

ข้อเสนอต่อการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

รวบรวมจากเวทีระดมความคิดเห็น เรื่อง “มติดสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญใหม่กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”
วันที่ 22 มกราคม 2550 การศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม และจากผลการศึกษาของโครงการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม

1. ข้อเสนอต่อการแก้ไข พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
ของเวทีระดมความคิดเห็น วันที่ 22 มกราคม 2550 และจากการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม

รายละเอียดข้อเสนอและเหตุผล (ปัญหา) มีดังนี้

1. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนี้ในภาพรวม

ข้อเสนอ

- ควรปรับปรุงกฎหมายนี้ให้มีลักษณะเนื้อหาทั้งในด้านการป้องกันปัญหา การแก้ไขปัญหา และการฟื้นฟูเยียวยาความเสียหาย
- ควรเพิ่มเติมเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เชื่อมโยงกับระบบภูมิทัศน์ไม่ยึดติดกับขอบเขตการปกครอง
- ควรเพิ่มบทบาทและสิทธิของชุมชน/ประชาชนให้มากขึ้น ทั้งในกฎหมายนี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
- ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้ครอบคลุมเรื่องสิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 มาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540
- ควรแก้ไขมาตรา 4 ในกฎหมายนี้ เพื่อให้รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีกระทรวงพลังงานมีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย นอกเหนือจากรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ควรยกเลิกมาตรา 101 เรื่องบทลงโทษผู้เผยแพร่ข่าวสารที่ไม่เป็นจริงเกี่ยวกับอันตรายจากแหล่งกำเนิดมลพิษ เนื่องจากการจำกัดสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน
- ควรเพิ่มบทบาทของประชาชนในการร่วมพิจารณาการใช้งบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เพิ่มมากขึ้น
- ควรแก้ไข พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ให้มีบทบัญญัติเฉพาะที่สามารถแทรกตัวเข้าไปในการบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ในด้านที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ไม่ต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายอื่นทั้งหมด เช่น พ.ร.บ.

ข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2540 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นต้น¹

เหตุผล (ปัญหา)

- 1) การบังคับใช้ พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม 2535 ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
- 2) สิทธิของรัฐและประชาชนยังไม่ชัดเจนว่าสิ่งใดที่รัฐหรือประชาชนเป็นเจ้าของ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 3) พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม 2535 ยังขาดเรื่องการระงับข้อพิพาทหรือการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง
- 4) พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม 2535 ยังขาดการเชื่อมโยงระหว่างชุมชน- กฎหมาย- ผู้บังคับใช้กฎหมาย
- 5) พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม 2535 ยังไม่ให้ความสำคัญกับบทบาทของชุมชนในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร อีกทั้ง ไม่มีการนิยามคำว่า “ชุมชน” ให้ชัดเจน
- 6) การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดไม่เชื่อมโยงการแก้ปัญหา กับระบบภูมิเวสน์ การจัดทำแผนปฏิบัติการนี้ยังไม่สอดคล้องกับระบบภูมิเวสน์เนื่องจากอาศัยเขต พื้นที่การปกครองระดับจังหวัดเป็นตัวกำหนด และไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง แต่อาศัยกลไก สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานเลขานุการซึ่งสำนักงานจังหวัดมีภารกิจหน้าที่มากและไม่มีความรู้ความเข้าใจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร²

2. การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment, EIA)

