, ปีที่ 1, น. 46 (2548).

ความรับผิดโดยเคร่งครัดตามกฎหมายไทยปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 กล่าวคือเป็นการให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิตร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหายมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายเพื่อการนั้น ซึ่งผู้เสียหายนั้นไม่มีหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าผู้ก่อให้เกิดมลพิษนั้นได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ผู้เสียหายเพียงแต่แสดงให้ศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นและตนนั้นเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ส่วนผู้ก่อให้เกิดมลพิษนั้นจะมีหน้าที่ในการพิสูจน์ว่าตนมิได้เป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษดังกล่าว หรือพิสูจน์ว่ากรณีดังกล่าวนั้นเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งตนไม่จำเป็นต้องรับผิด⁶⁰ นอกจากนี้ความรับผิดโดยเคร่งครัดยังปรากฏในประมวลกฎหมายอาญา ภาคลหุโทษที่กำหนดให้บุคคลต้องรับผิดในทางอาญาแม้ว่าบุคคลนั้น จะไม่ได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม

2) ความรับผิดเด็ดขาด (Absolute Liability)

ในการกำหนดความรับผิดของบุคคลนั้นจะต้องปรากฏว่าผู้กระทำนั้นต้องมี “ความผิด” (Never any Liability Without Fault) อันเป็นหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิดทางละเมิด กล่าวคือ ผู้ที่จะรับผิดทางละเมิดนั้นจะต้องปรากฏว่าผู้กระทำหรือละเว้นการกระทำใดการหนึ่ง โดยจงใจ (Wrongful Intention) หรือประมาทเลินเล่อ (Negligence) และสามารถพิสูจน์ได้ว่า ผู้นั้นเป็นผู้กระทำเช่นนั้นจริงแต่อย่างไรก็ตามขอบเขตและหลักเกณฑ์ทางละเมิดดั้งเดิมยังไม่กว้างขวางพอที่จะครอบคลุมถึงความรับผิดชอบ โดยเฉพาะในกรณีตามข้อเท็จจริงอาจปรากฏได้ความว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้หนึ่งผู้ใดนั้นผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อในการกระทำ หากแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้น เกิดเนื่องจากสิ่งประกอบซึ่งโดยปกติอาจเกิดความบกพร่องผิดปกติได้ ดังนั้นหากพิจารณาตามหลักความรับผิดแบบดั้งเดิมแล้วก็จะมีส่วนว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด (No Fault) และไม่ต้องมีความรับผิด (No Liability) ในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นการพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้มีความยากลำบากเพราะจะต้องพิสูจน์ให้ได้ครบถ้วน ทั้งองค์ประกอบทางการกระทำและองค์ประกอบทางจิตใจทำให้เกิดความยากลำบากแก่โจทก์ในการพิสูจน์อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

⁶⁰ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 57.

ในสภาพสังคมที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น เช่น กรณีที่มีการใช้เครื่องบินในการพนันสารเคมีมีพิษลงในไร่นา⁶¹ เป็นต้น ผู้เสียหายจากการกระทำเหล่านี้จะป้องกันตัวเองอย่างใดย่อมทำได้ยากหรือทำไม่ได้เลยในขณะที่ฝ่ายผู้กระทำอยู่ในวิสัยที่จะป้องกันตัวเองมิให้เกิดความเสียหายได้ดีที่สุด ดังนั้นจึงมีแนวคิดที่จะเอาความรับผิดชอบมาแก้ปัญหาดังกล่าว ขอบข่ายของความรับผิดชอบในกฎหมายลักษณะละเมิดในประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) แยกพิจารณาได้ดังนี้ 1) ความรับผิดชอบเดิชาดกรณี Rylands V. Fletcher 2) ความรับผิดชอบเดิชาดที่เกี่ยวกับสัตว์ 3) ความรับผิดชอบเดิชาดที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายและอื่นๆ

ในประเทศไทยได้นำเอาความรับผิดชอบเดิชาดมาใช้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 คือ ความรับผิดชอบของนายจ้างร่วมกับลูกจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างกระทำละเมิดทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายในทางการที่จ้าง ความรับผิดชอบเดิชาดนั้นหากผู้เสียหายหรือโจทก์พิสูจน์ให้เห็นว่าการกระทำความผิดอยู่ในความครอบครองของจำเลยจำเลยต้องรับผิดชอบต่อโจทก์โดยไม่มีข้อยกเว้น หรือข้อแก้ตัวใดๆทั้งสิ้น แนวคิดตามความรับผิดชอบเดิชาด อาจสรุปได้ว่าหากบุคคลใดกระทำการหรือไม่กระทำการหรือประกอบกิจการใดอันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย หากเป็นความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้อื่นบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าในการกระทำหรือประกอบกิจการดังกล่าวบุคคลผู้กระทำการจะได้จัดให้มีการป้องกันอันตรายไว้แล้ว และมีได้กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นแต่ประการใดก็ตาม เพราะหน้าที่โดยเคร่งครัดซึ่งผู้กระทำต้องระวังและป้องกัน มิให้ผู้อื่นได้รับอันตรายจากการกระทำของตนและหรือบริวารของตนผู้กระทำดังกล่าวจึงต้องรับผิดชอบเพื่อความบกพร่องในการป้องกันชุมชน⁶²

3) ทฤษฎีว่าด้วยความน่าจะเป็น (Probability Theory)

ความน่าจะเป็น หมายถึง โอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งในอนาคต ทฤษฎีว่าด้วยความน่าจะเป็นนี้เป็นทฤษฎีที่มีต้นกำเนิดแนวคิดมาจากประเทศญี่ปุ่น เครื่องมือในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลที่เกิดขึ้น แนวคิดนี้จะพิจารณาเพียงว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นน่าที่จะเกิดจากการกระทำของจำเลย หรือมีโอกาสเป็นไปได้ว่าความเสียหายที่

⁶¹ ปัญจพร โกศลกิติวงศ์, “ความรับผิดทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น. 31-32.

⁶² ดนัยศ สรลัมภ์, “ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), น. 146.

เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลยภาระในการพิสูจน์ก็จะถูกโอนไปยังฝ่ายจำเลยที่จะต้องทำการพิสูจน์ เพื่อหักล้างข้อกล่าวอ้างของโจทก์โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ให้ได้รับความแน่ชัดว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลย⁶³

ในคดีสิ่งแวดล้อมก็มีการนำเอาทฤษฎีว่าด้วยความน่าจะเป็นมาใช้ ตัวอย่างเช่น คดีอีโต – อีโต คดีมินามาตะ เนื่องจากโจทก์ประสบกับปัญหาในการนำสืบว่ามลพิษผ่านจากแหล่งกำเนิดไปยังผู้ที่ได้รับผลร้ายผลอย่างไร ตลอดจนการพิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้ปล่อยสารพิษจริงหรือไม่ ศาลของประเทศญี่ปุ่นจึงแก้ไขปัญหาคือข้อขัดข้องดังกล่าวด้วยการนำเอาทฤษฎีว่าด้วยความน่าจะเป็นมาใช้ในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล โดยศาลตัดสินว่าหากโจทก์สามารถแสดงให้เห็นถึงการกระทำของจำเลยว่ามีโอกาสที่จะก่อให้เกิดโรคก็เป็นการเพียงพอแล้วที่จะรับฟังได้และส่งผลให้เป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะต้องพิสูจน์หักล้าง⁶⁴ ซึ่งการนำเอาทฤษฎีว่าด้วยความน่าจะเป็นมาใช้จะช่วยลดภาระในการพิสูจน์ของโจทก์ให้น้อยลงได้

2.4.3.4 ทฤษฎีการลงโทษทางอาญาในคดีสิ่งแวดล้อม

การลงโทษ (Punishment) เป็นวัฒนธรรมทางเนติธรรมของแต่ละชนชาติซึ่งจะมีวิธีการที่แตกต่างกันไปตามวัฒนธรรมความเชื่อศาสนา และกฎระเบียบทางสังคมของบ้านเมืองนั้นๆ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมที่ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดตามคำพิพากษาของศาลอันเป็นหน้าที่หลักของกรมราชทัณฑ์แต่การลงโทษบางอย่าง เช่น โทษจำคุกซึ่งเป็นการลงโทษที่มีลักษณะเป็นการตัดออกจากสังคมชั่วคราว เพื่อลงโทษและปรับปรุงแก้ไขผู้นั้นแต่โทษจำคุกอาจถูกทดแทนด้วยทางเลือกอื่นได้เช่นการคุมความประพฤติ ซึ่งเป็นทางเลือกที่ชอบด้วยกฎหมายแทนการลงโทษจำคุกอีกทั้งยังเป็นวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดตามหลักแนวความคิดเกี่ยวกับการลงโทษด้วย ดังนั้นจึงต้องเข้าใจถึงแนวความคิดและ ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษเสียก่อน

⁶³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15, (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551), น.334.

⁶⁴ สันต์ชัย เหล่าสันติสุข, “ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของผู้ก่อมลพิษทางสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยสาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มหาวทิยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552), น.31.

ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ⁶⁵ ทฤษฎีอาชญาวิทยาเกี่ยวกับการลงโทษมี 2 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด (Retributive Theory) ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) และทฤษฎีการลงโทษเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคม (Social Protection Theory)

1) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด (Retributive Theory)

การลงโทษเพื่อทดแทนความผิดเป็นวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่เก่าแก่ที่สุดอย่างหนึ่ง เหตุผลในการทดแทนส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกที่จะแก้แค้นของผู้ที่ถูกประทุษร้าย ความต้องการของบุคคลในอันจะกระทำการทดแทนแก่ผู้ที่ทำความเสียหายให้แก่ตนนั้นเป็นของ เข้าใจได้ง่าย แต่การที่สังคมเข้ามารับหน้าที่ลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อเป็นการทดแทนนี้ เนื่องจาก เหตุใด ยังไม่เป็นที่แน่นอนแต่ตามคำอธิบายที่ถือกันโดยทั่วไปก็คือเนื่องจากสังคมเห็นว่าสมาชิก ต้องการให้มีการทดแทนและสังคมอาจบำบัดความต้องการดังกล่าวของสมาชิกได้โดยสังคมเข้า จัดทำเสียเอง ซึ่งจะเป็นระเบียบเรียบร้อยดีกว่าปล่อยให้สมาชิกจัดการเอาเอง ความคิดสนับสนุน ทฤษฎี ทดแทนนี้มีมาแต่โบราณกาลแล้วแต่เพิ่งมีการให้เหตุผล และวางหลักเกณฑ์อย่างสมบูรณ์ ใน สมัยของ Kant และ Hegel

Kant⁶⁶ ได้ให้เหตุผลว่าเป็นที่เห็นชัดอยู่ในตัวว่าการลงโทษเป็นของคู่กับการกระทำผิด เพื่อความยุติธรรมแล้ว ผู้ซึ่งจงใจทำการอันไม่เป็นธรรมจะต้องถูกลงอาญา ซึ่งได้สัดส่วนพอดีทั้งใน สภาพ และความหนักเบากับความผิดของเขา ถ้าสังคมไม่ลงโทษผู้กระทำผิดก็เท่ากับสังคมยอมรับรองการกระทำของเขา และด้วยเหตุนี้ก็มีผลเหมือนว่าสังคมเป็นผู้สนับสนุนให้กระทำผิด Kant ถือหลักนี้อย่างเข้มงวด โดยไม่ยอมรับเหตุผลอย่างอื่นในการลงโทษ และได้กล่าวไว้ใน หนังสือ Philosophy of Law ว่า “จะใช้การลงโทษเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่าง อื่นไม่ได้ไม่ว่าจะเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ถูกลงโทษเอง หรือแก่สังคมเป็นส่วนรวมก็ตาม การลงโทษในทุกกรณีจะต้องเนื่องมาจากเหตุว่าบุคคลที่ถูกลงโทษได้กระทำความผิดอาญาเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะเป็นการไม่ บังควรที่จะปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งเพียงเพื่อจะเป็นเครื่องมือให้บังเกิดผลแก่บุคคลอื่น ทุกคนมีสิทธิใน ฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ในอันจะไม่ถูกปฏิบัติเช่นนั้น”

⁶⁵ การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของศาลยุติธรรมรายงานวิชาการหลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารใน ศาลชั้นต้น รุ่นที่ 3 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ.2549, น.30-67.

⁶⁶ เพิ่งอ้าง.

ส่วน Hegel⁶⁷ มีความเห็นลดหย่อนลงไปกว่า Kant บ้างโดยเห็นว่าการลงโทษเป็นการยุติธรรมเพราะผู้ถูกลงโทษสมควรที่จะได้รับโทษก็จริงอยู่แต่หากเมื่อได้ปรากฏว่าเป็นการยุติธรรมที่จะต้องมีการลงโทษแล้ว Hegel ยังยอมให้นำสิ่งอื่นนอกจากความผิดของการกระทำเข้ามาพิจารณาในการกำหนดโทษด้วย การลงโทษที่ชอบธรรมตามหลักของทฤษฎีนี้ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก การลงโทษต้องเป็นการทดแทนความเสียหาย (Vindication) หมายถึง ความถูกต้องของการลงโทษจะต้องกระทำลงไปเพื่อเป็นการทดแทนหรือแก้แค้นให้แก่ผู้เสียหายจากการที่ผู้กระทำผิดได้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้นยิ่งไปกว่านั้นจะต้องเป็นการทำให้ผู้เสียหายรู้สึกพอใจ และคิดว่าเป็นการกระทำที่ยุติธรรมแล้วทฤษฎีนี้เชื่อว่าการละเลยเรื่องความรู้สึกของผู้เสียหายที่ต้องการแก้แค้นแก่ผู้กระทำผิดนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะจะทำให้ผู้เสียหายหรือญาติพี่น้องของเขา รู้สึกเสื่อมศรัทธาที่มีต่อรัฐว่าไม่อาจเยียวยาความเสียหายให้เขาได้ การลงโทษโดยคำนึงถึงความพอใจของผู้เสียหายนี้จะทำให้ผู้เสียหายยอมรับว่าการลงโทษโดยรัฐเป็นความชอบธรรม และยอมรับว่าการแก้แค้นผู้กระทำผิดไม่ใช่หน้าที่ของเอกชนแต่เป็นหน้าที่ของรัฐ

ประการที่สอง การลงโทษต้องกระทำเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม (Fairness) ทฤษฎีนี้มองหน้าที่ของบุคคลในด้านการเมืองและกึ่งสัญญาประชาคมที่เรียกว่าการต่างตอบแทน (Reciprocity) มีหลักว่าการจะให้กฎหมายมีผลคุ้มครองประโยชน์สุขแก่ส่วนรวมคนทุกคนจะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย การที่ผู้กระทำผิดฝ่าฝืนกฎหมายอาญาแต่ละครั้งเท่ากับว่า ผู้กระทำผิดเอาเปรียบบุคคลอื่นที่เชื่อฟังกฎหมาย และข้อได้เปรียบนี้จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นถ้า เป็นการกระทำผิดอาญาที่รู้กันอย่างแพร่หลาย ดังนั้นการลงโทษผู้กระทำผิดจึงเป็นการที่ทำให้ ผู้กระทำผิดและบุคคลอื่นที่เชื่อฟังกฎหมายตระหนักว่าบุคคลที่ละเมิดกฎหมายจะต้องถูก ดำเนินคดีและผู้ที่ได้เปรียบจากการฝ่าฝืนกฎหมายจะต้องถูกลงโทษ ด้วยเหตุนี้การลงโทษแก่ผู้กระทำผิด จึงควรมีความรุนแรงเทียบเท่ากับความได้เปรียบที่ผู้กระทำได้รับจากการฝ่าฝืนกฎหมายนั้น โดยถือว่าผู้กระทำผิดได้จ่ายหนี้อันเกิดจากการทำผิดให้แก่คนทุกคนที่เชื่อฟัง กฎหมายซึ่งเป็นสมาชิกในสังคมนั้นและเมื่อจ่ายแล้วเขาก็กลับคืนสู่สังคมในฐานะที่เป็นพลเมืองดี และมีฐานะเท่าคนอื่น

⁶⁷ อ่างแล้ว เริงอรุณที่ 74.

ประการที่สาม การลงโทษจะต้องได้สัดส่วนกับความผิด (Proportionality of Punishment) ทฤษฎีนี้เห็นว่าจำนวนโทษที่ผู้กระทำผิดควรจะได้รับจะต้องเท่ากับความเสียหายที่เขาได้กระทำลงจากการกระทำผิดนั้นอย่างไรก็ดีอาจมีข้อยกเว้นจากหลักดังกล่าวได้ 2 กรณี คือ กรณีที่การลงโทษสูงกว่าความเสียหายที่ผู้กระทำผิดนั้นสามารถกระทำได้ในกรณีของการลงโทษ จำคุกตลอดชีวิตแก่ผู้กระทำผิดที่เป็นอันตรายต่อสังคมเพื่อปกป้องสังคมให้ปลอดภัยยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้าม การลงโทษอาจต่ำกว่าสัดส่วนแห่งความผิดในกรณีที่ผู้กระทำผิดไม่มีโอกาสที่จะกระทำผิดนั้นอีก ดังนั้นผู้กระทำจะได้รับการลดโทษหรือรอการลงโทษ และให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติปัญหาว่าจะถือหลักใดมาพิจารณาว่าโทษจำนวนเท่าใดจึงจะได้สัดส่วนกับความผิดที่ผู้กระทำได้ก่อให้เกิดขึ้นในประเด็นนี้ Kant เห็นว่า “โทษที่ผู้กระทำได้รับจะต้องได้ สัดส่วนพอดี ทั้งสภาพและความหนักเบาของความผิดของเขา” สภาพและความหนักเบาของความผิดนี้พิจารณาได้จาก ความร้ายแรงทางศีลธรรมของความผิดแต่ละฐาน และพิจารณาจากความนำคำหนักจากพฤติการณ์ของการกระทำผิดในแต่ละเรื่อง นอกจากนี้ยังรวมถึงความร้ายแรง ที่ผู้กระทำก่อให้เกิดขึ้นอันเกิดจากการกระทำโดยเจตนา ประมาท และในบางกรณีด้วย ดังนั้น หลักการพิจารณาในเรื่องสัดส่วนของโทษจะต้องพิจารณาถึงสภาพ และความหนักเบาของความผิดซึ่งประกอบด้วย ความร้ายแรงของความเสียหาย ในทางการกระทำและผลต่อสังคมอันเกิดจากการกระทำผิดนั้น

กล่าวโดยสรุปทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นหรือเพื่อทดแทนนั้นมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อผู้เสียหายและสังคม โดยโทษที่ลงแก่ผู้กระทำผิดนั้นควรจะต้องได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้น ซึ่งการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนเน้นการลงโทษที่มองไปที่อดีต เหตุผลการลงโทษเป็นไปเพื่อการแก้แค้นซึ่งการลงโทษจะเกิดจากอารมณ์แค้นที่มีตามสัญชาตญาณของมนุษย์ อีกเหตุผลหนึ่งคือทุกคนควรต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นเพื่อรักษาความยุติธรรม หรือสมดุลในสังคมไว้ เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นผู้กระทำผิดจึงสมควรจะต้องได้รับโทษ เพื่อทดแทนความผิดหรือลบล้างความชั่วที่เกิดขึ้น โดยโทษที่จะได้รับควรจะต้องเท่ากับความเจ็บปวดและมีความยากลำบาก หรือมีความทรมานทุกข์ทรมานเช่นเดียวกับที่ผู้เสียหายหรือสังคมได้รับ วิธีการลงโทษแต่เดิมใช้ความทารุณโหดร้าย ซึ่งถูกคัดค้านจากประชาชน สำนักคลาสสิกได้เปลี่ยนแนวคิดในการลงโทษไม่ให้ใช้การลงโทษแบบทรมาน แต่จำนวนโทษต้องได้สัดส่วนกับความผิด ส่วนเหตุผลการลงโทษยังยึดหลักว่าผู้กระทำผิดสมควรได้รับโทษ เพราะ

ทุกคนมีเจตจำนงอิสระ วิธีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนมีวิธีการลงโทษหลายทางคือสำหรับในความผิดที่ร้ายแรงนั้นควรต้องลงโทษให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น โดยการใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนความเสียหายแทนการถูกลงโทษ หรือโดยการลงโทษให้สาสมกับความผิดและให้ใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนเพื่อชดเชยความผิดที่เกิดขึ้น (Expiation) ด้วย เช่น การลงโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำคุกและปรับและให้คืนทรัพย์หรือใช้ราคาทรัพย์แทน

2) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งหรือแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory)⁶⁸

แนวคิดของทฤษฎีนี้ คือ คนเรากระทำผิดโดยเจตนาและก่อนจะลงมือกระทำนั้นก็ได้พิจารณาใคร่ครวญถึงผลดีผลเสียแล้วจึงลงมือทำ เพราะฉะนั้นรัฐจึงควรออกกฎหมายกำหนดความผิดและโทษสำหรับความผิดนั้นไว้ให้ชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อป้องกันความผิดที่จะเกิดขึ้นโดยคำนึงถึงหลักการของความสุข ชื่นชม ยินดี และความเจ็บปวดทุกข์ทรมานมาประกอบการพิจารณาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ด้วยเมื่อมีผู้กระทำผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายก็จะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ทั้งนี้การลงโทษจะต้องกระทำอย่างรวดเร็วแน่นอนเสมอภาคกันและรุนแรงตามความเหมาะสมของโทษที่กำหนดไว้การลงโทษดังกล่าวย่อมจะมีประโยชน์ต่อสังคมในด้านการลดอาชญากรรมและส่งเสริมให้คนทั่วไปเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย

แนวคิดการลงโทษตามทฤษฎีอรรถประโยชน์มีรากฐานมาแต่โบราณ ในยุคกรีก Plato ได้กล่าวว่า “การที่บุคคลใดถูกลงโทษมิใช่เป็นเพราะเขาได้กระทำผิดเนื่องจากการกระทำที่ได้กระทำไปแล้วมีอาจ ลบล้างให้กระทำได้อีกแต่ที่บุคคลนั้นถูกลงโทษเพราะเพื่อผลในอนาคต แก่ตัวเขาเองและแก่ผู้อื่นเห็นว่าการกระทำนั้นควรได้รับการแก้ไขและลดอัตราการทำผิดที่ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น” ต่อมานักปราชญ์ชื่อ Thomas Hobbes กล่าวว่า “การแก้แค้นหรือลงโทษบุคคลไม่ควรจะพิจารณาถึงความร้ายแรงอันเกิดจากความน่าตำหนิของผู้นั้นในอดีตแต่ควรพิจารณาถึงผลดีที่สุด ที่ตามมาจากการลงโทษ ดังนั้นการลงโทษจะกระทำได้เฉพาะแต่ในกรณีที่จะแก้ไขผู้กระทำผิดหรือตักเตือนมิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างผู้กระทำผิด” แนวคิดของการลงโทษตามทฤษฎี

⁶⁸ การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของศาลยุติธรรมรายงานวิชาการหลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 3 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมพ.ศ.2549, น.30-67.

อรรถประโยชน์ได้มีการพัฒนาเรื่อยมาถึงปัจจุบัน โดยการลงโทษที่ดีตามแนวคิดนี้ต้องประกอบด้วย หลักการ ดังนี้

(1) การลงโทษผู้กระทำความผิดมิได้มุ่งถึงการลงโทษสิ่งผิดที่ผู้นั้นกระทำความผิดมาแล้วในอดีตแต่เป็นการลงโทษเพื่อป้องกันการที่ผู้นั้นหรือบุคคลอื่นในสังคมจะกระทำความผิดขึ้นมาใหม่

(2) กล่าวอีกนัยหนึ่งการลงโทษการกระทำที่เป็นความผิดจะมีความชอบธรรมถ้าได้กระทำเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

(3) วิธีการลงโทษอันจะมีผลเป็นการป้องกันนี้คือการลงโทษเพื่อเตือนให้ผู้กระทำผิดและผู้อื่นให้ตระหนักถึงผลการฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้นผู้บัญญัติกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงผลของวิธีการลงโทษผู้กระทำผิดว่าจะต้องสามารถป้องกันการกระทำผิดอันมีลักษณะทั่วไปด้วย มิใช่แต่เพียงการที่ยับยั้งผู้กระทำผิดเท่านั้น

(4) การลงโทษผู้กระทำผิดจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่เขาควรจะได้รับจากรัฐ เช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ ดังนั้นผู้กระทำผิดจะต้องได้รับการเยียวยารักษา การที่เขามีการกระทำ อันเป็นการต่อต้านสังคมปัจจุบันเพื่อให้เขาสามารถมีชีวิตอย่างเป็นสุขได้กับคนส่วนใหญ่ของ สังคม

(5) ความชอบธรรมของระบบการลงโทษจึงมิใช่การลงโทษที่รุนแรงดังเช่นในอดีต แต่เป็นวิธีการที่อยู่บนพื้นฐานของความมีมนุษยธรรม

หากเปรียบเทียบทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์กับทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทน จะพบว่ามีหลักเกณฑ์แตกต่างกันคือทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์มองว่าการลงโทษควรจะมองไปในอนาคต มากกว่ามองย้อนหลังไปในอดีต ส่วนทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทน จะมองแต่เฉพาะในอดีตเท่านั้น ในส่วนจุดมุ่งหมายการลงโทษทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทน เห็นว่าโทษที่จะลงต้องเหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิดในขณะที่ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์มีหลักเกณฑ์ว่าจะต้องลงโทษเพื่อป้องกันสังคมและจำนวนโทษต้องมากพอที่จะป้องกันสังคมได้แต่ปริมาณโทษต้องไม่มากเกินไปกว่าที่จำเป็นในการบรรลุผลในการป้องกันด้วย โดยจะกำหนดโทษให้สูงตามความพอใจไม่ได้ต้องพิจารณาให้เหมาะสมไม่มากเกินไป ทฤษฎีอรรถประโยชน์ถือว่าการลงโทษก่อให้เกิดผลดีอันเกิดจากการลงโทษ เพราะทำให้อาชญากรรมลดลงอย่างหนึ่งอย่างใดใน 3 ประการ คือ ประการแรกการลงโทษจะมีผลยับยั้ง (Deterrence) มิให้การกระทำผิดอาญาโดยจะมีผลเป็นการยับยั้งทั้งแก่ตัวผู้กระทำผิดและแก่บุคคล

ทั่วไปประการที่สอง การลงโทษจะมีผลเป็นการแก้ไข (Reformative Effect) และฟื้นฟู (Rehabilitative Effect) ผู้กระทำผิดโดยทำให้ผู้กระทำผิดเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมที่จะเชื่อฟัง และไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย และประการสุดท้ายการลงโทษจะมีผลเป็นการตัดโอกาสมิให้ผู้นั้นกระทำผิดขึ้นอีก (Incapacitive Effect) โดยการลงโทษจำคุกเป็นการแยกผู้กระทำผิดออกไปจากสังคมผู้กระทำผิด จึงไม่มีโอกาสก่ออาชญากรรมขึ้นอีกในสังคม การลงโทษเพื่อข่มขู่หรือยับยั้งมีพื้นฐานจากความเชื่อที่ว่าคนที่คิดจะ กระทำผิดหรือไม่นั้นเขาจะต้องคำนึงถึงผลเสียจากการที่ลงมือกระทำผิด เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่าการกระทำผิดจะเกิดผลดีมากกว่าที่จะตัดสินใจกระทำผิดถ้าเห็นว่าจะเกิดผลเสียมากกว่าก็จะไม่กระทำผิดด้วยเหตุนี้วิธีการป้องกันมิให้คนกระทำผิดจึงต้อง “กำหนดอัตราโทษ ซึ่งก่อให้เกิด ผลเสียหายแก่ผู้กระทำผิดมากกว่าผลดีที่เขาจะได้รับจากการกระทำผิดนั้นเพื่อให้เขาล้มเลิกความ ตั้งใจที่จะกระทำผิด” ทั้งนี้เพราะคนทุกคนมักมีธรรมชาติที่หลีกเลี่ยงความเจ็บปวดหรือไม่ สะดวกสบาย และแสวงหาความพอใจและความสุข เบนแถม กล่าวด้วยว่าการกระทำให้ประชาชนกลัวไม่กล้ากระทำความผิดอาญานั้น จะต้องบังคับโทษ โดยมีลักษณะ 4 ประการ ดังนี้ ประการแรก การลงโทษจะต้องแน่นอน (Certainty) หมายความว่า จะต้องลงโทษแก่บุคคลทุกคนที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้นบุคคลใดที่ทำความผิดจะต้องถูกฟ้องและลงโทษตามกฎหมายประการที่สอง การลงโทษจะต้องมีความรุนแรง (Severity) หมายความว่า ความร้ายแรงของโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดจะต้องร้ายแรงพอที่จะยับยั้งความต้องการในการกระทำความผิด ประการที่สามการลงโทษต้องกระทำโดยฉับไว (Celerity) หมายความว่า กระบวนการพิจารณา และลงโทษนั้นจะต้องกระทำไปโดยรวดเร็วมิใช่หรือเป็นเวลานานจนคนทั่วไปคิดว่าบุคคลนี้ได้กระทำความผิดอย่างไร และประการสุดท้าย การลงโทษจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน (Publicity) หมายความว่า การลงโทษจะต้องกระทำให้สาธารณชนได้เห็นหรือรับทราบเพื่อผลเป็นการข่มขู่บุคคลทั่วไป

กล่าวโดยสรุปทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษ เพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งมิให้ผู้กระทำผิดกลับไปกระทำผิดซ้ำขึ้นอีกและขณะเดียวกันก็ป้องกัน หรือข่มขู่ยับยั้งมิให้บุคคลอื่นเอาเยี่ยงอย่างด้วย นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงแก้ไขให้ผู้กระทำผิดกลับตัวเป็นคนดีอีกด้วย หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมโดยลงโทษผู้กระทำผิดซึ่งมุ่งเน้นไปเพื่อประโยชน์ 3 ประการคือประการแรก เพื่อป้องกันอาชญากรรมอย่างถาวร หรือชั่วคราว ซึ่งได้แก่การลงโทษประหารชีวิตจำคุกตลอด

ชีวิตหรือจำคุกหรือกักขังตามระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้ ประการที่สอง เพื่อข่มขู่ยับยั้งได้แก่การลงโทษเพื่อให้มีผลป้องกันแก่ตัวผู้กระทำความผิดเอง (Special Prevention or Individual Deterrence or Specific Deterrence) คือทำให้ผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษมีความเกรงกลัวเจ็ดหลาบ ไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก หรือการลงโทษเพื่อเป็นตัวอย่างแก่บุคคลทั่วไป (General Prevention or General Deterrence) คือทำให้บุคคลทั่วไปเห็นว่าเมื่อผู้ใดกระทำความผิดแล้วจะต้องได้รับโทษทำให้เกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด และประการสุดท้าย เพื่อปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิด ได้แก่การแก้ไขปรับปรุงที่เกิดจากการลงโทษโดยตรง และแก้ไขปรับปรุงอันเป็นส่วนที่เกิดสืบเนื่องมาจากการลงโทษ การลงโทษจะต้องมีปริมาณโทษมากพอที่จะบรรลุผลเป็นการป้องกันการกระทำความผิดแต่ต้องไม่มากเกินไปจนเกินไปในการที่จะบรรลุผลนั้นการลงโทษที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีความแน่นอน เสมอภาค และรวดเร็วเพื่อให้ผู้กระทำความผิดและบุคคลอื่นเห็นผลเสียจากการกระทำความผิดนั้น

3) วัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญา

วัตถุประสงค์ในการลงโทษทางอาญาอาจกล่าวได้เป็น 4 กลุ่มคือเพื่อเป็นการแก้แค้น การกระทำความผิดเพื่อเป็นการยับยั้งหรือป้องกันเพื่อเป็นการคุ้มครองสังคมและเพื่อปรับปรุงและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

กลุ่มที่ 1 การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนหรือชดเชยความผิด แยกออกเป็น

(1) การลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้น (Punishment as a Retribution, retaliation or revenge) นับว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่ใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีมาแต่สมัย โบราณและแพร่หลายที่สุด แม้กระทั่งในปัจจุบันระบบการลงโทษแบบตาต่อตา ฟันต่อฟันก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้น ซึ่งกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าผู้กระทำความผิดสมควรจะได้รับการโต้ตอบด้วยการลงโทษอย่างสาสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้นเช่นผู้ที่ฆ่าผู้อื่นตายโดยเจตนาสมควรจะได้รับการโทษให้ตายตกไปตามกันทั้งนี้เพื่อนำให้เห็นผลกรรมที่ได้กระทำไว้ต่อผู้อื่น

(2) การลงโทษเพื่อเป็นการทดแทนหรือชดเชยความผิด (Punishment as a Expiation or Atonement) การลงโทษเพื่อเป็นการทดแทนหรือชดเชยความผิดก็เป็นเหตุผลที่เก่าแก่พอๆกับการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นตามวัตถุประสงค์นี้ผู้กระทำความผิดจะต้องชดเชยความผิดด้วย

ความทุกข์ทรมานโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการลงโทษได้กระทำต่อหน้าสาธารณชน วัตถุประสงค์ของการลงโทษนี้ก็จะมากยิ่งขึ้น

กลุ่มที่ 2 การลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งหรือป้องกัน (Punishment as a Deterrence or Restraint or Prevention)

การลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งหรือป้องกันเพียงจะมีขึ้นในศตวรรษที่ 18 ตามแนวความคิดของนักอาชญาวิทยาแห่งสำนักคลาสสิกซึ่งมี ซีซาร์ เบ็คคาเรีย (Cesare Beccaria) เป็นผู้นำ ซีซาร์ เบ็คคาเรีย ได้กล่าวไว้ว่าเจตนาของการลงโทษไม่ควรจะเป็นการทรมานผู้กระทำความผิดหรือชดเชยความผิดแต่ควรจะป้องกันบุคคลอื่นมิให้กระทำความผิดเช่นเดียวกันนั้นและการลงโทษที่ยุติธรรมควรมีอัตราความรุนแรงพอเพียงที่จะยับยั้งบุคคลอื่น ๆ การลงโทษตามวัตถุประสงค์นี้ก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดเจ็บปวดและเกรงกลัวจนไม่กล้ากระทำความผิดอีกต่อไป อีกประการหนึ่งก็เพื่อเป็นการเตือนมิให้คนอื่น ๆ ทำตามอย่างผู้กระทำความผิดเพราะจะถูกลงโทษเช่นเดียวกัน

กลุ่มที่ 3 การลงโทษเพื่อเป็นการคุ้มครองสังคม (Punishment as a Protection of Society or an Incapacitation)

การลงโทษเพื่อเป็นการป้องกันสังคมเริ่มขึ้นเมื่อมีการนำเอาวิธีการลงโทษจำคุกมาใช้ แต่ก่อนหน้านั้นการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นเพื่อเป็นการทดแทน และเพื่อเป็นการยับยั้งมิให้อยู่เป็นอันมาก เช่นในการกำจัดศัตรูทางการเมืองผู้มีอำนาจปกครองนครเทศนิกโทษการเมือง หรืออาจกำจัดด้วยวิธีการประหารชีวิตหรือขังในห้องใต้ดิน

กลุ่มที่ 4 การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงหรือแก้ไขฟื้นฟู (Punishment as a means of Reformation or Rehabilitation)

การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงผู้กระทำความผิดโดยการให้โทษจำคุกมีที่มาจากทฤษฎีการลงโทษของนักอาชญาวิทยาสำนักคลาสสิก ดังกล่าวมาแล้วเหตุผลก็มีอยู่ว่าการลงโทษมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงผู้กระทำความผิดและอาจจะปรับปรุงแก้ไขได้สำเร็จโดยการก่อให้เกิดความกลัวว่าจะมีการลงโทษซ้ำอีกโดยการก่อให้เกิดความสำนึกว่าอาชญากรรมให้ประโยชน์ไม่คุ้มกับโทษหรือโดยการทำลายนิสัยต่างๆที่อาชญากรได้สร้างขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าโทษเป็นการจำคุกระยะยาว ผู้กระทำความผิดก็จะไม่มีโอกาสแสดงนิสัยเหล่านั้น ส่วนการลงโทษเพื่อเป็นการแก้ไข

ฟื้นฟู มีที่มาจากทฤษฎีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดของนักอาชญาวิทยาสำนักโพซิทีฟดังกล่าวมาแล้วเช่นกันด้วยวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลหรือรายกลุ่มแบบต่างๆ 2) การลงโทษเพื่อเป็นการทดแทนหรือชดเชยความผิด (Punishment as a Expiation or Atonement) การลงโทษเพื่อเป็นการทดแทนหรือชดเชยความผิดก็เป็นเหตุผลที่เก่าแก่พอๆกับการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นตามวัตถุประสงค์นี้ผู้กระทำความผิดจะต้องชดใช้ความผิดด้วยความทุกข์ทรมาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการลงโทษได้กระทำต่อหน้าสาธารณชน วัตถุประสงค์ของการลงโทษนี้ก็จะมากยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่าประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมตลอดจนแนวคิดในการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีวิวัฒนาการและการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกธรรมชาติทางสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพัฒนาแนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญาในคดีสิ่งแวดล้อม แนวคิดในการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาในคดีสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมให้มีความสอดคล้องไปกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วของสังคม แต่อย่างไรก็ดีในปัจจุบันในเรื่องดังกล่าวกฎหมายของประเทศไทยยังมีอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องอยู่บ้างบางประการ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเอาทฤษฎีทางกฎหมายต่างๆที่ได้กล่าวอธิบายไว้ในบทที่ 2 ไปวิเคราะห์อุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องและนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในบทที่ 4 ต่อไป

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม และวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศและของไทย

ทุกประเทศทั่วโลกต่างตระหนักถึงวิกฤตการณ์ทางด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการหาวิธีการหรือเครื่องมือในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาทุกประเทศทั่วโลกได้มีวิวัฒนาการและการพัฒนาทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีความทันสมัย สอดคล้องไปกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและความเจริญก้าวหน้าของสังคม เพื่อเป็นเครื่องมือในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพื่ออำนวยความสะดวกทางด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน ในบทนี้จะได้กล่าวอธิบายถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดโทษในกรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม และการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศและของประเทศไทย

3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการกำหนดโทษของต่างประเทศ

ทุกประเทศทั่วโลกต่างตระหนักถึงการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการหาวิธีการหรือเครื่องมือในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม การอำนวยความสะดวกทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและประโยชน์ของสาธารณชนให้สามารถดำรงอยู่คู่กันได้อย่างยั่งยืน และเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนในการดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่ดีของมนุษย์ทุกคน ในส่วนนี้จะได้กล่าวอธิบายถึงมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเรื่องของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผล

กระทบสิ่งแวดล้อมและกลไกการควบคุมการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดโทษกรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ

3.1.1 เครื่องรัฐออสเตรเลีย

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเครื่องรัฐออสเตรเลียอยู่ภายใต้กฎหมาย The Environment Protection and Biodiversity Act 1999, EPBC Act โดยกิจกรรมใดที่น่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆตามที่ EPBC Act กำหนดจะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมของสหพันธรัฐก่อนในเบื้องต้นผู้ที่ดำเนินการไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือภาครัฐจะต้องยื่นเรื่องโดยกรอกรายละเอียดต่างๆที่กฎหมายกำหนดลงในแบบฟอร์มที่เรียกว่า Referral Form หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมของสหพันธรัฐเห็นว่ากิจการดังกล่าวจะต้องได้รับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็จะเลือกใช้วิธีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมวิธีการใดวิธีการหนึ่งตามความเหมาะสม¹

ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเครื่องรัฐออสเตรเลียเป็นส่วนหนึ่งของระบบที่เรียกว่า Environmental Planning and Assessment อย่างแนบแน่น ระบบ Environmental Planning and Assessment ประกอบด้วยกระบวนการปกป้องสิ่งแวดล้อม 3 ประการ คือ Strategic Environmental Planning, Development Control และ Environmental Impact Assessment²

Strategic Environmental Planning ได้แก่ การเตรียมแผนหรือนโยบายสำหรับพื้นที่หรือทรัพยากรธรรมชาติเพื่อกำหนดกรอบให้ผู้มีอำนาจใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินหรือการจัดการทรัพยากร ส่วน Development Control ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมการ

¹ ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และมูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม-ประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, น.3-7.

² รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาปรับปรุง ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2553), น.129.

พัฒนา กล่าวคือ มาตรการอื่นๆที่ใช้ควบคุมกิจกรรมหรือการดำเนินการต่างๆ นอกเหนือไปจากระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม³

ระบบการควบคุมการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เครื่องรัฐออสเตรเลียไม่มีระบบจดทะเบียนหรือกฎหมายใดที่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้นผู้เสนอโครงการจึงมีสิทธิจัดเตรียมเอกสารรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ด้วยตนเองหรือว่าจ้างที่ปรึกษาในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมช่วยดำเนินการให้

ส่วนเรื่องของกลไกในการควบคุมคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในกฎหมายทั้งของสหพันธรัฐและของรัฐออสเตรเลียหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมถูกต้องสมบูรณ์หรือไม่ หากข้อมูลในรายงานมีไม่เพียงพอหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมีอำนาจเรียกให้ผู้จัดทำรายงานส่งข้อมูลเพิ่มเติมได้ นอกจากนี้ความโปร่งใสของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงสิทธิในการเสนอความคิดเห็นของประชาชนตามขั้นตอนของกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังเป็นอีกมาตรการที่ใช้ป้องกันการฉ้อฉล และตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหากหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเหมาะสมเพียงพอหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีอำนาจไม่รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้พิจารณา แล้วให้ผู้เสนอโครงการว่าจ้างที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่แทน⁴

ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ กฎหมายว่าด้วยการวางแผนและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (The Environmental Planning and Assessment Regulation 2000, NSW-EPA Reg) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2543 เป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมคุณภาพของรายงานประเมินผลกระทบ

³ เพิ่งอ้าง.

⁴ ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และมูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม-ประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, น. 3, (34-37).

สิ่งแวดล้อม โดยอาศัยมาตรการอื่นร่วมด้วย ตัวอย่างเช่น การกำหนดเนื้อหาของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกำหนดให้ที่ปรึกษาที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องระบุชื่อ ที่อยู่ และคุณสมบัติไว้ในรายงาน ยิ่งกว่านั้นที่ปรึกษาที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต้องให้คำรับรองว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ถูกต้องไม่เป็นเท็จ ทั้งนี้ผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งดังกล่าวมีความผิดอาญา ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 11,000 เหรียญออสเตรเลีย อย่างไรก็ตามที่ปรึกษาที่ปรึกษาต่างมีประกันความเสียหาย ดังนั้น หากรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว มีข้อบกพร่องสืบเนื่องจากที่ปรึกษาขาดความรู้ ความสามารถจนก่อให้เกิดความเสียหายบริษัทประกันภัยจะเป็นผู้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้⁵

ในบางกรณีบุคคลภายนอก เช่น กลุ่มผู้นักวิจัยนิยมอาจใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานรัฐที่ให้ความเห็นชอบโครงการต่อศาล โดยอาจยกประเด็นข้อบกพร่อง ของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือประเด็นปัญหาใดๆที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของที่ปรึกษาขึ้นเป็นข้ออ้างข้อเถียงเพื่อให้ศาลพิจารณาได้⁶

เครือรัฐออสเตรเลียไม่มีระบบจดทะเบียนโดยตรงแต่อาศัยสมาคมวิชาชีพ เช่น สมาคมสถาปนิกเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพซึ่งเป็นสมาชิกของตนเอง ดังนั้นหากปรากฏว่าสมาชิกของสภาวิชาชีพนั้นๆกระทำความผิด ตัวอย่างเช่น ให้ข้อมูลในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผิดพลาด หรือให้ข้อมูลในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ตรงตามความเป็นจริงสภาวิชาชีพที่เกี่ยวข้องก็อาจพิจารณาความผิดแล้วลงโทษสมาชิกผู้นั้นตามระเบียบของสภาต่อไป⁷

สถาบันสิ่งแวดล้อมของเครือรัฐออสเตรเลีย (สถาบัน EIA) เป็นสถาบันวิชาชีพ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2530 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม พัฒนาความรู้ความสามารถและจริยธรรมของสมาชิก ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ปฏิบัติงานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน สถาบัน EIA มีสมาชิกอยู่ด้วยกัน 5 ประเภท คือ

⁵ เพิ่งอ้าง.

⁶ เพิ่งอ้าง.

⁷ เพิ่งอ้าง.

1) นักศึกษา 2) ภาควิชา 3) สามัญสมาชิก 4) Fellow 5) สมาชิกตลอดชีพกิตติมศักดิ์ ซึ่งสมาชิกของสถาบันจะต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและวิชาชีพ (Code of Ethics and Professional Conduct) โดยที่สถาบัน EIA เป็นสถาบันที่มีชื่อเสียงของเครือออสเตรเลีย ดังนั้น ที่ปรึกษาที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นสมาชิกของสถาบัน จึงได้รับความเชื่อถือจากภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนผู้เสนอโครงการที่เป็นผู้ว่าจ้างด้วย เนื่องจากสถาบันมีการกระบวนการกลั่นกรองผู้สมัครเป็นสมาชิกอย่างรอบคอบเพื่อคงความน่าเชื่อถือไว้ซึ่งส่งผลต่อความสามารถของสมาชิกผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในที่สุด⁸

จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียในเรื่องของบุคคลผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมิได้มีระบบการขึ้นทะเบียนหรือมีมาตรการทางกฎหมายใดกำหนดถึงผู้มีสิทธิในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้โดยเป็นการให้สิทธิแก่เจ้าของโครงการในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งจัดทำเองและว่าจ้างที่ปรึกษาในสถาบัน EIA เป็นผู้จัดทำ ในขณะที่เดียวกันตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียก็ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สามารถที่จะปฏิเสธไม่รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้าสู่การพิจารณา หากเห็นว่าบุคคลผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่เพียงพอ ส่วนในเรื่องของกลไกในการควบคุมคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้มีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษทางอาญาเป็นกลไกในการควบคุมความถูกต้องสมบูรณ์ของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยหลักกฎหมายดังกล่าวปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการวางแผนและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (The Environmental Planning and Assessment Regulation 2000, NSW-EPA Reg) ยิ่งไปกว่านั้นตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียบุคคลภายนอกอาจใช้สิทธิทางศาลในการโต้แย้งความถูกต้องสมบูรณ์ของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงข้อดีของ

⁸ เพิ่งอ้าง.

กฎหมายเกี่ยวกับระบบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเครื่องสู้ออสเตรเลียที่มีผลทำให้ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเครื่องสู้ออสเตรเลียมีประสิทธิภาพสามารถคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง

3.1.2 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาคือประเทศแรกที่นำระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือ EIA มาใช้โดยกำหนดไว้ในมาตรา 102 (2) (c) ของกฎหมายว่าด้วยนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม (The National Environmental Policy Act, 1969) หรือ NEPA มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2512 โดยมาตรา 102 (2) (c)⁹ ดังกล่าวกำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับการดำเนินกิจการของรัฐบาลที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดทำนโยบายและแผนงาน และนำมาตรการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายมาบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติจึงมีการจัดตั้งกรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (The

⁹ Sec. 102 [42 USC § 4332]. The Congress authorizes and directs that, to the fullest extent possible:

(1) the policies, regulations, and public laws of the United States shall be interpreted and administered in accordance with the policies set forth in this Act, and (2) all agencies of the Federal Government shall –

(C) include in every recommendation or report on proposals for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment, a detailed statement by the responsible official on –

- (i) the environmental impact of the proposed action,
- (ii) any adverse environmental effects which cannot be avoided should the proposal be implemented,
- (iii) alternatives to the proposed action,
- (iv) the relationship between local short-term uses of man's environment and the maintenance and enhancement of long-term productivity, and
- (v) any irreversible and irretrievable commitments of resources which would be involved in the proposed action should it be implemented.

Prior to making any detailed statement, the responsible Federal official shall consult with and obtain the comments of any Federal agency which has jurisdiction by law or special expertise with respect to any environmental impact involved. Copies of such statement and the comments and views of the appropriate Federal, State, and local agencies, which are authorized to develop and enforce environmental standards, shall be made available to the President, the Council on Environmental Quality and to the public as provided by section 552 of title 5, United States Code, and shall accompany the proposal through the existing agency review processes;

Council on Environmental Quality : CEQ) ขึ้น นอกจาก CEQ ซึ่งรับผิดชอบงานนโยบายแล้วในระดับรัฐบาลกลางยังมีองค์กรหนึ่งซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ตลอดจนความรับผิดชอบในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (The Environmental Protection Agency : EPA) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2513 โดยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ร่วมกับองค์กรอื่นๆ มีอำนาจภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ¹⁰

คำว่า การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกาใช้คำว่า “Environmental Impact Statement : EIS” โดยกฎหมายของรัฐบาลกลางที่กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กฎหมายลำดับรองที่ออกโดย CEQ เรียกว่า CEQ Regulation สำหรับระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาในขั้นแรกจะเป็นการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นเมื่อพิจารณาแล้วว่าโครงการนั้นไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญจะจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น แต่เมื่อมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นแล้วพบว่าผลการดำเนินการโครงการจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIS) โดยศึกษารายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในระยะเวลาต่างๆ ของโครงการและทำการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment : SIA) ในส่วนของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ถ้าประเมินแล้วเห็นว่าโครงการนั้นจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA) เสนอต่อคณะกรรมการด้วย และถ้าโครงการที่มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นและเกี่ยวข้องกับนโยบายโครงการและแผนงานที่ส่งผลกระทบระดับประเทศหรือระดับโลกกรรมการจะพิจารณาและเห็นชอบให้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA)¹¹

¹⁰ ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และมูลนิธิศูนย์กฎหมาย สิ่งแวดล้อม-ประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการปรับปรุงและพัฒนานิติบุคคล ผู้มีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2545), น.3-2.

¹¹ บริษัท เอสพีเอส โกลบอล คอนซัลติ้ง จำกัด เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, น.2-(1-13).

ส่วนระบบกลไกการควบคุมการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สหรัฐอเมริกา ไม่มีระบบจดทะเบียนผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอาจเป็นผู้เสนอโครงการหรือผู้รับจ้างเป็นที่ปรึกษาก็ได้ แต่ในกรณีที่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจัดทำโดยที่ปรึกษา กฎหมายว่าด้วยนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือ NEPA กำหนดให้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับที่ปรึกษาซึ่งจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไว้ด้วย¹² เช่น ชื่อ คุณสมบัติ สาขาวิชาชีพ ประสบการณ์การทำงาน เป็นต้น และยังคงระบุถึงส่วนงานที่ผู้จัดทำแต่ละคนรับผิดชอบไว้ด้วย ดังนั้นหากมีการรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเท็จหรือมีข้อมูลไม่ถูกต้อง ก็สามารถตรวจสอบได้ว่าผู้ใดมีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งผู้จัดทำรายงานนั้นจะต้องได้รับโทษทางอาญาหรือต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และหากที่ปรึกษาดังกล่าวเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพใดอาจมีการพิจารณาโทษตามระเบียบของสภาวิชาชีพนั้นอีกส่วนหนึ่งด้วย

สำหรับกลไกควบคุมคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกานั้น อยู่ที่ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยตรง กล่าวคือ ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาคือระบบที่มีความสมบูรณ์อันจะนำไปสู่คุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยเริ่มจากการกำหนดขอบเขตเพื่อให้แน่ใจว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับร่างมีความสมบูรณ์หรือไม่ อันจะป้องกันความล่าช้าอันเนื่องมาจากการแก้ไขหรือรายละเอียดไม่เพียงพอในภายหลัง ซึ่งสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา หรือ EPA จะเป็นหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดขอบเขตโดยวิธีการร่วมประชุมกำหนดขอบเขตด้วย EPA จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹³

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ส่งผลต่อคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้การมีส่วนร่วมดังกล่าวถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งโดย

¹² Code of Federal Regulations :Section1502.17

¹³ ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และมูลนิธิศูนย์กฎหมาย สิ่งแวดล้อม-ประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, น.3-30.

ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมกำหนดขอบเขตการศึกษาจากนั้นในชั้นการจัดทำร่างรายงานต้องผ่านกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงเป็นผู้มีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และชื่อเสียงของที่ปรึกษาเป็นส่วนหนึ่งในการประกันคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน¹⁴

จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาที่เป็นจุดเด่นและข้อดีที่ส่งผลให้ระบบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกามีประสิทธิภาพและเข้มแข็งคือการที่สหรัฐอเมริกามีมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษทางอาญาสำหรับกรณีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ ยิ่งไปกว่านั้นสหรัฐอเมริกายังมีมาตรการลงโทษจากองค์กรวิชาชีพในการลงโทษบุคคลที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ หากว่าบุคคลดังกล่าวนั้นเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพนั้นๆ นอกจากนี้ในระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาได้ให้สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเข้ามามีบทบาทในการกำหนดขอบเขตการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมร่วมกับเจ้าของโครงการ

3.1.3 สหพันธรัฐมาเลเซีย

ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหพันธรัฐมาเลเซียมีหลักการสำคัญบัญญัติอยู่ในมาตรา 34A¹⁵ของพระราชบัญญัติคุณภาพ

¹⁴ เพิ่งอ้าง.

¹⁵Section 34A of Environmental Quality Act, 1974

(1) The Minister, after consultation with the Council, may by order prescribe any activity which have significant environment impact as prescribed activity.

(2) Any person intending to carry out any of the prescribed activities shall, before any approval for the carrying out of such activity is granted by the relevant approving authority, submit a report to the Director General. The report shall be in accordance with the guidelines prescribed by the Director General and shall contain an assessment of the impact such activity will have or is likely to have on the environment and the proposed measures that shall be undertaken to prevent, reduce or control the adverse impact on the environment.

(3) If the Director General on examining the report and after making such inquiries as he considers necessary, is of the opinion that the report satisfies the requirements of subsection (2) and that the measures to be undertaken to prevent, reduce or control the adverse impact on the environment are adequate, he shall approve

สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2517 (Environmental Quality Act, 1974) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการเตรียมข้อมูลเพื่อการตัดสินใจอนุมัติ เพื่อก่อสร้างโครงการตามที่เสนอขออนุญาต รายละเอียดวิธีการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น มีการกำหนดแนวทางสำหรับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA Guidelines) ซึ่งจัดทำโดยกรมสิ่งแวดล้อม (Department of Environment) โดยจะต้องส่งรายงานที่สมบูรณ์แล้วต่อกรมสิ่งแวดล้อม กระทรวงสิ่งแวดล้อมของสหพันธรัฐมาเลเซีย เพื่อพิจารณาและให้คำแนะนำซึ่งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการในหน่วยงานและผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกองค์กรเข้าร่วมพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

the report, with or without conditions attached thereto, and shall inform the person intending to carry out the prescribed activity and the relevant approving authorities accordingly.

(4) If the Director General, on examining the report and after making such inquiries as he considers necessary, is of the opinion that the report does not satisfy the requirements of subsection (2) or that the measures to be undertaken to prevent, reduce or control the adverse impact on the environment are inadequate, he shall not approve the report and shall give his reasons therefore and shall inform the person intending to carry out the prescribed activity and the relevant approving authorities accordingly. Provide that where such report is not approved it shall not preclude such person from revising and re-submitting the revised report to the Director General for the approval.

(5) The Director General may if he considers it necessary require more than one report to be submitted to him for his approval.

(6) Any person intending to carry out a prescribed activity shall not carry out such activity until the report required under this section to be submitted to the Director General has been submitted and approved.

(7) If the Director General approves the report, the person carrying out the prescribed activity, in the course of carrying out such activity, shall provide sufficient proof that the conditions attached to the report (if any) are being complied with and that the proposed measures to be taken to prevent, reduce or control the adverse impact on the environment are being incorporated into the design, construction and operation of the prescribed activity.

(8) Any person who contravenes this section shall be guilty of an offence and shall be liable to a fine not exceeding one hundred thousand ringgit or to imprisonment for a period not exceeding five years or both and to a further fine one thousand ringgit for every day that the offence is continued after a notice by the Director General requiring him to comply with the act specified therein has been served upon him”.

กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในสหพันธรัฐมาเลเซียมี 3 ขั้นตอนหลักด้วยกันประกอบด้วย¹⁶

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นเป็นการประเมินเบื้องต้นของกิจกรรมหรือโครงการ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น และหากคาดว่าโครงการมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์โดยจะต้องระบุทางเลือกและวิธีการลดผลกระทบแต่ละทางเลือกของโครงการรายงานนี้จะถูกพิจารณาจากคณะกรรมการของกรมสิ่งแวดล้อมและผู้เชี่ยวชาญในกรมสิ่งแวดล้อมในแต่ละสาขา อย่างไรก็ตามขั้นตอนนี้ยังขาดผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานของรัฐจากหน่วยงานอื่นและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

หลังจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น กิจกรรมหรือโครงการที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนอย่างรุนแรง หรือมีนัยสำคัญจะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอต่อผู้อำนวยการกรมสิ่งแวดล้อมหรือผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบหมายก่อนที่จะเสนอต่อรัฐบาลกลางในการลงนามเพื่ออนุมัติการก่อสร้างโครงการ

การทบทวนเอกสาร (Review) ของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น คณะกรรมการใช้เวลาพิจารณาภายใน 1 เดือน และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใน 2 เดือน ทั้งนี้การพิจารณาจะต้องแก้ไขตามคำแนะนำของคณะกรรมการและผู้เชี่ยวชาญ จนกว่าจะสมบูรณ์โดยอำนาจการอนุมัติการก่อสร้างโครงการเป็นของรัฐบาลกลางโดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมพิจารณา

สหพันธรัฐมาเลเซียมีแนวนโยบายด้านการบูรณาการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ระหว่างขั้นตอนการระบุโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการศึกษาอย่างชัดเจนถ้าหากโครงการจะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นจะต้องศึกษาควบคู่ไปกับรายงานความเป็นไปได้ของโครงการสำหรับ

¹⁶ บริษัท เอสพีเอส โกลบอล คอนซัลติ้ง จำกัด เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาประเภทและขนาด ของโครงการหรือกิจการเพื่อกำหนดเป็น โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ, (กรุงเทพมหานคร:ม.ป.พ, 2556), น.2-86.

โครงการนั้นๆ แต่ถ้ามีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างละเอียดจะต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) ของโครงการด้วยโดยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นและการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ของโครงการก่อนที่จะมีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการและในรายงานนั้นจะต้องมีรายละเอียดการติดตามตรวจสอบแนบมาด้วย

ระบบการควบคุมการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในสหพันธรัฐมาเลเซียรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องจัดทำโดยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมสิ่งแวดล้อมภายใต้โครงการจดทะเบียนที่ปรึกษา EIA (EIA Consultant Registration Scheme) กรมสิ่งแวดล้อมจะปฏิเสธไม่รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จัดทำโดยบุคคลที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกรมสิ่งแวดล้อม ดังนั้นผู้เสนอโครงการหรือคณะผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องรับรองว่าสมาชิกในคณะผู้จัดทำทั้งหมดได้รับการขึ้นทะเบียนกับกรมสิ่งแวดล้อมแล้ว¹⁷

การขึ้นทะเบียนที่ปรึกษาในสหพันธรัฐมาเลเซีย แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ ที่ปรึกษาผู้ชำนาญการ และผู้ช่วยที่ปรึกษา โดยผู้สมัครจะขึ้นทะเบียนประเภทใดก็ได้ที่เหมาะสมกับความสามารถและประสบการณ์ของตนเอง สำหรับที่ปรึกษาประเภทที่ปรึกษา และผู้ช่วยที่ปรึกษานั้น ผู้ขอขึ้นทะเบียนแต่ละคนจะต้องเลือกสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องสาขาที่จะขอขึ้นทะเบียนจำนวน 4 สาขาวิชาตามบัญชีที่กรมสิ่งแวดล้อมขึ้นทะเบียนไว้ ส่วนผู้ชำนาญการสามารถเลือกได้เพียง 1 สาขาวิชาเท่านั้น ทั้งนี้ ประเทศมาเลเซียเปิดโอกาสให้มีการขึ้นทะเบียนที่ปรึกษาได้ทั้งคนมาเลเซียและคนชาติอื่นด้วย¹⁸

โดยที่ปรึกษาประเภทนี้จะจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นกลุ่มบุคคลโดยหัวหน้าทีมจะต้องมาจากบุคคลที่ขึ้นทะเบียนเป็นที่ปรึกษาเท่านั้น ผู้ชำนาญการและผู้ช่วยที่ปรึกษาไม่อาจเป็นหัวหน้าทีมได้ ทีมที่ปรึกษาอย่างน้อยที่สุดจะต้องประกอบไปด้วย

¹⁷ Environment Impact Assessment Department of Environment Malaysia, "Person conduct EIA Study," สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2563, จาก <http://www.doe.gov.my/eia/general-information/person-conduct-eia-study/>

¹⁸ Department of Environment Malaysia, EIA Consultant Registration Scheme Guidance Document, (Putrajaya: 2008), pp.4-10.

บุคคลที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นที่ปรึกษา 1 คน และผู้ชำนาญการ หรือผู้ช่วยที่ปรึกษา 1 คน กล่าวคือ ทีมที่ปรึกษาจะต้องประกอบไปด้วยบุคคลที่ได้รับการขึ้นทะเบียนอย่างน้อยที่สุด 2 คน สำหรับคุณสมบัติด้านการศึกษานั้น บุคคลที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นที่ปรึกษาต้องจบการศึกษาในระดับปริญญาตรี สาขาวิทยาศาสตร์, เทคโนโลยี หรือวิศวกรรมศาสตร์ แต่ผู้ขอขึ้นทะเบียนที่ไม่ได้สำเร็จการศึกษาทางด้านเทคโนโลยี หรือวิทยาศาสตร์ อาจจะใช้ประสบการณ์หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับการทำงานก็ได้ และต้องมีประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมทั่วไปอย่างน้อย 7 ปี เกี่ยวกับระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างน้อย 5 ปี และจะต้องเคยจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบ แล้วอย่างน้อย 5 เรื่อง นอกจากนี้ที่ปรึกษาจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและทักษะเกี่ยวกับกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี รวมถึงกฎระเบียบเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และการวางแผนและจะต้องมีความชำนาญเกี่ยวกับเทคนิคการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการลดผลกระทบโดยที่ปรึกษาจะต้องเลือกสาขาที่เชี่ยวชาญที่จะขอขึ้นทะเบียนจำนวน 4 สาขาตามบัญชีที่กรมสิ่งแวดล้อมกำหนดโดยการตัดสินใจจะอยู่ที่คณะกรรมการการขึ้นทะเบียน ซึ่งจะพิจารณาคณะกรรมการศึกษาและประสบการณ์ว่าที่ปรึกษามีความสามารถเพียงพอในสาขาที่เลือกมาหรือไม่ อย่างไรก็ตามที่ปรึกษาสามารถรับจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ทุกสาขา

ผู้ผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประเภทผู้ชำนาญการจะต้องมีความเชี่ยวชาญทุกสาขาตามบัญชีที่กรมสิ่งแวดล้อมกำหนด แต่ผู้ชำนาญการสามารถเลือกขึ้นทะเบียนเป็นผู้ชำนาญการได้เพียง 1 สาขาเท่านั้น สำหรับคุณสมบัติของผู้ชำนาญการนั้นผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีต้องมีประสบการณ์การทำงานในสาขาที่ขอขึ้นทะเบียนอย่างน้อย 7 ปี ปริญญาโทต้องมีประสบการณ์การทำงานในสาขาที่ขอขึ้นทะเบียนอย่างน้อย 5 ปี หรือปริญญาเอกต้องมีประสบการณ์การทำงานในสาขาที่ขอขึ้นทะเบียนอย่างน้อย 3 ปี โดยไม่จำเป็นต้องมีประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมผู้ชำนาญการ ไม่สามารถเป็นหัวหน้าทีมที่ปรึกษาได้

นอกจากนี้ในระบบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังมีผู้ช่วยที่ปรึกษาเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับฝึกงาน มีหน้าที่ช่วยเหลือที่ปรึกษา เช่น การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยต้องทำงานภายใต้การควบคุม

ของที่ปรึกษา ผู้ช่วยที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติครบถ้วนแล้วสามารถเลื่อนขึ้นเป็นที่ปรึกษาได้สำหรับ คุณสมบัติของผู้ช่วยที่ปรึกษานั้นคือ ระดับอนุปริญญา หรือปริญญาตรี ในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีหรือวิศวกรรมศาสตร์

3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทของประชาชนในกระบวนการของการพัฒนา คือ การมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้นมีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้นและเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆด้วยความสมัครใจ¹⁹ โดยมีกฎหมายให้การรับรองสิทธินี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสาระสำคัญที่แสดงถึงการร่วมรับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศในส่วนนี้ จะได้กล่าวอธิบายถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

3.2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

บทบัญญัติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนทางสิ่งแวดล้อมตามหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เริ่มมีการรับรองไว้ในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1971 ให้อำนาจอธิมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมในการให้ความรู้ความเข้าใจและรวบรวมความเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐ ต่อมาได้เกิดการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนประกอบกับเกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นในสังคม²⁰ จึงได้มีการเรียกร้องให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกคำสั่งทางปกครองใน

¹⁹ United Nation, "Popular Participation in Decision Making for Development," (Newyok: United Nation Publication, 1978), p.4.

²⁰ วรณภา ตีระสังขะ, "การอภิปรายสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส: ข้อคิดในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย," รัฐศาสตร์สาร ฉบับครบรอบ 60 ปี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เล่มที่ 1, น.217-218 (2552).

โครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่และเวนคืนที่ดิน รัฐจึงได้มีการตรา รัฐบัญญัติว่าด้วยการ ประชาพิจารณ์ (l' Enquête Publique) ค.ศ.1983 ขึ้นเพื่อกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนอย่างเป็นทางการ และในรัฐบัญญัติว่าด้วยการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังได้บัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้วย ต่อมาได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (la Code d' Environnement) ขึ้นในปี ค.ศ.2000 ซึ่งได้บัญญัติหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมขึ้นพื้นฐานและรวบรวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม ไว้เป็นหมวดหมู่ทำให้การพิจารณาบังคับใช้กฎหมายและคดีพิพาททางสิ่งแวดล้อม ไปเป็น โดยสะดวกขึ้น ซึ่งตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา L.110-2²¹ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่ จะมีสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติหรือรัฐกฤษฎีกา”

การให้ความสำคัญต่อสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนปรากฏอย่างชัดเจนจากการ แก้ไขรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเมื่อปี ค.ศ.2005 โดยบัญญัติให้ประชาชน มีสิทธิและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (La Charte de l' Environnement) ที่ แนบท้ายไว้เป็นภาคผนวกของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยกฎบัตรสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้บัญญัติ หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทางสิ่งแวดล้อมว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในระดับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากับเสรีภาพในการเดินทาง สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินทั้งยังเป็นสิทธิส่วนบุคคลและเป็นสิทธิส่วนรวมของกลุ่มบุคคล²² โดยได้รับรองสิทธิเชิงเนื้อหาทางสิ่งแวดล้อมให้ ประชาชนมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่สมดุลที่แสดงถึงการมีสุขภาพที่ดี (Le Droit de l' Homme à Un Environnement Sain)²³ และรับรองสิทธิเชิงกระบวนการทางสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 7

²¹ Article L110-2 du Code de l'environnement

Les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain. Ils contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales ainsi que la préservation et l'utilisation durable des continuités écologiques.

Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement, y compris nocturne.

Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences.

²² คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ คดี Commune d'Anncey ลงวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ.2008

²³ Article 1, la charte de l'Environnement.

ของกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม²⁴ ซึ่งบัญญัติถึงสิทธิของบุคคลแต่ละคน (Each Person) ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความครอบครองของภาครัฐและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมภายใต้เงื่อนไขที่จัดไว้ให้ตามกฎหมายซึ่งการยกระดับหลักการขั้นพื้นฐานของสิ่งแวดล้อมให้มีสถานะเทียบเท่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญย่อมมีผลบังคับต่อฝ่ายปกครองและองค์กรรัฐทุกองค์กรโดยประชาชนทุกคนสามารถยกสิทธิดังกล่าวขึ้นโต้แย้งต่อรัฐได้ในทุกกรณี โดยเฉพาะกลไกทางศาลในการฟ้องเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบตามหลักการของกฎบัตรสิ่งแวดล้อมได้²⁵

การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินกิจกรรมโครงการในสาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถจัดทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น การประชาพิจารณ์ (Les Enquêtes Publiques) การปรึกษาหารือ (La Concertation) การอภิปรายสาธารณะ (Le Débat Public)²⁶ หรือการทำประชามติท้องถิ่น (Le Referendum Local) เป็นต้น

รูปแบบที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญ คือ การประชาพิจารณ์ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นของตนก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการโครงการทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นตามที่บัญญัติในรัฐบัญญัติการประชาพิจารณ์ (l'Enquête Publique) ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ.1983 ซึ่งปัจจุบันได้มีการรวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาตรา L123-1 ถึงมาตรา L123-16 กำหนดบังคับให้โครงการที่อาจมีผลกระทบสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นการดำเนินโดยรัฐหรือเอกชนก็ตามจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนจึงจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดมากกว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไป

²⁴ Article 7, la charte de l'Environnement state that "Each person has the rights, in the conditions and to the extent provided for by the law, to have access to any information pertaining to the environment in the possession of public bodies and to participate in the public decision-making process likely to affect the environment"

²⁵ วรรณภา ดิระสังขะ, "กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส: หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de l'environnement)," สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2563, จาก เว็บไซต์เครือข่ายกฎหมายมหาชน www.pub-law.net/Publaw/view.aspx?id=707.

²⁶ Article L123-12, Code de l'Environnement.

โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอาจพิจารณาได้จากสภาพโรงงานหรือองค์ประกอบของงานลักษณะของงานและเขตท้องที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ.1985 ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทการดำเนินโครงการต่างๆที่จะต้องดำเนินการรับฟังความเห็นไว้อย่างชัดเจน โดยคำนึงถึงระดับและเกณฑ์ในทางเทคนิคและระดับค่าใช้จ่ายของการดำเนินการซึ่งอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพแวดล้อม และท้องที่เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ²⁷ โดยความเห็นชอบจากศาลปกครองสูงสุด ฝรั่งเศส (ศาลฎีกาแห่งรัฐ)²⁸ และรวมถึงประเภทโครงการได้ระบุไว้ในรัฐบัญญัติเฉพาะอื่นๆ อาทิ รัฐบัญญัติว่าด้วยการจำกัดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ค.ศ. 1976 ได้กำหนดให้ การประชาพิจารณ์เป็นขั้นตอนสำคัญในการขออนุญาตก่อนการดำเนินกิจการประเภทที่มีอันตรายต่อสภาพแวดล้อม²⁹

จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการบัญญัติกฎหมายไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิเทียบเท่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐต้องให้ความสำคัญต่อสิทธิดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ถึงขนาดที่ว่าโครงการทุกโครงการที่รับจะอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการหรือโครงการที่รัฐจะดำเนินการเองจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นและให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมก่อนการตัดสินใจผ่านรูปแบบการทำประชาพิจารณ์โดยเคร่งครัดมากกว่าการทำประชาพิจารณ์ในเรื่องอื่นๆการที่กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติหลักการในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยการตราเป็นกฎหมายเฉพาะเช่นนี้ทำให้หลักการดังกล่าวมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเพราะรับจะไม่สามารถที่จะกระทำอันเป็นการละเมิดหรือขัดต่อสิทธิดังกล่าวได้เลย

²⁷ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ, การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของฝรั่งเศส (Enquetepublique), (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546), น.7.

²⁸ Article L123-1, Code de l'Environnement.

²⁹ René Hostiou, “การไต่สวนสาธารณะการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีการจัดท 1 ประชาพิจารณ์, แปลโดย ประสาท พงษ์สุวรรณ,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ฉบับที่ 1, ปีที่ 4, น.144 (2547).

3.2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการบัญญัติกระบวนการที่สนธิเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้เป็นหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญที่แก้ไข เมื่อปี ค.ศ.1994 เป็นผลให้การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของรัฐจะต้องคำนึงหลักการพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม 3 ประการ ประกอบด้วยหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการป้องกันล่วงหน้า และหลักความร่วมมือของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง(Co-Operation)หรือหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Kooperationsprinzip)³⁰ ซึ่งถือว่าหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นของทุกคนมิใช่ของรัฐเท่านั้น และรัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมหลักการดังกล่าวทั้งในลักษณะการกระจายหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และกระจายอำนาจควบคุม รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือกฎหมายพื้นฐานของรัฐ (Grundgesetz) มิได้บัญญัติถึงสิทธิที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้ในหมวดสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยตรงแต่ได้รับรองไว้ในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐตามมาตรา 20a ที่วางหลักให้รัฐต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ พื้นฐานของชีวิตเพื่อคนรุ่นต่อไป โดยผูกพันองค์กรใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรให้ต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนนโยบายดังกล่าว³¹ซึ่งรวมทั้งฝ่ายบริหารในการใช้ดุลยพินิจออกใบอนุญาตโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และแม้จะไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนได้โดยตรงในการฟ้องคดีทางสิ่งแวดล้อม และการอ้างสิทธิของบุคคลและทรัพย์สินไม่เป็นการประกันถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี³² แต่อย่างไรก็ดีแผนนโยบายข้างต้นย่อมส่งผลต่อการตีความกฎหมายและตีความถึงข้อจำกัดของสิทธิที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ เช่น เสรีภาพในการประกอบธุรกิจ³³และยังเป็นการคุ้มครองทางอ้อมต่อสิทธิขั้นพื้นฐานทั่วไป เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย หลักความเสมอภาค และหลักการประกันสิทธิทางศาล³⁴

³⁰ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Environmental Performance Reviews: Germany 2012, (OECD Publishing, May 2012), p.35.

³¹ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน,” *อุลพาท*, เล่ม 2, ปีที่ 47, น.119 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2543).

³² Andreas Glaser, “German environmental law in nutshell,” annual report 2011, (ius publicum network review, March 2011), p.2.

³³ *Ibid*, p.2.

³⁴ *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 34*, น.119.

มาตรการทางกฎหมายที่สำคัญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในการคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการทางสิ่งแวดล้อมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับโครงการของรัฐ คือ การบัญญัติกระบวนการมีส่วนร่วมประชาชนไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz หรือ VwVfG) เนื่องจากโครงการที่รัฐพิจารณาดำเนินการมักเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางและมีสาระสำคัญที่แยกออกจากกระบวนการรับฟังประชาชนในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองโดยทั่วไปเป็นหมวดเฉพาะ ตามบทบัญญัติมาตรา 72 ถึงมาตรา 78 ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ (Planfeststellungsverfahren) ซึ่งถือเป็นมาตรการเชิงควบคุมทางตรง โดยประชาชนในการอนุญาตโครงการแบบพิเศษที่ต้องผ่านกระบวนการรับฟังจากสาธารณชนอย่างจริงจัง (Foermliches Genehmigungsverfahren und Planfeststellungsverfahren) ในลักษณะที่เป็นทางการ (Formal Hearing) เพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบคัดค้านและมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นขั้นตอน ซึ่งสะท้อนถึงความสำคัญของกระบวนการในแต่ละลำดับขั้นตอนที่รับรองให้สิทธิของประชาชนไม่ถูกละเลยและได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ข้อบังคับเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป อาทิ The Public Participation Directive (2003/35/EC) และกฎหมายด้านความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมมีอิทธิพลต่อการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอย่างมาก อาทิ กฎหมายว่าด้วยการเยียวยาทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Legal Remedies Act 2006) ได้กำหนดให้ศาลสามารถตรวจสอบการออกใบอนุญาตที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก่อน รวมทั้งใบอนุญาตที่สำคัญอื่นๆ อาทิ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลภาวะ กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ และกฎหมายว่าด้วยสิ่งปฏิกูล เป็นต้น³⁵

นอกจากนี้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐยังปรากฏอยู่ในขั้นตอนภายหลังการอนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องมีการดำเนินการก่อนการตัดสินใจของรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการประเมินผลกระทบทาง

³⁵ Hans D. Jarass, “กฎหมายสิ่งแวดล้อมในเยอรมนี: เนื้อหาและตัวละคร,” แปลโดย เชิดวุฒิ สนิพิมล บุรณ์ และเบญจสุตา เฉลิมวิสุตม์กุล ใน การประชุมทางวิชาการ เรื่อง “หลักการสำคัญ ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม และมาตรการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม” ในโอกาสครบรอบ 9 ปีศาลปกครอง และครบรอบ 29 ปี มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พีเพรส, 2553), น.15.

