

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันเป็นเท็จ

LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLES CONCERNING ON THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT REPORT OF MENDACIOUS

สุจิรา สุขจิต*

หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี ประเทศไทย

Sujira Sukjit*

Master of Laws , Faculty of Law , Sripatum University Chonburi Campus , Thailand

*Email: nun_noonan_ja@hotmail.com

Received: 2021-02-23

Revised: 2021-03-12

Accepted: 2021-03-12

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นเท็จ เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นเท็จ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ฐานความผิดและความเป็นผู้เสียหายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นเท็จ และเพื่อให้ได้มาซึ่งบทสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และนำผลการศึกษามาวิเคราะห์เพื่อหามาตรการทางกฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสม เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยเป็นการศึกษาค้นคว้าจากกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่าในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ในประเทศไทยนั้นมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นแม่บทกฎหมายได้กำหนดเพียงบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่นำส่งรายงานแต่ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ระบุนลงโทษสำหรับผู้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเท็จรวมถึงการไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายที่เกิดจากการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จ โดยศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นเท็จตามประมวลกฎหมายอาญาและความเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อนำมาตรการการลงโทษมาใช้

ดังนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่าควรแก้ไขเพิ่มบทลงโทษสำหรับผู้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จอ้างอิงจากบทลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวง มาไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเป็นการไม่ใช้กฎหมายหลายฉบับมาลงโทษผู้ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมถึงกำหนดความเป็นผู้เสียหายที่เกิดจากการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

คำสำคัญ : รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ความเป็นเท็จ ผู้เสียหาย

ABSTRACT

The objectives of this thesis were to investigate the background and significance of the false environmental impact analysis problem, to study legal measures related to wrong environmental impact analysis problem, to research and analyze the nature of the offense and the status of the victim in the preparation of a false environmental impact report and to obtain a summary and recommendations for amending the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992) to apply the research results for further analysis to identify legal measures to amend the law appropriately. This study was documentary research, which was conducted by exploring related laws.

The results of this study indicated that in the preparation of the environmental impact reports in Thailand, the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992) is a primary law that stipulated only penalties for those who do not submit the report, but did not impose any legal measures that impose penalties for those preparing a false environmental impact report and provisions on the status of a victim from the said preparation of a false environmental impact report by studying the legal measures related to falsehoods under the Criminal Code and the status of the victim under the Criminal Procedure Code to implement punishment measures.

Therefore, the study suggests that the penalties for those making false environmental impact reports should be amended based on the penalties under the Criminal Code, the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992), and the Ministerial Regulations are included in the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992) in order not to apply several laws to punish those who have committed offenses under the Enhancement and Conservation of

National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992), including the damage caused by the preparation of false environmental impact reports in the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992).

Keyword: Environmental Impact Report, Falsehood, Victim

บทนำ

สิ่งแวดล้อม หมายความว่าสิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีขอบเขตพื้นฐานรองรับการกำหนดนโยบายอำนาจหน้าที่ของรัฐเพื่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมตามการพัฒนาที่ยั่งยืน รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ กำหนดระบบจัดการ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดความสมดุล เป็นธรรมและยั่งยืน กำหนดระบบบริหารจัดการเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษและเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นกฎหมายปกครอง กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญาและเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ (Tassaneeyanont, 2006)

การให้คำนิยามของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” นั้นเป็นเรื่องยากเนื่องจากเป็นคำที่ทุกคนเข้าใจว่าหมายถึง สิ่งที่อยู่รอบ ๆ ตัวเรา แต่หากจะให้ระบุให้ชัดเจนว่า หมายถึงสิ่งใดบ้าง คงเป็นเรื่องยากที่จะระบุให้ชัดเจนได้ แม้แต่ปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ.1972 (Stockholm Declaration on Human Environment, 1972) (Saisunthorn, 2007) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในประเทศต่าง ๆ ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญในการวางแผนความคิด

และหลักการในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม ภายใต้การดูแลของสหประชาชาติ

ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ดังกล่าวนั้นเป็นความหมายที่กว้างขวางมาก กล่าวคือ เป็นคำที่มีลักษณะครอบคลุมไปในทุก ๆ ด้านทางธรรมชาติที่อยู่รอบ ๆ ตัวมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีชีวิตหรือเป็นสิ่งที่ไม่มีชีวิต เช่น สัตว์ พืช วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี หรือแม้แต่อากาศ แสง สี เสียงต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ก็ถือเป็นสิ่งแวดล้อมแทบทั้งสิ้น ซึ่งหากว่าถ้าสิ่งแวดล้อมด้านใดด้านหนึ่งถูกทำลายไปแล้วก็จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้านอื่น ๆ ด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น หากสิ่งแวดล้อมป่าไม้ถูกทำลายไปโดยการตัดไม้ทำลายป่า ซึ่งนำไปเหล่านี้นมาดัดแปลงเป็นเฟอร์นิเจอร์ต่าง ๆ สิ่งแวดล้อมป่าไม้ถูกทำลายไปจึงมีผลกระทบต่อน้ำ ซึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำที่มีความสำคัญต่อมนุษย์ด้วย (Bunmana, 2012)

ในการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติโดยส่วนมากมันเป็นไปในทางนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เพื่อประโยชน์อุปโภคและบริโภคแต่เพียงฝ่ายเดียว เช่นการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ต้องนำพื้นดินที่อาจเป็นที่ที่อุดมสมบูรณ์ ซึ่งอาจต้องรื้อล้างพื้นที่อยู่อาศัยของสัตว์อื่น และใช้น้ำ โดยอาจมีการสร้างแหล่งกักเก็บน้ำอันอาจส่งผลกระทบต่อเส้นทางน้ำหรือสิ่งมีชีวิตที่อาศัยแหล่งน้ำนั้นในการดำรงชีวิตได้หรือกิจกรรมระดับรัฐ

หรือการก่อสร้างขนาดใหญ่เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่นการสร้างเขื่อน การทำเหมืองแร่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมค่อนข้างมาก

เมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นทำให้เกิดการตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมเริ่มถูกนำมาเป็นปัจจัยหนึ่งในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ รวมถึงการวางแผน และการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ภายใต้แนวคิดที่ต้องการก่อให้เกิดประโยชน์ตามต้องการอย่างสูงสุดและเกิดผลเสียน้อยที่สุด อันเป็นจุดเริ่มต้นของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Kongvanich, 2015)

หลักการเบื้องต้นที่จะช่วยในเรื่องของการเตือนภัยก่อนที่ปัญหาจะเกิด คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เป็นหลักการการป้องกันล่วงหน้า หมายถึง การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสุขภาพหรือความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางลพ รวมทั้งความเสี่ยงที่จะมีผลต่อสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและการเปลี่ยนแปลง ที่จะเกิดขึ้นต่อธรรมชาติ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอาจนิยามได้ว่าเป็น “กระบวนการเพื่อการบ่งชี้ทำนาย ประเมิน และบรรเทาผลกระทบทางชีวกายภาพ สังคม และผลกระทบที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่มีต่อข้อเสนอการพัฒนาใด ๆ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจให้ดำเนินการได้” วัตถุประสงค์ของการประเมินก็เพื่อให้เป็นการประกันได้ว่า ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้พิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบของโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อม ก่อนทำการอนุมัติให้ดำเนินโครงการที่มีผู้ขออนุญาตดำเนินการ

ได้มีวัตถุประสงค์ของการประเมินก็เพื่อให้เป็นการประกันได้ว่า ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้พิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบของโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อม ก่อนทำการอนุมัติให้ดำเนินโครงการที่มีผู้ขออนุญาตดำเนินการได้

หลักการป้องกันล่วงหน้าเป็นมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายอันอาจจะเกิดขึ้นและสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้โดยเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นจะต้องดำเนินการควบคู่กันไปทั้งมาตรการในการป้องกันและการแก้ไขปัญหาทั้งนี้เนื่องจากว่าสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายไปแล้วนั้น เป็นการยากที่จะแก้ไขให้กลับคืนดังเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมได้ เนื่องจากต้องใช้เวลาและทรัพยากรต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก หลักการป้องกันล่วงหน้านี้ได้ถูกกำหนดไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศไว้หลายฉบับและได้พัฒนาไปสู่หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎหมายภายในประเทศ เช่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการจัดทำแผนและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของไทยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ได้บัญญัติหลักการในเรื่องดังกล่าวไว้ในหลายส่วน (Sinthipon, 2004) แต่เนื่องจากโครงสร้างทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยมีลักษณะแยกส่วนดังที่กล่าวแล้ว ดังนั้น จึงควรที่จะได้นำหลักการของการป้องกันล่วงหน้าดังที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้นี้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ให้ทั่วถึง ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยอันตราย พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อบูรณาการหลักการของการป้องกันล่วงหน้า อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของชาติอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยให้กลไกของกฎหมายในเรื่องมาตรการป้องกันนี้สามารถดำเนินการได้อย่างบูรณาการทั้งระบบและมีประสิทธิภาพ