ข้อเสนอ

- 1) การจัดทำ EIA ควรเป็นการจัดจ้างโดยตรงจากองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้นิติบริษัทที่ปรึกษา/สถาบันการศึกษาที่มีสิทธิจัดทำรายงานสามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระและเป็นกลางจากผู้ว่าจ้าง เนื่องจากที่ผ่านมาการจัดทำรายงาน EIA ในหลายกรณีมีข้อมูลไม่ตรงหรือไม่ครอบคลุมข้อเท็จจริงในพื้นที่
- 2) เสนอให้นำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ (Strategic Environment Assessment, SEA) มาใช้ในการจัดทำรายงาน EIA เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด (ได้แก่ เงินลงทุน บุคลากร และทรัพยากรธรรมชาติ) แต่ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า และควรมีการติดตามตรวจสอบด้วย
- 3) เสนอให้กำหนดอายุรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)
- 4) ผู้ประกอบการควรยึดถือรายงาน EIA เป็นเสมือนกฎหมาย หากมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกิดขึ้น ต้องมีการปรับปรุงรายงาน EIA ด้วย
- 5) กำหนดกรอบการจัดทำรายงาน EIA ให้ครอบคลุมพื้นที่และกลุ่มที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและ

¹ สมชาย ปรีชาศิลปกุล. 2547. บทสำรวจ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพมหานคร: โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

² สมชาย ปรีชาศิลปกุล. 2547. (อ้างแล้ว)

ทางอ้อม

- 6) เสนอให้มีการขยายขอบเขตพื้นที่การจัดทำ EIA โดยครอบคลุมถึงพื้นที่เขตเศรษฐกิจเฉพาะและพื้นที่เชื่อมโยงระหว่างประเทศด้วย เช่น กรณีการดำเนินโครงการโรงแยกก๊าซและกิจการขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย (Joint Development Area, JDA) ส่งผลให้ตะกอนพัดเข้าอ่าวไทย ซึ่งโครงการนี้ไม่มีการทำรายงาน EIA เพราะอยู่นอกเขตราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ การขยายขอบเขตการทำ EIA ควรพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน บางเรื่องเป็นเรื่องของผลกระทบข้ามพรมแดน เช่น การสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงของประเทศจีน ซึ่งประเทศที่ได้รับผลกระทบไม่สามารถเรียกร้องสิทธิได้ อย่างไรก็ตามกรณีลุ่มน้ำโขงนี้ ถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยไม่สามารถนำไปบังคับใช้กับประเทศอื่น
- 7) เสนอให้แก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment: SIA) และการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) อย่างละเอียดและก่อนจะมีการอนุมัติโครงการ จะต้องมีการเสนอมาตรการลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และควรกำหนดในกฎหมายให้มาตรการที่จะลดผลกระทบ (mitigation) ทางด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ นั้นเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา โดยให้ระบุในกฎหมายว่าหากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการลดผลกระทบนั้น ถือเป็นการผิดสัญญา และต้องยกเลิกสัญญา
- 8) เสนอให้มีกลไกหรือกระบวนการเชื่อมโยงระหว่างกลไกจากหน่วยงานส่วนกลางกับกลไกระดับท้องถิ่น เพื่อร่วมดูแลกระบวนการจัดทำรายงาน EIA และติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามรายงาน EIA ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 9) สถาบันวิชาการหรือสถาบันศึกษาในท้องถิ่นสามารถช่วยติดตามการปฏิบัติตามรายงาน EIA โดยให้ผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการติดตาม

เหตุผล (ปัญหา)

- 1) การอนุมัติตัดสินใจล่วงหน้า ดำเนินการก่อสร้างโครงการหรือจัดหาพื้นที่จัดทำโครงการ ก่อนการจัดทำรายงาน EIA หรือก่อนที่รายงาน EIA จะได้รับการอนุมัติ โดยท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการลงโทษได้ ทำให้การจัดทำรายงาน EIA เป็นเพียงการหาวิธีป้องกันหรือลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น
- 2) กระบวนการการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงาน EIA ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก หน่วยงานที่มีอำนาจออกใบอนุญาตประกอบการไม่มีความเชี่ยวชาญ หรือ ขาดงบประมาณในการดำเนินการ และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ไม่มีบุคลากรและงบประมาณเพียงพอในการติดตามตรวจสอบ (monitoring) การปฏิบัติตามรายงาน EIA ข้อมูลจาก สผ.³ พบว่า จากเหตุการณ์ร้องเรียน

³ สนธิ ภววัฒน์, 2547. แนวทางการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ควรจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. บทความในเอกสารประกอบสัมมนาสิ่งแวดล้อม' 47 วันที่ 5-6 มิถุนายน 2547 กรุงเทพมหานคร.