สิ่งแวดล้อม ค.ศ.2011 โดยมีการระบุประเภทการดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชนที่ต้องทำการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามบัญชีแนบท้าย ดังนี้³⁶

1) โครงการ ได้แก่ โครงการโรงไฟฟ้า โรงงานอุตสาหกรรม การวางท่อลำเลียงน้ำมัน ทางหลวงพิเศษ โรงกลั่น เหมืองแร่ โรงงานเผาของเสีย การตัดไม้ทำลายป่า การสร้างเขื่อน เป็นต้น

2) แผนงานหรือยุทธศาสตร์ ได้แก่ การวางแผนเชิงพื้นที่ แผนโครงสร้าง พื้นฐานด้านการจราจร แผนการป้องกันน้ำท่วม แผนจัดเก็บกากนิวเคลียร์ แผนการลดมลพิษด้านต่างๆ เป็นต้น

3.2.3 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่สภาองเกรสตราขึ้นเป็นแนวทางกว้างๆ เพื่อมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐ และมีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (National Environmental Policy Act - NEPA)³⁷ โดยมาตรา 102 (c) ของ NEPA กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบ (Scoping Stage)³⁸ และต้องมีการเปิดเผยรายละเอียดโครงการและร่างสถานะผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณชน เพื่อให้ประชาชนแสดงความเห็นด้วย³⁹ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในสหรัฐอเมริกาคือไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environment Quality - CEQ) นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกามีโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วยโดยมีเงื่อนไขว่าประชาชนจะต้องรับรู้ข้อมูลอย่างมีคุณภาพเพียงพอก่อนการตัดสินใจอนุมัติโครงการและก่อนการดำเนิน

³⁶ Marianne Richter, "EIA and SEA in Germany Federal German Act on EIA and SEA of 2011 - The national system including transboundary environmental assessment," Sub regional Workshop on the Espoo-Convention and the SEA Protocol, Rabat, Morocco, 14-15 April 2015.

³⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9.

³⁸ Shepherd, Anne, & Bowler, Christi, "Beyond the requirements: improving public participation in EIA. Journal of environmental planning and management," 40(6), pp.725-738(1997).

³⁹ Moorman, Jesse L, & Ge, Zhang, "Promoting and strengthening public participation in China's environmental impact assessment process: comparing China's EIA law and US NEPA. Vt. J. Env'tl. L.," pp.8, 281(2006).

โครงการหน่วยงานจะต้องประกาศให้สาธารณชนทราบถึงสถานที่และระยะเวลาการทำประชาพิจารณ์และการเข้าถึงเอกสารข้อมูลโครงการ หน่วยงานจะส่งเอกสารข้อมูลโครงการให้ผู้ร้องขอข้อมูลทุกคนและตีพิมพ์เอกสารลงใน Federal Register ด้วย

อย่างไรก็ตาม กฎหมายเปิดช่องให้หน่วยงานพิจารณาถึงวิธีการเองว่าจะต้องมีการจัดประชุมหรือประชาพิจารณ์หรือไม่ การทำประชาพิจารณ์อาจจะเหมาะสมหากโครงการยังเป็นที่ถกเถียงและอยู่ในความสนใจของสาธารณชน หรือในกรณีที่มีผู้เรียกร้องให้มีการทำประชาพิจารณ์ ในกรณีที่มีการทำประชาพิจารณ์ หน่วยงานจะต้องส่งร่างสถานะผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้สาธารณชนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันก่อน ประชาพิจารณ์และเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นไม่น้อยกว่า 45 วัน ทั้งนี้ หากผลการศึกษาพบว่าโครงการไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ (Finding of No Significant Impact – FONSI) แต่ยังมีข้อโต้แย้งกันในสังคมคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกำหนดให้มีการทบทวนร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยสาธารณะเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน เมื่อพิจารณากระบวนการมีส่วนร่วมของสหรัฐอเมริกาทั้งหมดพบว่า คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน โดยหน่วยงานจะต้องเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชนถึงแม้กฎหมายไม่ได้บังคับให้มีการทำประชาพิจารณ์ แต่หน่วยงานส่วนใหญ่ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติที่จะต้องจัดประชาพิจารณ์โดยเฉพาะในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับโครงการ

3.2.4 เครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลียเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการคัดกรองโครงการ (Screening Stage) เพื่อตัดสินใจว่าโครงการจะต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และขั้นตอนการเปิดเผยร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Public Review Stage) เพื่อให้ความเห็นต่อร่างรายงาน⁴⁰ สำหรับขั้นตอนการคัดกรองโครงการนั้น หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของเครือรัฐ ออสเตรเลีย (Environmental Protection Authority - EPA) จะทำการคัดเลือกกลุ่มอ้างอิงของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Reference Group) ซึ่งประกอบด้วย

⁴⁰ Environmental Protection Authority, “Public comment and submissions on proposals,” Retrieved 11 April 2018, from Government of Western Australia, Retrieved, from <http://www.epa.wa.gov.au/public-comment-and-submissionsproposals>

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อทำหน้าที่คัดกรองว่าโครงการที่เสนอมีความจำเป็นต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่⁴¹

นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นตอน Public Review โดยทำการแจ้งสาธารณชน (Public Notice) ผ่านทางเว็บไซต์และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น สำหรับผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญ เช่น หน่วยงานในท้องถิ่น เจ้าของที่ดิน และชนพื้นเมือง จะถูกแจ้งโดยตรงผ่านการส่งไปรษณีย์ ซึ่งโครงการจะต้องเปิดเผยร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณชนในเว็บไซต์เป็นเวลาอย่างน้อย 15 วันทำการ ประชาชนสามารถเข้ามาอ่านร่างรายงานและให้ความเห็นต่อคุณภาพของรายงานและคำมั่นสัญญาของเจ้าของโครงการซึ่งกระบวนการเช่นนี้ทำให้เกิดความมั่นใจว่าโครงการได้ประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งหมดและได้กำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบที่เป็นไปได้⁴²

ช่องทางหลักในการแสดงความคิดเห็นของเครือรัฐออสเตรเลียได้แก่ การแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของ EPA ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปลงทะเบียนให้ส่งอีเมลแจ้งเตือนเมื่อมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของโครงการใดๆ ในเว็บไซต์ได้ ประชาชนที่เข้าไปแสดงความคิดเห็นจะต้องแสดงตัวตน กล่าวคือจะต้องเปิดเผยชื่อและช่องทางติดต่อ อย่างไรก็ตาม EPA จะเก็บข้อมูลของผู้ที่แสดงความคิดเห็นเป็นความลับ หลังจากช่วงเวลารับฟังความคิดเห็น EPA จะสรุปจำนวนความเห็นและข้อเสนอแนะทั้งหมดพร้อมทั้งแจ้งให้สาธารณชนรับทราบถึงผลการตัดสินใจของ EPA ด้วย⁴³ ผลการตัดสินใจของ EPA มีหลากหลายตั้งแต่ไม่ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเนื่องจากไม่มีผู้ให้ความเห็น หรือความเห็นที่ได้รับไม่มีนัยสำคัญไปจนถึงการลงพื้นที่รับฟังความเห็นเพิ่มเติมหากมีผู้แสดงข้อห่วงกังวลในเว็บไซต์เป็นจำนวนมาก

⁴¹ Environmental Protection Authority, “b.Stakeholder Engagement,” Retrieved, from <http://www.epa.wa.gov.au/stakeholder-engagement>

⁴² Department of Environment and Heritage Protection, “Environmental Impact Statement (EIS) Processes,” Retrieved, from <https://www.ehp.qld.gov.au/management/impact-assessment/>

⁴³ Environmental Protection Authority, “Environmental Impact Assessment (Part IV Divisions 1 and 2) Procedures Manual 2016,” Retrieved, from http://www.epa.wa.gov.au/sites/default/files/Policies_and_Guidance/EIA%20Procedures%20Manual-171017.pdf.

ตารางที่ 3.1 ตารางเปรียบเทียบขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่างการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประเทศไทยและต่างประเทศ

ประเทศ	ขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม			
	การคัดกรองโครงการ (Screening Stage)	การกำหนดแนวทางประเมินผลกระทบ (Scoping Stage)	ระหว่างการประเมินผลกระทบ (Assessing Stage)	การเปิดเผยร่างรายงานต่อสาธารณะ (Public Review)
ไทย		✓	✓	✓
สาธารณรัฐฝรั่งเศส	✓	✓		✓
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	✓			✓
สหรัฐอเมริกา		✓		✓
เครือรัฐออสเตรเลีย	✓			✓

3.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยยังคงถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใหม่และมีความสลับซับซ้อนมากกว่าคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง อีกทั้งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมบังคับใช้เป็นการเฉพาะในปัจจุบันการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมได้นำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้ซึ่งการนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้ได้อีกทำให้เกิดอุปสรรคปัญหาและข้อจำกัดอยู่หลายประการ นอกจากนี้ในเรื่องขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท

ในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยก็ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่เฉพาะ กล่าวคือ ไม่มีศาลสิ่งแวดล้อมโดยให้คดีสิ่งแวดล้อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และศาลปกครองเช่นคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องศึกษากฎหมาย ของต่างประเทศที่มีการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะตลอดจนหลักการและเหตุผล ในการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ ดังนั้นการศึกษากฎหมายของต่างประเทศจึงมีความจำเป็นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการนำมาแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น และการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นองค์กรในการระงับข้อพิพาทในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ในการทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

3.3.1 รัฐเวอร์มอนต์ สหรัฐอเมริกา

กระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในรัฐเวอร์มอนต์ กฎหมายว่าด้วยศาลสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา มีตัวอย่างในรัฐเวอร์มอนต์แห่งสหรัฐอเมริกา เป็นรัฐที่มีความก้าวหน้าในเรื่องการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้จัดให้มีศาลสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะเพื่อตัดสินข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม⁴⁴

ธรรมนูญของรัฐเวอร์มอนต์ (The Vermont Statutes) หมวดที่ 4 ว่าด้วยศาลยุติธรรม ส่วนที่ 27 ว่าด้วยศาลสิ่งแวดล้อมบทบัญญัติว่าด้วยศาลสิ่งแวดล้อมมีเพียง 4 มาตราหลักได้แก่เรื่อง ศาลสิ่งแวดล้อม วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พยานหลักฐานและการเข้าถึงข้อมูลบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ได้กำหนดใน § 1002 โดยให้การพิจารณาคดีขอศาลสิ่งแวดล้อมจัดทำด้วยความ เป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียโดยย่อและรวดเร็วตามกฎหมายที่ศาลฎีกากำหนด⁴⁵ ซึ่งกฎหมายที่กำหนด ในส่วนนี้เป็นไปตามกฎสำหรับการพิจารณาคดีในศาลสิ่งแวดล้อมหรือ Rules For Environmental Court Proceedings ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ไว้ซึ่งพอจะสรุปได้ กล่าวคือกฎข้อที่ 1 ซึ่งกล่าวถึงขอบเขต ของกฎโดยกำหนดว่ากฎหมายเหล่านี้ควบคุมกระบวนการพิจารณาคดีในศาลสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติ โดยธรรมนูญของรัฐเวอร์มอนต์ หมวดที่ 4 ส่วนที่ 27 โดยทุกเรื่องภายในเขตอำนาจของศาลในการ พิจารณาอุทธรณ์หรือการอุทธรณ์คำสั่งของศาลสิ่งแวดล้อมไปยังศาลฎีกา กฎนั้นต้องถูกตีความและ

⁴⁴ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, ตัวอย่างกฎหมายว่าด้วยศาลสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2550), น. 288-290.

⁴⁵ The Vermont Statutes. Title 4: Judiciary, Chapter 27: Environmental Court § 1002. Conduct of hearings. "Hearings before the environmental court shall be conducted in an impartial manner subject to rules of the supreme court providing for a summary, expedited proceeding."

จัดการเพื่อให้มั่นใจในการสรุปและเร่งดำเนินการให้สอดคล้องอย่างเต็มที่ในการตัดสินอย่างเป็นธรรมในทุกๆเรื่องก่อนไปถึงชั้นศาล⁴⁶ และกฎข้อที่ 2 เงื่อนไขทั่วไป (a) การประยุกต์ใช้กฎนี้ประยุกต์ใช้กับการดำเนินการทั้งหมดภายใต้กฎเกณฑ์นี้ยกเว้นเมื่อมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในเงื่อนไขของกฎเกณฑ์ในการดำเนินการเฉพาะ (b) การประสานและดำเนินการในการเคลื่อนไหวของฝ่ายหนึ่งหรือศาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับความรุนแรง หรือ โครงการที่เชื่อมโยงกับการดำเนินงานหลายอย่างที่มีผลหรืออาจมีผลกับการแยกรับฟังหรืออุทธรณ์ในศาลสิ่งแวดล้อมหรือความรุนแรงที่แตกต่าง หรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญเกี่ยวกับกฎหมายและข้อเท็จจริงศาลอาจลดหน้าที่ยืดเวลาประสานงานหรือรวบรวมการดำเนินงานและอาจมีคำสั่งอื่นๆที่สนับสนุนการเร่งดำเนินการและความยุติธรรมเพื่อหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นหรือความล่าช้า (c) การค้นหาค้นหาออกเหนือจากการยินยอมของทั้งสองฝ่ายศาลในที่ประชุมก่อนการพิจารณาจะออกคำสั่งในประเด็นภายใต้วรรค (d) (3) ของกฎเกณฑ์นี้ ต้องบอกประเภท ลำดับการณและจำนวนสิ่งที่ค้นพบภายใต้กฎข้อที่ 26-37 ของเวอร์มอนต์ตามกระบวนการทางแพ่งที่จำกัดการอนุญาตให้ค้นคว้าเท่าที่จำเป็นในการตัดสินใจอย่างเต็มที่และเป็นธรรม⁴⁷

นอกจากนี้ในเรื่องของหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนนั้น สหรัฐอเมริกาได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการให้อำนาจประชาชนในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suit) เป็นการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำผิดที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมโดยหลักทั่วไปจะกำหนดให้เฉพาะประชาชนที่ได้รับความเสียหายเท่านั้นแต่ในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมประชาชนที่ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายก็มีสิทธิฟ้องได้ ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่เป็นกรณีที่ฟ้องคดีแทนส่วนรวม ซึ่งจำนวนเงินค่าเสียหายที่ผู้กระทำผิดจะต้องรับผิดชอบ

⁴⁶ Rules for Environmental Court Proceeding, Rule 1. Scope of Rule "These rules govern the procedure in the Environmental Court created by 4 V.S.A., Chapter 27, in all matters within the original or appellate jurisdiction of the court and the procedure in appeals from the Environmental Court to the Supreme Court. The rules shall be construed and administered to ensure summary and expedited proceedings consistent with a full and fair determination in every matter coming before the court."

⁴⁷ Rules for Environmental Court Proceedings, Rule 2. General Provisions.

ชดใช้กฎหมายจึงกำหนดให้ตักแถมรัฐเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำเงินจำนวนนั้นไปทำการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม⁴⁸

ในสหรัฐอเมริกาประชาชนสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายผ่านทางศาลของมลรัฐหรือสหพันธรัฐ แต่ในทางปฏิบัติแล้วศาลแห่งมลรัฐกลับมีเขตอำนาจพิจารณาตัดสินกรณีพิพาทกว้างกว่าศาลแห่งสหพันธรัฐ และกฎหมายแห่งมลรัฐก็ได้คำนึงถึงประชาชนในการที่จะบังคับใช้กฎระเบียบไปในเชิงช่วยเหลือประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในกรณีที่มีปัญหาระหว่างสิทธิของเอกชนกับสิทธิของประชาชน เช่น กรณีคดีก่อให้เกิดความรำคาญแก่สาธารณะศาลแห่งมลรัฐมักจะตัดสินมากกว่าศาลแห่งสหพันธรัฐ และแน่นอนการริเริ่มใช้สิทธิของประชาชน โดยตัวแทนรัฐได้เริ่มทำที่ศาลแห่งมลรัฐตามขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หลักเกณฑ์ที่กฎหมายแห่งสหพันธรัฐกำหนดไว้สำหรับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของประชาชน ภายใต้แผนงานของรัฐนั้น ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดความรับผิดชอบค่าทดแทนและความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมหรือ The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act, 1980: (CERCLA) ได้กำหนดไว้ในมาตรา 310 (a) ให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีเหมือนเช่นการฟ้องคดีของประชาชนใน กฎหมาย Clean Water Act หรือ RCRA โดยประชาชนสามารถฟ้องคดีผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายได้ หรือฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่กระทำในหน้าที่แต่กระทำโดยไม่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ แต่กฎหมายนี้ก็มีข้อจำกัดคือการปล่อยสารพิษจะต้องไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายนี้และเอกชนจะฟ้องบังคับคู่กรณีให้ทำความสะอาดพื้นที่โดยตรงไม่ได้ แต่จะต้องฟ้องให้ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลกลางที่ให้ทำความสะอาด หรือฟ้องในกรณีที่เอกชนไม่แจ้งการปล่อยสารพิษตามมาตรา 103 (a) ซึ่งเรียกว่า การฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suit)

⁴⁸ อัญชัญ พงษ์ประดิษฐ์, “บทบาทของประชาชนในการดำเนินคดีอาญาความคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 28.

3.3.2 ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์

ศาลสิ่งแวดล้อมราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ เป็นศาลชำนาญพิเศษที่ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1996 ภายใต้กฎหมาย The Resource Management Amendment Act 1996⁴⁹ ที่ได้วางหลักการในเรื่องของอำนาจการบังคับใช้กฎหมายของศาล กล่าวคือ โดยทั่วไปศาลมีอำนาจในการพิจารณา คดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย The Resource Management Amendment Act 1996 เช่น คดีเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ คดีเกี่ยวกับทรัพยากรแร่ คดีเกี่ยวกับการปล่อยน้ำเสีย คดีเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน และคดีเกี่ยวกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นอกจากนี้ศาลสิ่งแวดล้อมราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ ยังมีอำนาจพิจารณาบททวนบริบทของคำสั่งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เช่น คำสั่งอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ แผนงานสิ่งแวดล้อมภูมิภาคและท้องถิ่นและคำแถลงนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภูมิภาค เป็นต้น

บทบาทของศาลสิ่งแวดล้อมราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ ยังครอบคลุมไปถึงการพิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจิตวิญญาณและวัฒนธรรมของชาวเมารีและความสัมพันธ์กับที่ดินของบรรพบุรุษของชาวเมารีด้วยเหตุว่ามีคดีเกี่ยวข้องกับการอ้างสิทธิในที่ดินของชาวเมารีอันเป็นชนเผ่าดั้งเดิมของราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ ที่สืบสิทธิในที่ดินมาจากบรรพบุรุษ และเพื่อเป็นการสนับสนุนความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมระหว่างชนเผ่าดั้งเดิมของประเทศกับทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรที่ดิน เป็นต้น ดังนั้นศาลสิ่งแวดล้อมราชอาณาจักรนิวซีแลนด์มีหน้าที่ในการสนับสนุนให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี และสนับสนุนการมีส่วนร่วมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของชาวเมารีด้วย

3.3.3 เครือรัฐออสเตรเลีย

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดินในเมืองซิดนีย์ รัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย สืบเนื่องมาจากในช่วงทศวรรษที่ 1970 อัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรพร้อมทั้งความเจริญเติบโต และพัฒนาของเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลแห่งรัฐประสบปัญหาในการวางผังเมืองและปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐบาลแห่งรัฐจึงได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นมาบังคับใช้หลายฉบับแต่เนื่องจากการบังคับใช้

⁴⁹ “The Resource Management Amendment Act 1996,” สืบค้นจากเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2563, จาก <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0160/latest/DLM407455.html>

กฎหมายแต่ละฉบับอยู่ในเขตอำนาจที่ซ้ำซ้อน การเรียกร้องให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนการพัฒนารวมถึงการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงมีขึ้น และในที่สุดจึงนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายรวมทั้งการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน (Land and Environment Court Act 1979) ในเวลาต่อมาด้วยเหตุนี้ศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ Lan and Environment Court ⁵⁰ อันเป็นศาลชำนาญพิเศษ⁵¹ ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1980 ภายใต้กฎหมาย Lan and Environment Court Act 1979 (The Court Act)

ศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์มีหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทและให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนในข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมในระดับศาลฎีกา กล่าวคือ โดยทั่วไปศาลมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย Lan and Environment Court Act 1979 เช่น คดีเรียกร้องสิทธิในทางแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คดีร้องทุกข์ทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม คดีตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง และควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นต้น กระบวนพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนพิจารณาคดีในศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ได้มีการบัญญัติขึ้นมาเป็นพิเศษให้เอื้อต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญกระบวนพิจารณาคดีจึงแตกต่างจากศาลทั่วไปในหลายด้าน ค่าขึ้นศาลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเพื่อเป็นการลดอุปสรรคในการนำคดี ขึ้นสู่ศาล การพิจารณาเรื่องค่าขึ้นศาลหรือค่าใช้จ่ายของคู่ความนั้น จะมีได้กำหนดอย่างคดีละเมิดทั่วไป โดยในคดีสิ่งแวดล้อมศาลจะต้องพิจารณาว่าคดีนั้นเป็นคดีที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ทั่วไปหรือไม่ (Public Interest) หากเป็นคดีประเภทดังกล่าวศาลก็จะใช้ดุลพินิจกำหนดค่าขึ้นศาล ให้ตามความเหมาะสมต่อไป

ส่วนในเรื่องของกระบวนพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนพิจารณาคดีในศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ได้มีการบัญญัติขึ้นมาเป็นพิเศษให้เอื้อต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ กระบวนพิจารณาคดีจึงแตกต่างจากศาลทั่วไปในหลายๆด้านยิ่งไปกว่านั้นในส่วนที่เกี่ยวกับคำพิพากษานั้น ผลของคำพิพากษาและคำสั่งของศาลต่อบุคคลภายนอกคำสั่งของศาลเกี่ยวกับคดีอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้มีการก่อสร้าง หรือ

⁵⁰ ปีดิเทพ อยู่ยืนยง, “ศาลสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ: ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย,” วารสารกระบวนพิจารณาพิพากษา, ปีที่ 4, เล่มที่ 13-4, (มกราคม-มีนาคม กรกฎาคม-ธันวาคม 2554).

⁵¹ เพิ่งอ้าง.

คำสั่งใดๆที่ศาลได้มีเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินมีเพียงแต่มีผลผูกพันคู่ความในคดีเท่านั้น แต่ยังไม่ผูกพันไปถึงบุคคลภายนอกคดีด้วย (Judgement In Rem)⁵²

ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ตั้งแต่ปี 1979 เป็นต้นมา บทบัญญัติเกี่ยวกับการไม่จำกัดอำนาจฟ้อง หรือ Open Standing นี้ได้รวมอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกระดับที่ประกาศใช้ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งมีผลให้บุคคลใดๆ สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้โดยไม่จำกัดเฉพาะ บุคคลที่ได้รับการความเสียหายโดยตรงจากการกระทำของจำเลยอย่างเช่นอำนาจฟ้องในคดีแพ่งเท่านั้น หลักเรื่องการไม่จำกัดอำนาจฟ้องนี้มีผลเป็นการลดปัญหาในเรื่องการนำคดีขึ้นสู่ศาลอื่น ถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดินให้เป็นศาลชำนาญพิเศษ

บทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับหลักการที่ไม่จำกัดอำนาจฟ้องนี้ได้บัญญัติไว้ในโดยชัดแจ้งใน มาตรา 253 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการเพื่อการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1997⁵³ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลใดๆอาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อที่จะยับยั้งการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน

⁵² วินัย เรื่องศรี, ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม, โครงการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยและพัฒนาสำนักงานศาลยุติธรรม, (ม.ป.ท: ม.ปพ, 2550), น. 245-246.

⁵³ Section 253 Protection of The Environment Operations Act 1997 Restraint of breaches of an Act or statutory rules that harm the environment

(1) Any person may bring proceedings in the Land and Environment Court for an order to restrain a breach (or a threatened or apprehended breach) of any other Act, or any statutory rule under any other Act, if the breach (or the threatened or apprehended breach) is causing or is likely to cause harm to the environment.

(2) Any such proceedings may be brought whether or not any right of that person has been or may be infringed by or as a consequence of the breach (or the threatened or apprehended breach).

(3) A person (other than the EPA or a member of the staff of the EPA) who brings any such proceedings is required to give a copy of the application to the EPA as soon as practicable after the application is made. The EPA is entitled to become a party to those proceedings.

(4) If the Court is satisfied that a breach, or a threatened or apprehended breach, will, unless restrained by order of the Court, be committed or be likely to be committed, it may make such orders as it thinks fit to restrain the breach or other conduct of the person by whom the breach is committed or by whom the threatened or apprehended breach is likely to be committed.

(5) Without limiting the powers of the Court under this section, an order under this section may suspend any environment protection licence.

หรือจะเป็นผลให้เกิดการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายใดๆ หากการฝ่าฝืนนั้นเป็นผลให้เกิดหรือน่าจะเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม” ดังนั้น โดยผลของกฎหมายมาตรานี้บุคคลใดๆ อาจนำคดีขึ้นสู่ศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดินได้โดยไม่จำกัดไว้เฉพาะผู้เสียหายเช่นคดีในทางแพ่ง หากเป็นคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น กฎหมายป่าไม้กฎหมายเหมืองแร่ กฎหมายแหล่งน้ำ และกฎหมายการประมง เป็นต้น สำหรับในคดีที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่ง ของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่นที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลที่ศาลจำต้องพิจารณาเข้าไปในเนื้อหา (Merit) ของคดีนั้น จะอนุญาตให้บุคคลภายนอกอุทธรณ์ได้เฉพาะเรื่องที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้จัดทำรายงานผลกระทบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (EIA) เท่านั้น

3.3.4 ราชอาณาจักรสวีเดน

ราชอาณาจักรสวีเดนได้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นประกอบด้วยศาลสิ่งแวดล้อมภูมิภาค และศาลสิ่งแวดล้อมชั้นอุทธรณ์⁵⁴ตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสวีเดน (a Comprehensive Set of Domestic Environmental Legislation หรือ Environmental Code) เพื่อพิจารณาข้อพิพาททางที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁵⁵ นอกจากนี้ศาลสิ่งแวดล้อมของสวีเดนยังมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ การอนุญาตจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในส่วนที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ศาลสิ่งแวดล้อมของราชอาณาจักรสวีเดน ยังมีอำนาจในการพิจารณาคดีด้านสิ่งแวดล้อม เช่น คดีเกี่ยวกับใบอนุญาตบำบัดน้ำเสีย คดีเกี่ยวกับใบอนุญาตบำบัดสารพิษ คดีเกี่ยวกับปัญหาการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คดีเกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการอนามัย อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ความสะอาดและสุขอนามัย คดีเกี่ยวกับขยะอันตราย และกำหนดความเสียหายและค่าสินไหมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ศาลสิ่งแวดล้อมของราชอาณาจักรสวีเดน มีอำนาจในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในเชิงลงโทษ เพื่อผู้ถูกระทบสิทธิในด้านสิ่งแวดล้อมสามารถได้รับการเยียวยาความเสียหายในทางแพ่งจากศาลสิ่งแวดล้อมศาลสิ่งแวดล้อมของราชอาณาจักรสวีเดนยังกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญ กล่าวคือผู้พิพากษาในศาลสิ่งแวดล้อมได้รับคัดเลือกมาจากนักกฎหมายหรือผู้มีความรู้ความสามารถด้าน

⁵⁴ เพิ่งอ้าง.

⁵⁵ เพิ่งอ้าง.

สิ่งแวดล้อม ได้แก่ ที่ปรึกษาทางเทคนิคด้านสิ่งแวดล้อม และผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญโดยได้รับการแต่งตั้งมาจากภาคอุตสาหกรรมและหน่วยงานของรัฐเพื่อมานั่งเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม

3.4 มาตรการทางกฎหมายของไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ที่ถือเป็นกฎหมายหลักในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในภาพรวมของประเทศ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายในระดับกฎกระทรวง และประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองปกป้องสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามในเรื่องเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในคดีสิ่งแวดล้อมประเทศไทยมิได้มีกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมบังคับใช้เป็นการเฉพาะในส่วนนี้จะได้นำเสนอมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษ ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

3.4.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของไทย

ประเทศไทยได้มีการยอมรับหลักการ เรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการ ครั้งแรกในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ทั้งนี้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้มีการพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมในปัจจุบัน โดยกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา

คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ดังจะกล่าวอธิบายต่อไป
ในเบื้องหน้า

3.4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการ
ดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ไว้หลายมาตราด้วยกัน เช่น หมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐในมาตรา 57⁵⁶
บัญญัติหลักการทางกฎหมาย ที่รัฐจะต้องจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟู อนุรักษ์
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าว คือ รัฐต้อง (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญา
ท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และ
จัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน
ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย (2) อนุรักษ์
คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและ
ยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับ
ประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับในปัจจุบันได้กำหนดให้การอนุรักษ์ฟื้นฟู ตลอดจน
ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว
โดยในการดำเนินการในเรื่องเหล่านั้นรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้อง
จัดให้ประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว
และในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการดูแลและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนการ
จัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลยั่งยืน
รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาล โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่
เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย

⁵⁶ มาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 58⁵⁷ ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการจัดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงรัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ... ในการดำเนินการหรืออนุญาต... รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า”

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดให้ประชาชนทุกคนได้เข้าถึงสิทธิดังกล่าว นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้รัฐจัดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมทั้งโครงการหรือกิจการของรัฐหรือที่รัฐอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการ ยิ่งไปกว่านั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้บัญญัติให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียเพื่อประกอบการพิจารณาในการดำเนินโครงการหรืออนุญาตให้มีการดำเนินโครงการใดๆตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำหลักการสิทธิในสิ่งแวดล้อม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญในหมวดหน้าที่ของรัฐ จึงเป็น

⁵⁷ มาตรา 58 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สิ่งที่แสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งถึงการให้ความสำคัญกับเรื่องของการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน

3.4.1.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

กระแสดความตื่นตัวเกี่ยวกับการรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในประเทศไทย ส่งผลให้เกิดความต้องการกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับประเด็นสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ รวมทั้งจากเดิมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายควบคุมและแก้ไขปัญหาล้างแวดล้อมได้อย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ สมควรปรับปรุง แก้ไขกฎหมายใหม่โดยส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประชาชน กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ และจัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้มีการกำหนดมาตรการด้านมลพิษ รวมถึงกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁵⁸ ขึ้นใช้บังคับโดยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อยู่ในหมวดที่ 3 การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 การทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงกระบวนการพิจารณาประเด็นด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัสิ่งแวดล้อม และการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันหรือลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการหรือกิจการใดๆ ที่รัฐดำเนินการหรือที่ได้รับอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ฉบับนี้เกิดขึ้น โดยเหตุที่ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ใช้บังคับ ก่อนหน้า พ.ศ. 2535 ยังไม่มีมาตรการควบคุม และแก้ไขปัญหาล้างแวดล้อมได้อย่างพอเพียงจึงสมควรปรับปรุงใหม่⁵⁹ โดยได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมหลักการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบ

⁵⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2564, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%ca08/%ca08-20-2545-a0001.pdf>

⁵⁹ เพิ่งอ้าง.

สิ่งแวดล้อมไว้ในหมวดที่ 3 การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมส่วนที่ 4 การทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันเป็นการกำหนดให้โครงการหรือกิจการใดๆที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁶⁰ ตลอดจนกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตจะสามารถอนุญาตโครงการหรือกิจการนั้นๆได้

อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นเพื่อกำหนดให้การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสีย สำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามกฎหมาย⁶¹ ซึ่งการกำหนดให้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เดิมนั้นเป็นการไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว⁶² อีกทั้งยังกำหนดให้ต้องจัดทำร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จ และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นอกจากนี้กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำการเสนอและการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังเป็นลักษณะที่ใช้บังคับเป็นเวลานานแล้วและในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปสมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ

⁶⁰ มาตรา 46 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁶¹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 43.

⁶² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (ฉบับ Update ล่าสุด),” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2564, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%ca08/%ca08-20-9999-update.pdf>

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อให้มีมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับและได้รับความเชื่อมั่นจากทุกภาคส่วนในการดำรงไว้ซึ่งการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ควบคุมไปกับการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ขึ้น⁶³

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 นี้ได้บัญญัติหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)⁶⁴ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 6⁶⁵ “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้... (1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับ การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือ สิทธิ ในทางการค้าหรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย...” จะเห็นได้ว่า มาตรา 6 (1) ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ในการได้รับข้อมูลข่าวสารของทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงานเมื่อพบเห็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือเกี่ยวกับมลพิษ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการรักษาสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติมักมีข้อโต้แย้งเสมอว่าประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารตาม มาตรา 6 (1) จริงหรือไม่ เพราะบัญญัติไว้ว่าบุคคล “อาจ” มีสิทธิ ซึ่งเป็นการบัญญัติที่แสดงถึง ความไม่แน่นอน อาจมีสิทธิ หรืออาจไม่มีสิทธิก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายเฉพาะได้ให้รายละเอียดในเรื่องนั้นไว้อย่างไร ดังที่บัญญัติไว้ในบรรทัดสุดท้ายของมาตรา 6 หากปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลในการได้รับข้อมูลข่าวสารไว้ก็ย่อมไม่สามารถอ้างถึงการมีสิทธิในข้อมูลข่าวสารในเรื่องนั้น⁶⁶

⁶³ เพิ่งอ้าง.

⁶⁴ พันศ ทศนิยานนท์, “พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535: ถึงเวลาขกเครื่องใหม่แล้ว” ใน สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติ, รวบรวมโดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, น.14 (2540).

⁶⁵ มาตรา 6 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

⁶⁶ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.495.

นอกจากนี้ในมาตรา 48⁶⁷ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ได้บัญญัติมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม “...หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด โดยจะกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทหรือขนาดของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการก็ได้ และอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับรายละเอียดโครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการ สภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน การประเมินทางเลือกในการดำเนินการ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการทั้งทางตรงและทางอ้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบ สิ่งแวดล้อมและการชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย”

มาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้วางหลักกฎหมายไว้ว่า ผู้ควบคุมหรือผู้รับจ้างให้บริการผู้ใดทำบันทึกหรือรายงานใดที่ตนมีหน้าที่ต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ โดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 107 ดังกล่าวได้บัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาไว้ในลักษณะที่ขอบเขตของสภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวที่กว้าง กล่าวคือกรณีที่บุคคลใดมีหน้าที่ในการทำบันทึกหรือรายงานใดๆตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หากปรากฏในทางข้อเท็จจริงว่ามีการจัดทำรายงานหรือบันทึกอันเป็นเท็จจะมีความผิดทางอาญาและต้องรับโทษทางอาญาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 107

ส่วนเรื่องของผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายของไทยนั้นใช้ระบบการขึ้นทะเบียน กล่าวคือ การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นจะต้องกระทำโดยผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ

⁶⁷ มาตรา 48 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

สิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาอนุญาตผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการดำเนินงานโดยอาศัยกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2529 ออกตามความในมาตรา 19 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาตผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 13 ธันวาคม 2527 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นไปตามนัยของบทเฉพาะกาลมาตรา 113 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁶⁸ จะเห็นได้ว่าการเป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้นใช้ระบบการขึ้นทะเบียนซึ่งกลไกในการควบคุมบุคคลผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นไป โดยถูกต้องมีประสิทธิภาพของประเทศไทยได้มีมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้มีสิทธิในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นมาตรการทางปกครอง อยู่ด้วยกัน 2 ระดับ คือการสั่งพักใบอนุญาตและการสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งเป็นไปตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2529⁶⁹ การสั่งพักใบอนุญาตคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตของผู้ได้รับใบอนุญาตได้เมื่อปรากฏว่า

- (1) ผู้ได้รับอนุญาตทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้วยความประมาทเลินเล่อจนอาจเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย
- (2) ผู้ได้รับอนุญาตยินยอมให้ผู้ชำนาญการ หรือเจ้าหน้าที่ประจำของผู้ได้รับอนุญาตอื่นที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตเพราะทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ หรือซึ่งมีส่วนร่วมในการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เป็นเท็จมาทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

⁶⁸ คู่มือการขอรับใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กลุ่มงานพิจารณาผู้มีสิทธิทำรายงาน กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, น.1 (พฤษภาคม 2563).

⁶⁹ เพิ่งอ้าง.