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อป้องกันผลกระทบต่องสิ่งแวดล้อมโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตให้มีการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆจะนำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการตัดสินใจอนุญาตหรือไม่อนุญาต

ตามพระราชบัญญัติบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง ได้ให้ความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า กระบวนการศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ผลการศึกษาเรียกว่า “รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” และพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในหลักการแล้ว Environmental Impact Assessment: EIA และ Environmental Health Impact Assessment: EHIA คือการใช้หลักวิชาการในการศึกษาเพื่อทำนายหรือคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดจากการดำเนินโครงการทั้งทางบวกและทางลบ โดยศึกษาผลกระทบในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่และสุขภาพของประชาชน เพื่อจะได้หาทางป้องกันผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถฟื้นคืนกลับมาได้อย่างมีประโยชน์ มีประสิทธิภาพสูงสุด และคุ้มค่าที่สุด ที่สำคัญรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพยังใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าสมควรที่จะดำเนินโครงการนั้น ๆ หรือไม่

เป็นที่ทราบกันดีว่าปัญหาหนึ่งที่มักเกิดขึ้นในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านในพื้นที่ก็คือการศึกษารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และการศึกษารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment: EHIA) มักมีเสียงสะท้อนจากชาวบ้านถึงความไม่ชอบมาพากลในการจัดทำรายงานผลการศึกษาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาการ

รวบรัดขั้นตอน ปัญหาการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รวมถึงข้อมูลและผลการศึกษาที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง อันนำไปสู่รายงาน EIA-EHIA ที่เป็นเท็จ จะต้องทำการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางแก้ไขที่ถูกต้องเหมาะสม อาทิ ปัญหาในการลงโทษผู้ที่ดำเนินการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จ เนื่องจากเมื่อเป็นการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จ ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้มีการระบุโทษสำหรับผู้ดำเนินการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จว่าใครบ้างต้องโทษลงโทษหากเล่มรายงานนั้นเป็นรายงานเท็จ ซึ่งในบทลงโทษดังกล่าวถูกระบุไว้ใน กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งหากพิจารณาจากบทลงโทษแล้วนั้นเป็นการลงโทษที่ทำเพียงการเพิกถอนใบอนุญาต แต่ไม่ได้มีการโทษที่เหมาะสมกับความผิด และปัญหาในการเป็นผู้เสียหายที่เกิดจากการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จ ดังนั้นเมื่อมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จแล้วนั้นย่อมมีผู้เสียหายตามมา

ในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นต่อการดำเนินการก่อสร้าง แต่เมื่อมองถึงความจำเป็นที่จะก่อสร้างโครงการในพื้นที่ชุมชน ซึ่งผลกระทบที่ตามนั้นคือปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม ประชาชนจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของเจ้าของโครงการ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข ข้อบังคับ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริม

และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นการคาดคะเน ทำนายปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น เพื่อระบุสภาพของโครงสร้างตึกหรืออาคารที่ดำเนินการก่อสร้างว่าโครงการนั้นมีการก่อสร้างในรูปแบบใด และนำเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นชอบในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้ที่ดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ตามหน้าที่แล้วต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่ต้องตรงกับพื้นที่ในข้อเท็จจริงของโครงการ ซึ่งในบางเล่มรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมักเป็นการจัดทำเล่มรายงานที่ข้อเท็จจริงไม่ตรงกับสภาพของพื้นที่จริง เมื่อรายละเอียดของรายงานที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ทำให้รายงานฉบับนั้นเป็นการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเท็จ เมื่อรายงานฉบับดังกล่าวรายงานที่เป็นเท็จแล้วการลงโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้มีการระบุโทษของผู้ที่จัดทำรายงานอันเป็นเท็จไว้ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เพียงแต่กำหนดโทษไว้ในกฎกระทรวงและอ้างอิงการลงโทษตามกฎหมายอาญา ซึ่งหากมีการอ้างอิงการลงโทษที่กฎหมายหลายฉบับอาจส่งผลให้การดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิดล่าช้าออกไป

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดว่าให้ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการตามมาตรา 48 โดยบทบัญญัติตามมาตรา 48 ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และ

เงื่อนไขในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่ไม่ระบุในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ว่าจะมีผลเป็นเช่นไรหากรายงานที่ถูกจัดทำขึ้นแล้วไม่มีรายละเอียดที่ตรงกับสภาพพื้นที่ตามข้อเท็จจริงและในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังได้ระบุโทษไว้เพียงผู้ที่ไม่ดำเนินการนำส่งรายงานในมาตรา 101/2 ได้บัญญัติว่า “ผู้ดำเนินการขออนุญาตผู้ใดไม่นำส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 51/5 วรรคหนึ่งต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท”