จากประชาชนต่อโครงการที่จัดทำรายงาน EIA พบว่าร้อยละ 90 เกิดจากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม

- 3) ความเป็นอิสระในการจัดทำรายงาน EIA ของบริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันการศึกษา เนื่องจากการจัดทำรายงานเป็นการว่าจ้างจากเจ้าของโครงการโดยตรง ทำให้อาจมีแนวโน้มว่าผู้รับจ้างอาจไม่มีอิสระในการปฏิบัติงานเพียงพอ⁴
- 4) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำและพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งแม้ว่าที่ผ่านมาในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้มีการสำรวจทางด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่พบว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของบางโครงการการวิเคราะห์หรือประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ประเมินทางวิชาการแต่อาจยังไม่ครอบคลุมหรือยังไม่ได้ให้ความสำคัญในประเด็นที่ชุมชนเป็นห่วงใย การศึกษาผลกระทบทางสังคม มักเป็นการสำรวจสภาพปัญหาต่างๆ มากกว่าการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างละเอียด ขาดการแยกแยะจำแนกปัญหาและเชื่อมโยงผลกระทบกับกิจกรรมโครงการ ทำให้เกิดความไม่ความเชื่อถือหรือยอมรับข้อมูลในรายงาน รวมทั้งถูกหยิบยกมาเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นความขัดแย้งของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่บางโครงการ⁵
- 5) กรอบเวลาพิจารณารายงานเพียง 45 วัน อาจไม่เหมาะสมกับโครงการขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อน⁶

2.3 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ

ข้อเสนอ

- 1) กระบวนการแสดงความรับผิดชอบปัญหาสิ่งแวดล้อม ควรเกิดขึ้นตั้งแต่การเริ่มต้นให้สัมปทาน
- 2) ควรให้ความสำคัญกับหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pay Principle, PPP) อย่างแท้จริง โดยให้มีการชดเชยเยียวยาความเสียหายผู้ได้รับมลพิษและลงโทษผู้ก่อมลพิษอย่างจริงจัง และศาลควรเปิดโอกาสและปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เอื้อต่อการใช้สิทธิของประชาชน เช่น กรณีของชาวบ้าน อ. แม่เมาะ จ. ลำปางสามารถฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือชาวบ้านในบริเวณลำห้วยคลิตี้ จ. กาญจนบุรี สามารถฟ้องร้องบริษัทเอกชนได้ ทั้งนี้การชดเชยความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษควรให้อำนาจศาลในการสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาค่าเสียหายต่อสุขภาพภายในกรอบระยะเวลาตามที่ผู้เชี่ยวชาญแนะนำ
- 3) ควรทบทวนการดำเนินงานในพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ และควรประกาศให้พื้นที่อุตสาหกรรมทุกแห่ง

⁴ สมชาย วิชาศิลปกุล. 2547. (อ้างแล้ว)

⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2547. เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นการปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. [Online] http://www.onep.go.th/eia/public_hearing/07_Tendency.htm. สืบค้นวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2550.

⁶ สมชาย วิชาศิลปกุล. 2547. (อ้างแล้ว)

เป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อช่วยป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากการที่มีคำว่า “ควบคุม” (control) จะนำไปสู่การวิเคราะห์และประเมินขีดความสามารถในการรองรับ (carrying capacity) มลพิษ รวมทั้งการดูแลสุขภาพของประชาชน