(3) ผู้ได้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

การสั่งพักใบอนุญาตตาม (1) ให้มีกำหนดครั้งละไม่น้อยกว่า 6 เดือน แต่ไม่เกิน 12 เดือน และการสั่งพักใบอนุญาตตาม (2) หรือ (3) ให้มีกำหนดครั้งละไม่น้อยกว่า 3 เดือน แต่ไม่เกิน 6 เดือน ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใบอนุญาตต้องหยุดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวล้อม นับแต่วันที่ถูกลงสั่งพักใบอนุญาต

การสั่งเพิกถอนใบอนุญาต คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ได้รับอนุญาตได้เมื่อปรากฏว่า

(1) ผู้ได้รับอนุญาตขาดคุณสมบัติตามข้อ 1 ของกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติบุคคล รัฐวิสาหกิจ หรือสภาที่สามารถขอรับใบอนุญาตไว้

(2) ผู้ได้รับอนุญาตไม่จัดให้มีผู้ชำนาญการหรือเจ้าหน้าที่ตามข้อ 4 ของกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 ซึ่งกำหนดให้ต้องมีผู้ชำนาญการอยู่ประจำไม่น้อยกว่า 1 คน และเจ้าหน้าที่ประจำไม่น้อยกว่า 3 คน

(3) ข้อความในคำขอใบอนุญาตในส่วนที่เป็นสาระสำคัญในการขอรับใบอนุญาต ไม่ตรงกับความจริงทั้งหมดหรือบางส่วน

(4) ผู้ได้รับอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใบอนุญาตและได้กระทำการตามข้อ (1) และข้อ (2) หรือข้อ (3) ซ้ำอีก

(5) ผู้ได้รับใบอนุญาตทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวล้อมอันเป็นเท็จ

(6) ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้

(7) ผู้ได้รับอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตนั้น ซึ่งได้ระบุว่า การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเป็นเหตุให้เพิกถอนใบอนุญาตได้

ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตต้องหยุดทำรายงานนับแต่วันที่ถูกลงสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

ในทางปฏิบัติเมื่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพบข้อบกพร่องในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวล้อมหรือได้รับเรื่องร้องเรียน จะนำเรื่องเสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการ พิจารณาผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวล้อมเพื่อพิจารณาข้อบกพร่อง หากพิจารณาเห็นว่ามีความผิดเข้าข่ายสั่ง

พักใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาต สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทราบ เพื่อที่จะได้ยื่นคำชี้แจงและพยานหลักฐานอื่นมาเพื่อแก้ข้อกล่าวหา อย่างไรก็ตาม นอกจากบทลงโทษในการสั่งพักใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะทำการตักเตือนในกรณีที่พบความบกพร่องในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ความเสียหายยังไม่ถึงขั้นสั่งพักใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตและเก็บข้อมูลไว้เพื่อประกอบการขอรับใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมครั้งต่อไป

จะเห็นได้ว่ามาตราทางกฎหมายในการกำหนดโทษที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยในการควบคุมการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีเพียงมาตรการทางปกครองเท่านั้น ในกรณีที่ผู้ที่มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ โทษที่จะลงแก่บุคคลนั้น คือการเพิกถอนใบอนุญาตการเป็นผู้มีสิทธิในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เท่านั้น

ส่วนมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้มีสิทธิการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ในปัจจุบัน ไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษทางอาญาไว้เป็นการเฉพาะสำหรับกรณีที่ผู้ที่มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จมีเพียงประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง คณะกรรมการเปรียบเทียบและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2563⁷⁰ ซึ่งตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้บรรดาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็น

⁷⁰ “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง คณะกรรมการเปรียบเทียบ และวิธีพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2563,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2564, จาก

ความผิดทางอาญาโดยที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือเป็นความผิดที่มีโทษปรับหรือจำคุก⁷¹ แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าประกาศกระทรวงฉบับดังกล่าวก็มิได้มีการบัญญัติให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ จะต้องได้รับโทษทางอาญาแต่ประการใดดังเช่นกรณีของการกำหนดมาตรการลงโทษทางปกครองไว้ในกฎกระทรวงกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามกฎกระทรวง(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2529⁷² ที่มีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรการลงโทษสำหรับความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จไว้อย่างชัดเจนและเป็นบทกฎหมายเฉพาะ

3.4.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของประเทศไทยนั้น นอกจากจะมีมาตรการทางกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันยังได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ แต่ทั้งนี้การที่กฎหมายมีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้เป็นเอกเทศแตกต่างกันทำให้สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวมีอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องในการนำมาบังคับใช้อยู่หลายประการซึ่งจะได้กล่าวอธิบายต่อไปในบทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในบทหน้า

3.4.2.1 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเพื่อที่จะสามารถแสดงความคิดเห็นใช้สิทธิทางการเมืองอย่างถูกต้อง และเมื่อนำมาใช้กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหรือเอกชนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อ

⁷¹ ข้อ 1 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง คณะกรรมการเปรียบเทียบและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2563

⁷² อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 51.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้⁷³ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 ถือเป็นกฎหมายกลางบังคับใช้กับหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท โดยสาระสำคัญ คือ การรับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐซึ่งกำหนดหลักการสำคัญไว้ 2 ประการคือ⁷⁴ ประการแรก ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ ต้องเปิดเผยทั้งสิ้น เว้นแต่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ หรือจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัย ของบุคคลใด หรือมีกฎหมายคุ้มครองไว้ และประการที่สอง ข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น ประวัติ การศึกษา สุขภาพ การเงิน ที่อยู่ในความครอบครองของรัฐจะเปิดเผยโดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของมิได้ เว้นแต่เปิดเผยตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน หรือเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเปิดเผยต่อศาลหรือตามที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นได้ว่าหากมีโครงการหรือกิจการที่ยื่นขออนุญาตจากรัฐซึ่งถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยให้กับประชาชนทราบ ประชาชนหรือชุมชนจึงมีสิทธิที่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 และถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในลำดับต้น กล่าวคือ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการฉบับดังกล่าวมิได้มีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายไว้หากปรากฏข้อเท็จจริงในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดให้จะต้องเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบ หรือเข้าถึงข้อมูลนั้นได้ ตัวอย่างเช่นในกรณีที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจการใดที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อประชาชนทั้งในทางตรงและทางอ้อม ผลในทางกฎหมายของการไม่ปฏิบัติตามบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 จะก่อผลในทางกฎหมายอย่างไร หรือประชาชนจะมีสิทธิโต้แย้งหรือเรียกร้องตามสิทธิของตนที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายได้อย่างไร

⁷³ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ส นักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2557), น.109.

⁷⁴ อรรถัย กักผล, คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: ส เจริญ การพิมพ์, 2552), น.57 – 58.

3.4.2.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้เป็นระเบียบกลางที่ใช้บังคับกับทุกส่วนราชการ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะ หลักการและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีสาระสำคัญดังนี้⁷⁵

1. มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ

2. โครงการของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเมื่อมีการดำเนินการโครงการของรัฐไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือการให้สัมปทานแก่บุคคลอื่นในการดำเนินโครงการ หากจะมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต สุขอนามัย วิถีชีวิต หรือมีส่วนได้เสียกับชุมชน ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

3. ผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายโดยตรงจากการดำเนินโครงการของรัฐ

4. ก่อนเริ่มโครงการหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องเผยแพร่และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และจะรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้

5. ข้อมูลที่ต้องเผยแพร่เกี่ยวกับโครงการของรัฐให้แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังนี้

5.1 เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของโครงการ

5.2 สาระสำคัญของโครงการ

5.3 ผู้ดำเนินการ

5.4 สถานที่ที่จะดำเนินโครงการ

5.5 ขั้นตอนการดำเนินการและระยะเวลาดำเนินการ

⁷⁵ อรรถย กักผล, กุ๊กคิด กู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: ส เจริญการพิมพ์, 2552), น.62 – 65

5.6 ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่หรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชน ทั่วไป รวมถึงมาตรการแก้ไขเยียวยาผลกระทบนั้น

5.7 ประมาณการค่าใช้จ่ายในกรณีที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการเองให้ระบุแหล่งที่มาของเงินงบประมาณด้วย

6. วิธีรับฟังความคิดเห็นต้องใช้วิธีการอย่างไรอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังนี้

6.1 การสำรวจความคิดเห็นอาจทำโดยวิธีต่อไปนี้

ก. การสัมภาษณ์รายบุคคล

ข. การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร สารสนเทศอื่นๆ

ค. การให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ง. การสนทนากลุ่มย่อย

6.2 การประชุมปรึกษาหารือ

ก. การประชาพิจารณ์

ข. การอภิปรายสาธารณะ

ค. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ง. การประชุมเชิงปฏิบัติการ

จ. การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสีย

6.3 วิธีอื่นๆ ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

7. ประกาศให้ประชาชนทราบรายละเอียดเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ รายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่ประชาชนให้เข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้และต้องปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ปิดประกาศของหน่วยงานไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และประกาศในระบบสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย

8. เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วหน่วยงานของรัฐต้องทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ของประชาชนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็น

จะเห็นได้ว่าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้วางหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกรณีที่มีโครงการของรัฐหรือรัฐให้สัมปทานหน่วยงานเอกชนในการดำเนินการหรือที่รัฐให้บุคคลใดดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการนั้นด้วย

3.4.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่กระทบต่อความอยู่รอดของมวลมนุษยชาติเนื่องจากปัญหาสภาวะโลกร้อนและความเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศทั้งยังมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ประเทศไทยจึงเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกับประชาคมโลกอื่นๆและถือว่าปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเป็นปัญหาระดับชาติซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งในรูปของคดีสิ่งแวดล้อมที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายเพื่อสร้างคามยุติธรรมในการเข้าใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกทางสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบและเป็นธรรม คดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะคดีและเจตนารมณ์แตกต่างจากคดีอาญาและคดีแพ่ง เพราะมีกลไกความซับซ้อนและเทคนิคทางวิทยาศาสตร์มาเกี่ยวข้อง ต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ย่อมส่งผลต่อรูปแบบและแนวทางการดำเนินคดีที่ต้องแตกต่างไปจากคดีทั่วไปในหัวข้อนี้จะได้อธิบายหลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่บังคับใช้ในปัจจุบัน

3.4.3.1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางแพ่งที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความที่ศาลยุติธรรมนำมาบังคับใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางแพ่ง ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งเป็นไปในลักษณะของการพิจารณาโดยเคร่งครัดและแคบเกินไปตามหลักในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55⁷⁶ กล่าวคือผู้เสียหายที่จะนำคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาฟ้องร้องต่อศาลได้นั้น จะต้องปรากฏในทางข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวโดยตรง ในคดีแพ่งจำกัดเฉพาะบุคคลที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของตน

ในการพิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางแพ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 4 (1)⁷⁷ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือการยื่นฟ้องคดีแพ่งเรื่องใดในการพิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลของศาลยุติธรรมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติในการดำเนินคดีแพ่ง โดยเฉพาะให้ยื่นฟ้องต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาในเขตศาลนั้น หรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลนั้นๆ คำฟ้องในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางแพ่งที่ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมจะต้องเป็นคำฟ้องที่แสดงให้เห็นแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นว่านั้น โดยให้ศาลตรวจคำฟ้องนั้นหากศาลพิจารณาแล้วคำฟ้องไม่ได้แสดงให้เห็นแจ้งชัดถึงสภาพแห่งข้อหาหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีถูกโต้แย้งสิทธิให้ศาลมีอำนาจยกคำฟ้องนั้นเสียซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เป็นไปตามหลักกฎหมายของมาตรา 172⁷⁸ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรมจะต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 149 กำหนดให้คู่ความที่ยื่นคำฟ้องต้องเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมศาลซึ่งผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมส่วนมากมักเป็นผู้ที่ไม่ค่อยมีฐานะทางการเงินการที่ในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันของประเทศไทยที่มีการนำหลัก

⁷⁶ มาตรา 55 เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตาม กฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่ง ที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

⁷⁷ มาตรา 4 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁷⁸ มาตรา 172 ภายใต้อำนาจบทบัญญัติมาตรา 57 ให้โจทก์เสนอข้อหาของตนโดยทำ เป็นคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลชั้นต้น

คำฟ้องต้องแสดง โดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และคำขอบังคับทั้งข้ออ้าง ที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นว่านั้น

ให้ศาลตรวจคำฟ้องนั้นแล้วสั่งให้รับไว้ หรือให้ยกเสีย หรือให้คืน ไป ตามที่บัญญัติไว้ ในมาตรา 18

กฎหมายเกี่ยวกับภาระในการชำระค่าธรรมเนียมศาลมาบังคับใช้เช่นเดียวกับการดำเนินคดีแพ่งทั่วไปย่อมเป็นอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องในการนำคดีมาสู่ศาล ซึ่งในรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลียมิได้กำหนดค่าธรรมเนียมศาลหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าธรรมเนียมศาลหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้น้อยลงได้หากเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป

นอกจากนี้ในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมทางในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ประธานศาลฎีกาได้ออกคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งสามารถกล่าวอธิบายได้ดังนี้

1) แนวทางในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม

เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยเรียบร้อยและเป็นระเบียบเดียวกันประธานศาลฎีกาจึงออกคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2554 โดยมีสาระสำคัญพอสังเขปดังนี้

(1) การกำหนดความหมายของคดีสิ่งแวดล้อม

ข้อ 1. คดีสิ่งแวดล้อม⁷⁹ หมายความว่า

(1) คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศ

(2) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน

(3) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป

(4) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือสิทธิใดๆของโจทก์อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ

2) การแปลความกฎหมาย

ให้แนวทางเกี่ยวกับการพิจารณาถึงผู้เสียหายที่จะเป็นโจทก์ฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้

⁷⁹ ข้อ 1 คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม หน้า 47 เล่ม 128 ตอนที่ 30 ก ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 29 เมษายน 2554

(1) สิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยข้อ 3. สิทธิที่จะฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม ให้คำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งสิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลพึงพิจารณาว่าบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนหรือบริเวณที่มีการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม โดยผิดกฎหมาย ได้ถูกโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ ตามกฎหมายแล้ว และอาจขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้กระทำการดังกล่าวระงับหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมได้

(2) ความเสียหายในอนาคต กรณีที่ยังไม่เห็นผลเสียหายในทันที เพื่อให้บุคคลมีสิทธิฟ้องคดี สิ่งแวดล้อมได้ โดยใน ข้อ 4. หากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเชื่อได้ว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นในอนาคต โจทก์อาจขอระงับการกระทำใดๆ เพื่อป้องกันความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือมลพิษที่จะเกิดขึ้นก็ได้ และข้อ 5. ในขณะที่ฟ้องไม่มีอาการผิดปกติใดๆ ก็ตามพึงพิจารณาว่าโจทก์อาจเรียกร้อง ค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วย หรือขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการกระทำใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของโจทก์

3.4.3.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในคดีปกครองปกติการยื่นฟ้องคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้น ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 47 วรรคแรก⁸⁰ กล่าวคือการฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น

นอกจากนี้ในการฟ้องร้องดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองได้มีคำแนะนำประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามคำแนะนำประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นได้กล่าวถึงสิทธิที่จะ

⁸⁰ มาตรา 47 พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม⁸¹ ว่าคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้นควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรเอกชน สมาคมนิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อมรวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย

3.4.3.3. การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

นอกเหนือจากการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมแล้วในปัจจุบันศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้นมีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นเอกเทศแยกจากกัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนในการที่จะเลือกฟ้องต่อศาลใดที่มีอำนาจดังกล่าวต่อไปนี้

1) ศาลแพ่ง

สืบเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ สังคม เศรษฐกิจ และสาธารณสุขในวงกว้าง และเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดำเนินไปโดยรวดเร็วทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน หรือความเสียหายแก่คู่กรณี และทันต่อการ ป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในภาคเอกชน จึงมีความจำเป็นในการที่จะต้องจัดให้มีศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในภาคของเอกชนไว้ด้วย เหตุนี้เองคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม จึงได้มีการออกประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลแพ่ง⁸² ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 มาตรา 7 และมาตรา 10 แห่งพระราชธรรมนูญศาลยุติธรรม โดยศาลแพ่งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมนี้ มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในศาลแพ่ง และในคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตศาลแพ่งซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อนและศาลแพ่งได้รับไว้พิจารณาพิพากษาตามมาตรา 16 วรรค 3 แห่งพระราชธรรมนูญศาลยุติธรรม โดยผู้ที่มี

⁸¹ ข้อ 3 คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หน้า 18 เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 4 กรกฎาคม 2545

⁸² ประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลแพ่ง 2554. (29 เมษายน 2554.). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 37

อำนาจในการพิจารณาพิพากษานั้นให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาในแผนกคดีสิ่งแวดล้อมพิจารณาพิพากษาคดีตามที่เห็นสมควรได้ และให้มีผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบงานในแผนกหนึ่งคน

ดังนั้นคดีสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนจะนำมาฟ้องที่ศาลแพ่งนั้น จะต้องเป็นคดีที่มีความเสียหายจากการละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน โดยตรง ซึ่งในเรื่องอำนาจฟ้องของประชาชนในคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลแพ่งนี้เองผู้เสียหายคือคนในชุมชนที่ได้รับผลกระทบต่อมลพิษต่างๆ ในลักษณะละเมิดทางแพ่ง เรียกค่าเสียหายเป็นตัวเงินไม่ว่าจะเกิดที่ใดก็ตาม และนอกจากประชาชนจะฟ้องคดีที่ศาลต่างจังหวัดแล้วหากเห็นว่าจะไม่ได้รับความสะดวก หรือเกรงกลัวอิทธิพลท้องถิ่น ขอโอนคดีมายังศาลแพ่งได้ ในกรณีเรื่องค่าธรรมเนียมศาลนั้น เนื่องจากคดีลักษณะนี้จะต้องมีผู้เสียหายจำนวนมากโดยส่วนใหญ่ เป็นประชาชนที่อยู่โดยรอบหรือใกล้เคียงทำอาชีพเกษตรกรรม หากเรียกค่าธรรมเนียมศาลตามปกติ ก็เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนได้ ดังนั้น กฎหมายจึงเปิดช่องให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแก่ประชาชนเป็นหลัก คดีสิ่งแวดล้อมที่นำมาฟ้องที่ศาลแพ่งนี้ฝ่ายผู้ก่อมลพิษมีหน้าที่นำสืบว่าได้ก่อมลพิษจริงหรือไม่ ผู้เสียหายได้รับความเสียหายตามฟ้องหรือไม่โดยฝ่ายโจทก์ผู้เสียหายก็ไม่ต้องสืบพยานแต่สามารถนำตัวแทนมาเบิกความแทนได้ศาลจะใช้ดุลยพินิจประกอบคำเบิกความของผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคที่ขึ้นทะเบียนกับศาลไว้ซึ่งคดีจะเป็นเช่นไรนั้นจะต้องฟังผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก อย่างไรก็ตามก่อนจะสืบพยานศาลจะให้คู่ความไกล่เกลี่ยกันก่อนเพื่อจะได้ลดขั้นตอน ลดค่าใช้จ่ายไม่ต้องเสียเวลาเดินทาง และสร้างความรู้สึที่ดีกับคู่ความทุกฝ่าย⁸³

2) ศาลปกครอง

สืบเนื่องจากการที่ปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ สังคม เศรษฐกิจ และสาธารณสุขในวงกว้าง ดร.หัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล ประธานศาลปกครองสูงสุด จึงเห็นสมควรให้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยรวดเร็วและทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีรวมทั้งเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 วรรคสองและวรรคสาม และมาตรา 7/1 แห่งพระราชบัญญัติ

⁸³ เกษม เกษมปัญญา, “ศาลแพ่งเปิด, “แผนกคดีสิ่งแวดล้อม,” สืบค้นเมื่อวันที่ กุมภาพันธ์ 64, จาก <http://www.prachatai.com/journal/2011/05/34957>. 2011.

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2554 และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองออกประกาศ ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ให้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีและดำเนินการทั้งปวง⁸⁴

ศาลปกครองสูงสุดได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยศาลปกครองสูงสุดได้ออกประกาศสองฉบับ คือ ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น⁸⁵ และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด⁸⁶ ประกาศทั้งสองฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 โดยศาลปกครองได้กำหนดให้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมทั้งในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งปัจจุบันนี้ก็ได้มีการกระจายไปในแต่ละจังหวัด เช่น จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น และได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นศาลปกครองส่วนกลางโดยอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองทั้งสองนั้นก็เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาและดำเนินการทั้งปวงในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดโดยในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นนั้นให้มีตุลาการหัวหน้าแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้นและในศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบงานของแผนก

จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ตลอดจนองค์กรที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีความแตกต่างจากมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศอยู่หลายประการ

⁸⁴ ThaiPR.net, “ศาลปกครองกำหนดเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมพร้อมกันทุกศาลทั่วประเทศ วันที่ 2 สิงหาคม 2554,” สืบค้นเมื่อวันที่ กุมภาพันธ์ 64, จาก: <http://www.ryt9.com/s/prg/1191159>, 2011.

⁸⁵ ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น 2554, (4 กรกฎาคม 2554), ราชกิจจานุเบกษา, น. 17.

⁸⁶ ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด 2554, (4 กรกฎาคม 2554), ราชกิจจานุเบกษา, น. 16.

ที่สะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องและปัญหาทั้งในแง่ของสภาพบังคับของกฎหมาย ความแน่นอน
ชัดเจนของกฎหมาย การอำนวยความสะดวกทางสิ่งแวดล้อม ดังที่ผู้วิจัยจะได้นำไปใช้ในการ
วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในบทที่ 4 ต่อไป



บทที่ 4

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของไทย

ปัจจุบันคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีปัญหาและข้อบกพร่องของมาตรการทางกฎหมายอยู่หลายประการด้วยกันไม่ว่าจะมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้ง ซึ่งมีปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษที่ไม่มีความเหมาะสมกับการกระทำความผิด ปัญหาของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และปัญหาของมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยคือการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีปัญหาในเรื่องของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ถึงอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องของมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวตลอดจนการนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพและดียิ่งขึ้น

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษกรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งและแนวทางการแก้ไข

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ถือได้ว่าเป็นมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยการการนำเอาหลักการการป้องกันปัญหาไว้ล่วงหน้าเข้ามาใช้ กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการเริ่มจัดทำโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดๆ เจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบจะต้องศึกษาถึงความเป็นไปได้ของโครงการหรือกิจการนั้นๆ รวมทั้งผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสุขภาพ อนามัย ทรัพย์สิน

และชีวิตของมนุษย์ การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการทางกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของประเทศไทยที่ใช้ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้กฎหมายกำหนดให้โครงการหรือกิจการที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือที่รัฐอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการและโครงการที่เอกชนดำเนินการ จำนวน 35 โครงการ¹ ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อาทิ โครงการก่อสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า โครงการก่อสร้างอาคารชุดเพื่อที่อยู่อาศัย เป็นต้น โครงการเหล่านี้ก่อนที่จะมีการยื่นขออนุญาตดำเนินโครงการหรือการก่อสร้างจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อการศึกษา คาดการณ์ภาวะที่อาจจะเกิดผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อสาธารณสุขทั้งผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบเพื่อประกอบการยื่นขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุญาตในเรื่องดังกล่าวตามกฎหมาย

4.1.1 วิเคราะห์ปัญหา

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) คือการประเมินผลกระทบของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่อาจจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการ หรือผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาต เสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในชั้นการยื่นขออนุญาตก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายและต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ

¹ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 หน้า 46 เล่ม 137 ตอนพิเศษ 133 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 16 มกราคม 2563.

สิ่งแวดล้อม² โดยในส่วนี้แบ่งการดำเนินการออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายให้หรือการสั่งอนุญาตสำหรับ โครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการไว้ก่อน จนกว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้รับความเห็นชอบ หรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการและได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณา จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³ ส่วนของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ดำเนินการตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมาโดยหากเห็นว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ถูกต้อง⁴ หรือมีเอกสารไม่ครบถ้วนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องแจ้งให้ หน่วยงานของรัฐหรือผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตทราบถึงความบกพร่องนั้นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น⁵ เมื่อเห็นว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอได้จัดทำโดยถูกต้องมีเอกสารครบถ้วนหรือได้แก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วนแล้ว สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงจะดำเนินการจัดทำความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นๆ โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น แล้วเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป⁶

² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 50 วรรคหนึ่ง

³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 50 วรรคสอง

⁴ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 หน้า 46 เล่ม 137 ตอนพิเศษ 13 ง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 16 มกราคม 2563

⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 50 วรรคสาม

⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 50 วรรคสี่

เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบหรือถือว่าให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะได้แจ้งผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตทราบ จากนั้นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายจึงจะพิจารณาเพื่ออนุญาตให้โครงการหรือกิจการ ดำเนินการนั้นได้⁷

จะเห็นได้ว่าการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการแรกในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการอนุญาตให้การดำเนินโครงการใดๆตามที่กฎหมายกำหนดไว้ที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกับคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโดยกฎหมายได้กำหนดให้รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ⁸ และขั้นตอนในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะมีการอนุญาตให้โครงการหรือกิจการใดสามารถที่จะดำเนินโครงการหรือกิจการต่อไป

อย่างไรก็ดี โครงการหรือกิจการที่ยื่นขออนุญาตในการดำเนินโครงการล้วนมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศตลอดจนการมุ่งแสวงหากำไรในทางธุรกิจของภาคเอกชนจากการประกอบกิจการหรือการดำเนินโครงการ ตัวอย่างเช่น การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน การก่อสร้างอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โครงการสัมปทานการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ในปัจจุบันจึงก่อให้เกิดปัญหาของการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าวนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการและได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจการ เพื่อให้

⁷ เพิ่งอ้าง.

⁸ มาตรา 48 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

โครงการหรือกิจการที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลสามารถที่จะดำเนินการก่อสร้างหรือดำเนินโครงการต่อไปได้อย่างรวดเร็ว แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วการดำเนินโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีนัยสำคัญก็ตาม เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวในทางธุรกิจ ตัวอย่างของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทย เช่น โครงการ เดอะไลน์ สาทร ของบริษัท บีทีเอส แอสเสอรี่ โฮลดิ้ง ไนน์ ทิน จำกัด ที่มีการยื่นรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้าข่ายเป็นรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ เนื่องจากมีข้อมูลบางส่วนไม่ตรงกับข้อเท็จจริง⁹ โดยในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเดอะไลน์ สาทร บริษัท เอิร์ธ แอนด์ ซัน จำกัด เป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าวที่มีลักษณะเข้าข่ายเป็นรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ ซึ่งในกรณีของตัวอย่างดังกล่าวได้ปรากฏในคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวของศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของบริษัท เอิร์ธ แอนด์ ซัน จำกัด เนื่องจากรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเดอะไลน์ สาทร มีข้อมูลบางส่วนไม่ตรงกับข้อเท็จจริงเข้าข่ายจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ¹⁰

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวของศาลปกครองในคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่กำหนดมาตรการลงโทษผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ เป็นเพียงมาตรการลงโทษทางปกครองเท่านั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการโทษในกรณีของการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ ซึ่งตามกฎหมายของประเทศไทยมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษและมาตรการลงโทษกรณีเจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการที่มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อประกอบการยื่นขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจการ ที่ปรากฏในทางข้อเท็จจริงว่ามีการจัดทำรายงานประเมินผล

⁹ “สำนักข่าวอิสรา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2563, จาก

www.isranews.org <http://www.isranews.org>.

¹⁰ คำสั่งศาลปกครองเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ ส.48/2561 คดีหมายเลขแดงที่ /25

กระทบสิ่งแวดล้อมทั้งเพียงมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษและมาตรการลงโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวเพียงมาตราทางปกครองเท่านั้น กล่าวคือการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้นซึ่งเมื่อเปรียบเทียบมาตรการลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้กับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชน และประโยชน์ของสาธารณชนในการได้รับประโยชน์และมีคุณภาพชีวิตที่ดีภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดีตามหลักสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสุขภาพ อนามัย ทรัพย์สินและคุณภาพชีวิตของประชาชนแล้ว เห็นได้ว่ามาตราทางกฎหมายในการกำหนดโทษและมาตรการลงโทษบุคคลผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งตามกฎหมายของประเทศไทยนับว่ายังเป็นมีอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องของสภาพบังคับของกฎหมายและความเหมาะสมของมาตรการทางกฎหมายกับผลอันจะเกิดขึ้นจากการกระทำความผิดอยู่นั้นเอง กล่าวคือ มาตรการลงโทษที่กฎหมายกำหนดไว้มิได้สัดส่วนกับผลที่อาจจะเกิดขึ้นจากการกระทำความผิดและความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการกระทำความผิดดังกล่าว

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของประเทศไทยเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่บุคคลใดมีหน้าที่ที่จะต้องทำบันทึกหรือรายงานยื่นต่อเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีการจัดทำรายงานหรือบันทึกอันเป็นเท็จไว้ในมาตรา 107¹¹ กล่าวคือผู้ควบคุมหรือผู้รับจ้างให้บริการผู้ใดทำบันทึกหรือรายงานใด ที่ตนมีหน้าที่ต้องทำตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายในมาตราดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาในกรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำเกี่ยวกับการจัดทำรายงาน เอกสาร หรือบันทึกใดๆของบุคคลที่มีหน้าที่จะต้องจัดทำตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่มาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

¹¹ มาตรา 107 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มิได้มีความชัดเจนว่าการทำบันทึกหรือรายงานที่บัญญัติไว้นั้น หมายความว่ารวมถึงการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยหรือไม่ ทำให้เกิดปัญหา สภาพบังคับของกฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 107 ว่าสามารถที่จะนำมาใช้บังคับกับกรณีเจ้าของ โครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายได้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อยื่นต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ด้วยได้หรือไม่

เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ กรณีข้อเท็จจริงในคดีของโครงการเดอะไลน์ สาทร ที่ศาลปกครองกลางมีคำสั่งชั่วคราวให้ระงับการก่อสร้างโครงการเดอะไลน์ สาทร โดยใน คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวของศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตผู้มีสิทธิจัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของบริษัท เอิร์ธ แอนด์ ซัน จำกัด เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเห็นได้ว่าแม้สภาพปัญหาในปัจจุบันได้มีการ กรณีการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อยื่นต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการนำมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษกรณีผู้มีหน้าที่จัดทำ บันทึกหรือรายงานทำบันทึกหรือรายงานที่เป็นเท็จไปบังคับใช้แต่อย่างใดคงมีเพียงมาตรการบังคับ ทางปกครองที่ใช้ในการลงโทษบุคคลผู้จัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีการ บัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมายที่เป็นการกำหนดโทษทางอาญาไว้ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่จะต้องจัดทำ บันทึกหรือรายงานยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำรายงานหรือบันทึกที่เป็นเท็จ มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวก็มิได้บัญญัติ ให้ครอบคลุมถึงกรณีที่บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ ด้วยเหตุนี้สภาพบังคับของมาตรการทาง กฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 107 ดังกล่าวจึงมีอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องในทางสภาพบังคับ ว่าจะใช้บังคับรวมไปถึงกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมได้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จขึ้นด้วยได้หรือไม่

นอกจากนี้แม้จะมีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง คณะกรรมการเปรียบเทียบและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2563¹² ซึ่งตามประกาศกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้บรรดาความผิดตามกฎหมายว่าด้วย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นความผิดทางอาญาโดยที่มีโทษปรับสถาน เดียวหรือเป็นความผิดที่มีโทษปรับหรือจำคุก¹³ ซึ่งหากวิเคราะห์แบบผิวเผินแล้วนั้นการจัดทำ รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นมาตรการทางกฎหมายที่พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดไว้ หากมีกรณีที่มีการจัดทำรายงานการประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อมที่จ้องเป็นการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามคำนิยามในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง คณะกรรมการเปรียบเทียบและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2563 ที่จะต้องรับโทษทางอาญา แต่อย่างไรก็ ตามจะเห็นได้ว่าการลงโทษบุคคลที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จ้องได้มี การนำมาตรการทางกฎหมายในประกาศฉบับดังกล่าวมาบังคับใช้แต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้นประกาศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง คณะกรรมการเปรียบเทียบและวิธีพิจารณาของ คณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2563 ก็มิได้มีการบัญญัติกำหนดโทษที่จะลงไว้โดยเฉพาะเจาะจงสำหรับความผิดฐานจัดทำ รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จ้อง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วประกาศฉบับดังกล่าวก็เป็นเพียง การบัญญัติความผิดอาญาและโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไว้อย่างกว้างๆเท่านั้น

¹² “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง คณะกรรมการเปรียบเทียบและ วิธีพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2563,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2564, จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/097/T_0011.PDF

¹³ ข้อ 1 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง คณะกรรมการเปรียบเทียบและวิธี พิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2563

ในปัจจุบันกฎหมายที่กำหนดโทษสำหรับความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวดล้อมเท็จที่เป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องดังกล่าวที่ใช้บังคับ ได้แก่ กฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 3 พ.ศ.) 2559 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการกำหนดโทษในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการผลกระทบล้างแวดล้อมมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวดล้อมเท็จไว้ ซึ่งเป็นบทกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการลงโทษกรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวดล้อมเท็จ โดยกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559 ดังกล่าว ได้กำหนดมาตรการลงโทษไว้¹⁴ กล่าวคือ การสั่งเพิกถอนใบอนุญาตผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวดล้อม ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษที่จะลงแก่บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบล้างแวดล้อมเป็นเพียงมาตรการทางปกครองเท่านั้น ในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวดล้อมจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวดล้อมเท็จตามกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันมีเพียงมาตรการลงโทษที่เป็นมาตรการทางปกครองเท่านั้น กล่าวคือ การสั่งเพิกถอนใบอนุญาต “...การสั่งเพิกถอนใบอนุญาต คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ที่ได้รับอนุญาตได้เมื่อปรากฏว่า (5) ผู้ได้รับใบอนุญาตทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวดล้อมเท็จ.....”¹⁵

จะเห็นได้ว่าปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษและมาตรการลงโทษกรณีผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวดล้อมได้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวดล้อมเท็จโดยการนำเสนอข้อมูลในรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวดล้อมไม่ตรงตามข้อเท็จจริงของสภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่ทำการศึกษา หรือการนำเสนอผลกระทบล้างแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมไม่ตรงตามความเป็นจริงไว้ในส่วนหนึ่งส่วนใดของรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวดล้อมเป็นมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษที่

¹⁴ เพิ่งอ้าง.