กล่าวโดยสรุป ประเด็นปัญหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนรูปแบบและความเหมาะสมของบทลงโทษสำหรับบุคคลที่ดำเนินการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมถึงกำหนดความเป็นผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบเกิดจากการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จ เพื่อผู้ที่ได้รับความเสียหายที่แท้จริงจะเป็นผู้ได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นเท็จ
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นเท็จ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ฐานความผิดและความเป็นผู้เสียหายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นเท็จ

4. เพื่อให้ได้มาซึ่งบทสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มีขอบเขตของการศึกษาโดยมุ่งศึกษาถึงความเป็นมาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับเนื้อหาของตัวบทกฎหมาย บทลงโทษทั้งทางอาญาและทางปกครองและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอาทิพระราชบัญญัติบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประมวลกฎหมายอาญา และกฎกระทรวงประกาศกระทรวง รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการวิจัยนี้

กรอบแนวคิดของการวิจัย

ความผิดฐานจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นเท็จไม่มีบัญญัติฐานความผิดทางอาญาไว้ในกฎหมาย จึงก่อให้เกิดปัญหาทำให้ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมขาดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย เพราะถ้าจัดทำรายงานอันเป็นเท็จคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตของผู้ได้รับใบอนุญาตได้เท่านั้น จึงก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ว่าจ้างหรือเจ้าของโครงการ ดังนั้น ถ้ามีการกำหนดฐานความผิดในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นเท็จไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็จะทำให้ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ของการศึกษามากกว่าที่จะมุ่งแต่ประโยชน์ค่าตอบแทน

ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการศึกษาค้นคว้าของวิจัยฉบับนี้ ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าจากกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตำรากฎหมาย บทความรายงานวิจัย เอกสารทางวิชาการ หนังสือสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จากห้องสมุดสถาบันต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ วิจัย เปรียบเทียบให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและแนวทางในการ แก้ไขปัญหา

สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

ในงานวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยได้สรุปผลการวิจัย และอภิปรายผลการวิจัย ดังนี้

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในต่างประเทศเริ่มกำเนิดที่สหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1969 ได้มีกฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อม (The National Environmental Policy Act: NEPA) หลังจากนั้นระบบการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมจึงแพร่กระจายมาทางยุโรปตะวันตก จวบจนปัจจุบันหลายประเทศได้นำวิธีดังกล่าว ไปใช้ เพื่อรักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมไม่ให้สูญเสีย จากสาเหตุที่มีการพัฒนาต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย (Sawangchaeng, 1999) และในการประชุม Earth Summit ที่จัดขึ้นที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศ บราซิล เมื่อปี พ.ศ. 2535 ได้มีการกล่าวถึงรายงาน วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในหลักการ ริโอ เดอ จาเนโร ข้อ 17 (Chulasai, 2004) ว่า “การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือ ของประเทศไทยในการดำเนินการสำหรับกิจกรรม หรือโครงการที่อาจมีผลกระทบด้านลบอย่างมีนัย

สำคัญต่อสภาพแวดล้อมและขึ้นอยู่กับการตัดสินใจ ของเจ้าหน้าที่ประเทศนั้น ๆ”

ตั้งแต่มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วย สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (UN Conference on the Human Environment) ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ประเทศไทยก็ได้มีการเปลี่ยนแปลง นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการตราพระราช บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ขึ้น โดยได้มีการบัญญัติการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในการตราพระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าวเป็นครั้งแรก ต่อมาเมื่อระบบการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้มีการพัฒนาขึ้นอย่าง ต่อเนื่องนั้น ในปี พ.ศ. 2535 โดยได้วางหลักเกณฑ์ ไว้ในส่วนที่ 4 ว่าด้วย การจัดทำรายงานการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรา 46-51/7 ซึ่งได้ กำหนดหลักการใหม่ในการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมและกำหนดความหมายของการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ และให้มี คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผล กระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.) เพื่อทำหน้าที่พิจารณา รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้อง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขา วิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและจะต้องมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจอนุญาตในกิจการอันเป็นสาระสำคัญ สำหรับการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการ ดำเนินการนั้นตามกฎหมายร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.)