- 4) ควรให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมเป็นลำดับแรก ก่อนจะมีการลงทุนในโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ยกตัวอย่างกรณี พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกที่ถูกพัฒนาเป็นพื้นที่เศรษฐกิจเฉพาะ นิคมอุตสาหกรรมหลายแห่ง ทั้งที่มีปัญหาขาดแคลนน้ำ นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออกในที่สุด
- 5) ควรจัดตั้งกองทุนจัดการฟื้นฟูมลพิษสิ่งแวดล้อม
 - 5.1) เสนอให้มีการจัดตั้ง performance bond เป็นกองทุนกลาง เพื่อเป็นการเก็บเงินไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้ในการฟื้นฟูแก้ไขสิ่งแวดล้อม (clean up) อย่างไรก็ดี ต้องแยกกองทุนนี้กับประเด็นเรื่องการชดเชยความเสียหาย (liability)
 - 5.2) เสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันมลพิษ (superfund) และควรมีข้อกำหนดตั้งแต่เริ่มต้นพัฒนาโครงการอุตสาหกรรม เพื่อเป็นกองทุนบำบัดฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม

เหตุผล (ปัญหา)

- 1) หน่วยงานที่ดูแลมลพิษอุตสาหกรรมไม่ควบคุมตรวจสอบ (check and balance) มลพิษอย่างเข้มงวด หน่วยงานภาครัฐยังขาดการจัดการที่ดี เมื่อเทียบกับในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency, EPA) จัดการ และเปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งกฎหมายของประเทศไทยควรเอื้อให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องได้เช่นกัน
- 2) กรณีตัวอย่างในเรื่องแท่นขุดเจาะก๊าซธรรมชาติ ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อผู้รับสัมปทานรายใหญ่ขายสัมปทานต่อให้แก่รายย่อย ซึ่งรายย่อยไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหามลพิษได้ โดยเรื่องการจัดปัญหามลพิษที่เกิดจากการรื้อถอน (decommissioning) มีได้อยู่ในสัญญา จึงเป็นจุดอ่อนของ กฎหมายที่ไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในกระบวนการให้สัมปทาน
- 3) นโยบายภาครัฐบางเรื่องให้น้ำหนักความสำคัญเฉพาะมิติทางเศรษฐกิจและการลงทุน โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้ต้องฟื้นฟูแก้ไขปัญหามาในภายหลัง
- 4) **คดีมลพิษมีปัญหาโดยสรุป ดังนี้⁷**
 - (1) ผู้เสียหายต้องพิสูจน์แหล่งที่มาของมลพิษและผลที่เกิดจากมลพิษ แม้ตาม พรบ. สิ่งแวดล้อม 2535 ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ความผิดของจำเลยผู้ก่อมลพิษ แต่การดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหายยังคงขึ้นกับกฎหมายอื่น คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ใน มาตรา 84 ระบุว่า ผู้เสียหายจากคดีมลพิษมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความผิดของจำเลย ซึ่งเป็นการยากต่อผู้เสียหายในการพิสูจน์แหล่งที่มาของมลพิษ เช่น การปล่อยควันเสียจากโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ให้ได้ว่ามาจากโรงงานใด และต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์และการแพทย์มาประกอบ

⁷ สมชาย ปรึกษาศิลปกุล. 2547. (อ้างแล้ว)

เพื่อพิสูจน์ผลที่เกิดจากมลพิษ

- (2) **ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี** ในกระบวนการพิจารณาความ โจทย์ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล (มาตรา 149 ป. วิแพ่ง) โดยในคดีฟ้องให้จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทน ต้องเสียค่าขึ้นศาลในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์ จึงเป็นอุปสรรคต่อผู้เสียหายที่ไม่สามารถหาค่าธรรมเนียมได้ แม้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 156 จะเปิดโอกาสให้โจทย์ที่ยากจนยื่นฟ้องแบบคนอนาถาได้ แต่ก็ต้องพิสูจน์ว่าตนยากจน และต้องแสดงให้เห็นว่าคดีมีมูลที่จะฟ้องร้อง และแม้จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถาก็จะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประเภทเท่านั้น คือ ค่าขึ้นศาล ค่าคำร้อง และเงินวางศาล แต่ค่าธรรมเนียมอื่นๆ จะไม่ได้รับการยกเว้นซึ่งอาจเป็นค่าใช้จ่ายที่สูง เช่น ค่าตรวจพิสูจน์หลักฐาน ค่ายานพาหนะพยาน ค่านำส่งคำคู่ความ และค่าป่วยการ เป็นต้น
- (3) **ผู้เสียหายต้องหาพยานและผู้เชี่ยวชาญเอง** เพื่อให้ความคิดเห็นยืนยันความสัมพันธ์ของผลที่เกิดขึ้นกับสารเคมีหรือมลพิษที่เป็นต้นเหตุ ซึ่งหากเป็นข้อพิพาทในสารเคมีหรือมลพิษเฉพาะด้านจะหาผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นได้ยาก