¹⁵ กฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2557

ไม่ได้สัดส่วนกับลักษณะของการกระทำความผิดและความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าวอันจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ และยิ่งไปกว่านั้นบุคคลที่ถูกลงโทษตามมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวยังสามารถที่จะกลับมาเป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้อีกหากพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งส่งผลให้บุคคลไม่เกิดความเกรงกลัวต่อมาตรการทางกฎหมายและมาตรการลงโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ทำให้กรณีของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท็จจึงยังคงเกิดขึ้นในสังคมไทยอยู่อย่างต่อเนื่อง

ในขณะที่มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นเครือรัฐออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกาต่างได้มีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท็จ โดยกฎหมายของทั้งสองประเทศนั้นมีการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้สำหรับกรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท็จ โดยเฉพาะ กล่าวคือ เครือรัฐออสเตรเลียได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการวางแผนและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (The Environmental Planning and Assessment Regulation 2000, NSW-EPA Reg) ยิ่งไปกว่านั้นตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียบุคคลภายนอกอาจใช้สิทธิทางศาลในการโต้แย้งความถูกต้องสมบูรณ์ของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงข้อดีของกฎหมายเกี่ยวกับระบบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของเครือรัฐออสเตรเลียที่มีผลทำให้ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของเครือรัฐออสเตรเลียมีประสิทธิภาพสามารถคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง ส่วนสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท็จเป็นความผิดอาญาและกำหนดมาตรการลงโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายว่าด้วยนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือ NEPA นอกจากนี้ในระบบการควบคุมการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของทั้งเครือรัฐออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา หากบุคคลที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท็จเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้องจะต้องถูกพิจารณาลงโทษจากองค์กรวิชาชีพเพิ่มเติมอีกส่วนหนึ่งด้วย

4.1.2 แนวทางการแก้ไข้ปัญหา

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการกำหนดโทษในกรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเท็จตามกฎหมายของประเทศไทยถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดมาตรการลงโทษที่มีได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดและผลที่อาจจะเกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าว ซึ่งเมื่อเทียบกับความเสียหายและความรุนแรงของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนประโยชน์สาธารณะในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเมื่อเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษในกรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ ตามกฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ดังที่กล่าวอธิบายไว้ในข้างต้นและในบทที่ 3 แล้วนั้นพบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษกรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จของประเทศไทยมีการกำหนดมาตรการลงโทษที่เป็นโทษสถานเบา กล่าวคือมีเพียงมาตรการลงโทษทางปกครองเท่านั้น และเมื่อพิจารณาแล้วถือได้ว่ามาตรการลงโทษ ที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวมิได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดและผลอันจะเกิดจากการกระทำดังกล่าวนั้น ตลอดจนกฎหมายของประเทศไทยมิได้มีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรการลงโทษทางอาญาสำหรับกรณีของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าเพื่อให้กฎหมายของประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับมาตรการกำหนดโทษ กรณีของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จเป็นกฎหมายที่ทันสมัยมีความเป็นสากลเทียบเท่าประเทศที่พัฒนาแล้ว และเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความเหมาะสมกับการกระทำความผิด และผลกระทบที่อาจจะเกิดจากการกระทำความผิดโดยการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จเป็นความผิดอาญาและกำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จเพิ่มเติมอีกส่วนหนึ่ง นอกจากมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษที่เป็นมาตรการทางปกครอง ซึ่งแนวความคิดและหลักการในการลงโทษทางอาญาในความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมิได้เป็นสิ่งที่แปลกใหม่แต่อย่างใด หากแต่ประเทศที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วล้วนแล้วแต่มีการนำมาตรการลงโทษทางอาญามาใช้เป็นมาตรการลงโทษในความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น เครือรัฐออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษในคดีสิ่งแวดล้อม ของเครือรัฐออสเตรเลีย
กรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้ง ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้มีการกำหนด
เป็นความผิดอาญาและกำหนดมาตรการลงโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการวางแผนและ
ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (The Environmental Planning and Assessment Regulation
2000, NSW-EPA Reg) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2543 โดยการกำหนดให้การจัดทำรายงานการ
ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งเป็นความผิดอาญา และกำหนดโทษปรับทางอาญาไว้ไม่เกิน
11,000 เหรียญออสเตรเลีย

ในระบบกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย ไม่มีระบบการจดทะเบียนโดยตรงในการขึ้น
ทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เหมือนกับระบบกฎหมายของ
ประเทศไทย แต่ใช้ระบบสมาคมวิชาชีพเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพที่เป็นสมาชิก
ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรการลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อมกรณีการจัดทำ
รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งของเครือรัฐออสเตรเลียจะขยายขอบเขตที่กว้างไป
กว่าการกำหนดโทษทางอาญาไว้ กล่าวคือ หากปรากฏว่าสมาชิกของสภาวิชาชีพนั้นๆ กระทำ
ความผิด ตัวอย่างเช่น ให้ข้อมูลรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ สภาวิชาชีพที่
เกี่ยวข้องก็อาจพิจารณาความผิดแล้วลงโทษสมาชิกผู้นั้นตามระเบียบของสภาต่อไป

ส่วนมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษในคดีสิ่งแวดล้อมกรณีของการจัดทำ
รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งของสหรัฐอเมริกา ในระบบกฎหมายของ
สหรัฐอเมริกาไม่ปรากฏว่ามีการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตมีสิทธิให้จัดทำรายงานการ
ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเช่นระบบการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายของประเทศไทย ดังนั้น
ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา ผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอาจ
เป็นผู้เสนอโครงการหรือผู้รับจ้างเป็นที่ปรึกษา ในกรณีที่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
จัดทำโดยที่ปรึกษากฎหมายว่าด้วยนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือ NEPA ได้มีการกำหนด
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการลงโทษในกรณีที่ ที่ปรึกษามีการจัดทำรายงานการ
ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งโดยกำหนดมาตรการลงโทษที่เป็น โทษทางอาญาสำหรับ
ความผิดฐานดังกล่าวไว้ และความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์
นอกจากนี้ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดขอบเขตของมาตรการลงโทษที่ขยายกว้างออก

ไปมากกว่าการลงโทษทางอาญาสำหรับความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ กล่าวคือหากปรากฏว่าที่ปรึกษาที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จดังกล่าวเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพอาจมีการพิจารณาโทษตามระเบียบของสภาวิชาชีพนั้นอีกส่วนหนึ่งด้วย

นอกจากนี้เครือรัฐออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกามีแนวคิดในการลงโทษที่เรียกว่า “การลงโทษในเชิงสร้างสรรค์” (Creative Sentencing) โดยนำเอาวิธีการคุมประพฤติมาใช้ควบคู่กันเป็นมาตรการเสริม เพื่อให้การลงโทษผู้กระทำผิดในคดีสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล รวมทั้งผู้แทนหรือ ผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลมีประสิทธิภาพและเหมาะสมมากยิ่งขึ้นเป็นการให้ความสำคัญต่อการใช้ดุลพินิจในการลงโทษและก่อให้เกิดประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น คำสั่งให้ผู้กระทำผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการสอบสวนความผิด คำสั่งให้ชำระเงินตามมูลค่าผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการกระทำผิด คำสั่งให้ผู้กระทำผิดที่เป็นนิติบุคคลลงประกาศโฆษณาพฤติการณ์การกระทำผิดของตนในสื่อต่างๆ หรือคำสั่งให้ทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น¹⁶

จากการศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการกำหนดโทษทางอาญาในคดีสิ่งแวดล้อมกรณีของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จในระบบกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย และระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษของประเทศไทย จะเห็นว่ากฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียและกฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้มีมาตรการทางกฎหมายกำหนดให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จเป็นความผิดทางอาญาและกำหนดโทษทางอาญาไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง นอกจากนี้ในระบบกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกายังได้มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการลงโทษกรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จที่ขยายขอบเขตของการลงโทษไปไกลกว่ามาตรการการลงโทษทางอาญา กล่าวคือ

¹⁶ สอนปีสถาบันวิจัยและพัฒนาศักดิ์ สองปีนิติศาสตร์เสวนา.นิติศาสตร์เสวนา เรื่อง “การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมตามระบบกฎหมายต่างประเทศ,” วันพุธ ที่ 6 ตุลาคม 2561.ณ ห้องประชุมสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.น.89

มาตรการการลงโทษจากองค์กรวิชาชีพอีกส่วนหนึ่งด้วยหากปรากฏว่าบุคคลที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพนั้นๆ

สำหรับประเทศไทยเองก็ได้มีการนำมาตรการลงโทษทางอาญามาใช้เป็นมาตรการลงโทษ ในความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบางฐานความผิด ตัวอย่างเช่น มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นและสมควรอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะได้มีการมีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จเป็นความผิดอาญาและกำหนดมาตรการลงโทษทางอาญาสำหรับความผิดฐานการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จโดยการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้เป็น การนำเอาหลักทฤษฎีในการลงโทษทางอาญาวิธยามาใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดโทษทางอาญา ดังนี้

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด (Retributive Theory)¹⁷ กล่าวคือเป็นทฤษฎีการลงโทษทางอาญาที่มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่เท่าแก่ที่สุดอย่างหนึ่ง เหตุผลในการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกที่จะแก้แค้นของผู้ที่ถูกประทุษร้าย หรือบุคคลผู้ได้รับผลร้ายหรือได้รับความเสียหายจากการทำความผิดดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือความต้องการของบุคคลในอันที่จะกระทำการทดแทนแก่ผู้ที่ก่อความเสียหายให้แก่ตนเอง โดยในคดีสิ่งแวดล้อมความเป็นผู้เสียหายมีลักษณะที่แตกต่างจากผู้เสียหายในคดีแพ่งหรือคดีอาญา เนื่องจากการทำความผิดต่อสิ่งแวดล้อมถือเป็นการทำความผิดต่อทรัพย์สินที่ถือเป็นสมบัติร่วมของมนุษยชาติทุกคนตามหลักการของสิทธิในสิ่งแวดล้อมและหลักสิทธิมนุษยชนที่ทุกคนพึงมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้นแล้วการนำเอาหลักการของทฤษฎีนี้มาใช้ในการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จจึงเป็นสิ่งที่มีความถูกต้องชอบธรรม โดยการลงโทษที่ชอบธรรมตามหลักของทฤษฎีนี้ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การลงโทษต้องเป็นการทดแทนความเสียหาย (Vindication) กล่าวคือ ความถูกต้องของการลงโทษจะต้องกระทำลงไปเพื่อเป็นการทดแทนหรือแก้แค้นให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งในความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ

¹⁷ เติ้งอ่าง.

สิ่งแวดลอมที่ถึงความเสียหายนั้นเกิดขึ้นแก่ทรัพยากรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมเป็นสำคัญ ดังนั้นแล้วประชาชนทุกคนผู้เป็นเจ้าของร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมจึงถือได้ว่าเป็นผู้เสียหายตามหลักการของทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดลอม การนำทฤษฎีดังกล่าวมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดโทษทางอาญาจากการที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำให้เกิดความเสียหายขึ้นจึงเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม เพราะเป็นการทำให้ผู้เสียหายรู้สึกพอใจและคิดว่าเป็นการกระทำที่ยุติธรรมแล้ว ประการที่สอง การลงโทษต้องกระทำเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม (Fairness) ตามทฤษฎีนี้มองหน้าที่ของบุคคลในด้านการเมืองและกึ่งสัญญาประชาคมที่เรียกว่าการต่างตอบแทน (Reciprocity) มีหลักว่าการจะให้กฎหมายมีผลคุ้มครองประโยชน์สุขแก่ส่วนรวมคนทุกคนจะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย การที่ผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมายอาญาแต่ละครั้งเท่ากับว่าผู้กระทำความผิดเอาเปรียบบุคคลอื่นที่เคารพกฎหมาย และข้อได้เปรียบนี้จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นถ้าเป็นการกระทำความผิดทางอาญาที่รู้กันอย่างแพร่หลาย ดังนั้นการลงโทษผู้กระทำความผิดจึงเป็นการที่ทำให้ผู้กระทำความผิดและบุคคลอื่นที่เคารพกฎหมายตระหนักว่าบุคคลที่ละเมิดกฎหมายจะต้องถูกดำเนินคดีและผู้ที่ได้เปรียบจากการฝ่าฝืนกฎหมายจะต้องถูกลงโทษด้วยเหตุนี้การลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดจึงควรมีความรุนแรงเทียบเท่ากับความได้เปรียบที่ผู้กระทำได้รับจากการฝ่าฝืนกฎหมายนั้น โดยในความคิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ถึงความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นความเสียหายที่มีความรุนแรงและมีผลกระทบที่ขยายขอบเขตที่กว้างมีระยะเวลาที่ยาวนานมากกว่าผลของการกระทำความผิดอาญาในความคิดฐานอื่นๆ เช่นนี้แล้วการกำหนดโทษทางอาญาตามทฤษฎีนี้ในความคิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมแล้ว และประการสุดท้ายการลงโทษจะต้องได้สัดส่วนกับความผิด (Proportionality of Punishment) ทฤษฎีนี้เห็นว่าจำนวนโทษที่ผู้กระทำความผิดควรจะได้รับจะต้องเท่ากับกับความเสียหายที่ได้กระทำลงจากการกระทำความผิดนั้น โดยโทษที่ผู้กระทำได้รับจะต้องได้สัดส่วนพอดีทั้งสภาพและความหนักเบาของความผิด

กล่าวโดยสรุปทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิดนั้นมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อผู้เสียหายและสังคม โดยโทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นควรจะต้องได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งการลงโทษเพื่อแก้แค้นหรือทดแทนเน้นการลงโทษที่มองไปที่อดีต เหตุผลการลงโทษเป็นไปเพื่อการแก้แค้นทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของบุคคลที่

กระทำละเมิดต่อกฎหมายซึ่งการลงโทษตามทฤษฎีนี้เกิดจากอารมณ์ความแค้นของวิญญูชนบุคคลธรรมดาต่างๆ ไปที่มีต่อการกระทำผิดดังกล่าว อีกเหตุผลหนึ่งคือทุกคนควรต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำผิดที่ตนเองก่อให้เกิดขึ้นเพื่อรักษาความยุติธรรมในสังคมไว้

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งหรือแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory)¹⁸ตามทฤษฎีนี้มองว่าบุคคลกระทำผิดโดยเจตนาและก่อนจะลงมือกระทำผิดนั้นก็ได้อภิปรายใคร่ครวญถึงผลดีผลเสียแล้วจึงลงมือกระทำ เพราะฉะนั้นรัฐจึงควรออกกฎหมายกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและกำหนดโทษสำหรับความผิดนั้นไว้ให้ชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อป้องกันความผิดที่จะเกิดขึ้น โดยคำนึงถึงหลักการของความสุจริต ซันซม ยินดี และความเจ็บปวด ทุกข์ทรมานมาประกอบการพิจารณาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ด้วย โดยการลงโทษที่ชอบธรรมตามแนวคิดทฤษฎีนี้ต้องประกอบด้วยหลักการ ดังนี้

1) การลงโทษผู้กระทำความผิดมิได้มุ่งถึงการลงโทษสิ่งผิดที่ผู้กระทำความผิดนั้นกระทำมาแล้วในอดีต แต่เป็นการลงโทษเพื่อป้องกันการที่ผู้กระทำความผิดนั้นหรือบุคคลอื่นในสังคมจะกระทำความผิดขึ้นมาใหม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งการลงโทษการกระทำที่เป็นความผิดจะมีความชอบธรรม ถ้าได้กระทำเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

2) วิธีการลงโทษอันจะมีผลเป็นการป้องกัน คือ การลงโทษเพื่อเตือนให้ผู้กระทำความผิดและผู้อื่นให้ตระหนักถึงผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้นผู้บัญญัติกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงผลของวิธีการลงโทษผู้กระทำความผิดว่าจะต้องสามารถป้องกันการกระทำผิดอันมีลักษณะทั่วไปด้วยมิใช่ แต่เพียงการที่ข่มขู่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น 3) ความชอบธรรมของระบบการลงโทษจึงมิใช่การลงโทษที่รุนแรงดังเช่นในอดีตแต่เป็นวิธีการที่อยู่บนพื้นฐานของความมีมนุษยธรรม

การลงโทษทางอาญาตามทฤษฎีนี้มีลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือการลงโทษจะต้องแน่นอน (Certainty) หมายความว่าต้องลงโทษแก่บุคคลทุกคนที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้นบุคคลใดที่กระทำความผิดจะต้องถูกดำเนินคดีและลงโทษตามกฎหมาย การลงโทษจะต้องมีความรุนแรง (Severity) หมายความว่าความร้ายแรงของโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดจะต้องร้ายแรงพอที่จะข่มขู่ความต้องการในการกระทำความผิด การลงโทษต้องกระทำโดยฉับไว (Celerity) หมายความว่ากระบวนการพิจารณา และลงโทษนั้นจะต้องกระทำไปโดยรวดเร็วมิใช่หรือเป็นเวลานานจนคนทั่วไป

¹⁸ เติ้งอ่าง.

ลึ้มว่าบุคคลนี้ได้กระทำความผิดอย่างไร การลงโทษจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน (Publicity) หมายความว่า การลงโทษจะต้องกระทำให้สาธารณชนได้เห็นหรือรับทราบเพื่อผลของการข่มขู่บุคคลทั่วไปให้เคารพต่อกฎหมายอีกด้วย

การกำหนดมาตรการลงโทษทางอาญาตามทฤษฎีดังกล่าวนี้จะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ กล่าวคือ การลงโทษจะมีผลเป็นการยับยั้ง (Deterrence) มิให้มีการกระทำความผิดอาญา โดยจะมีผลเป็นการยับยั้งทั้งแก่ตัวผู้กระทำความผิดและแก่บุคคลทั่วไป การลงโทษจะมีผลเป็นการแก้ไข (Reformative Effect) และฟื้นฟู (Rehabilitative Effect) ผู้กระทำความผิดโดยทำให้ผู้กระทำความผิดเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมที่จะเคารพ และไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย การลงโทษจะมีผลเป็นการตัดโอกาสมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดขึ้นอีก (Incapacitive Effect) โดยการลงโทษจำคุกเป็นการแยกผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคมผู้กระทำความผิดจึงไม่มีโอกาสก่ออาชญากรรมขึ้นอีกในสังคม การลงโทษเพื่อข่มขู่หรือยับยั้งมีพื้นฐานจากความเชื่อที่ว่าคนที่คิดจะกระทำความผิดหรือไม่ บุคคลนั้นจะต้องคำนึงถึงผลดีผลเสียจากการที่ลงมือกระทำความผิดเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำความผิดจะเกิดผลดีมากกว่าที่จะตัดสินใจกระทำความผิดถ้าเห็นที่เกิดผลเสียมากกว่าที่จะไม่กระทำความผิด ด้วยเหตุนี้วิธีการป้องกันมิให้บุคคลกระทำความผิดจึงต้องกำหนดอัตราโทษซึ่งก่อให้เกิดผลเสียแก่ผู้กระทำความผิดมากกว่าผลดีที่บุคคลนั้นพึงจะได้รับ

ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์ตามหลักการของทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด (Retributive Theory) และทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งหรือแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) เปรียบเทียบกับการกระทำความผิดและความเสียหายอันจะเกิดจากการกระทำความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวดล้อมเท็จแล้วเห็นว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมและมีความเหมาะสมอย่างยิ่งในการที่จะนำทฤษฎีการลงโทษทางอาญาดังกล่าวมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างแวดล้อมเท็จดังกล่าว

ผู้วิจัยมีความเห็นควรที่จะเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยตราเป็นกฎหมายกระทรวง อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดอาญาและมาตรการลงโทษทางอาญาในคดีสิ่งแวดล้อมสำหรับความผิดฐานจัดทำรายงานผลกระทบล้างแวดล้อมเท็จ

เพิ่มเติมอีกส่วนหนึ่งจากมาตรการลงโทษที่เป็นมาตรการทางปกครองที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันโดยผู้วิจัยได้นำเสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จเป็นความผิดอาญาและกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดฐานดังกล่าวไว้¹⁹ ซึ่งหากมีการตรากฎกระทรวงกำหนดให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จเป็นความผิดอาญาและกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จบังคับใช้เป็นการเฉพาะ ผู้วิจัยเห็นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ ดังนี้ทำให้ผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างตรงไปตรงมา ไม่บิดเบือนข้อมูลหรือข้อเท็จจริงในอันที่จะทำให้รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ เนื่องจากหากมีการกระทำที่เป็น การบิดเบือนข้อเท็จจริง หรือให้ข้อมูลที่เป็นเท็จไม่ตรงตามสภาพความเป็นจริงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้มีสิทธิจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องรับโทษทั้งโทษที่เป็นมาตรการทางปกครองและโทษทางอาญา นอกจากนี้จะทำให้ลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและเป็นการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริงตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เนื่องจากผู้มีสิทธิจะจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยความตรงไปตรงมานำเสนอผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมทั้งด้านบวกและผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านลบและกำหนดมาตรการแนวทางการแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริงตามวัตถุประสงค์ตามหลักการเฝ้าระวังไว้ก่อน

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและแนวทางแก้ไข

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้นำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้เป็นแนวทางการพัฒนาโดยเน้นการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งมีความจำเป็นต่อระดมเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก

¹⁹ ภาคผนวก ข.

ถูกนำมาใช้เพื่อพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมโดยปราศจากการคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับระบบนิเวศทำให้ภาครัฐต้องเผชิญปัญหาเกี่ยวกับวิกฤตสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น²⁰

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐาน คือ การคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางลพซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่นและประชาชนที่อยู่โดยรอบหรือใกล้เคียงกับ โครงการ ดังนั้นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามขั้นตอนของกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงต้องประกอบด้วยวิธีการและเทคนิคทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและทางสังคม ซึ่งทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีผู้เชี่ยวชาญและชำนาญการที่เกี่ยวข้องสามารถที่จะให้ความเห็นต่อรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนทางด้านสังคมนั้นจะมีผลโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่นหรือบริเวณโดยรอบโครงการหรือกิจการที่จะดำเนินโครงการ ดังนั้น การให้ประชาชนได้มีสิทธิในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นย่อมถือได้ว่าเป็นสิทธิของประชาชนเหล่านั้นโดยชอบธรรม²¹และเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนอันจะสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ตัวอย่างเช่น กิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ หลายรูปแบบ หลายวิธีการแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ ทำให้นิยามและความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนแตกต่างกันไปบ้างโดยมีผู้ให้ความหมายที่หลากหลายและมีความแตกต่างกันไปตามความเข้าใจและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล²² อาทิ ส.นพ. วันชัย วัฒนศัพท์ ให้ความเห็นว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนคือ กระบวนการที่นำเอาความห่วงกังวลของสาธารณชน ความต้องการและค่านิยมผนวกเข้าไปกับ

²⁰ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการศึกษาแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2539), น.2-5.

²¹ สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันวิจัยภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเสนอต่อองคมนตรีว่า ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2544), น.2-11.

²² เพิ่งอ้าง.

การดำเนินการตัดสินใจของรัฐ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการสื่อสารสองทางด้วยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่ดีกว่าที่สาธารณชนโดยส่วนราชการสนับสนุน นอกจากนี้ในการประชุมเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาซึ่งจัดโดยศูนย์นโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล ได้มีข้อสรุปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงว่าหมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ และควบคุมการใช้ทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม และได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

4.2.1 วิเคราะห์ปัญหา

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นวิธีที่ทำให้ทราบถึงความร้ายแรงหนักเบาของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการต่างๆ มีการกำหนดวิธีการป้องกันและแนวทางการแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ รวมทั้งมีแผนการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการหลังจากที่มีการดำเนินโครงการตามที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมหาศาล เพราะเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อวางแผนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาประเทศจากโครงการหรือกิจการต่างๆ เพื่อให้มีการพัฒนาที่ควบคู่ไปกับการปกป้องรักษาคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน เนื่องจากการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศก็มีความสำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการพัฒนาประเทศในด้านอุตสาหกรรมต่างๆ เพราะการพัฒนาที่ยั่งยืนและการมีคุณภาพชีวิตในสภาพแวดล้อมที่ดีย่อมต้องอาศัยความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย แต่การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงประสบกับปัญหาหลายประการที่ทำให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ก่อให้เกิดผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งหนึ่งในปัญหาหลายประการนั้นคือปัญหาสภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมายและความไม่ชัดเจนของ

มาตรการทางกฎหมายในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ที่ประเทศไทยได้มีการประกาศและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็มิได้มีการบัญญัติ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แต่อย่างใด แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมปรับปรุง มาอย่างต่อเนื่องดังที่ได้กล่าวอธิบายไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ 2 ในส่วนประวัติและความเป็นมาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วนั้น²³

ปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีผลบังคับใช้ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็มิได้บัญญัติมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนหรือเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด แม้ว่าต่อมาจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในปี พ.ศ.2561 โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ส่วนที่ 4 การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในเรื่องของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สอดคล้องกับมาตรา 58 และมาตรา 278 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่อย่างไรก็ดีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ยังคงไม่มีความชัดเจนในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นอุปสรรคปัญหา และข้อขัดข้องของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ

²³ เพิ่งอ้าง.

จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีได้นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปในกระบวนการและขั้นตอนของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น โครงการเดอะไลน์ สาทร ของบริษัท บีทีเอส แอสเสตี โฮลดิ้ง ไนน์ ทิน จำกัด ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม บริษัท เอิร์ธ แอนด์ ชัน จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้กับโครงการเดอะไลน์ สาทร ก่อนยื่นรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการตามกฎหมายได้ให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมิได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือจัดให้มีกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่พักอาศัยอยู่บริเวณโดยรอบโครงการก่อสร้างของโครงการเดอะไลน์ สาทร แต่อย่างไรก็ดีเป็นเหตุทำให้รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าวมีข้อมูลบางส่วนไม่ตรงกับสภาพแวดล้อมตามความเป็นจริง ทำให้ประชาชนที่พักอาศัยอยู่บริเวณโดยรอบโครงการ เดอะไลน์ สาทร ได้รับผลกระทบและความเสียหายจากการก่อสร้างโครงการอาคารชุดเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของโครงการ เดอะไลน์ สาทร²⁴เป็นเหตุให้ประชาชนต้องนำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลในความไม่ชอบธรรมและถูกต้องสมบูรณ์ของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าสาเหตุของปัญหาตามข้อเท็จจริงนั้นเป็นผลมาจาก ในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมิได้มีการนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปใช้ในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แม้จะมีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในการรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ แต่ในปัจจุบันยังคงมีอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องในทางสภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมายในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและการสนับสนุน การอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทาง

²⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 176.

ชีวภาพรวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรมให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยทุกคนไว้ในหมวดที่ 4 มาตรา 50 กล่าวคือ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย บุคคลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์ และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติความหลากหลายทางชีวภาพรวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม²⁵ ในหมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 57 กล่าวคือ รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ²⁶ มาตรา 58 กล่าวคือ การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงรัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง²⁷

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ ประการแรก หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุลในการสงวนบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จาก

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 4 หน้าที่ปวงชนชาวไทย มาตรา 50 บุคคลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติความหลากหลายทางชีวภาพรวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 57 รัฐต้อง

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

²⁷ หมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 58 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ประการที่สอง หลักการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิต และประการสุดท้าย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ²⁸

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ส่วนที่ 4 การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้มีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด โดยในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการส่งเสริม อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีการบัญญัติเพียงสิทธิอย่างกว้างๆ ของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ไว้ในมาตรา 6²⁹ กล่าวคือเพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้ การได้รับข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติหรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย การได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษอันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่มสนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ

²⁸ สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันวิจัยภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเสนอต่อองคมนตรีว่า ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, 2544), น.4-1.

²⁹ มาตรา 6 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

นอกจากนี้แม้ว่าในปี พ.ศ.2561 จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กล่าวคือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในเรื่องของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมก็มิได้มีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ให้ชัดเจนแต่อย่างใดคงมีเพียงแต่การบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่เป็นการเปิดกว้างว่าในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนดตามความในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561³⁰ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็มิได้บัญญัติกำหนดต่อไปว่าหากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนดในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมิได้มีการจัดให้มีการระบวการการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนดผลในทางกฎหมายจะเป็นอย่างไรประการใด ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าการที่มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ได้บัญญัติมาตรการทางกฎหมายไว้เช่นนี้ถือได้ว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติ

³⁰ มาตรา 48 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ประกาศและมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายของประเทศไทยยังคงเป็นอุปสรรคปัญหา และมีข้อขัดข้องอยู่ กล่าวคือ แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายแต่ก็มิได้มีบทบัญญัติ มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนหรือกระบวนการของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วหลักเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเป็น หลักการที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน และยิ่งไปกว่านั้นในการดำเนินโครงการก่อสร้างหรือการทำกิจกรรมใดๆ ทั้งของภาครัฐและของภาคเอกชนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมล้วนมีผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงหรืออยู่ในบริเวณที่มีการดำเนินโครงการหรือการก่อสร้างโครงการนั้นๆ

ในกระบวนการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนมีการอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมตลอดจนส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่นั้นๆ มีความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนในชุมชนหรือในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือจะต้องจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการการกลั่นกรองโครงการ เพราะนอกจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้วคงยังไม่เพียงพอที่จะลดผลกระทบหรือคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการได้ ประชาชนในพื้นที่ย่อมจะเป็นผู้ที่มีภูมิปัญญา ภูมิความรู้เกี่ยวกับการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุมชนของตน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการหรือขั้นตอนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนมีการอนุญาตให้โครงการหรือกิจการใดสามารถดำเนินโครงการหรือการก่อสร้างต่อไปได้มิได้มีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่เป็นกฎหมายหลักของประเทศในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันมิได้มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนและแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในการจัดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด มีเพียงการบัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมายอย่างกว้างๆ ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังที่กล่าวอธิบายแล้วในข้างต้นเท่านั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้มีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม แต่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มิได้มีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีความชัดเจนแต่อย่างใด และแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 โดยได้มีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ แต่ก็มีได้มีความชัดเจนหรือเป็นรูปธรรมแต่อย่างใดว่าในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ได้มีการบัญญัติโดยใช้คำว่าในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือการดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง อย่างน้อยต้องประกอบด้วย สาระสำคัญเกี่ยวกับรายละเอียดโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการ สภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน การประเมินทางเลือกในการดำเนินการ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการทั้งทางตรงและทางอ้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชยเยียวยาความ

เดือรื้อนหรือเสียหายการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่ก็เป็นเพียงการบัญญัติในลักษณะที่มิได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในทุกๆ โครงการจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสมอไปแต่อย่างใดเพราะกฎหมายบัญญัติโดยใช้คำว่าอย่างน้อย ซึ่งหมายความว่าในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแม้มีข้อหนึ่งข้อใด ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 การจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าวย่อมชอบด้วยกฎหมายแล้วหาจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างใดไม่ โดยที่บทบัญญัติในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 สามารถที่จะกล่าวสรุปหลักการได้ดังนี้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการเป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด โดยจะกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทหรือขนาดของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการก็ได้ และอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับรายละเอียดโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการ สภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน การประเมินทางเลือกในการดำเนินการ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการทั้งทางตรง

และทางอ้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนดเป็นการเพิ่มเติมจากที่ต้องดำเนินการตามวรรคสองด้วย³¹

จะเห็นได้ว่าแม้ปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่การแก้ไขมาตรการทางกฎหมายหรือการเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ยังคงไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด ทำให้สภาพปัญหาในเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการทั้งของรัฐและของเอกชนยังคงเป็นปัญหา และยังไม่มีความชัดเจนใดที่มารองรับการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว เรื่องหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังได้มีมาตรการทางกฎหมายบัญญัติ รับรองหลักการดังกล่าวไว้ คือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540³² โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวตราขึ้นเพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น

³¹ มาตรา 48 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ 2561

³² เพิ่งอ้าง.

เพื่อที่จะสามารถแสดงความคิดเห็นใช้สิทธิทางการเมืองอย่างถูกต้องและเมื่อนำมาใช้กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหรือเอกชนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้เป็นระเบียบกลางที่ใช้บังคับกับทุกส่วนราชการ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะ โดยหลักการและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวพอที่จะสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้³³ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ โดยโครงการของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อมีการดำเนินการโครงการของรัฐไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือการให้สัมปทานแก่บุคคลอื่นในการดำเนินโครงการ หากจะมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต สุขอนามัย วิถีชีวิต หรือมีส่วนได้เสียกับชุมชนต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายโดยตรงจากการดำเนินโครงการของรัฐ

จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เกี่ยวกับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการของรัฐ หรือที่รัฐได้มีการอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการ จะต้องจัดให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ปรากฏว่าได้มีการนำมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยอ้างอิงจากข้อเท็จจริงที่ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนกลุ่มตัวอย่างพบว่ากว่าร้อยละ 70 เปอร์เซนต์ ตอบแบบสอบถามว่าไม่มีการได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือได้รับรู้ถึงช่องทางที่หน่วยงานของรัฐจัดให้เกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นในโครงการที่รัฐจะดำเนินการหรือที่รัฐจะอนุญาตให้เอกชนเป็น

³³ เพิ่งอ้าง.

ผู้ดำเนินการ³⁴ ทั้งที่ในความเป็นจริงโครงการต่างๆที่รัฐดำเนินการ หรืออนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายของประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดหลักการในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีความชัดเจนและเป็นปัญหาในทางสภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าว และเมื่อเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายของประเทศไทย กับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศพบว่า มาตรการทางกฎหมายในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศมีความชัดเจน และให้ความสำคัญกับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่เพื่อให้กฎหมายของประเทศไทยในเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่ทันสมัย เทียบเท่าประเทศที่พัฒนาแล้ว และเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความเหมาะสมและเป็นไปตามหลักกฎหมายสากล โดยการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นไปตามหลักทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation)³⁵ ภายใต้หลักการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้มีหลักการสนับสนุนในหลายด้าน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ ได้แก่ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการแสดงความคิดเห็นและจัดทำแผน รวมถึงถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินการ และสุดท้ายหากมีการทำลายทรัพยากรสิ่งแวดล้อมประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้

³⁴ ภาคผนวก จ.

³⁵ เพิ่งอ้าง.

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน สามารถนำเอาความรู้ ความเข้าใจตลอดจนถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นรวมถึงชุมชนที่อยู่ในพื้นที่จะเป็นผู้ที่ดำเนินการได้ดีที่สุด หากมีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม บนพื้นฐานของการอนุรักษ์ทำให้ลดภาระเกี่ยวกับกำลังคนภาครัฐ ดังนั้นหากจะให้ชุมชนเป็นผู้พิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Stewardship) ความสำคัญคือให้ชุมชนนั้นเห็นความจำเป็นและได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม เช่น สภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ทรัพยากรธรรมชาติกลับคืน ระบบนิเวศน์และความหลากหลายทางชีวภาพส่งผลต่อการดำรงชีวิตของชุมชน รวมไปถึงชุมชนที่พึ่งพิงอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นต้องมีส่วนในการตัดสินใจ และร่วมดำเนินการ ทั้งนี้การจัดการดังกล่าวต้องคำนึงถึงความหลากหลายของชุมชนที่อาจมีวิธีการที่แตกต่างกัน ดังนั้นระบบกฎหมายต้องเปิดโอกาสให้มีความยืดหยุ่นในการจัดการ โดยการยอมรับกฎเกณฑ์ในการจัดการตามวิถีชุมชนด้วย

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและจำเป็นต้องดำเนินการโดยผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจและมีประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับชุมชนที่เข้าใจหลักการและแนวทางในการจัดการการมีส่วนร่วมให้ประสบความสำเร็จหรืออย่างมีความหมาย โดยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย หลัก 4 S คือ Starting Early (การเริ่มต้นเร็ว) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องเริ่มต้นตั้งแต่ระยะแรก มีการให้ข้อมูลกระตุ้นให้เกิดความคิดเห็น และให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตัดสินใจ นอกจากนี้การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่เริ่มต้น จะช่วยให้ประชาชนมีเวลาคิดถึงทางเลือกหรือแนวทางในการแก้ปัญหาของชุมชนที่เหมาะสมมากขึ้น และเป็นข้อมูลในการพัฒนาโครงการ Stakeholders (ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้อง) หลักการสำคัญของการมี ส่วนร่วมอีกประการหนึ่งคือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือ ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายไม่ว่า โดยตรงหรือโดยอ้อมถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการ มีส่วนร่วม แต่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ โดยตรงอาจถือว่าต้องรับฟังข้อมูลหรือปรึกษาหารือเป็นอันดับแรกๆ Sincerity (ความจริงใจ) การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่มีความละเอียดอ่อน และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นมิติที่มีการให้ความสำคัญในการบริหารการมีส่วนร่วมให้ประสบความสำเร็จ หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้มีอำนาจอนุมัติ ต้องจัดกระบวนการอย่างจริงใจ ปราศจากอคติ ชื่อสัตย์ตลอดจนกระทำด้วยความเปิดเผย รวมถึงมี

การสื่อสารสองทางอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการให้ข้อมูลที่มีความถูกต้องและเพียงพอต่อความสงสัยหรือต่อความห่วงกังวลของประชาชนและบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย อีกทั้งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแจ้งความก้าวหน้าของการดำเนินการหรือการดำเนินโครงการหรือการเปลี่ยนแปลงของโครงการอย่างต่อเนื่องให้ประชาชนโดยทั่วไปและผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบถึงความก้าวหน้าและความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนั้นของโครงการ Suitability (วิธีการที่เหมาะสม) โดยวิธีการในการเลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีของการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เหมาะสมจำเป็นที่จะต้องพิจารณาจากประเภทและขนาดของโครงการ ตลอดจนความหลากหลายและลักษณะที่แตกต่างกันของสภาพสิ่งแวดล้อม สภาพของพื้นที่ที่จะมีการดำเนินโครงการรวมถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนความแตกต่างด้านวัฒนธรรมสังคมและค่านิยมระดับความสนใจของชุมชนในประเด็นหรือโครงการ ความสามารถและความพร้อมรวมทั้งข้อจำกัดของผู้ที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ภายใต้อัตลักษณ์นี้การพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีต้องรับผิดชอบต่อสังคมในขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญคุ้มครองฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อผลประโยชน์ของคนในรุ่นต่อไป ดังนั้นในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดและมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาและคงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในยุคปัจจุบันให้คนในรุ่นต่อไปได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีในอนาคตตามแนวทางของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) แนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักการนี้คือการจัดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อร่วมมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและร่วมหาแนวทางในการทดแทนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายในยุคปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

นอกจากหลักการทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำมาเป็นพื้นฐานในการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศไทยในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่สำคัญและมีความจำเป็นที่จะต้องนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไข

ปรับปรุงและพัฒนามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนทางสิ่งแวดล้อมตามหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ การให้ความสำคัญต่อสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนปรากฏอย่างชัดเจน จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเมื่อปี ค.ศ.2005³⁶ โดยกฤษฎีกาสังแวดล้อมดังกล่าวได้บัญญัติ หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทางสิ่งแวดล้อมว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในระดับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากับเสรีภาพในการเดินทาง สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ทั้งยังเป็นสิทธิส่วนบุคคลและเป็นสิทธิส่วนรวมของกลุ่มบุคคล³⁷ โดยได้รับรองสิทธิเชิงเนื้อหาทางสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่สมดุล ที่แสดงถึงการมีสุขภาพที่ดี (Le Droit de l' Homme à Un Environment Sain)³⁸ และรับรองสิทธิเชิงกระบวนการทางสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 7 ของกฤษฎีกาดังกล่าวด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม³⁹ ซึ่งบัญญัติถึงสิทธิของบุคคลแต่ละคน (Each Person) ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความครอบครอง ของภาครัฐและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมภายใต้เงื่อนไขที่จัดไว้ให้ตามกฎหมายซึ่งการยกระดับหลักการขั้นพื้นฐานของสิ่งแวดล้อมให้มีสถานะเทียบเท่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญย่อมมีผลบังคับต่อฝ่ายปกครองและองค์กรรัฐทุกองค์กร โดยประชาชนทุกคนสามารถยกสิทธิดังกล่าวขึ้นโต้แย้งต่อรัฐ

³⁶ เพิ่งอ้าง.

³⁷ คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ คดี Commune d'Annecy ลงวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ.2008

³⁸ Article 1, la charte de l'Environnement.

³⁹ Article 7, la charte de l'Environnement state that "Each person has the rights, in the conditions and to the extent provided for by the law, to have access to any information pertaining to the environment in the possession of public bodies and to participate in the public decision-making process likely to affect the environment"

ได้ในทุกกรณี โดยเฉพาะกลไกทางศาลในการฟ้องเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบตามหลักการของกฎบัตรสิ่งแวดล้อมได้⁴⁰

รูปแบบที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญ คือ การประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นของตนก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการโครงการทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ตามที่บัญญัติในรัฐบัญญัติการประชาพิจารณ์ (l' Enquête Publique) นอกจากนี้หลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนสาธารณรัฐเยอรมนีมีมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในการคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการทางสิ่งแวดล้อมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับโครงการรัฐ คือ การบัญญัติกระบวนการมีส่วนร่วมประชาชนไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz หรือ VwVfG)⁴¹ โดยมาตรการทางกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการรับรองหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่มีลักษณะคล้ายกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ส่วนในสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการบัญญัติหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ⁴² มีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (National Environmental Policy Act - NEPA)⁴³ โดยมาตรา 102 (c) ของ NEPA กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Scoping Stage)⁴⁴ และต้องมีการเปิดเผยรายละเอียดโครงการและร่างสถานะรายงานการ

⁴⁰ วรรณภา ตีระสังขะ, “กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส: หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de l'environnement),” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2563, จาก เว็บไซต์เครือข่ายกฎหมายมหาชน www.pub-law.net/Publaw/view.aspx?id=707.

⁴¹ เพิ่งอ้าง.

⁴² เพิ่งอ้าง.

⁴³ เพิ่งอ้าง.