ในการจัดทำรายงานรายงานผลกระทบ สิ่งแวดล้อมนั้นเจ้าของโครงการจะต้องดำเนินการ ว่าจ้างนิติบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตจากสำนักงาน นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ให้เป็นผู้ที่มีสิทธิจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลังจากที่ได้จัดทำรายงานเสร็จเรียบร้อยแล้วเจ้าของโครงการหรือผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าของโครงการกรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 47 วรรคสาม และโครงการที่ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการตามมาตรา 48 วรรคหนึ่งจะต้องนำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้ไปยื่นต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ออกใบอนุญาตสำหรับการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมและประกอบกิจกรรมโรงงานอุตสาหกรรมกรมทรัพยากรธรณีเป็นผู้ออกประทานบัตรสำหรับโครงการเหมืองแร่ เป็นต้น

เมื่อมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสร็จเรียบร้อยแล้วเจ้าของโครงการหรือผู้ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าของโครงการจะต้องเสนอรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้ให้กับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตรวจสอบความถูกต้องเบื้องต้นของรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวก่อนเมื่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอมาเสร็จเรียบร้อยแล้วให้นำรายงานดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าวก่อนที่จะออกใบอนุญาต ในกรณี

ที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่เห็นชอบด้วยกับรายงานดังกล่าว หน่วยงานผู้อนุญาตจะออกใบอนุญาตไม่ได้จนกว่าจะมีการแก้ไขรายงานดังกล่าวจนคณะกรรมการผู้ชำนาญการมีความเห็นชอบแล้ว

คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.) นั้นต้องเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 48 วรรคห้าแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า “การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามวรรคสี่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย” สำหรับคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมาย ก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ โดยให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการแต่ละคณะประกอบด้วย

อภิปรายผลการวิจัย

การอภิปรายผลการวิจัยในครั้งนี้เป็นการนำผลการวิจัยที่ค้นพบทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นเท็จ ดังนั้นปัญหาของการไม่ได้ระบุโทษที่กระทำความผิดจากการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จไว้ใน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และปัญหาของการไม่ได้ระบุความเป็นผู้เสียหายที่เกิดจากการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จ โดยสามารถแยกประเด็นปัญหาที่วิเคราะห์ได้ดังนี้

1. ปัญหาในเรื่องความเป็นเท็จตามประมวลกฎหมายอาญา หากพิจารณาถึงความเป็นเท็จที่เป็นกฎหมายกลางที่ใช้ในการดำเนินการลงโทษของประเทศไทยนั้นได้บัญญัติถึงบทลงโทษเกี่ยวกับความเท็จไว้ 3 มาตรา ประกอบไปด้วย มาตรา 137 มาตรา 262 และมาตรา 267 โดยทั้ง 3 มาตรานั้นเป็นหลักการของการลงโทษที่เกี่ยวข้องกับความเป็นเท็จทั้งสิ้น ในมาตรา 137 เป็นความผิดเกี่ยวกับแจ้งข้อความที่เป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน โดยบทกฎหมายนั้นบัญญัติว่า “ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” (Na Nakorn, 2010) เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายข้างต้นหากพิจารณาถึงความเป็นเท็จในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ถ้าหากข้อมูล หรือ ข้อความที่จดแจ้งลงไปในงานเป็นข้อความที่ผลของข้อเท็จจริงนั้นเป็นข้อมูลที่ตรงกับพื้นที่จริงในการดำเนินโครงการ ชาวบ้านในชุมชนก็จะไม่ได้รับผลจากการดำเนินโครงการ ดังกล่าวจึงไม่มีการร้องเรียนให้ตรวจสอบเล่มรายงานที่ผ่านการอนุมัติจากผู้มีอำนาจเกิดขึ้น แต่มีการจัดทำรายงานที่มีการระบุข้อมูลข้อเท็จจริงในพื้นที่ไม่ตรงกับพื้นที่จริงที่มีการดำเนินโครงการ ดังเช่นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่รายงานการประเมิน

ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.) ต่อมาพบว่าในเล่มรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นระบุว่า “ทะเลที่เป็นบริเวณที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ทิ้งขี้เถ้าถ่านหินเป็นแนวหินโสโครก ซึ่งการทิ้งเถ้าถ่านดังกล่าวจึงไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ข้อเท็จจริงในพื้นที่พบว่าบริเวณดังกล่าวเป็นแนวปะการังน้ำตื้น” ไม่ได้เป็นแนวหินโสโครกตามที่ระบุไว้ในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หากพิจารณาความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 แล้วรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จึงเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จ หรือที่เรียกกันว่า “อีไอเอเท็จ” หรือ “อีไอเอปลอม” สาเหตุที่รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด จ.ประจวบคีรีขันธ์ นั้นเป็นเท็จเนื่องจากการดำเนินการจัดทำเล่มรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ระบุข้อความไม่ได้ตรงกับข้อเท็จจริงปัจจุบันในพื้นที่ และส่งผลกระทบถึงชาวบ้านพื้นที่ที่เป็นผู้เสียหาย จึงมีการเรียกร้องให้ตรวจสอบเล่มรายงานฉบับขึ้นมามีรายละเอียดที่ได้ระบุในรายงานนั้นตรงกับข้อเท็จจริงในพื้นที่หรือไม่ และปรากฏว่ารายงานนั้นพบรายละเอียดที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในพื้นที่