2.4 ประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ข้อเสนอ

- 1) เสนอให้มีการรับรองสิทธิชุมชน ประชาชน อย่างสมบูรณ์ใน พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม ทั้งด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการการชุมนุมเพื่อประโยชน์สาธารณะ และสิทธิในการฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงานหรือผู้ที่ละเมิดหรือคุกคามสิทธิของประชาชน
- 2) แก้ไขเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น
- 3) แก้ไขเพิ่มเติมให้องค์กรเอกชนขนาดเล็กมีโอกาสในการได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น

เหตุผล(ปัญหา)⁸

- 1) สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนยังไม่สมบูรณ์ ตามระบุไว้ในมาตรา 6(1) บทบัญญัติใช้คำว่า “อาจมีสิทธิ” ทำให้สิทธิในการรับรู้ของประชาชนไม่เป็นสิทธิโดยสมบูรณ์แต่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานเจ้าของข้อมูล ซึ่งประเภทของข้อมูลที่จะเปิดเผยเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้างๆ และยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายอื่น คือ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งข้อมูลข่าวสารทางราชการอาจถือว่าเป็นความลับเพราะเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติทำให้รัฐเลือกที่จะเปิดเผยเฉพาะข้อมูลทั่วไป แต่เลือกที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะ
- 2) พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม 2535 ขาดการรับรองสิทธิชุมชน ตามมาตรา 6 (1) ของกฎหมายดังกล่าว จะ

⁸ สมชาย ปรีชาศิลปกุล. 2547. (อ้างแล้ว)

รับรองเฉพาะบุคคลเท่านั้นที่อาจมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

- 3) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างน้อย ใน พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม 2535 ส่วนใหญ่ บทบัญญัติจะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานระดับจังหวัด
- 4) การมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชน/องค์กรชุมชนขนาดเล็กมีอุปสรรค ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 7 ว่าต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (2536) กำหนดเงื่อนไขว่าต้องมีเงินฝากในธนาคารไม่ต่ำกว่า 5 แสนบาท เงื่อนไขเหล่านี้ทำให้องค์กรเอกชน/องค์กรชุมชนขนาดเล็กจำนวนมากที่ไม่ได้มีแหล่งทุนมากและไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคลไม่สนใจและขาดโอกาสในการได้รับการสนับสนุนตามกฎหมายฉบับนี้

2.5 ประเด็นข้อเสนอเพิ่มเติม

- 1) ควรปรับปรุงกระบวนการจัดทำรายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมให้เชื่อมโยงกับการรายงานข้อมูลระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการติดตามตรวจสอบสถานการณ์สิ่งแวดล้อมทั้งในระดับท้องถิ่นเชื่อมโยงสู่ระดับภูมิโนทัศน์ ระดับพื้นที่ของเขตทางการปกครอง และระดับภาพรวมระดับประเทศ
- 2) ควรเพิ่มสัดส่วนนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง
- 3) ควรเพิ่มบทบาทของกองทุนสิ่งแวดล้อมในการดำเนินงานด้านการป้องกันและเยียวยาแก้ไขความเสียหายจากมลพิษ รวมทั้งให้ความสำคัญสนับสนุนช่วยเหลือผู้เสียหายในการดำเนินคดีด้านมลพิษ⁹