⁴⁴ Shepherd, Anne, & Bowler, Christi, “Beyond the requirements: improving public participation in EIA. Journal of environmental planning and management,” 40(6), pp.725-738(1997).

ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณชนเพื่อให้ประชาชนแสดงความเห็นด้วย⁴⁵ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในสหรัฐอเมริกาเป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environment Quality - CEQ) นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจร่วมกับรัฐบาลด้วย จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศนั้นได้มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และในด้านการบังคับใช้ก็มีมาตรฐานการบังคับใช้ที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ยิ่งไปกว่านั้นตามมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศได้รับรองสิทธิในเรื่องดังกล่าวไว้ว่าเป็นสิทธิเทียบเท่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และอีกหนึ่งข้อดีของมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่ควรนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจร่วมกับรัฐบาลในการตัดสินใจร่วมกับรัฐบาลในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้โครงการหรือกิจการใดที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดำเนินโครงการหรือกิจการต่อไปได้

ดังนั้นผู้วิจัยมีความเห็นควรที่จะเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยเป็นการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมในหมวดที่ 4 ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและแนวทางปฏิบัติสำหรับการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกส่วนโดยให้มีบัญญัติมาตรการทางกฎหมายให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการคัดกรองโครงการ ขั้นตอนการเตรียมการ และขั้นตอนในการร่วมตัดสินใจกับรัฐบาล ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁴⁶

ซึ่งหากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

⁴⁵ Moorman, Jesse L, & Ge, Zhang, "Promoting and strengthening public participation in China's environmental impact assessment process: comparing China's EIA law and US NEPA. *Vt. J. Envtl. L.*," 8, p.281(2006).

⁴⁶ ภาคผนวก ก.

และแนวทางปฏิบัติ สำหรับการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ ดังนี้ ทำให้รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีความถูกต้อง และครอบคลุมกับสภาพปัญหาที่อาจจะเกิดผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการอนุรักษ์ ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ตามหลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ยิ่งไปกว่านั้นจะทำให้บรรลุดัตุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้ประชาชนชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมอันเป็นสมบัติร่วมของทุกคนอย่างแท้จริง

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและการไม่มีศาลสิ่งแวดล้อม

คดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีทั่วไปแต่ปัจจุบันการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้นำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาบังคับใช้กับการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดความไม่เหมาะสมและเป็นธรรม ไม่ทันแก่การเยียวยาแก้ไขหรือฟื้นฟูให้กับผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบ และทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ในคดีสิ่งแวดล้อมหลายประการด้วยกัน ความเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นความเสียหายที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อเป็นความเสียหายที่มีการขยายวงกว้าง กล่าวได้ว่าเป็นความเสียหายที่กระทบต่อประโยชน์ของสาธารณชนและความเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มิได้เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นในทันที เช่นเดียวกับความเสียหายในคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป ปัจจุบันการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ กล่าวคือ คดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งและคดีสิ่งแวดล้อมทางอาญาศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้แก่ศาลยุติธรรม ส่วนในคดีสิ่งแวดล้อมทางปกครองศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้แก่ศาลปกครอง

4.3.1 วิเคราะห์ปัญหา

ในปัจจุบันการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยประสบกับปัญหาการปฏิบัติ ของกระบวนการยุติธรรมที่ไม่สอดคล้องกับหลักการการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ปัญหาการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainability Principle) การพัฒนา

แบบยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่มีผลกระทบในทางลบต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไปในอนาคต แต่เนื่องจากการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันนี้มักต้องมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะส่งผลกระทบในทางลบต่อไปในอนาคต การพัฒนาแบบยั่งยืนจึงเป็นแนวคิดในการแก้ปัญหานี้โดยการพยายามอนุรักษ์ธรรมชาติไว้ในลักษณะที่เป็นส่วนรวมหรือมหภาค คือ หากมีความจำเป็นที่จะดำเนินการให้กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทีใดทีหนึ่งก็จะต้องเสริมสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมในที่อื่นๆเป็นการชดเชยเพื่อให้ในแง่มหภาคของคุณภาพสิ่งแวดล้อมคงอยู่ได้ดั้งเดิมระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆยังไม่สามารถแก้ปัญหาให้ตรงกับหลักการพัฒนาแบบยั่งยืนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากยังขาดกระบวนการสืบสวนสอบสวนบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพการขาดการบังคับการตามคำพิพากษาในเชิงรุก แม้คดีที่ชนะก็ไม่มี การดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลนอกจากนี้ขาดองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาระบบยุติธรรมสิ่งแวดล้อมในภาพรวม และในกระบวนการระบับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดที่ให้อำนาจคนในรุ่นปัจจุบันฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมแทนสิทธิของคนในรุ่นอนาคตซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศได้มีมาตรการในการรับรองสิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของคนในรุ่นต่อไปได้ อันเป็นการจัดการกระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้องไปกับหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainability Principle) ตัวอย่างเช่นคดี Oposa ศาลสูงสุดแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์⁴⁷ โดยในคดีดังกล่าวสามารถที่จะสรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้ผู้ร้องเป็นกลุ่มเยาวชนชาวฟิลิปปินส์มีคำร้องต่อศาลโดยความยินยอมของผู้ปกครองทั้งในนามของตัวเอง และในฐานะตัวแทนของคนรุ่นอนาคตที่ยังไม่ถึงกำเนิด (Generations Yet Unborn) โดยร้องร่วมกับกลุ่มเครือข่ายเพื่อระบบนิเวศฟิลิปปินส์ (Philippine Ecology Network Incorporated) ผู้ร้องอ้างว่าป่าไม้ของประเทศกำลังถูกทำลายถึงขนาดที่ว่าประเทศฟิลิปปินส์อาจจะไม่มีป่าไม้หลงเหลือเมื่อสิ้นทศวรรษนี้เป็นอย่างช้า คำร้องของผู้ร้องจัดว่าเป็นการฟ้องคดีของกลุ่มผู้เสียภาษี (Taxpayers Class Suit) ซึ่งอ้างว่าในฐานะประชาชนและผู้เสียภาษีผู้ร้องย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งในที่นี้คือป่าดิบชื้น

⁴⁷ “คดี Oposa, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2564, จาก

ที่ยังคงความสมบูรณ์อยู่ (Virgin Rain Forest) ผู้ร้องอ้างอีกว่าผู้ร้องเป็นตัวแทนคนรุ่นเดียวกันกับผู้ร้องและเป็นตัวแทนคนรุ่นอนาคตที่ยังไม่ถือกำเนิดอีกด้วย โดยในคดีดังกล่าวศาลสูงสุดแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้มีคำวินิจฉัย ดังนี้ (1) เนื่องจากประเด็นของคำร้องเป็นประโยชน์ได้เสียร่วมกันทั่วไปของประชาชน และกรณีเป็นไปไม่ได้ที่จะนำประชาชนทั้งหมดมาปรากฏตัวต่อศาล คำร้องของผู้ร้องจึงเป็นการฟ้องคดีแบบกลุ่มที่ถูกต้องแล้ว (a Valid Class Action) ตามมาตรา 12 แห่ง Rule 3 of Revised Rules of Court (2) ผู้ร้องมีสิทธิที่จะร้องต่อศาลในนามของคนรุ่นถัดไป เพราะว่าคนทุกรุ่น (Every Generation) มีความรับผิดชอบต่อกันรุ่นถัดไปจากตนในการรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความดีมาจากระบบนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์ (a Balanced and Healthful Ecology) (3) คำร้องนี้เป็นการเน้นให้เห็นถึงสิทธิขั้นพื้นฐานเฉพาะอย่างหนึ่งนั่นคือ สิทธิที่จะมีระบบนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์ ตามมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1987 แม้ในทางข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า กรณีที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์นั้นจะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของคำประกาศว่าด้วยหลักการปกครองประเทศ (Declaration of Principles) และนโยบายแห่งรัฐ (State Policies) และสิทธิดังกล่าวก็ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องสิทธิ (Bill of Rights) ก็ตามก็ทำเป็นเหตุให้สิทธิที่จะมีระบบนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์หมดความสำคัญลงไม่ สิทธิดังกล่าวยังหมายความว่ารวมถึงการจัดการและการอนุรักษ์ป่าไม้ของประเทศโดยผ่านการใช้อำนาจตุลาการ (Judicious Management and Conservation of the Country's Forests) ในกรณีนี้ ศาลสูงสุดได้ให้ข้อสังเกตว่า “ในทางความเป็นจริง สิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้” เพราะว่าสิทธิเหล่านี้ได้รับการคาดหมายว่ามีอยู่พร้อมกับการเกิดขึ้นของมนุษย์ (Inception of Humankind) แล้ว หากสิทธิเหล่านี้ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนใน รัฐธรรมนูญในเวลานี้ก็เนื่องมาจากความกลัวกังวลที่ไร้ข้อสงสัยของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าหากสิทธิที่จะมีระบบนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์ และสิทธิที่จะมีสุขภาพที่ดี (Rights to Health) ไม่ได้กล่าวไว้ในฐานะที่เป็นนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสิทธิเหล่านี้ และเป็นการก่อให้เกิดภาวะผูกพันแก่รัฐในการที่จะต้องรักษาระบบนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์ รวมทั้งคุ้มครองสิทธิในการมีสุขภาพที่ดี (Rights to Health) ของประชาชนก็คงจะไม่นานเกินรอที่จะมีวันที่ทุกอย่างจะสูญสิ้นไปไม่เพียงเฉพาะในช่วงเวลาของคนรุ่นปัจจุบันเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อคนรุ่นถัดไปซึ่งจะไม่ได้รับมรดกใดเลยนอกจาก “โลกที่แห้งแล้งซึ่งชีวิตของมนุษย์ไม่อาจดำรงอยู่ได้” (4) ทั้งสิทธิของผู้ร้องที่จะมีระบบ

นิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์ และหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการปกป้องและทำให้สมประโยชน์แห่งสิทธิดังกล่าว เป็นสิ่งที่เข้าใจได้อย่างชัดเจน และเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแล้ว (5) คดีของผู้ร้องไม่อาจกล่าวว่าเป็นการร้องต่อศาลในประเด็นปัญหาทางการเมือง เพราะว่าการดำเนินนโยบายใดๆ โดยฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ใช่ประเด็นแห่งคดี แท้จริงแล้วประเด็นหลักแห่งคดีที่ต้องวินิจฉัย คือ เรื่องระหว่างการทำสิทธิมีผลบังคับ (Enforcement of Right) และ นโยบายที่ได้มีการนำไปปฏิบัติแล้ว กระนั้นหลักการที่ว่าด้วยประเด็นปัญหาทางการเมือง (Political Question Doctrine) ก็ไม่อาจเป็นเงื่อนไขจำกัดการใช้อำนาจตุลาการได้อีกต่อไปแล้ว เนื่องจากบทบัญญัติในหมวด VIII ของรัฐธรรมนูญซึ่งได้ให้อำนาจศาลในการทบทวนตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้ (6) ศาลสูงสุดจึงมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาของศาลชั้นต้น ส่วนวนคืนไปสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นอีกครั้ง และศาลสูงสุดยังแนะนำให้ผู้ร้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกบรรดาผู้ถือสัมปทานบัตรในการตัดไม้พิพาทมาเป็นจำเลยในคดีด้วย

ปัญหาการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) ปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ยังไม่เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายอย่างแท้จริงเนื่องจากระบบศาลคู่ของประเทศไทยทำให้คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมถูกแยกส่วนสู่การพิจารณาของศาล คือ คดีแพ่งและคดีอาญาเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ส่วนคดีปกครองเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ประชาชนผู้ฟ้องคดีมักนำคดีเข้าสู่ศาลปกครอง ซึ่งจะพิจารณาได้เฉพาะคดีที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองของรัฐ (การอนุมัติ อนุญาตในการตั้งโรงงาน การประกอบกิจการ) การละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุม กำกับ ดูแล หรือการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งล่าช้าเกินสมควรจนเกิดผลกระทบต่อประชาชนซึ่งคำพิพากษาในคดีปกครองจะจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น นอกจากนี้การกำหนดค่าเสียหายให้ฝ่ายปกครองต้องจ่ายหรือเยียวยาแทนผู้ก่อมลพิษโดยตรงซึ่งเป็นเอกชนทำให้ผลของคำพิพากษาไม่เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย เกิดหลักรัฐเป็นผู้จ่ายแทนผู้ก่อมลพิษ (State Pays Principle) รัฐต้องใช้งบประมาณแผ่นดินซึ่งเก็บจากภาษีอากรประชาชนมาชำระแทนถึงแม้ว่ารัฐจะสามารถฟ้องไล่เบี้ยเอากับเอกชนผู้ก่อมลพิษได้ก็จะมีปัญหาความล่าช้าและยุ่งยากในการดำเนินคดี

ปัญหาการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการเฝ้าระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) หลักการเฝ้าระวังไว้ก่อนเป็นหลักการสำคัญในการป้องกันมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่คาดไม่ถึงที่จะไปแก้ไขปัญหา ในภายหลัง คดีที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องเพื่อให้มีการป้องกันไว้ก่อนยังมีน้อยมาก เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีศาลสิ่งแวดล้อมโดยตรงที่จะกำหนดแนวทางและมาตรการให้เป็นที่ชัดเจนในการใช้สิทธิและการนำคดีสู่ศาลคดีส่วนใหญ่จึงเป็นการฟ้องร้องเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว

นอกจากนี้การที่ในปัจจุบันการดำเนินคดีเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมบังคับใช้เป็นการเฉพาะ โดยในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมศาลยุติธรรมได้นำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ส่วนศาลปกครองได้นำเอาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาใช้บังคับได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการดังนี้

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องของเขตอำนาจศาลและอำนาจฟ้องในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนับวันจะมีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลจำนวนมากจำเป็นที่จะต้องให้ศาลเข้ามามีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงมากขึ้น แต่ปัจจุบันภายใต้ระบบงานศาลยุติธรรมซึ่งเน้นการใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีที่แม้จะมีบทกฎหมายให้ศาลหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม โดยไม่มีเครื่องมือรองรับศาลทำให้ภาระ ในการแสวงหาและพิสูจน์ความจริงโดยหลักยังเป็นของกลุ่มความทำให้ศาลยุติธรรมมีบทบาทน้อย ในกระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และทำให้กลุ่มความซึ่งมีทุนทรัพย์มากสามารถจ้างทนายความและแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ ได้เปรียบกลุ่มความซึ่งเป็นผู้ยากไร้และด้อยโอกาสในการต่อสู้คดีเป็นปัญหาสำคัญของศาลยุติธรรม ในส่วนของศาลปกครองระบบวิธีพิจารณาคดีเป็นแบบระบบไต่สวน แต่คุณภาพของการไต่สวนยังเป็นเรื่องที่ถูกรวิพากษ์วิจารณ์อยู่ด้วยและ โอกาสของกลุ่มความในการนำข้อเท็จจริงเข้าสู่ศาลอาจถูกจำกัดไป การเดินเผชิญสืบของศาลยุติธรรมมีน้อยมากในส่วนของศาลปกครอง มีมากกว่าแต่อาจจะยังไม่เป็นมาตรฐานเพราะยังขึ้นอยู่กับความสนใจของผู้พิพากษาแต่ละคนเป็นสำคัญการสร้างระบบและแนวทางการดำเนินการอย่างมีมาตรฐานเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมปัจจุบันศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมของไทยได้แก่ ศาลยุติธรรมและศาลปกครองโดยหากเป็นคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งและคดีสิ่งแวดล้อมทางอาญาศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้แก่ ศาลยุติธรรม หากว่าเป็นคดีสิ่งแวดล้อมทางปกครองศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้แก่ ศาลปกครอง ระบบที่ศาลใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมศาลยุติธรรมและศาลปกครองใช้ระบบการดำเนินคดีแตกต่างกัน กล่าวคือ ศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางแพ่งและการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางอาญา กล่าวคือ คู่กรณีจะเป็นผู้มีภาระในการเสนอหรือแสวงหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงและศาลต้องผูกพันตามข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอโดยศาลหรือผู้พิพากษาต้องวางตัวเป็นกลาง เพื่อควบคุมให้คู่ความทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามกฎ กติกา อำนาจศาลในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือตัดพยานก็ไปเป็นอย่างจำกัด และหลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานก็เป็นไปโดยเคร่งครัด ศาลมีบทบาทจำกัดเป็นเพียงผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการสืบพยานเพิ่มเติม หรือช่วยคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแสวงหาพยานหลักฐาน การดำเนินกระบวนการพิจารณามีกฎเกณฑ์ละเอียดซับซ้อน คู่ความทั้งสองฝ่ายมีบทบาทสำคัญในการต่อสู้คดีซึ่งกันและกัน และระบบกล่าวหาไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดศาลมีโอกาสใช้ดุลยพินิจได้น้อย

จะเห็นได้ว่าในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมที่ศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับการดำเนินคดีแพ่งคดีอาญาทั่วไปได้ก่อให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดหลายประการที่ไม่สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการที่ต้องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แม้ว่าจะมีคำแนะนำของประธานศาลฎีกาในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้การดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดี แต่ในทางกฎหมายก็ได้ถือว่าการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็น บทกฎหมายที่เป็นมาตรการทางกฎหมายให้ศาลยุติธรรมใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงคำแนะนำที่ให้ศาลหรือผู้พิพากษาจะใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

ส่วนการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางปกครองศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางปกครอง กล่าวคือ ศาลมีหน้าที่ค้นหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่างๆ ที่คู่ความนำมาเสนอ

ต่อศาลหรือศาลเห็นสมควรเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เอง ดังนั้นศาลมักจะรับพยานหลักฐานทุกชั้นเข้าสู่สำนวนและจะไปพิจารณาอย่างละเอียดในขั้นตอนการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่าพยานหลักฐานใดมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด จะเห็นได้ว่าศาลจะเป็นผู้มีหน้าที่สำคัญในการควบคุมและกำกับการดำเนินคดีเพื่อให้สามารถตรวจสอบและค้นหาข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน ระบบไต่สวนที่ใช้ปกครองใช้ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะสำคัญ กล่าวคือ ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดีมีอำนาจที่จะสืบพยานหลักฐานเพิ่มเติม หรือลดสืบพยานหลักฐานใด ทั้งนี้เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงใกล้เคียงความจริงมากที่สุด การกำหนดระเบียบวิธี (Technicality) เกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อยศาลมีอำนาจใช้ดุลยพินิจกว้างขวางและยืดหยุ่นได้มาก นอกจากนี้ระบบไต่สวนมักจะไม่มีการเกณฑ์การสืบพยานหลักฐานที่เคร่งครัดนักแต่จะเปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดมาสู่ศาลได้และศาลก็มีอำนาจใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง

จะเห็นได้ว่าสภาพของปัญหาในปัจจุบันของประเทศไทยในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประการแรกคือการใช้ระบบการดำเนินคดีที่ไม่มีความเหมาะสม กล่าวคือกรณีของคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีเช่นเดียวกับการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป ซึ่งหากพิจารณาโดยสภาพและความเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไปอย่างสิ้นเชิง ดังนั้นในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ใน เขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่ในปัจจุบันใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม เนื่องจากการที่ศาลใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเยียวยาผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง

การดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดี ผู้กล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นหรือผู้เสียหายจะต้องเป็นผู้มีภาระในการแสวงหาพยานหลักฐานและมีบทบาทสำคัญในการต่อสู้คดี ทั้งที่ในความเป็นจริงคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ ผู้ก่อมลพิษเป็นนายทุนที่มีอำนาจทางการเงินหรือเป็นผู้ที่มีอิทธิพล ส่วนผู้กล่าวหาหรือผู้เสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่มีฐานะยากจนการที่ศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ทำให้ศาลมีอำนาจอย่างจำกัดในการพิจารณาพิพากษา

คดี เพราะศาลต้องวางตัวเป็นกลาง ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับ
 สิ่งแวดล้อมศาลหรือผู้พิพากษาควรจะต้องมีบทบาทเชิงรุกในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมใน
 การแสวงหาพยานหลักฐานและค้นหาความจริงได้อย่างไม่มีข้อจำกัดการดำเนินคดีเกี่ยวกับ
 สิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบกล่าวจึงยังคงมีอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องในการอำนวย
 ความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาล
 ยุติธรรม ปัจจุบันการพิจารณาว่าบุคคลใดจะเป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้นั้นเป็นไป
 ตามหลักกฎหมายของมาตรา 55⁴⁸ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ บุคคลที่จะ
 มาใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องร้องบุคคลหนึ่งบุคคลใด จะต้องปรากฏในทางข้อเท็จจริงว่าบุคคลนั้น
 ถูกโต้แย้งสิทธิของตนตามกฎหมาย การโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ คือการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ
 การอย่างใดๆ ของบุคคลหนึ่ง เป็นเหตุให้ขัดหรือละเมิดหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่
 ของบุคคลอื่นที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย และก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่บุคคลอื่นนั้นการกระทำหรือ
 งดเว้นการกระทำอย่างใดๆนั้นถือว่าเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่⁴⁹ โดยศาลยุติธรรม
 ได้นำหลักกฎหมายในมาตรา 55 มาเป็นหลักเกณฑ์ในการตีความหมายของการเป็นผู้เสียหายที่ถูก
 โต้แย้งสิทธิที่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล โดยศาลยุติธรรมได้ตีความคำว่า การโต้แย้งสิทธิที่ใช้ในคดี
 เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมเป็นไปตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา⁵⁰
 วินิจฉัยว่าผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิจะต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงหรือมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วจึงจะเป็นผู้
 ถูกโต้แย้งสิทธิและมีอำนาจฟ้องคดี แต่คดีสิ่งแวดล้อมความเสียหายมักจะไม่มีเกิดขึ้นในทันที ในบาง
 กรณีประชาชนที่ได้รับมลพิษไปแล้วแต่ยังไม่ได้แสดงอาการทางกายภาพ ซึ่งประชาชนที่คาดว่าจะ
 ได้รับอันตรายจากมลพิษดังกล่าวไม่ถือว่ากระทบสิทธิเพราะยังไม่มีมีความเสียหายเกิดขึ้น เมื่อ
 วิเคราะห์เพิ่มเติมเข้าไปจะพบว่าประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดให้การรับรองกรณีมี
 บุคคลกระทำความเสียหายให้เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการที่จะให้สิทธิของ
 ประชาชนโดยทั่วไปที่ถือว่าเป็นเจ้าของร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า

⁴⁸ มาตรา 55 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁴⁹ ประพนธ์ ศาคะมาน, ศาสตราจารย์, “สัมมนากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเรื่องคู่ความ,”

ในคำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (พระนคร: แสงทองการพิมพ์, 2515), น. 2.

⁵⁰ คำพิพากษาฎีกาที่ 8321/2555

การฟ้องคดีโดยประชาชน แต่หลักการในเรื่องของการฟ้องคดีโดยประชาชนในคดีสิ่งแวดล้อม แม้มิได้เป็นผู้เสียหายตามกฎหมายของต่างประเทศมีมาตรการทางกฎหมายในการรับรองสิทธิดังกล่าวนี้ไว้ เช่น ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

จะเห็นได้ว่าการตีความกฎหมายของคำว่า การโต้แย้งสิทธิ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของศาลยุติธรรมเป็นไปโดยเคร่งครัด เช่นเดียวกับการดำเนินคดีแพ่งทั่วไป จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและไม่เหมาะที่นำมาใช้กับการตีความหมายของการเป็นผู้เสียหายหรือถูกโต้แย้งสิทธิในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพราะการโต้แย้งสิทธิในคดีแพ่งกับการโต้แย้งสิทธิในคดีสิ่งแวดล้อมควรใช้หลักการตีความกฎหมาย ที่แตกต่างกัน กล่าวคือหากเป็นการโต้แย้งสิทธิในคดีแพ่งทั่วไป การโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ต้องพิจารณาตามกฎหมายสารบัญญัติ คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีลักษณะเป็นสิทธิตามกฎหมายเอกชน แต่การโต้แย้งสิทธิในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมควรต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 (2)⁵¹ ได้วางหลักไว้ว่า บุคคลและชุมชนมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมตามหลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งสิทธิดังกล่าวมีลักษณะเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมจึงมีความแตกต่างจากผู้เสียหายในคดีแพ่งทั่วไปรวมถึงความแตกต่างของความเสียหายที่มีลักษณะไม่เหมือนกันในคดีแพ่งผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ใช้หลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผล แต่ในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมความเสียหายจะไม่เกิดขึ้นในทันทีที่ผู้เสียหายที่ได้รับมลพิษอาจต้องใช้เวลาหนึ่งจึงแสดงผลทางกายภาพ และเมื่อเกิดความเสียหายที่แท้จริงเกิดขึ้นแล้ว อาจทำให้ยากแก่การเยียวยารักษาหรือแก้ไขได้ และสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์บุคคลแต่ละคนจึงเป็นผู้ทรงสิทธิที่ควรสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมได้เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคาม เนื่องจากมลพิษหรือจากการกระทำของบุคคลอื่นใด จึงสามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์แห่งสิทธิได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าได้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สินและสุขภาพอนามัย

⁵¹ มาตรา 43 (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ของผู้นั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่ และที่สำคัญในคดีสิ่งแวดล้อมต้องมีวิธีการเยียวยาให้ทันต่อเหตุการณ์ จึงมีแนวคิดและมีความจำเป็นที่ต้องใช้หลักการระงับไว้ก่อนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไปโดยมีมาตรการป้องกันไว้ก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้นเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดบังคับและหากมีการฝ่าฝืนมาตรการถือว่ามีการโต้แย้งสิทธิแล้วแตกต่างกับคดีแพ่ง มาตรการป้องกันตนเองเป็นเรื่องของฝ่ายเอกชนโดยแท้

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการตีความกฎหมายของศาลยุติธรรมโดยการตีความหมายของคำว่า การโต้แย้งสิทธิในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เป็นไปโดยเคร่งครัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง เพราะจากสภาพและความเสียหายของคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและคดีแพ่งทั่วไปมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง แม้ว่าจะได้มีคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม โดยได้กล่าวถึงสิทธิที่จะฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม⁵² ว่า สิทธิที่จะฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม ให้คำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งสิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของคนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ดังกล่าวมีอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องในทางสภาพบังคับและสถานะทางกฎหมายกล่าวอีกนัยหนึ่งคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ไม่มีสถานะเป็นกฎหมายเป็นเพียงแนวปฏิบัติและเป็นดุลพินิจศาลเท่านั้น

ส่วนคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางปกครองต่างกับคดีปกครองทั่วไป เพราะคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางปกครองที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้างโดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วยตาม

⁵² ข้อ 3 คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม หน้า 47 เล่ม 128 ตอนที่ 30 ก ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 29 เมษายน 2554

คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554 ข้อ 3⁵³ นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าคำแนะนำดังกล่าวมีอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องในทางสภาพบังคับและสถานะทางกฎหมายกล่าวอีกนัยหนึ่งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554 ไม่มีสถานะเป็นกฎหมายเป็นเพียงแนวปฏิบัติและเป็นดุลพินิจของศาล จึงควรออกกฎหมายรองรับสิทธิดังกล่าวหรือแก้ไขไว้ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อให้มีสภาพบังคับและมีสถานะในทางกฎหมาย

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบรรยายคำฟ้องในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยการนำหลักการบรรยายคำฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172 วรรคสอง⁵⁴ มาบังคับใช้กับการบรรยายคำฟ้องในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ คำฟ้องต้องแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาของ โจทก์และคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นว่านั้น มาใช้บังคับกับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดปัญหาคำฟ้องของโจทก์ที่บกพร่อง เนื่องจากการบรรยายคำฟ้องไม่แจ้งชัดในส่วนสำคัญเป็นเหตุให้ศาลพิพากษา ยกฟ้อง เพราะศาลมีอำนาจตรวจคำฟ้องซึ่งการตรวจคำฟ้องศาลชั้นต้นปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172 วรรคท้ายที่บัญญัติว่าให้ศาลตรวจคำฟ้องนั้นแล้วสั่งให้รับไว้ หรือให้ยกเสียหรือให้คืนไปตามที่บัญญัติไว้ ในมาตรา 18⁵⁵ คำว่าให้ยกเสียตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการยกฟ้องของโจทก์ ศาลจึงมีอำนาจยกฟ้องในชั้นตรวจคำฟ้องได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งรับฟ้องไว้ก่อน หากคำฟ้องของโจทก์บรรยายในคำฟ้องไม่ปรากฏว่ามีการโต้แย้งสิทธิอันเป็นกรณี โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง โจทก์ทันที ในกรณีดังกล่าว โจทก์อาจถูกโต้แย้งสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติ กล่าวคือถูกโต้แย้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล แต่เนื่องจากความบกพร่องเกิดจากการบรรยายคำฟ้องมาไม่ชัดแจ้งซึ่งสภาพแห่งข้อหาหรือมีคำขอบังคับที่ศาลไม่อาจบังคับให้ได้มาในคำฟ้องจึงเป็นคำฟ้องที่บกพร่องในส่วนสำคัญและเป็นเหตุให้

⁵³ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554

⁵⁴ มาตรา 172 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁵⁵ มาตรา 18 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ศาลยกฟ้อง การตัดสิทธิ์ไม่ให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีทำให้สภาพบังคับของกฎหมายสารบัญญัติไม่บังเกิดผลตามกฎหมาย หากเป็นคดีแพ่งต่างๆ ไปย่อมมีเหตุผลด้วยหลักกฎหมายเอกชนที่เอกชนต้องรักษาประโยชน์ฝ่ายตน แต่ในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่กระทบประโยชน์สาธารณะการตัดสิทธิ์ไม่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีด้วยเหตุ ความบกพร่อง อันเนื่องมาจากความบกพร่องของการบรรยายคำฟ้องมีผลทำให้สภาพบังคับของกฎหมายสารบัญญัติไม่เกิดผลตามกฎหมายแล้วยังมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม เห็นได้ว่าการที่ศาลยุติธรรมนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้ในเรื่องของการบรรยายคำฟ้องโดยเคร่งครัดกับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและเหมาะสมกับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยิ่ง

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครองเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลฟ้องคดีที่มีผลทำให้คำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน ในปัจจุบันการพิจารณาในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครองไม่มีกฎหมายบัญญัติ ในเรื่องของเขตอำนาจศาลในคดีสิ่งแวดล้อมบังคับใช้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด โดยในการพิจารณาเรื่อง เขตอำนาจศาลในคดีสิ่งแวดล้อมหากว่าเป็นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางแพ่ง ในเรื่องของเขตอำนาจศาลก็ให้พิจารณาไปตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากว่าเป็นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางปกครองในการพิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลก็ให้พิจารณาไปตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กล่าวคือ มาตรา 4 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง “.....เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่น (1) คำฟ้องให้เสนอต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลไม่ว่าจำเลยจะมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่.....”⁵⁶

ในการดำเนินคดีแพ่งต่างๆ ไปในเรื่องของเขตอำนาจศาลนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 4 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การยื่นฟ้องคดีแพ่งเรื่องใดนั้นในการพิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลของศาลยุติธรรม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติในการดำเนินคดีแพ่งโดยเฉพาะให้ยื่นฟ้องต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาในเขตศาลนั้นหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลนั้นๆ และสภาพปัญหาในปัจจุบันของประเทศไทยในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมการไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาความเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมบังคับใช้

⁵⁶ มาตรา 4 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

โดยเฉพาะ ซึ่งในทางปฏิบัติในปัจจุบันเรื่องเขตอำนาจศาล ในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับ
 สิ่งแวดล้อมให้อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม และในการพิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลของศาล
 ยุติธรรมได้นำหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4 (1) มาบังคับใช้ใน
 คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่น่าจะถูกต้องอย่างยิ่ง ในคดี
 เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมผู้เสียหายมีจำนวนมากและผลกระทบจากความเสียหายในคดีเกี่ยวกับ
 สิ่งแวดล้อม มีการแพร่กระจายขยายเป็นวงกว้างทำให้ผู้เสียหายแต่ละคน ต่างคน ต่างฟ้องคดี โดย
 หากใช้หลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4 (1) มาเป็นหลักในการ
 พิจารณาเรื่องเขตอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะก่อให้เกิดปัญหา
 การขัดกันของคำพิพากษาขึ้นได้ กล่าวคือผู้เสียหายบางคนยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขต
 อำนาจศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่และผู้เสียหายบางคนฟ้องคดีในเขตอำนาจศาลยุติธรรมที่มูลคดี
 เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาว่าในเรื่องการพิจารณาเขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตาม
 กฎหมายวิธีพิจารณาความ มาตรา 4 (1) ทำให้ในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มี ผู้ก่อมลพิษเป็นบุคคล
 คนเดียวกันแต่ผลของการกระทำได้ก่อให้เกิดความเสียหายที่ขยายผลกระทบเป็นวงกว้าง ทำให้เขต
 อำนาจศาลของศาลยุติธรรมมีได้หลายแห่ง และทำให้ผู้เสียหายสามารถที่จะยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับ
 สิ่งแวดล้อมต่อศาลยุติธรรมได้หลายแห่งเช่นกัน ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วเป็นความเสียหายที่เกิด
 จากการกระทำของผู้ก่อมลพิษคนเดียวกันในมูลความแห่งคดีเดียว และเมื่อศาลยุติธรรมแต่ละแห่งมี
 คำพิพากษาจะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของคำพิพากษาศาลยุติธรรมที่เกิดความขัดแย้งกันทำให้การ
 ดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่สามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและ
 เสียหายผู้เสียหายจากคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง

ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องมาตรการคุ้มครองชั่วคราวในคดีเกี่ยวกับ
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการฟ้องคดีหรือก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาอาจใช้
 เวลานานในขณะที่ความเสียหายยังคงมีอยู่หรือทวีความรุนแรงขึ้นและเป็นความเสียหายที่ต่อเนื่อง
 จำเป็นที่ต้องให้บุคคลผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถร้องขอใช้วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนที่จะ
 มีการจะยื่นฟ้องเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ก่อความเสียหายงดเว้นการกระทำเพื่อคุ้มครอง
 ประโยชน์ของบุคคลผู้ที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายในเรื่องมาตรการ
 คุ้มครองชั่วคราวทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองยังคงมีอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องของ

กฎหมาย การขอกู้มครองชั่วคราวหรือมาตรการบรรเทาทุกข์ก่อนฟ้องคดีหรือก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาคดีในปัจจุบันศาลยังไม่ค่อยพิจารณาอนุญาตเพราะยังคงขาดความเข้าใจเรื่องหลักการเฝ้าระวังไว้ก่อน ทำให้แก้ปัญหาได้อย่างล่าช้าไม่ทันการณ์ต่อความเสียหายที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อมไม่อาจฟื้นฟูได้อีก ตลอดจนไม่สามารถเยียวยาผู้เสียหายได้ทันที

ปัจจุบันการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีสิ่งแวดล้อมบังคับใช้เป็นการเฉพาะโดยศาลยุติธรรมได้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมได้นำหลักกฎหมายในเรื่องของค่าธรรมเนียมศาล ในการฟ้องคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วนั้นหลักในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและหลักในการดำเนินคดีแพ่งมีความแตกต่างกัน กล่าวคือการฟ้องคดีแพ่งในศาลยุติธรรมใช้หลักกฎหมายเอกชน (Private Law) เพราะเป็นประโยชน์ส่วนตัวโดยแท้ของปัจเจกชนแต่ละคนที่เป็นผู้ถูกระทบสิทธิ (Private Interest) เมื่อมีการโต้แย้งสิทธิเป็นข้อพิพาทเกิดขึ้นและต้องเสนอคำฟ้องในชั้นศาลจึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเพราะเป็นเรื่องกระทบสิทธิส่วนตัวมิได้กระทบต่อประโยชน์สาธารณะแต่ในขณะที่คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะการที่จะนำเอาหลักกฎหมายในเรื่องค่าธรรมเนียมศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ย่อมมีผลกระทบต่อผู้เสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะที่ควรจะได้รับ การช่วยเหลือและคุ้มครองหากต้องให้ประชาชนที่เป็นผู้เสียหายที่ได้รับความทุกข์ทรมานและเจ็บป่วยจากมลพิษต้องรับภาระเสียค่าธรรมเนียมศาลเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องความยุติธรรมอาจไม่เหมาะสมและเป็นการไม่เป็นธรรม เพราะความเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ทั่วไปยังไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในคดีที่แตกต่างกันได้ เพราะการฟ้องคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม โจทก์มีภาระหน้าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลหากโจทก์ไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล หรือชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ถูกต้องครบถ้วนเมื่อศาลชั้นต้นสั่งให้ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในเวลา ที่กำหนดหากโจทก์ไม่ชำระหรือชำระไม่ครบถ้วนศาลชั้นต้นมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องได้ การฟ้องคดี เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อุปสรรคปัญหาสำคัญที่ทำให้ผู้เสียหายไม่ประสงค์จะดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หรือไม่อาจดำเนินคดีได้ คือปัญหาในเรื่องของกฎหมายเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดี นอกจากนี้ยังคงมีค่าใช้จ่ายในด้านอื่นๆ ที่ผู้เสียหายจะต้องแบกรับภาระในการฟ้องคดี อาทิ ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ทำให้ผู้เสียหายที่ยากไร้และด้อยโอกาส ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายโดยเฉพาะการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นอุปสรรคปัญหาที่สำคัญของมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องค่าธรรมเนียมศาลที่ศาลยุติธรรมนำมาบังคับใช้ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

จะเห็นได้ว่าสภาพปัญหาในปัจจุบันของกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยในการอำนวยความสะดวกในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังคงมีอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้องของมาตรการทางกฎหมายอยู่หลายประการอันเนื่องมาจากในกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีสิ่งแวดล้อมบังคับใช้เป็นการเฉพาะ และไม่มีศาลสิ่งแวดล้อมที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ทำให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเยียวยาผู้เสียหายจากคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถที่จะเยียวยาผู้เสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง

จากสภาพของปัญหาปัจจุบันของประเทศไทยที่ไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีสิ่งแวดล้อมใช้บังคับศาลจึงต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครองมาบังคับใช้กับกระบวนการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมจึงต้องประสบกับอุปสรรคปัญหาและข้อขัดข้อง ขาดประสิทธิภาพไม่มีความเหมาะสมและเกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้เสียหายส่งผลกระทบต่อและทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องหลายประการดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวอธิบายในข้างต้น อาทิ ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครองอาจมีผลทำให้คำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องของอำนาจฟ้องคดีของผู้เสียหายและรวมถึงปัญหาทางกฎหมายในเรื่องค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาการไม่มีศาลสิ่งแวดล้อมที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรในการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านวิชาชีพที่มีความรู้เชี่ยวชาญในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเรื่องการดำเนินคดีและการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะใช้บังคับกับการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมเพราะคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีทั่วไปจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมและอำนวยความสะดวกธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ เพื่อที่จะหยุดยั้งหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมจึงควรมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมใช้บังคับและควรมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นศาลชำนาญพิเศษเพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ดังเช่นศาลชำนาญพิเศษอื่นๆ ของประเทศไทย ตัวอย่างเช่น ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ ศาลแรงงาน เป็นต้น ทำให้ช่วยแก้ปัญหาคำพิพากษาที่อาจแตกต่างกันหรือเกิดความขัดแย้งกันในหลายศาลและทำให้การดำเนินคดีมีความสะดวกรวดเร็วขึ้นการดำเนินคดีมีประสิทธิภาพมากขึ้นและสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างเป็นธรรม

4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและการไม่มีศาลสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยถือได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่ไม่สามารถอำนวยความสะดวกธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้และเมื่อเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและการไม่มีศาลสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยกับกฎหมายของต่างประเทศแล้วพบว่ากฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและศาลสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศมีความชัดเจนและมีสภาพบังคับทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการอำนวยความสะดวกธรรมในคดีสิ่งแวดล้อมสามารถแก้ไขปัญหาเยียวยาผู้เสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรมสิ่งหนึ่งของมาตรการกฎหมายของต่างประเทศที่ถือว่าเป็นหลักกฎหมายที่พัฒนาและก้าวหน้ามากกว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยคือมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องร้องคดีโดยประชาชนและเรื่องค่าธรรมเนียมศาลในคดีสิ่งแวดล้อม

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าเพื่อให้มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยสามารถที่จะอำนวยความสะดวกธรรมในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและความยุติธรรมแก่ประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดี

สิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกในคดีสิ่งแวดล้อมและจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นองค์กรในการอำนวยความสะดวกในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งในการนำเสนอให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยขอนำหลักการ แนวคิด ทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศดังต่อไปนี้มาสนับสนุนการนำเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)⁵⁷ หลักความรับผิดชอบในขอบเขตของการจัดการสิ่งแวดล้อม คือ แนวคิดที่อธิบายถึงกรณีที่เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมขึ้นต้องมีผู้ที่รับผิดชอบที่จะชดเชยความเสียหายนั้นพร้อมกับการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนมาซึ่งแม้ว่าในทางกฎหมายจะมีหลักกฎหมายเรื่องความรับผิดในมูลละเมิดอยู่แล้ว แต่ในหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ตระหนักถึงข้อจำกัดของหลักกฎหมายละเมิดที่บังคับใช้กับคดีแพ่งอยู่ หลักการในเรื่องนี้เริ่มจากการกำหนดแนวทางให้เป็นเรื่องจูงใจ⁵⁸ ให้มีการวางแผนการตัดสินใจ และกำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสม โดยการหารือร่วมกับลูกจ้างและชุมชนว่าจะมีกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมรับผิดชอบต่อทุกคนที่เกี่ยวข้อง

หลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suits) เป็นหลักการที่กำหนดขึ้นให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการฟ้องหน่วยงานรัฐหรือผู้ก่อมลพิษหรือผู้กระทำการใดๆ ที่ฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนที่ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีได้ อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีโดยประชาชนตาม The National Environmental Policy Act (NEPA) ไม่ใช่เป็นการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายแต่หลักๆ แล้วเป็นการฟ้องหน่วยงานรัฐให้ดำเนินการบังคับกับผู้ก่อมลพิษหรือการดำเนินคดีอาญากับผู้ก่อมลพิษเป็นหลัก นอกจากนี้หลักการนี้ยังขยายไปยังนิติบุคคล สมาคม มูลนิธิหรือกลุ่มบุคคลที่จะใช้สิทธิในการฟ้องคดีแม้จะไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องแต่ก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีในฐานะตัวแทนผลประโยชน์ของสมาชิกดังกล่าวฟ้องคดีได้

หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มีวิวัฒนาการมาจากหลักยุติธรรม (Equity)⁵⁹ เพื่อใช้กับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีที่มีจำนวนผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีมีจำนวนมาก เพราะการที่จะเข้ามาเป็นคู่ความเพื่อเข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณา

⁵⁷ เพิ่งอ้าง.