ประมวลกฎหมายอาญาในมาตรา 267 เรื่องการแจ้งให้เจ้าพนักงานนั้นจดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารมหาชนหรือเอกสารราชการ ดังนั้นเมื่อตีความคำว่า “เอกสารมหาชน” ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 2575/2552 เอกสารใดจะเป็นเอกสารมหาชนหาได้ถือเอาแต่การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่ของตนไม่

แต่ข้อความในเอกสารนั้นต้องพาดพิงถึงประชาชนในทางใดทางหนึ่ง ทั้งต้องกระทำขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากเอกสารนั้นได้เมื่อพิจารณาถึงความเป็นเอกสารมหาชนตามคำพิพากษาศาลฎีกาข้างต้นแล้ว รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นจึงถือเป็นเอกสารมหาชนเนื่องจากเป็นเอกสารที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในเอกสารนั้นเพราะถ้าหากพื้นที่ดำเนินโครงการนั้นเมื่อมีการดำเนินโครงการไปแล้วเกิดปัญหาทั้งในชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมรอบข้างชุมชน ดังนั้นเพื่อยืนยันข้อมูลข้อเท็จจริงในพื้นที่ก่อนที่เริ่มดำเนินโครงการในพื้นที่นั้น ๆ ว่า ในพื้นที่ที่เริ่มดำเนินโครงการนั้นเป็นพื้นที่ที่หากเริ่มดำเนินโครงการไปแล้วนั้นจะไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ หรือสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดำเนินโครงการโดยข้อเท็จจริงที่ต้องรายงานนั้นต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ตรงกับพื้นที่ดำเนินโครงการเพื่อที่ประชาชนในพื้นที่ต้องรับทราบข้อมูลจริงในการดำเนินโครงการ ถ้าหากการรายงานนั้นไม่ตรงหรือไม่สัมพันธ์กับข้อเท็จจริงในพื้นที่ส่งผลทำให้ประชาชนในชุมชนนั้นได้รับความเดือดร้อนจากการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นรายงานเท็จ เพราะในการจัดรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญ

ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 162 เรื่องของการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานนั้น เจ้าพนักงานนั้นจดข้อความโดยรู้ว่าข้อความนั้นเป็นเท็จมีความผิดตามมาตรา 162 แต่ถ้าเจ้าพนักงานนั้นไม่รู้ถึงการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จนั้นก็ไม่ใช่ความผิดตามมาตรา 162 ซึ่งในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นถือเป็นรายงานที่ต้องมีการดำเนินการจัดแจ้งข้อความลงในเล่มรายงาน ข้อความที่ต้อง

จัดแจ้งนั้นเป็นข้อมูลของพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการ เช่น บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็น “ผู้ชำนาญการ ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม” จากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก่อน ซึ่งบริษัทเจ้าของโครงการบ้านจัดสรร หรือคอนโดก็จะต้องจ้างบุคคล หรือบริษัทซึ่งได้รับอนุญาตเหล่านี้ให้เป็นคนจัดทำในการดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น จะมีตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เข้ามาร่วมด้วยเมื่อมีตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งตัวแทนดังกล่าวถือเป็นตัวแทนของหน่วยงานรัฐ ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายของประมวลกฎหมายอาญามาตรา 1(16) ที่หมายความว่า “บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่” (Sansira, 2015) การเข้ามาส่วนร่วมจากตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ที่ถือว่าเป็นเจ้าพนักงาน ดังนั้นในการดำเนินการจัดทำเล่มรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดทำเล่มรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องมีการระบุข้อเท็จจริงในพื้นที่ลงไปเล่มรายงานซึ่งเล่มรายฉบับนั้นตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ย่อมมีส่วนรู้เห็นในข้อเท็จจริงที่ถูกระบุลงไปเล่มรายงานฉบับนั้นเมื่อมีการรู้ข้อเท็จจริงต่อมาเล่มรายงานนั้นถูก

เรียกร้องให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้งปรากฏว่า ข้อเท็จจริงในเล่มรายงานเป็นการรายงานข้อเท็จจริงที่ไม่ตรงกับพื้นที่ดำเนินโครงการ

2. การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการที่ต้องดำเนินการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 48 ว่าโครงการแบบใดบ้างที่ต้องดำเนินการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมและถ้าหากไม่ได้นำเสนอเล่มรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีโทษตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 101/2 ซึ่งตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้นไม่ได้ระบุโทษผู้ที่ทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จไว้ในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นั้นได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการจัดรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ชัดเจนแต่ไม่ได้มีข้อกำหนดที่ระบุเงื่อนไขที่ชัดเจนในเรื่องของความรับผิดที่กำหนดให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) และเจ้าของโครงการ ต้องรับผิดชอบต่อเล่มรายงานที่เป็นเท็จในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในบางเล่มและบางโครงการก็ยังไม่จัดทำรายงานตามที่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและ

รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้ เช่น โครงการถลุงเหล็ก สหวิริยาที่ได้มีการคัดค้านการทำ EIA เนื่องจาก EIA ได้ระบุว่าพื้นที่ที่รกร้าง ไม่ได้เป็นพื้นที่ป่าไม้ที่มีคุณค่าทางนิเวศวิทยาหรือคุณค่าทางเศรษฐกิจ แต่สภาพพื้นที่ข้อเท็จจริงระบุว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่ากระจุย และป่าเสม็ดขาว มีนกนานาชนิดอาศัยอยู่ มีลักษณะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทป่าพรุผสมป่าโกงกางที่ยังคงรักษาระบบนิเวศสามน้ำ เป็นพื้นที่รับน้ำในยามน้ำหลากและพื้นที่แห่งนี้อยู่ระหว่างการประกาศขึ้นทะเบียนให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งใหม่ของประเทศ ในเล่มรายงานดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าในโครงการดังกล่าวนี้ได้มีการดำเนินการจัดทำเล่มรายงานและระบุข้อเท็จจริงที่ไม่สัมพันธ์กับพื้นที่ข้อเท็จจริงเมื่อไม่สัมพันธ์กับพื้นที่ข้อเท็จจริงส่งผลให้การดำเนินโครงการล่าช้าออกไป

3. บทลงโทษผู้ที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จในมาตรการลงโทษตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การดำเนินการจัดทำเล่มรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นส่วนใหญ่มักเป็นการดำเนินการจัดทำโดยนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดทำรายงานได้รับการว่าจ้างจากเจ้าของโครงการเพื่อจัดทำเล่มรายงาน แต่ในการดำเนินการจัดทำเล่มรายงานของนิติบุคคลนั้นเป็นการจัดทำรายงานที่เป็นเท็จ ซึ่งตามกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ ได้ระบุบทลงโทษสำหรับผู้ที่ได้รับใบอนุญาตดำเนินการจัดทำเล่มรายงานที่เป็นรายงานเท็จไว้ 2 ระดับ คือการสั่งพักใบอนุญาต และการสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งบทลงโทษที่กล่าวมานั้น

เป็นบทลงโทษที่ไม่เหมาะสมที่จะนำมาลงโทษกับนิติบุคคล เนื่องจากนิติบุคคลที่ดำเนินการจัดทำเล่มรายงานนั้น เป็นการแสดงออกโดยบุคคลธรรมดา หากการจัดทำเล่มรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเท็จนั้นส่งผลร้ายแรงต่อสังคมและต่อประชาชนในพื้นที่ซึ่งยากต่อการแก้ไข ปัญหาที่ตามมาภายหลัง เพราะนิติบุคคลนั่นเองมีบทบาทอย่างมากที่จะดำเนินการก่ออาชญากรรมโดยส่วนใหญ่แล้วในการดำเนินการจัดทำเล่มรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นมักเป็นการดำเนินการโดยนิติบุคคลเมื่อเป็นนิติบุคคล ดังนั้นการดำเนินกับนิติบุคคลที่กระทำความผิดนั้นอาจจะทำได้อย่างไม่ประสิทธิผลมากนัก ถ้าหากจะนำโทษทางกฎหมายอาญามาลงโทษผู้ที่กระทำความผิดนั้น ส่วนมากเป็นการนำโทษปรับและริบทรัพย์มาดำเนินการลงโทษ ซึ่งในโทษจำคุกก็ยังไม่สามารถนำมาดำเนินการลงโทษกับนิติบุคคลได้ เพราะนิติบุคคลนั้นไม่มีตัวตน การแสดงเจตนาที่จะดำเนินการต้องแสดงเจตนาผ่านบุคคลที่เป็นผู้กระทำการแทนนิติบุคคล ถ้าหากนำการลงโทษที่ลงกับบุคคลธรรมดาบังคับใช้คงเป็นทำได้เพียงการลงโทษปรับ ซึ่งตัวนิติบุคคลเองนั้นมีทรัพย์สินมากพอหากดำเนินการลงโทษปรับนั้นอาจไม่ได้ผลหรือยับยั้งการกระทำความผิดของนิติบุคคลได้