⁹ พันธ์ ทศนียานนท์. พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. เอกสารประกอบประชุมระดมความคิดเห็นเรื่อง มิติสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องจัดทำโดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สถาบันพระปกเกล้า และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน. นนทบุรี: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

2. ข้อเสนอจากผลการศึกษาของโครงการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีเครือข่ายองค์กรร่วมดำเนินงานโครงการ ได้แก่ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สถาบันพระปกเกล้า มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากรในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2.1 ควรปรับปรุงเนื้อหาในกฎหมายให้รองรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกลไกและแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เหตุผล: หากพิจารณาพ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะพบว่า สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายนี้มีอยู่อย่างจำกัด เฉพาะในส่วนของสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แต่สิทธิดังกล่าวก็ไม่มี ความชัดเจนเนื่องจากกฎหมายใช้คำว่า “อาจมีสิทธิ” และยังจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง คือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประเด็นปัญหาสำคัญอยู่ในส่วนที่กำหนดเรื่องการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำและพิจารณาความถูกต้องของรายงานฯ ก่อนการตัดสินใจโครงการของรัฐ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชนอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐโดยการตัดสินใจบนพื้นฐานมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

2.2 ขยายบทบาทของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมการสนับสนุนกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน การเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดการเรียนการสอนสิ่งแวดล้อมศึกษา ทั้งนี้ จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบและผู้บริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้าถึงกองทุนได้มากขึ้น

เหตุผล: ที่ผ่านมา คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมได้จัดสรรเงินทุนแก่โครงการบำบัดของเสียและมลพิษเป็นหลัก อันเป็นอำนาจที่กฎหมายได้กำหนดไว้ แม้กฎหมายได้กำหนดให้นำเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมมาเป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม แต่ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมมีเงื่อนไขและข้อจำกัดมาก ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนไม่สามารถเข้าถึงหรือได้รับการสนับสนุนมากเพียงพอ กิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนมีส่วนสำคัญที่จะช่วยให้การตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างรอบคอบและช่วยป้องกันความขัดแย้งที่จะมีต่อนโยบายหรือโครงการได้ อย่างไรก็ตาม การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมตามหลักวิชาการอันเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงนั้นต้องอาศัยงบประมาณที่พอเพียง ดังนั้น หากกองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถให้การสนับสนุนการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม จะเป็นการช่วยส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ ควรขยายขอบเขตของกองทุนให้ครอบคลุมการพัฒนาการเรียนการสอนสิ่งแวดล้อมศึกษาให้เกิดขึ้นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพราะปัจจุบัน รัฐยังไม่มีหลักสูตรสิ่งแวดล้อมศึกษาระยะสั้น (short training course) ที่จัดให้เป็นประจำกับครูผู้สอน เพื่อให้สามารถพัฒนาและเพิ่มพูนความรู้การจัดสิ่งแวดล้อมศึกษาได้

อย่างเป็นระบบ การพัฒนาครูผู้สอนสิ่งแวดล้อมศึกษา ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นภายใต้โครงการสิ่งแวดล้อมศึกษาต่างๆ ที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเข้าไปดำเนินการอยู่กับโรงเรียน เช่น โครงการมิ่งสาสายสืบของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โครงการนักสืบสายน้ำของมูลนิธิโลกสีเขียว เมื่อสิ้นสุดโครงการหลักสูตรการฝึกอบรมนั้นก็หมดลงด้วย

2.3 ควรเพิ่มเติมบทที่เกี่ยวกับเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนทั่วไปในการพัฒนาและเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เหตุผล: ผลการศึกษาในหมวดที่ว่าด้วยการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเสริมสร้างขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนทั่วไปให้มีความรู้ความเข้าใจ และความตระหนักถึงสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม มีเพียงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ระบุถึงการพัฒนาศักยภาพให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