⁵⁸ Agenda 21, Chapter 30, Principle 7, 8, and 9. (1992).

⁵⁹ Milton D. Green, Basic Civil Procedure, (USA: The Foundation Press, Inc, 1972), pp. 80.

พร้อมกันนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิบัติได้โดยสะดวก⁶⁰ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการซ้ำซ้อนในการฟ้องคดีประหยัดค่าใช้จ่าย ประหยัดเวลา และผลของการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินมีผลผูกพันร่วมกันและเป็นการขจัดปัญหาที่เกิดแก่ผู้เสียหายคนอื่นๆ ที่แยกฟ้องต่างหากโดยอาจจะมีเหตุเนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องเขตอำนาจศาลหรือเพราะเหตุบุคคลเหล่านั้นไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนมีอยู่นอกจากนี้ การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะรวบรวมข้อเรียกร้องรายย่อยเพื่อให้สามารถยื่นข้อเรียกร้องของตนเข้ามาในศาลได้⁶¹ โดยหลักการดังกล่าวนี้ต่างประเทศได้มีการนำมาตราเป็นกฎหมายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ เช่น สหรัฐอเมริกา การดำเนินคดีแบบกลุ่ม Class Action ของสหรัฐอเมริกา บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้กับกรณี Class Action กำหนดไว้ใน Federal Rules of Civil Procedure คือ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของสหรัฐอเมริกา ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ 23 (a) ของ Federal Rules of Civil Procedure ซึ่งมีแนวคิดมาจากการให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาในฐานะส่วนตัว และในฐานะตัวแทนของผู้อื่นที่มีผลประโยชน์ร่วมกันอันเป็นวิธีการที่ต้องการรวมผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจำนวนมากจากมูลเหตุแห่งคดีเดียวกัน เข้ามาให้มีการพิจารณาอย่างเดียวกัน ทำให้คดีในศาลลดน้อยลงทำให้มีการเรียกร้องเพียงเล็กน้อย สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ ก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้เสียหายที่ไม่ต้องเข้าปกป้องผลประโยชน์ของตนเองเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีผู้แทนในการดำเนินคดีและกำหนดคุณสมบัติของการเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีไว้ด้วย นอกจากนี้ยังทำให้โจทก์หรือจำเลยไม่ต้องมาดำเนินคดีหลายครั้งอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติยศ และทำให้ธุรกิจหยุดชะงักและผลของ คำพิพากษาของศาลก็มีผลผูกพัน ต่อสมาชิกของกลุ่มทุกคน⁶²

หลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice)⁶³ กระบวนการยุติธรรมที่สำคัญ เช่นเดียวกัน ที่จะทำให้บุคคลได้รับความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งหลักการในทางที่สองนี้

⁶⁰ Carrington D. Paul and Babcock Allen Barbara, *Civil Procedure: Cases and Comments on the Process of Adjudication*, (California: Little, Brown, 1977), pp. 1174.

⁶¹ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 57, น.36.

⁶² ชวลีกานต์ เกราะแก้ว, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มหามงคล มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552).

⁶³ เพิ่งอ้าง.

เรียกว่ากระบวนการยุติธรรมการบังคับใช้กฎหมาย หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี (Procedural Law) คือเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงขั้นตอนในการพิจารณาคดีในเชิงกระบวนการ หลักการทั้งสองประการนี้ต้องดำเนินไปควบคู่กัน หากมีแต่กฎหมายสารบัญญัติแต่ไม่มีกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ การคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายย่อมไม่เกิดประสิทธิผลขึ้น

นอกจากนี้ในต่างประเทศได้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและมีกฎหมายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ ศาลสิ่งแวดล้อมนิวซีแลนด์ เป็นศาลชำนาญพิเศษที่ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1996 ภายใต้กฎหมาย The Resource Management Amendment Act 1996 ที่ได้วางหลักการในเรื่องของอำนาจการบังคับใช้กฎหมายของศาล กล่าวคือ โดยทั่วไปศาลมีอำนาจในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย The Resource Management Amendment Act 1996 เครือออสเตรเลีย มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 เครือรัฐออสเตรเลียและมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้ประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมจากภาวะโลกร้อนของภาคอุตสาหกรรมที่ขยายตัวมากขึ้น อีกทั้งความซับซ้อนและความล่าช้าในกระบวนการร้องทุกข์ในข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ Land and Environment Court⁶⁴ อันเป็นศาลชำนาญพิเศษ⁶⁵ ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1980 ภายใต้กฎหมาย Land and Environment Court Act 1979 (the Court Act) ราชอาณาจักรสวีเดนได้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยศาลสิ่งแวดล้อมภูมิภาคและศาลสิ่งแวดล้อมชั้นอุทธรณ์⁶⁶ ตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของราชอาณาจักรสวีเดน (a Comprehensive Set of Domestic Environmental Legislation) หรือ (Environmental Code) เพื่อพิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁶⁷ นอกจากนี้ศาลสิ่งแวดล้อมของราชอาณาจักรสวีเดนยังมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ การอนุญาตจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในสถานที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

⁶⁴ ปิติเทพ อยู่ยืนยง, “ศาลสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ: ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย,” วารสารกระบวนการยุติธรรม, ปีที่ 4, เล่มที่ 13-4, (มกราคม-มีนาคม กรกฎาคม-ธันวาคม 2554).

⁶⁵ เพิ่งอ้าง.

⁶⁶ เพิ่งอ้าง.

⁶⁷ ปิติเทพ อยู่ยืนยง, “ศาลสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ: ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย,” วารสารกระบวนการยุติธรรม, ปีที่ 4, เล่มที่ 13-4, (มกราคม-มีนาคม กรกฎาคม-ธันวาคม 2554).

นอกจากนี้หากมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นศาลชำนาญพิเศษจะทำให้สามารถพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม (Specialized Environmental Tribunal) และสามารถอำนาจประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยศาลสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษดังต่อไปนี้

ความเป็นศาลชำนาญพิเศษสิ่งแวดล้อม (Specialized Environmental Tribunal) ศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศต่างๆ ประกอบไปด้วยผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญ (Specialist) กล่าวคือ ผู้พิพากษาในศาลสิ่งแวดล้อม ได้รับคัดเลือกมาจากนักกฎหมายหรือผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเหตุว่าเรื่องของปัญหาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในด้านวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อมควบคู่กันในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการตีความและวินิจฉัยคดีของศาลสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยหลักการความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม และกฎหมายสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย⁶⁸

ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้พิพากษาศาลสิ่งแวดล้อม (Special knowledge of and experience)⁶⁹ อาจประกอบไปด้วยความรู้และประสบการณ์เฉพาะทาง เช่น การบริหารงานรัฐบาลท้องถิ่นและผังเมือง (The administration of local Government or Town Planning) วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Science or Matters to the Protection of the Environment and Environmental Assessment) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติการจัดการที่ดิน (The Management of Natural Resources) เป็นต้น นอกจากนี้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้พิพากษาศาลสิ่งแวดล้อมแล้วผู้พิพากษาศาลสิ่งแวดล้อมอาจต้องมีคุณสมบัติและประสบการณ์ที่เหมาะสมที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับปัญหาเฉพาะด้าน⁷⁰ เช่น การผังเมือง สถาปัตยกรรมผังเมืองเพื่อสิ่งแวดล้อม วิศวกรรมสำรวจ วิศวกรรมโครงสร้างสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

⁶⁸ ศาลสิ่งแวดล้อมมีอำนาจตีความว่าบทบัญญัติใดอยู่ภายใต้กฎหมาย Resource Management Act 1991 ของประเทศนิวซีแลนด์

⁶⁹ Section 12 of the Land and environment Court Act 1979 ของเครือรัฐออสเตรเลีย

⁷⁰ Land and environment Court Act 1979 ของเครือรัฐออสเตรเลีย

การบูรณาการอำนาจศาลสิ่งแวดล้อมโดยศาลสิ่งแวดล้อม (Integration of Environmental Jurisdiction) ศาลสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่สำคัญในการบูรณาการของอำนาจศาลและกระบวนการยุติธรรม ด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางด้านสิ่งแวดล้อม⁷¹ ทั้งนี้ศาลยังมีหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีโดยอาศัยบูรณาการมาตรการทางกฎหมายและคดีประเภทต่างๆเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศที่มีศาลสิ่งแวดล้อมย่อมเป็นการบูรณาการอำนาจศาลในข้อพิพาททางแพ่ง อาญา และทางปกครอง ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมให้สามารถดำเนินคดีได้ภายใต้ศาลสิ่งแวดล้อมเพียงศาลเดียวอันเป็นการป้องกันความสับสนและความล่าช้าในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในหลายอำนาจศาล

ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล (Independence From Government) ภายใต้อำนาจการแบ่งแยกอำนาจของ มองเตสกีเออ ที่อาศัยกลไกในการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติบริหารและตุลาการ หรือศาลออกจากกันอันก่อให้เกิดหลักประกันแก่อำนาจของศาลในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาในระบบศาลต่างๆเป็นไปโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายการเมือง การดำเนินงานของศาลสิ่งแวดล้อมโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลย่อมอยู่ภายใต้หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา⁷² เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมหรือศาลชำนาญพิเศษอื่นๆ กล่าวคือศาลสิ่งแวดล้อมมีความอิสระในการทำวินิจฉัยโดยปราศจากการแทรกแซงหรือก้าวล่วงจากอำนาจรัฐ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันแก่กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม

เปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ (A Merits Appeal) ในประเทศที่มีศาลสิ่งแวดล้อมย่อมเปิดโอกาสให้ผู้ถูกระทบสิทธิในด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดความไม่พอใจในคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐหรือของคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมที่ใช้อำนาจรัฐสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลสิ่งแวดล้อมได้⁷³ ในทางตรงกันข้ามประเทศที่ไม่มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นองค์กรในการ

⁷¹ Stein,R and Day,M,An environment Court-Part 1,(2001) 151 NJL 638.

⁷² ปิติเทพ อยู่ยืนยง, “ศาลสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ:ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศอังกฤษ,” วารสารกระบวนการยุติธรรม, ปีที่ 4, เล่มที่ 13-4, (มกราคม-มีนาคม กรกฎาคม-ธันวาคม 2554).

⁷³ Stein,R.and Day,M.,An Environment Court-Part 1, (2001)

ระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของการขาดโอกาสในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นธรรมโดยศาลสิ่งแวดล้อมมิได้มีการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมสำหรับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้⁷⁴ ดังนั้นศาลสิ่งแวดล้อมย่อมมีบทบาทที่สำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดสิ่งแวดล้อมในฐานะขององค์กรตุลาการ โดยการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองและการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เช่น คำสั่งทางปกครองการปฏิบัติราชการทางปกครองโดยหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการที่ใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น

การเปิดทางเลือกในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในหลายแนวทาง (Procedure in the Environment Court : Multi-track Case Management System) นอกจากศาลสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่สำคัญในการแก้ปัญหาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมแล้วศาลสิ่งแวดล้อมอาจกำหนดให้มีทางเลือกหลายแนวทางเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมได้แก่ แนวทางมาตรฐานการพิจารณาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมในแนวทางมาตรฐานหรือพิจารณาคดีเพื่อระงับข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อมทั่วไปสามารถนำมาปรับใช้กับคดีมโนสำเนาหรือข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่เป็นคดีเล็กๆ น้อยๆ ไม่มีปัญหาทางเทคนิคและไม่ใช่ว่าคดีที่ต้องได้รับการพิจารณาเป็นการเร่งด่วนแต่อย่างไร แนวทางสำหรับคดีที่ซับซ้อน แนวทางการพิจารณาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมในแนวทางที่ซับซ้อนมีลักษณะเป็นไปในแนวทางที่ตรงกันข้ามกับแนวทางมาตรฐาน กล่าวคือแนวทางสำหรับคดีที่ซับซ้อนเป็นแนวทางที่ใช้ในการพิจารณาคดีทั้งสิ่งแวดล้อมที่มีความสลับซับซ้อนและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางเทคนิควิชาการด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาช่วยในการวินิจฉัยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้คดีที่ซับซ้อนโดยมากย่อมใช้เวลาในการพิจารณาคดีที่ยาวนานกว่าแนวทางมาตรฐาน แนวทางเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทการพิจารณาของศาลโดยอาศัยแนวทางเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการระงับข้อพิพาทหรือความตกลงยินยอมของผู้กรณีที่มีข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยกระบวนการไกล่เกลี่ย และเจรจาเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความและคำพิพากษาตามยอมโดยศาลสิ่งแวดล้อม

⁷⁴ Day, M., Environment Action, A Citizens Guide, Pluto. Press, London, 1998.

จากแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายของต่างประเทศผู้วิจัยมีความเห็นควรที่จะเสนอให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกทางสิ่งแวดล้อมและเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยการตรากฎหมายเป็นประมวลวิธีพิจารณาความคดีสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลชำนาญพิเศษที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันของไทย เช่น ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและให้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นมาเป็นองค์กรเฉพาะในการอำนวยความสะดวกทางสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษต่างๆ ของประเทศไทยที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและแก้ไขปัญหาได้อย่างเชี่ยวชาญตรงตามลักษณะพิเศษของแต่ละคดี เช่น ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งหากมีการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีสิ่งแวดล้อมและมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นเช่นเดียวกับต่างประเทศจะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ ดังนี้ ทำให้การดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและทำให้กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยบรรลุวัตถุประสงค์ต่อหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสากล ทำให้ระบบศาลของประเทศไทยมีความทันสมัยและเท่าเทียมต่างประเทศทั้งประเทศในกลุ่มภาคพื้นยุโรป และประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยิ่งไปกว่านั้นจะอำนวยความสะดวกทางสิ่งแวดล้อมดังประการต่อไปนี้

อำนาจฟ้องผู้ที่สามารถฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้น พัฒนาจากคดีทั่วไปที่ต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง มาสู่ประชาชนสามารถฟ้องเพื่อรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้ นอกจากนี้ชุมชนสามารถมีสิทธิในการจัดการและการเป็นผู้ทรงสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยในอนาคตสิทธิในการฟ้องคดีของทรัพยากรธรรมชาติอาจจะอยู่ไม่ไกลก็เป็นได้⁷⁵

พยานหลักฐานและภาระการพิสูจน์ ในวิทยาการที่ก้าวหน้าในขณะที่เดียวกันก็ซับซ้อนเกินกว่าคนธรรมดาจะสามารถพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลได้การกำหนด

⁷⁵ Christopher D. Stone, "Should Trees Have Standing? – Towards Legal Rights for Natural Objects" Southern California Law Review 45 (1972), pp. 450-501; Synneva Geithus Laastad, "Nature as a Subject of Rights: A Discourse Analysis on Ecuador's Constitutional Rights of Nature" University of Oslo (Human Geography), May 2016.

เกี่ยวกับภาระการพิสูจน์เป็นเรื่องสำคัญในคดีสิ่งแวดล้อมที่จะหาตัวผู้รับผิดชอบในขณะที่การพิสูจน์สิทธิในการจัดการทรัพยากร สิทธิในประเพณีวัฒนธรรมของชุมชนดั้งเดิม ที่การพิจารณาจากพยานเอกสารนั้นไม่สามารถนำมาใช้อย่างเหมาะสมกับกรณีของการครอบครองพื้นที่ดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์ การพิจารณาคดีโดยเปิดโอกาสในการรับฟังพยานเรื่องเล่าเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่พัฒนาไปในบางประเทศ เช่น แคนาดา ที่ศาลในการตัดสินคดีเกี่ยวกับชนพื้นเมืองสามารถรับฟังเรื่องเล่า (Narrative, Storytelling) ในการพิจารณาคดี แทนการรับฟังพยานเอกสารได้⁷⁶ นอกจากนี้เพื่อบรรเทาปัญหาเกี่ยวกับภาระการพิสูจน์ในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อาจปรับวิธีพิจารณาคดีให้เป็นระบบไต่สวน (Inquisitorial System) หรือระบบผสมผสาน (Mixture of Adversarial and Inquisitorial) เช่น การเดินเผชิญสืบของผู้พิพากษายังพื้นที่พิพาทด้วยตนเอง และอาจมีการรับฟังพยานหลักฐานจากพื้นที่โดยตรง เป็นต้น

ระยะเวลาและกลไกพิเศษของศาล ในการพิจารณาคดีทั่วไปการพิจารณาพิพากษาจากศาลชั้นต้น ผู้ศาลฎีกา อาจใช้ระยะเวลาถึง 15 – 20 ปี ขณะนี้คดีสิ่งแวดล้อมก็ใช้เวลาไม่แตกต่างกัน การได้รับค่าชดเชยความเสียหาย หรือการฟื้นฟูเยียวยาสุขภาพแวดล้อม หากต้องรอรระยะเวลาเช่นนี้ อาจส่งผลกระทบต่อเนื้อต่อผู้เสียหายและ สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ ดังนั้นจึงควรมีเครื่องมือของศาลเพิ่มขึ้น เช่น การมีคำสั่งชั่วคราว หรือในทางกลับกัน การบูรณาการพิพากษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ศาลควรมีคำสั่งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่บุกรุกพื้นที่คุ้มครองออกไปได้ นอกจากนี้ระยะเวลาในมิติของการระงับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม อาจมีทั้งระยะสั้น ระยะยาว การตรวจสอบและเฝ้าระวังผลกระทบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้ อาจจะมีต่อสิ่งรอบตัวได้ กล่าวคือ การตรวจสอบการปนเปื้อนของมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม อาจต้องมีการตรวจสอบทั้งระยะสั้น และระยะยาว เช่น สารพิษที่ปนเปื้อนใน ดิน ในระยะสั้นอาจไม่ส่งผลต่อน้ำใต้ดิน แต่พอเวลานานเข้า น้ำที่อยู่ผิวดินจะชะล้างเอาสารพิษนั้นสะสมที่น้ำใต้ดิน ดังนั้นการตรวจสอบการปนเปื้อนน้ำใต้ดินนั้นจะต้องทำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมถึงการตรวจสอบที่ครอบคลุม เช่น มลพิษที่มาจากอากาศอาจสะสมบริเวณผิวดินได้ และส่งผลต่อการเจริญเติบโตของพืชและตกค้างอยู่ในผลผลิตทางการเกษตรและเข้าสู่ร่างกายคนในที่สุดทางการบริโภคร แทนที่จะเป็นการ

⁷⁶ John Borrow, “Living between Water and Rocks: First Nations, Environmental Planning and Democracy” University of Toronto Law Journal Vol.47, No.4 (Autumn, 1997), pp. 417-468.

สุดท้ายใจเข้าไป เป็นต้น ดังนั้นระยะเวลาและการตรวจสอบผลกระทบที่จะรับฟังในคดีสิ่งแวดล้อม อาจมีได้อย่างหลากหลายระดับ ดังนั้น การใช้พยานผู้เชี่ยวชาญที่เป็นกลาง จะเป็นประโยชน์ต่อการ พิจารณาคดี รวมถึงการมีหน่วยงานที่เป็นอิสระเก็บข้อมูลเพื่อนำมาเป็นพยานหลักฐานหาก จำเป็นต้องมีการพิสูจน์ถึงสาเหตุของผลกระทบ

ระบบของศาลในการช่วยเหลือประชาชนและศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และความเชื่อมโยงของการพิจารณาคดี⁷⁷ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องสำคัญสำหรับ ผู้ด้อยโอกาส ดังนั้นหาก ระบบศาลจะทำให้การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างเรียบง่าย เสีย ค่าใช้จ่ายน้อย และมีผู้ช่วยในการแนะนำและในการมีระบบของศาลเองในการสร้างความเชี่ยวชาญ เฉพาะทางในด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การมีศาลพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยตรง (Environmental Court) ที่ผู้พิพากษามีความเชี่ยวชาญและเข้าใจถึงการพิจารณา คดีสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้รวมถึงอัยการ และทนายความที่รับผิดชอบคดีด้วย

ลักษณะพิเศษของศาลสิ่งแวดล้อม ศาลสิ่งแวดล้อม คือ ศาลชำนาญพิเศษที่สามารถ พิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม (Specialized Environmental Tribunal) และสามารถอำนาจ ประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม โดยศาลสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษดังประการ ต่อไปนี้

ประการแรก ความเป็นศาลชำนาญพิเศษ (Environmental Specialist Tribunal) ศาล สิ่งแวดล้อมในประเทศต่างๆ ประกอบไปด้วยผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญ (Specialist) กล่าวคือ ผู้ พิจารณาในศาลสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการคัดเลือกมาจากนักกฎหมายหรือผู้มีความรู้ความสามารถด้าน สิ่งแวดล้อม เพราะเหตุว่าเรื่องของปัญหาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจด้านวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อมควบคู่กันในการคุ้มครองสิทธิของ ประชาชนทางด้านสิ่งแวดล้อม ดังนี้ การตีความและวินิจฉัยคดีของศาลสิ่งแวดล้อมย่อมต้องอาศัย หลักการความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย ความรู้และ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้พิพากษาศาลสิ่งแวดล้อม (Special Knowledge of and Experience) อาจประกอบไปด้วยความรู้และประสบการณ์เฉพาะทาง เช่น การบริหารงานรัฐบาลท้องถิ่นและฝั่ง

⁷⁷ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “กระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม” ในการประชุมเรื่อง นโยบายสาธารณะ ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ: ความสมดุล-ความเป็นธรรม-ความ พอเพียง โดยมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, (18 ธันวาคม 2549), น. 7-10.

เมือง (The Administration of Local Government or Town Planning) วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการที่ดิน (The Management of Natural Resources) เป็นต้น นอกจากนี้ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้พิพากษาศาลสิ่งแวดล้อมแล้ว ผู้พิพากษาศาลสิ่งแวดล้อมอาจต้องมีคุณสมบัติและประสบการณ์ที่เหมาะสม (Suitable Qualifications and Experience) ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับปัญหาเฉพาะด้าน เช่น การผังเมือง (Town or Country Planning) สถาปัตยกรรมผังเมืองเพื่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Planning Architecture) วิศวกรรมสำรวจ (Engineering, Surveying) วิศวกรรมโครงสร้างสิ่งก่อสร้าง (Building Construction)

ประการที่สอง การบูรณาการอำนาจศาลด้านสิ่งแวดล้อมโดยศาลสิ่งแวดล้อม (Integration of Environmental Jurisdiction) ศาลสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่สำคัญในการบูรณาการของอำนาจศาลและกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ศาลย่อมมีหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีโดยอาศัยบูรณาการมาตรการทางกฎหมายและคดีประเภทต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม (Jurisdiction for Dealing with Environmental Matters) กล่าวคือ การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศที่มีศาลสิ่งแวดล้อม ย่อมเป็นการบูรณาการอำนาจศาลในข้อพิพาททางแพ่งทางอาญา และปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ให้สามารถดำเนินคดีได้ภายในศาลสิ่งแวดล้อมเพียงศาลเดียว (Integration of Civil, Criminal and Administrative Jurisdictions) อันเป็นการป้องกันความสับสนและความล่าช้าในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในหลายอำนาจศาล

ประการที่สาม ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล (Independence From Government) ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ของมองเตสกีเอที่อาศัยกลไกในการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการหรือศาลออกจากกัน (Montesquieu's Tripartite System) อันก่อให้เกิดหลักประกันแก่อำนาจของศาลในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาในระบบศาลต่างๆ เป็นไปโดยปราศจากการแทรกแซงการฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายการเมือง การดำเนินงานของศาลสิ่งแวดล้อมโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลย่อมอยู่ภายใต้หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมหรือศาลชำนาญพิเศษอื่นๆ กล่าวคือ ศาลสิ่งแวดล้อมมีความอิสระในการทำคำวินิจฉัย (Decision-making) โดยปราศจากการแทรกแซง

หรือก้าวล่วงจากอำนาจรัฐ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อ
แก้ปัญหาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน

ประการที่สี่ เปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ (a Merits Appeal) ในประเทศที่มีศาล
สิ่งแวดล้อมย่อมเปิดโอกาสให้ผู้ถูกระทบสิทธิในด้านสิ่งแวดล้อม (Objector or Environmental
Campaigners) ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมที่
ใช้อำนาจรัฐ (The Decision of the Regulatory Bodies) สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาล
สิ่งแวดล้อมได้ในทางตรงกันข้าม ประเทศที่ไม่ได้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมย่อมก่อให้เกิดปัญหา
ของการขาดโอกาสในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการด้าน
สิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นธรรมโดยศาลสิ่งแวดล้อม อันอาจส่งผลก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม
(Substantial Unfairness) สำหรับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น ศาลสิ่งแวดล้อมย่อมมีบทบาท
ที่สำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาด โดยศาลสิ่งแวดล้อมใน
ฐานะขององค์กรตุลาการ (Judicial Review) โดยการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่าย
ปกครองและควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เช่น คำสั่งทางปกครอง
กฎ การปฏิบัติการทางปกครองโดยหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการที่ใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น
และ

ประการสุดท้าย การเปิดทางเลือกในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในหลายแนวทาง
(Procedure in the Environment Court: Multi - track Case Management System) นอกจากศาล
สิ่งแวดล้อมมีหน้าที่สำคัญในการแก้ปัญหาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสิทธิของ
ประชาชนทางด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว ศาลสิ่งแวดล้อมอาจกำหนดให้มีทางเลือกหลายแนวทางเพื่อ
แก้ปัญหาข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อม (Multi - Track Case Management System) ได้แก่
(1) แนวทางมาตรฐาน (Standard) การพิจารณาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมในแนวทางมาตรฐานหรือ
พิจารณาคดีเพื่อระงับข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อมทั่วไปสามารถนำมาปรับใช้กับคดีโมเสราหรือข้อ
พิพาททางสิ่งแวดล้อมที่เป็นคดีเล็กๆน้อยๆ ไม่มีปัญหาทางเทคนิคและไม่ใช่ว่าคดีที่ต้องได้รับการ
พิจารณาเป็นการเร่งด่วนแต่อย่างไร (2) แนวทางสำหรับคดีที่ซับซ้อน (Complex) แนวทางการ
พิจารณาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมในแนวทางที่ซับซ้อน มีลักษณะเป็นไปในแนวทางที่ตรงกันข้าม
กับแนวทางมาตรฐาน กล่าวคือ แนวทางสำหรับคดีที่ซับซ้อนเป็นแนวทางที่ใช้ในการพิจารณาคดี
ทางสิ่งแวดล้อมที่มีความสลับซับซ้อนและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางเทคนิควิชาการด้าน
สิ่งแวดล้อมเข้ามาช่วยในการวินิจฉัยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้คดีที่ซับซ้อนโดยมากย่อม

ใช้เวลาในการพิจารณาคดีที่ยาวนานกว่าแนวทางมาตรฐาน (3) แนวทางเพื่อไต่ถามข้อพิพาท (Parties' On Hold) การพิจารณาของศาลโดยอาศัยแนวทางเพื่อไต่ถามข้อพิพาท เป็นการระงับข้อพิพาทด้วยความตกลงยินยอมของคู่กรณีที่มีข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม (Parties Wishing to Engage in Extended Consultation and Negotiations) โดยอาศัยกระบวนการไต่ถามและการเจรจา (Negotiation and Mediation) เพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความและคำพิพากษาตามยอมโดยศาลสิ่งแวดล้อม



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้กล่าวสรุปผลการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย แนวทางการแก้ไขปัญหาคลอดจนนำเสนอข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาเพื่อการนำไปใช้ในการแก้และพัฒนามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.1 บทสรุป

ในปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก และนับวันจะยิ่งทวีความเสียหายรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ทางธรรมชาติก่อให้เกิดการเสียสมดุลทางธรรมชาติจะเห็นได้จากในปัจจุบัน สภาพอากาศมีความแปรปรวนเป็นอย่างมาก เช่น อากาศมีมลพิษ การเกิดอุทกภัย น้ำป่าไหลหลาก การเกิดไฟป่า เป็นต้น ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก แม้ว่าในปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ คลอดจนมีมาตรการทางกฎหมายควบคุมการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งในเรื่องของมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษกรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายทั้งสองเรื่องดังกล่าวยังคงมีข้อขัดข้องในเรื่อง

ต่างๆ ทั้งในด้านความเหมาะสมของมาตรการลงโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ ด้านความชัดเจน
แน่นอนของกฎหมาย ตลอดจนสภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมายในเรื่องนั้นๆ

ระบบการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเป็นระบบ ที่
ให้เจ้าของโครงการหรือกิจการเป็นผู้ดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
โดยว่าจ้างที่ปรึกษาที่ได้รับใบอนุญาตและขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานนโยบายและแผน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นผู้จัดทำ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา
บุคคลที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่อาจ
จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ โดยสำนักงานนโยบายและแผน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานควบคุมการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ
สิ่งแวดล้อมของผู้มีสิทธิจัดทำโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527
เป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุม ในระบบนี้เองทำให้เกิดสภาพความไม่เป็นกลางของผู้จัดทำรายงาน
การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มี
ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเจ้าของโครงการจึงจำเป็นต้องมีระบบการควบคุมการจัดทำ
รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมี
คุณภาพ แต่เมื่อพิจารณาถึงกลไกต่างๆ ในการควบคุมการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ
สิ่งแวดล้อมในประเทศไทยพบว่ายังมีความไม่เหมาะสมอยู่หลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นใน
ส่วนของกำหนดโทษกรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ การกำหนด
แนวทางขั้นตอนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผล
กระทบสิ่งแวดล้อม

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการลงโทษ กรณีของการจัดทำรายงานการ
ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ ไม่มีบทกฎหมายใดหรือมาตรการทางกฎหมายใดกำหนด
มาตรการลงโทษเกี่ยวกับการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จไว้โดยเฉพาะมีเพียง
บทบัญญัติทั่วไปตามมาตรา 137 แห่ง ประมวลกฎหมายอาญาฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้า
พนักงานเท่านั้นที่กำหนดโทษทางอาญาไว้ ซึ่งได้กล่าวในเบื้องต้นแล้วว่ายังไม่เหมาะสมทั้งในด้าน
ขอบเขตความผิดและอัตราโทษปรับ ซึ่งมีจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ผู้จัดทำ
รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้รับจากเจ้าของโครงการ อีกทั้งนิติบุคคลมีอาจรับ

โทษจำคุกได้ และแม้ว่ากฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 จะมีการกำหนดมาตรการลงโทษผู้ได้รับอนุญาตซึ่งจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จไว้ อีกประการหนึ่งก็ตามแต่ มาตรการลงโทษดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการทางปกครองมีผลเพียงการเพิกถอนใบอนุญาตเท่านั้น ซึ่งแม้จะถูกเพิกถอนใบอนุญาตมาแล้วก็สามารถขอใบอนุญาตใหม่ได้เมื่อผ่านพ้นกำหนดระยะเวลาไปแล้ว 3 ปี นับแต่วันที่มีคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกับนิติบุคคลสามารถเปลี่ยนสถานะเป็นอีกบุคคลหนึ่งได้โดยระบบกฎหมาย อีกทั้งในความเป็นจริงในทางปฏิบัตินั้นเป็นไปได้ยากที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะทราบว่ามีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ หรือในส่วนตัวส่วนหนึ่งเนื่องจากรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีเนื้อหาค่อนข้างมาก และในแต่ละปีมีการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการแต่ละคณะจำนวนมาก เช่นกัน ประกอบกับการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการมีข้อจำกัดด้วยระยะเวลาซึ่งไม่อาจขยายได้

ส่วนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันก็ได้มีบทกฎหมายใด หรือมาตรการทางกฎหมายใดกำหนดในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ และเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด คงมีเพียงบทบัญญัติในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ที่กำหนดไว้อย่างกว้างๆว่าในการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจะต้องกำหนดให้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่อย่างไรก็ดีบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวก็ได้บัญญัติบทกฎหมาย หรือมาตรการทางกฎหมายต่อไปแต่อย่างใดว่า หากในการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการดังกล่าว มิได้มีการกำหนดให้ผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องจัดให้มีการระดมการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือแสดงความคิดเห็นต่อรายงานการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผลต่อรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมบูรณ์หรือไม่ จึงแสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่กำหนดในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังคงมีข้อขัดข้องในเรื่องของการบังคับใช้และ

ความแน่นอนชัดเจนอยู่นั่นเอง นอกจากนี้แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 แต่กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวก็เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายกลางที่ใช้บังคับในเรื่องทั่วไป และยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายทั้งสองฉบับก็ยังคงมีข้อจำกัดและข้อขัดข้องในการนำมาบังคับใช้กับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวอธิบายไว้ในบทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายแล้วนั้น