2.4 การกำหนดให้ “คณะบุคคล” สามารถจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้ (นอกเหนือจากองค์กรที่มีฐานะเป็น “นิติบุคคล”)

เหตุผล: มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้ อย่างไรก็ตามมีข้อกำหนดบางประการที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมให้มีการจดทะเบียนขององค์กรเอกชน เช่น การกำหนดให้มูลนิธิที่ก่อตั้งขึ้นต้องมีทรัพย์สินเป็นกองทุนไม่น้อยกว่า 200,000 บาท ทำให้ยังมีองค์กรเอกชนจำนวนมาก โดยเฉพาะองค์กรระดับรากหญ้าที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ไม่สามารถขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายนี้ได้ ทำให้ไม่มีสิทธิได้รับการสนับสนุนจากราชการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ เช่น การขอรับเงินทุนอุดหนุนกิจกรรม การเสนอชื่อผู้แทนเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น

2.5 ควรปรับปรุงบทบัญญัติเรื่องการใช้สิทธิฟ้องคดีขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 8 (5) แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยกำหนดแนวทางอย่างชัดเจนให้องค์กรนิติบุคคลมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้

เหตุผล: ปัจจุบัน ศาลปกครองได้วางแนวทางให้องค์กรนิติบุคคลมีสิทธิฟ้องคดีในนามองค์กรเพื่อคุ้มครองสิทธิของสมาชิกขององค์กรได้ แต่ศาลปกครองยังไม่ยอมรับการฟ้องในนามองค์กรเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ข้อเสนอเพื่อสร้างความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวจะสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 56 บรรทัดท้าย

2.6 ควรเพิ่มเนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนาเนื้อหาหลักสูตรสิ่งแวดล้อมศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่องและกำหนดให้สิ่งแวดล้อมศึกษาเป็นองค์ประกอบหนึ่งในข้อกำหนดเรื่องการจัดทำแผนสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับชาติและจังหวัด

เหตุผล: เนื่องจากสิ่งแวดล้อมศึกษาไม่ได้เป็นกลุ่มสาระการเรียนรู้ตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 มีเพียงเนื้อหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สอดแทรกเข้าไปอยู่ในกลุ่มสาระการเรียนรู้หลักๆ คือ สังคมศึกษา และ วิทยาศาสตร์ เป็นต้น ครูผู้สอนจากกลุ่มสาระต่างๆ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีบูรณาการเนื้อหาและวิธีการสอนร่วมกัน เพื่อจัดการเรียนรู้ตามหลักการสิ่งแวดล้อมศึกษา โดยส่วนใหญ่เป็นการทำงานที่ต้องเสียสละเวลา ทูมเท โดยไม่มีระบบการตอบแทนหรือสร้างแรงจูงใจที่ชัดเจนจากรัฐ หากไม่มีนโยบายที่สั่งตรงมาจากกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่และครูในโรงเรียนก็มีแนวโน้มในการมองสิ่งแวดล้อมศึกษาเป็นงานที่มีความสำคัญอันดับท้ายๆ เนื่องจากโรงเรียนและครูมีภาระงานโดยตรงในการสอนสาระวิชาหลัก รวมทั้งมีกิจกรรมหรือโครงการอื่นๆที่เป็นนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการอยู่แล้ว หากสิ่งแวดล้อมศึกษาได้ถูกบรรจุในแผนสิ่งแวดล้อม จะช่วยพัฒนางานวิจัยด้านสิ่งแวดล้อมศึกษาที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาการเรียนรู้ที่เน้นประเด็นของท้องถิ่น และการเชื่อมโยงการเรียนรู้ระหว่างโรงเรียนและชุมชนเพื่อให้มีการวางแผนระยะสั้นและระยะยาวของท้องถิ่นในเรื่องการพัฒนาการเรียนรู้สิ่งแวดล้อมของเยาวชนทั้งในและนอกระบบโรงเรียน รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณจากท้องถิ่น