ในขณะที่ระบบการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของ สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย แม้จะเกิดปัญหาสภาพความไม่เป็นกลางของผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับประเทศไทย เนื่องจากเจ้าของโครงการเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเอง หรือว่าจ้างที่ปรึกษาเป็นผู้จัดทำ แต่กลไกในการควบคุมคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลียอยู่ที่ รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยตรง กล่าวคือ ในสหรัฐอเมริกานั้น สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา หรือ EPA จะเป็นหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในขั้นกำหนดขอบเขต โดยวิธีการเข้าร่วมประชุม และกำหนดขอบเขตด้วย และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ส่งผลต่อคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ส่วนในเครือรัฐออสเตรเลียเป็นระบบที่ค่อนข้างสมบูรณ์ และมีมาตรการในการควบคุมคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่หลากหลาย เช่น การกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่ให้ความเห็นชอบโครงการต่อศาลได้ การกำหนดให้ผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จมีความผิดทางอาญาต้องระวางโทษปรับ ไม่เกิน 11,000 เหรียญออสเตรเลีย การมีสถาบันวิชาชีพ EIA เพื่อถ่วงดุลและมีระบบประกันความเสี่ยงภัย แต่สำหรับประเทศมาเลเซียเป็นระบบเดียวกับประเทศไทย กล่าวคือในประเทศมาเลเซียรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องจัดทำโดยบุคคลที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมสิ่งแวดล้อม แต่มีการขึ้นทะเบียนตามบัญชีความเชี่ยวชาญ โดยแยกการขึ้นทะเบียนระหว่างที่ปรึกษา ผู้ช่วยที่ปรึกษา และผู้ชำนาญการ ทำให้ผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นระบบของประเทศมาเลเซีย ได้ให้บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติต่างประเทศขึ้นทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งจะทำให้มีบุคลากรที่มี

ความสามารถที่เชี่ยวชาญเข้ามาทำการศึกษาค้นคว้างานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำให้รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อม มีสภาพของการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่มีลักษณะพิเศษจากการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครองที่ต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิคของผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการพิจารณาที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการดำเนินคดีทั่วไป อีกทั้งการกำหนดค่าเสียหายหรือการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาก็มีลักษณะที่แตกต่างจากการบังคับคดีตามปกติ ในปัจจุบันการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยจะได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรในการระงับข้อพิพาทและอำนวยความสะดวกทางสิ่งแวดล้อมทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ส่วนวิธีการในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นก็มิได้มีบทบัญญัติ หรือบทกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมบังคับใช้เป็นการเฉพาะคงมีเพียงการนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรม และการนำเอาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับกับการดำเนินการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง และแม้ว่าในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะได้มีคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองแต่กระบวนการและวิธีการในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังมีข้อจำกัดและข้อขัดข้องในเรื่องต่างๆ อยู่หลายประการ ทั้งในด้านอำนาจในการฟ้องคดีของประชาชนในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีการตีความของการเป็นผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมที่แคบเกินไปโดยเป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังที่กล่าวอธิบายไว้ในบทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายแล้วนั้น ด้านเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมที่มีความทับซ้อนกัน อันส่งผลให้เกิดคำพิพากษาที่ขัดแย้งกันได้ ด้านการบรรยายคำฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อม ตลอดจนในเรื่องของค่าธรรมเนียมในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วนั้นการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการฟ้องร้องเพื่อประโยชน์ของสาธารณะประโยชน์ส่วนรวมข้อจำกัดและข้อขัดข้องเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมของระบบการดำเนินคดีและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ด้วยเหตุนี้เองจึงควรมีสถาบันพิเศษด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

ในขณะที่ระบบการดำเนินคดีและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของรัฐเวอร์มอนต์ สหรัฐอเมริกา ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ รัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย และราชอาณาจักรสวีเดน ต่างก็ได้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นศาลชำนาญพิเศษ และมีการบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมบังคับใช้เป็นการเฉพาะ โดยหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนนั้น สหรัฐอเมริกาได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการให้อำนาจประชาชนในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suit) เป็นการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิดที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม โดยหลักทั่วไปจะกำหนดให้เฉพาะประชาชนที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น แต่ในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ประชาชนที่ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายก็มีสิทธิฟ้องได้ ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนผู้ฟ้องคดีไม่ได้ ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่เป็นกรณีที่ฟ้องคดีแทนส่วนรวม ซึ่งจำนวนเงินค่าเสียหายที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับผิดชอบใช้ กฎหมายจึงกำหนดให้ตกแก่รัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำเงิน จำนวนนั้นไปทำการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ตั้งแต่ปี 1979 เป็นต้นมา บทบัญญัติเกี่ยวกับการไม่จำกัดอำนาจฟ้อง หรือ Open Standing นี้ได้รวมอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกระดับที่ประกาศใช้ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งมีผลให้บุคคลใดๆ สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้โดยไม่จำกัดเฉพาะ บุคคลที่ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำของจำเลยอย่างเช่นอำนาจฟ้องในคดีแพ่งเท่านั้น หลักเรื่องการไม่จำกัดอำนาจฟ้องนี้มีผลเป็นการลดปัญหาในเรื่องการนำคดีขึ้นสู่ศาลอัน ถือเป็น องค์ประกอบสำคัญในการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดินให้เป็นศาลชำนาญพิเศษ

5.2 ข้อเสนอแนะ

นอกจากแนวทางการแก้ไขปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้แล้วในบทที่ 4 ในส่วนนี้ผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อใช้ในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศ ไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพิ่มเติม ดังนี้

เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบลิ่งแวดล้อมเท็จ ควรกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรอิสระและให้มีจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบลิ่งแวดล้อม 2 ฉบับเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

ควรกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานด้านการพิทักษ์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นการดำเนินงานโดยภาคเอกชนร่วมกับภาครัฐโดยการทำให้ภาครัฐเป็นผู้จัดสรรงบประมาณในการดำเนินงาน และกำหนดให้ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบลิ่งแวดล้อมที่ภาครัฐจะกำหนดให้เจ้าของโครงการ หรือผู้รับผิดชอบดำเนินโครงการจัดทำแล้วนั้น ให้มีการกำหนดเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ให้้องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบลิ่งแวดล้อมขึ้นอีกหนึ่งฉบับควบคู่ไปกับฉบับของเจ้าของโครงการ และกำหนดให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการนำเอารายงานการประเมินผลกระทบลิ่งแวดล้อมที่จัดทำโดยองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมไปพิจารณาเปรียบเทียบกับรายงานการประเมินผลกระทบลิ่งแวดล้อมฉบับของเจ้าของโครงการ และหากพบว่าข้อมูลในรายงานการประเมินผลกระทบลิ่งแวดล้อมของฉบับของเจ้าของโครงการมีการรายงานข้อมูลไม่ตรงกับรายงานการประเมินผลกระทบลิ่งแวดล้อมฉบับขององค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ให้สันนิษฐานไว้ว่ารายงานการประเมินผลกระทบลิ่งแวดล้อมของฉบับของเจ้าของโครงการเข้าข่ายรายงานการประเมินผลกระทบลิ่งแวดล้อมเท็จ และให้เจ้าของโครงการพิสูจน์ความถูกต้องสมบูรณ์ของรายงานการประเมินผลกระทบลิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ควรกำหนดให้้องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมดังกล่าวมีอำนาจในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมแทนส่วนรวมได้ในกรณีที่มีการกระทำละเมิดต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม และทำลายประโยชน์ของส่วนร่วมจากการพึ่งได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควรออกกฎกระทรวงตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

เนื่องจากในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้ให้เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด จึงควรออกกฎกระทรวงในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ ให้การรับรองกระบวนการการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมพร้อมทั้งกำหนดให้รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่จัดหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นรายงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการมีอำนาจในการปฏิเสธรับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ

เพื่อแก้ไขปัญหาการไม่มีศาลสิ่งแวดล้อมในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ควรกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมภูมิภาคขึ้น ภายใน 7 ปี นับแต่มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกลางและเปิดทำการ

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจปกครองควรกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นภายใน 7 ปี นับแต่มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกลางและเปิดทำการ เพื่อเป็นการเอื้ออำนวยและการสร้างการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน และเพื่อการดำเนินงานด้านการอำนวยความสะดวกทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีความคล่องตัว ทันทต่อการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเป็นการลดจำนวนปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลสิ่งแวดล้อมกลาง



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฤษณะ ช่างกล่อม. การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกับปัญหากระบวนการยุติธรรมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน.

กรุงเทพมหานคร : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2556.

“กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในกระบวนการจัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.”

<http://www.onep.go.th/eia/wpcontent/uploads/2019/02/KMPP0162.pdf>.

“กระทบสิ่งแวดล้อม.” www.tei.or.th/tai/2014-Book-EIA.pdf, 7 ตุลาคม 2563.

คณางค์ คันธมธูรพจน์. กานดา ปิยจันทร์. สุวิทย์ วิมูลผลประเสริฐ. “เปรียบเทียบการมีส่วนร่วม
ของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และสุขภาพระหว่างประเทศไทย
และต่างประเทศ.” วารสารการเมืองการปกครอง. ปีที่ 10. ฉบับที่ 1. (เดือนมกราคม –
เมษายน 2563).

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. “รายชื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการภายใต้คณะกรรมการ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.”

http://www.onep.go.th/neb2/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=123, 12 ตุลาคม 2563.

จันทร์จิรา น้อยยะ. “กระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายธรรมชาติ.”

<https://www.l3nr.org/posts/466577>, 5 ตุลาคม 2563.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 11.

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559.

ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. “ระยะเวลาบังคับ (délai impératif) และระยะเวลาเร่งรัด (délai indicatif)

กับเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.”

<http://publiclaw.net/publaw/view.aspx?id=1917>, 20 พฤศจิกายน 2563.

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ประเมินผล.”

(10 มิถุนายน 2560).

คามร คาไตรย์. “สิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี.” (25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563).

www.sw2.ac.th/images/user/root/soc31101/6soc.pdf, 11 กันยายน 2563.

ถวิลวดี บุรีกุล. พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการ

พิมพ์ จำกัด, 2552.

นันทมน คงเจริญ. “เอกสารประกอบการสอนกฎหมายสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.” <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1559374128.pdf>,

12 พฤศจิกายน 2563.

“แนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.คณะกรรมการด้านวิชาการ
เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง 2555.”

http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Environment/Environment_2

50216_131154.pdf, 16 กันยายน 2563.

ปภาดา ประมาณพล และ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. “แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับ

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม.” วารสารวิชาการศรีปทุมชลบุรี. เล่มที่ 10.

ปีที่ 4. น. 90-98(2557).

ปิดิเทพ อยู่ยืนยง. “ศาลสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ: ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม

ในประเทศไทย.” วารสารกระบวนการยุติธรรม. ปีที่ 4. เล่มที่ 13-4. (มกราคม-มีนาคม

กรกฎาคม-ธันวาคม 2554).

ประชาไท. “กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนิคมมะปรางและเครือข่ายประชาชน.”

<https://prachatai.com/journal/2012/09/42551>.

พนัส ทัศนียานนท์. “พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535: ถึงเวลาเครื่องใหม่แล้ว ในสิ่งแวดล้อมใน
รัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติ.” รวบรวมโดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2540.

ภัทรศักดิ์วรรณแสง. “บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม.” ปีที่ 9. ฉบับที่ 6.
(พฤษจิกายน-ธันวาคม 2555).

มูลนิธิโลกสีเขียว. สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2544 – 45. กรุงเทพมหานคร: บริษัทอัมรินทร์
พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2546.

รายงานสรุป วาระปฏิรูปพิเศษ 6 การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูป
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยผ่านความเห็นชอบสภาปฏิรูปแห่งชาติ
เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2558.

วรเจตน์ภาศิริรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :นิติราษฎร์, 2554.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. บทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบ
คณะกรรมการผู้ชำนัญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.).
พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: บี.วี.ออฟเซต, 2554.

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. “ศาลสิ่งแวดล้อม: กระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม.”
วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์. ปีที่ 1. ฉบับที่ 4-6. (เมษายน-มิถุนายน 2550).

สุพร บัวทอง. “หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น
ของ ประชาชน.” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย. เล่มที่ 6. ปีที่ 2.
น. 217-236 (2557).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ. 2535 (ฉบับ Update ณ วันที่08/10/2545).”

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%ca08/%ca08-20-2545-a0001.pdf>,
17 กันยายน 2563.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. 2535 (ฉบับ Update ล่าสุด).”

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%ca08/%ca08-20-9999-update.pdf>,
10 พฤศจิกายน 2563.

สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. “รายชื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.” สืบค้นจาก

http://www.onep.go.th/neb2/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=123, 14 กันยายน 2563.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. รายงาน ฉบับสมบูรณ์(Final Report) “โครงการว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535.” กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2549.

อุดมศักดิ์ สีนธิพงษ์. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2557.

30 คดีดัง: คดีสิ่งแวดล้อมสำคัญของไทย. “มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม.”

สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2563 จาก

<https://enlawfoundation.org/newweb/?p=2362>.

ภาษาต่างประเทศ

“Convention on Environmental Impact Assessment (EIA) in a Transboundary Context.”

https://unece.org/fileadmin//DAM/env/eia/pubs/publicpart_guidance.htm,

12 มกราคม 2564.

“Code of Federal Regulations.” <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/40/1502.17>, 19 ตุลาคม 2563.

“Environmental Quality Act, 1974.”

https://www.env.go.jp/en/recycle/asian_net/Country_Information/Law_N_Regulation/Malaysia/Malaysia_mal13278.pdf, 22 ตุลาคม 2563.

“Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 (EPBC Act).”

<https://www.environment.gov.au/epbc>, 22 ตุลาคม 2563.

Environmental Planning and Assessment Regulation 2000 ที่บ่กั้่นจาก

<https://www.legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/sl-2000-0557>,

20 ตุลาคม 2563.

Glucker. Anne N. Driessen. Peter P.J. Kolhoff. Arend. & Runhaar. Hens AC.

“Public participation in environmental impact assessment: why. who and how?.

Environmental impact assessment review.” 43. 104-111(2013).

“Protection of the environment operations act 1997 - sect 253.”

http://classic.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_act/poteoa1997455/s253.html,

22 พฤศจิกายน 2563.

Ogihara. Akira. Shimaoka. Mikiko. & Roppongi. Hitomi. “Potentialities for a regional public

participation framework in Asia: An environmental assessment perspective. Land

Use Policy.” 52. 535-542(2016).

“The Resource Management Amendment Act 1996.”

<https://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0160/latest/DLM407455.html>,

22 ตุลาคม 2563.

“The National Environmental Policy Act. 1969.”

<https://www.energy.gov/nepa/downloads/national-environmental-policy-act-1969#:~:text=The%20stated%20purposes%20of%20NEPA,enrich%20the%20understanding%20of%20the.,>

22 ตุลาคม 2563.

22 ตุลาคม 2563.

“Lan and Environment Court Act 1979.”

<https://www.legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/act-1979-204>,

22 ตุลาคม 2563.



ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดี

สิ่งแวดล้อม พ.ศ....

(นำเสนอโดยนายธรรมรัตน์ เกตุอินทร์)

นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์)



ภาคผนวก ข

ร่างกฎกระทรวงกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดฐานจัดทำรายงาน

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้ง ฉบับที่...พ.ศ...

(นำเสนอโดยนายธรรมรัตน์ เกตุอินทร์)

นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์



ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(ฉบับที่...) พ.ศ...

(นำเสนอโดยนายธรรมรัตน์ เกตุอินทร์)

นักศึกษาหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์



ภาคผนวก ง

แบบสอบถามประชาชนเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(นำเสนอโดยนายธรรมรัตน์ เกตุอินทร์)

นักศึกษาหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์



ภาคผนวก จ

ผลประเมินแบบสอบถามประชาชนเกี่ยวกับระบบการประเมิน

ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(นำเสนอโดยนายธรรมรัตน์ เกตุอินทร์)

นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์)

ภาคผนวก ก.

ร่าง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ.

(นำเสนอโดย นายธรรมรัตน์ เกตุอินทร์ หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์)

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วัน ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ศาลสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ศาลสิ่งแวดล้อมกลาง ศาลสิ่งแวดล้อมภาค และศาล สิ่งแวดล้อมจังหวัด

“คดีสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า คดีที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ใจทกอันเนื่องมาจากการทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศ คดีที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน คดีที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป คดีที่มีคำขอให้

หมายเหตุ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. เป็นการนำเสนอเฉพาะเรื่องการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม เท่านั้น

จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือ สิทธิใดๆ ของโจทก์อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ

“แผนกคดีสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า แผนกคดีสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นในศาล ยุติธรรม ชั้นต้นและในศาลสูง

“ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ตามธรรมชาติ เช่น ป่า ไม้ สัตว์ป่า พืชป่า น้ำ อากาศ ดิน แร่ธาตุ และพลังงานตามธรรมชาติ

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและ รักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

“มลพิษ” หมายความว่า มลพิษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษา คุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

“ข้อกำหนด” หมายความว่า ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาที่ออกตาม พระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออก ข้อกำหนดเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม แต่ข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้สิทธิในการต่อสู้คดีของคู่ความลดน้อยลง

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่งเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 5 ให้จัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกลางชั้นให้ประกาศในพระราชกฤษฎีกา ให้ศาล สิ่งแวดล้อมกลางมีเขตอำนาจ..... แต่ บรรดาคดี สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนอกเขตของศาลสิ่งแวดล้อมกลางจะยื่นฟ้องต่อศาลสิ่งแวดล้อม กลางก็ได้ ทั้งนี้ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลสิ่งแวดล้อมกลางที่จะไม่ยอมรับพิจารณาพิพากษาคดีใด คดีหนึ่งที่ยื่นฟ้องเช่นนั้นได้

ให้จัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมภาคชั้นโดยให้ประกาศในพระราช กฤษฎีกาซึ่งจะต้องระบุเขต อำนาจศาลและกำหนดที่ตั้งศาลในเขตศาลนั้นไว้ด้วย

ถ้าจะจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมจังหวัดชั้นในจังหวัด ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติซึ่ง จะต้อง ระบุเขต อำนาจและกำหนดที่ตั้งไว้ด้วย

มาตรา 6 ศาลสิ่งแวดล้อมและแผนกคดีสิ่งแวดล้อม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

(ก) คดีแพ่งที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ใจทกอัน เนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศ

(2) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน

(3) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อชดเชยมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อมหรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่สูญเสียไป

(4) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือสิทธิใดๆ ของใจทกอันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ

(5) คดีแพ่งที่อาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติหรือประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ มลพิษ ศิลปกรรม หรือผังเมือง

(ข) คดีอาญาความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติ มลพิษ ศิลปกรรม และผังเมือง ดังต่อไปนี้

(1) กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติ

(2) กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ

(3) กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านศิลปกรรม

(4) กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านผังเมือง

(ค) คดีแพ่งหรือคดีอาญาที่มีกฎหมายหรือข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาบัญญัติหรือกำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้

(ง) คดีแพ่งหรือคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับคดีตาม (ก) (ข) และ (ค)

(จ) คดีปกครอง ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ซึ่งเป็นคดีพิพาทอัน

เนื่องมาจากการใช้อำนาจทาง ปกครองหรือการดำเนินการกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของ กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมการคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติการคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบ สภาพแวดล้อม มนุษย์ สภาพภูมิอากาศ

มาตรา 7 เมื่อศาลสิ่งแวดล้อมเปิดทำการแล้ว ห้ามมิให้ศาลชั้นต้นอื่นรับคดีที่อยู่ในอำนาจ ศาลสิ่งแวดล้อมไว้พิจารณาพิพากษา

มาตรา 8 ให้ศาลสิ่งแวดล้อมเป็นศาลชั้นต้นตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม และให้นำ บทบัญญัติแห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรมมาใช้บังคับแก่ศาลสิ่งแวดล้อมโดยอนุโลม

มาตรา 9 กระบวนพิจารณาในศาลสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัตินี้

หมวด 1

บททั่วไป

.....

มาตรา 10 การดำเนินการทั้งปวงก่อนการเริ่มต้นคดีการฟ้อง การเข้าเป็นคู่ความ ในคดี การดำเนินกระบวนพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมให้ เป็นไปตาม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามมาตรา 4

ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติ และข้อกำหนดดังกล่าวให้นำบทบัญญัติแห่งประมวล กฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม

มาตรา 11 ในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดในการดำเนินกระบวน พิจารณาของคู่ความฝ่ายใด ให้ศาลสั่งให้คู่ความที่ดำเนินกระบวนพิจารณาผิดพลาดหรือผิดพลาด นั้น ทำการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควรกำหนด เว้นแต่ข้อผิด ละเอียด หรือผิดพลาดดังกล่าวเกิดจากความไม่สุจริตของคู่ความฝ่ายนั้น

มาตรา 12 กรณีที่ทำให้ความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้เสียหายหรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ผู้เสียหายหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้เสียหายต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้ ถึง ความเสียหายและรู้ตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบ แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย

หมวด 2
วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น

ส่วนที่ 1
ผู้พิพากษาในศาลสิ่งแวดล้อม

มาตรา 13 ในศาลสิ่งแวดล้อมทุกศาล ให้มีผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสมทบตามจำนวนที่
กรรมการบริหารศาลยุติธรรมกำหนด

โดยผู้พิพากษา และผู้พิพากษาสมทบที่จะทำหน้าที่ในการนั่งพิจารณาพิพากษาคดี
สิ่งแวดล้อมจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในคดีสิ่งแวดล้อม โดยเป็นไปตามข้อกำหนดของ
ประธานศาลฎีกาตามมาตรา 4

มาตรา 14 ในศาลสิ่งแวดล้อมกลาง และศาลสิ่งแวดล้อมภาค ให้มีอธิบดีผู้พิพากษาศาล
สิ่งแวดล้อม และรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลสิ่งแวดล้อมสองคน และเลขานุการศาลสิ่งแวดล้อมซึ่ง
แต่งตั้งจากราชการตุลาการหนึ่งคนในแผนกคดีสิ่งแวดล้อม ในศาลสูงให้มีประธานแผนกหนึ่ง
คนในศาลสิ่งแวดล้อมจังหวัดให้มีผู้พิพากษาหัวหน้าศาลสิ่งแวดล้อมศาลละหนึ่งคนและ เพื่อ
ประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลสิ่งแวดล้อมจังหวัดมีฐานะเสมือนผู้
พิพากษาหัวหน้าศาลตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

มาตรา 15 ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการคัดค้านผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธี
พิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การคัดค้านผู้พิพากษาสมทบโดยอนุโลม

มาตรา 16 ผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการตามประมวลกฎหมาย
อาญา

ส่วนที่ 2

การฟ้องคดี

มาตรา 17 เมื่อมีหรืออาจจะมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิดังกล่าวทางศาลบุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้

มาตรา 18 สิทธิที่จะฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม ให้คำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งสิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต ของตนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญให้องค์กรเอกชนทางสิ่งแวดล้อมที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลและดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อ เรียกค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมได้หากเป็นคดีที่อยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น

ตัวแทนชุมชนที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดประธานศาลฎีกา มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลและดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อเรียกค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนได้ โดยให้หมายความรวมถึงบุคคลที่มีได้เป็นผู้เสียหายโดยตรง

มาตรา 19 บุคคลใดที่มีผู้ใช้ผู้เสียหายและมิได้อาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นซึ่งพบเห็นการกระทำใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม อาจแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หากหน่วยงานที่ได้รับแจ้งไม่ดำเนินการที่เป็นผลให้ระงับความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม ภายในหกสิบวันให้บุคคลดังกล่าวฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาได้ แต่จะเรียกค่าเสียหายใดๆ เพื่อตนเองหรือบุคคลอื่นมิได้ ทั้งนี้ให้ศาลเรียกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาในคดีด้วย

ส่วนที่ 3

การฟ้องคดีกลุ่ม

มาตรา 20 ในการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมถ้าในกรณีมีผู้เสียหายจากการกระทำ ความผิดใด ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมาย อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ให้ผู้เสียหายมีสิทธิ ยื่นคำฟ้องเป็นคดีกลุ่ม โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีกลุ่มในประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกลุ่มในคดีสิ่งแวดล้อมด้วยโดยอนุโลม

ส่วนที่ 4

การพิจารณาคดี

มาตรา 21 เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในอันที่จะให้ได้ความแจ่มชัดในข้อเท็จจริง แห่งคดีให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร และศาลมีอำนาจ ชักถามพยานเพิ่มเติมได้จนสิ้นข้อสงสัย ตลอดจนมีอำนาจสั่งให้ตรวจพิสูจน์พยานหลักฐานได้

ให้ศาลดำเนินการนั่งพิจารณาคดีติดต่อกันไปโดยไม่เลื่อนคดีจนกว่าจะเสร็จการ พิจารณา เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอัน มิอาจก้าวล่วงเสียได้ และศาลจะเลื่อนครั้งหนึ่งได้ไม่เกินเจ็ดวันและเมื่อ เสร็จการพิจารณาคดีให้ศาลรีบทำคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยเร็ว

มาตรา 22 ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอรอบด้าน หาก คู่ความที่เกี่ยวข้องร้องขอ หรือศาลเห็นเป็นการสมควร ศาลอาจจะเดินเผชิญสืบพยานหลักฐานใน สถานที่ที่เกี่ยวข้องได้ในการเดินเผชิญสืบ หากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ ศาลมีอำนาจสอบถามบุคคลในบริเวณที่เกิดเหตุตรวจเก็บพยานหลักฐานต่าง ๆ หรือแสวงหา ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 23 ในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งว่าด้วย การดำเนินคดีแบบกลุ่ม มาบังคับใช้กับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ด้วย โดยอนุโลม

หมวด 3

คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีสิ่งแวดล้อม

มาตรา 24 เมื่อได้สืบพยานตามที่จำเป็นแล้วให้ ถือว่าการพิจารณาเป็นอันสิ้นสุด แต่ คู่ความอาจแถลงการณ์ปิดคดีด้วยขวาจในวัน เสร็จการพิจารณานั้นได้ แล้วให้ศาลอ่านคำ พิพากษา หรือคำสั่ง ภายในเวลาสามวันนับแต่วันนั้น ก่อนที่ศาลอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้าศาล เห็นสมควรเพื่อประโยชน์แก่ ความยุติธรรมศาลอาจทำการพิจารณาต่อไปอีกได้



ภาคผนวก ข.

-ร่าง-

กฎกระทรวง

ฉบับที่.....(พ.ศ.2564)

ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ.2535

(นำเสนอโดย นายธรรมรัตน์ เกตุอินทร์ หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต)

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 วรรคสอง และมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นเท็จ ของบุคคลผู้มีหน้าที่ต้องจัดทำตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นความผิด และต้องรับโทษทางอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงนี้

ข้อ 2. โทษทางอาญาสำหรับความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ มีดังนี้

2.1 ปรับ

2.2 จำคุก

ข้อ 3. ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมบุคคลที่มีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้อง ระบุชื่อ คุณสมบัติ ประสบการณ์ และ

¹ หมายเหตุ -ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่.....(พ.ศ.2564) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นการกำหนดเฉพาะความผิดและโทษสำหรับความผิดฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ

รับรองความถูกต้องสมบูรณ์ของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในส่วนที่ตนเป็นผู้จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร หากปรากฏในภายหลังว่าข้อความในรายงานในส่วนนั้นเป็นข้อความอันเป็นเท็จบุคคลดังกล่าวนี้จะต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่สามถึงห้าปี ปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อ 4. ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดโทษที่จะลงแก่บุคคลที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นเท็จ ดังนี้

หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเท็จบางส่วนให้กำหนดโทษทางอาญาจำคุกสามถึงห้าปี ปรับสองแสนบาท

หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเท็จทั้งหมดฉบับให้กำหนดโทษทางอาญาจำคุกตั้งแต่หกปีถึงสิบห้าปี ปรับห้าแสนบาท

ข้อ 5. ห้ามมิให้บุคคลที่ถูกลงโทษในฐานความผิดจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ ทำการยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมีส่วนในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ภายในสิบปี นับแต่วันที่ถูกลงโทษ

ข้อ 6. ถ้าบุคคลที่เคยถูกลงโทษฐานจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ ได้คืนสิทธิการเป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จอีกครั้ง ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติลงโทษบุคคลดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดในกำหนดโทษครั้งนี้

ข้อ 7. กฎกระทรวงฉบับนี้ให้ใช้บังคับนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ให้วัน ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภาคผนวก ค.

-ร่าง-

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่) พ.ศ.....

(นำเสนอโดย นายธรรมรัตน์ เกตุอินทร์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์)

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 26 ประกอบกับมาตรา 33 มาตรา 37 และมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าทีรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่) พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

หมายเหตุ ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการนำเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๔ ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน”, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2539

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายความว่า กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและแสดงความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสม ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มแรก เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ การเรียนรู้การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย

“การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หมายถึง กระบวนการที่จัดให้มีขึ้นในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการสามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น นำเสนอข้อมูลข้อโต้แย้ง หรือข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการนั้น อันเป็นการสื่อสารสองทาง

มาตรา 5 ให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่ 4 การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 4

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

มาตรา..... เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในทุกโครงการที่มีการกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

มาตรา..... ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจในการอนุญาตให้โครงการอันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทำการประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ

จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างผล โบนเว็บไซต์กลางของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ดังกล่าวโดยกำหนดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรายงานการ
ประเมินผลกระทบล้างผลตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าว

มาตรา.....หากปรากฏว่าโครงการใดไม่มีการดำเนินการจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วม
ร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างผลให้
คณะกรรมการผู้ชำนาญการที่มีอำนาจปฏิเสธการรับรายงานการประเมินผลกระทบล้างผล
ฉบับดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ซึ่งมีอำนาจ
อนุญาตตามกฎหมายมีอำนาจในการปฏิเสธการรับรายงานการประเมินผลกระทบล้างผล
ฉบับดังกล่าวเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินโครงการ

มาตรา.....ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือบุคคลภายนอกอื่นใดมีสิทธิที่จะอุทธรณ์โต้แย้ง
ความถูกต้องชอบธรรมของรายงานการประเมินผลกระทบล้างผลต่อคณะกรรมการ
ล้างผล หากปรากฏว่าในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างผลไม่มี
การจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งดังกล่าว
คณะกรรมการล้างผลจะต่อมพิจารณาและแจ้งผลต่อบุคคลผู้อุทธรณ์โต้แย้งโดยไม่ชักช้า
ทั้งนี้ให้ภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ความถูกต้องชอบธรรมของรายงานการประเมินผลกระทบล้าง
ผล

มาตรา.....หากปรากฏว่าในการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนมี
ข้อมูลที่ไม่ตรงกับข้อมูลในรายงานการประเมินผลกระทบล้างผลอย่างมีนัยสำคัญ ให้เป็น
อำนาจของคณะกรรมการล้างผลในการที่จะตั้งคณะทำงานขึ้นมาหนึ่งคณะเพื่อทำการศึกษา
และจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบล้างผลขึ้นอีกหนึ่งฉบับ โดยให้ภาระในเรื่อง
ค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้ตกแก่เจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการ

ผู้รับสนองพระราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ง.

แบบสอบถามประชาชนเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

คำตอบของท่านจะถูกนำไปใช้ประกอบการเสนอ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

⋮

ท่านรู้จัก หรือทราบข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ *

- ทราบ
- ไม่ทราบ

ท่านเคยทราบข้อมูลการจัดทำโครงการต่างๆของภาครัฐ เกี่ยวกับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่หรือไม่ (เช่น โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน, โครงการก่อสร้างเขื่อน เป็นต้น) *

- เคย
- ไม่เคย

จากคำถามข้อก่อนหน้า เมื่อท่านทราบข้อมูลจากภาครัฐแล้ว ในแหล่งที่มาของข้อมูลนั้น ได้จัดให้ท่านเข้าไปมีส่วนร่วมโดยวิธีการใดบ้างหรือไม่ (ถ้าไม่เคยทราบข้อมูลในคำถามก่อนหน้า คำตอบข้อนี้ให้ท่านเว้นว่าง)

ข้อความคำตอบสั้นๆ

⋮

ท่านมีความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่ทางภาครัฐจัดขึ้นหรือไม่ *

- ต้องการ
- ไม่ต้องการ

วิธีการที่ท่านต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม หรือต้องการให้ภาครัฐจัดให้มี ในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม *

	ต้องการ	ไม่ต้องการ
เวทีสาธารณะ	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ(ปร...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

...

ท่านเห็นด้วยหรือไม่ หากในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีการจัดทำ 2 ฉบับ คือ ฉบับเจ้าของโครงการและฉบับประชาชน *

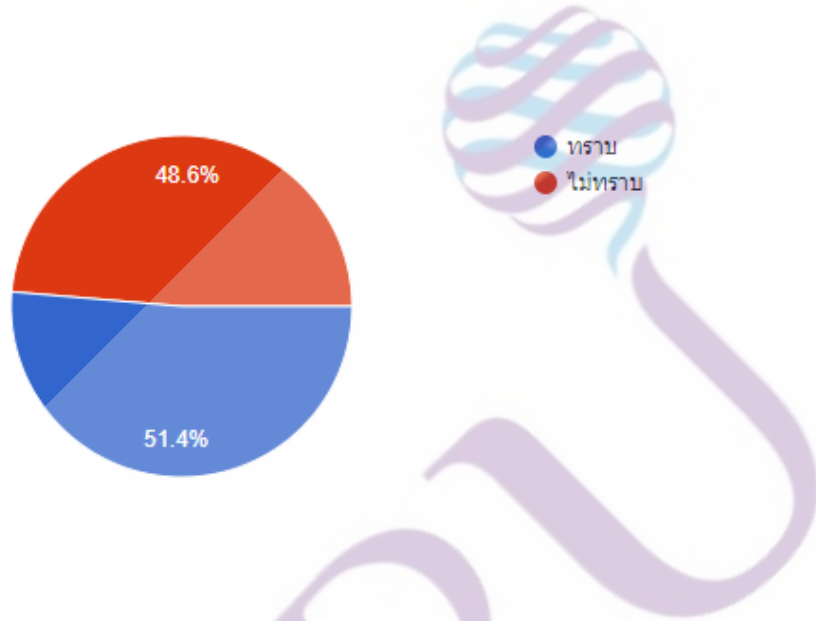
- เห็นด้วย
- ไม่เห็นด้วย

ภาคผนวก จ.

ผลประเมินแบบสอบถามประชาชนเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

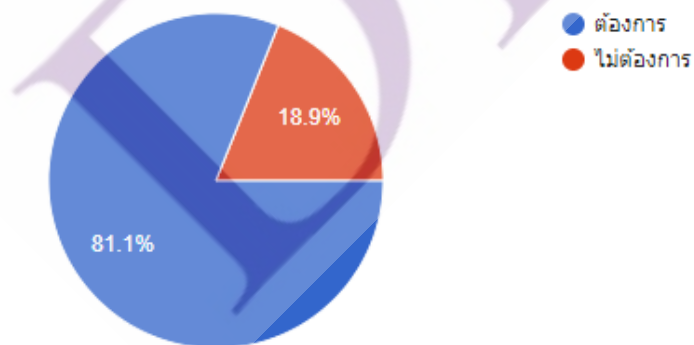
ท่านรู้จัก หรือทราบข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่

คำตอบ 37 ข้อ

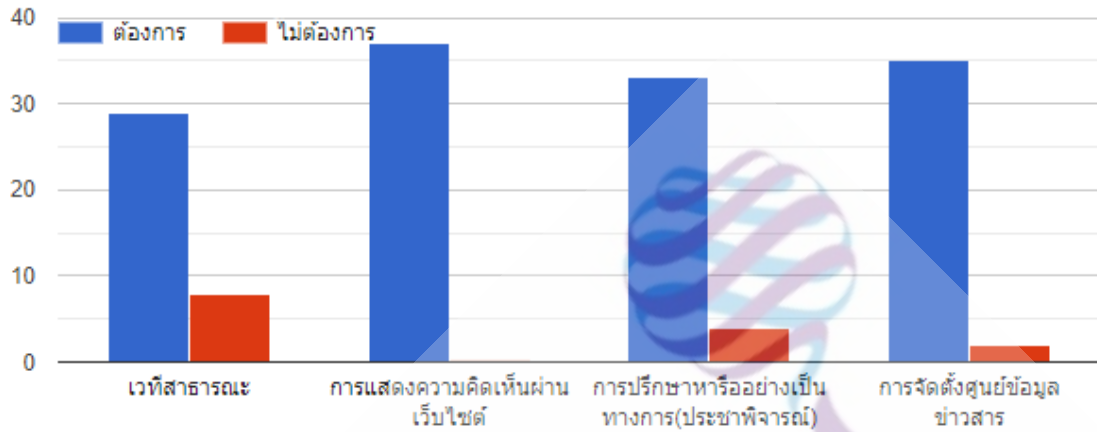


ท่านมีความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่ทางภาครัฐจัดขึ้นหรือไม่

คำตอบ 37 ข้อ

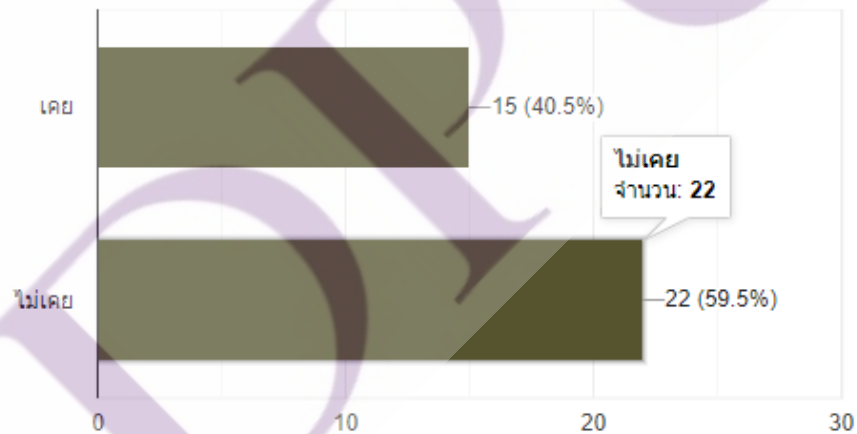


วิธีการที่ท่านต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม หรือต้องการให้ภาครัฐจัดให้มี ในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม



ท่านเคยทราบข้อมูลการจัดทำโครงการต่างๆของภาครัฐ เกี่ยวกับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่หรือไม่ (เช่น โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน,โครงการก่อสร้างเขื่อน เป็นต้น)

คำตอบ 37 ข้อ



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล

นายธรรมรัตน์ เกตุอินทร์

ประวัติการศึกษา

พ.ศ.2561 นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