4. ปัญหาความเป็นผู้เสียหายในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จ การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นซึ่งเล่มรายงานนั้นมีทั้งเล่มที่เป็นจริงนำเสนอข้อเท็จจริงกับสภาพจริงในพื้นที่และมีบางเล่มที่เล่มรายงานนั้นเป็นเท็จ หากเล่มรายงานที่เป็นเท็จนั้นความเสียหายที่สามารถเห็นได้ชัดเจนเมื่อเล่มรายงานนั้นมีปัญหาคือ ประชาชน

ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบกับโครงการ เพราะส่วนมากแล้วในเล่มรายงานที่เป็นเท็จนั้นจะถูกร้องเรียนมาจากประชาชนในพื้นที่เป็นอันดับแรก เนื่องจากเป็นบุคคลที่รับรู้และรับทราบสภาพแวดล้อมพื้นที่ดำเนินโครงการได้เป็นอย่างดี ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นได้ระบุความเป็นผู้เสียหายในมาตรา 2(4) “ผู้เสียหาย หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4,5 และ 6” ทั้งนี้เมื่อเล่มรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นรายงานที่เป็นรายงานที่เป็นเท็จก็ย่อมส่งผลให้ผู้เสียหายตามมา เช่น ผู้ว่าจ้างให้มีการจัดทำเล่มรายงาน, สำนักงานนโยบายและแผนคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ผู้ประกอบการ (เจ้าของโครงการ), ประชาชนในพื้นที่ที่เกี่ยวกับการดำเนินโครงการ

ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาจากการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จ จากผลการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรต้องการมีปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

1. เห็นควรเพิ่มมาตรการการลงโทษสำหรับผู้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จโดยอ้างอิงบทลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเป็นการปรับบทลงโทษที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน เพื่อส่งผลให้ผู้ประกอบการ ประกอบกิจการด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ เพราะตนอาจต้องได้รับ

ผลร้ายในการประกอบกิจการด้วยความประมาทเลินเล่อของตนย่อมเป็นการคุ้มครองและทำให้สาธารณชนได้รับความปลอดภัยเกี่ยวกับชีวิตมากยิ่งขึ้นในอนาคต เช่นการเพิ่มมาตรการการลงโทษสำหรับบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีหน้าที่หรือได้รับอนุญาตให้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จ โดยเพิ่มเป็นบทลงโทษที่หมวดเฉพาะบทลงโทษให้มีการลงโทษที่เป็นโทษปรับพิจารณาเป็นเป็นอัตราโทษรายวันสำหรับบุคคลธรรมดาที่ทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเท็จ เพิ่มโทษจำคุกโดยไม่มีการรอลงอาญาหากสิ่งแวดล้อมได้รับผลกระทบและเสียหายมากส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ดำเนินโครงการ และเพิ่มโทษปรับสำหรับนิติบุคคล หรือองค์กร ที่มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ในการที่จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นส่งผลกระทบโดยตรงที่ร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ดำเนินโครงการ โดยโทษปรับต้องเป็นโทษที่สูงขึ้นมากกว่ากรณีของบุคคลธรรมดา ให้พิจารณาโทษปรับตามมูลค่าของความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมนั้น โดยเป็นการให้อำนาจของผู้พิพากษากำหนดได้ไม่เกินสามเท่าของค่าเสียหาย เนื่องจากนิติบุคคลนั้นมีฐานะทางเศรษฐกิจ สภาพคล่องทางการเงินที่ดีกว่าบุคคลธรรมดา เพื่อที่นิติบุคคลที่กระทำความผิดนั้นจะไม่หลุดพ้นความผิดของตน

2. เห็นควรเพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อสะดวกต่อการลงปรับบทลงโทษผู้ที่กระทำความผิดสำหรับผู้ใช้กฎหมายและเพื่อความถูกต้องชัดเจนในการลงโทษ เช่น

ให้ระบุเพิ่มเติมว่า หากดำเนินการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการจัดทำรายงานนั้นไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและไม่ระบุรายละเอียดที่ตรงกับข้อเท็จจริงพื้นที่ดำเนินโครงการก่อนและให้ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้าตรวจสอบพื้นที่ดำเนินโครงการว่าพื้นที่ดำเนินโครงการพบข้อเท็จจริงที่ตรงตามแจ้งกับเล่มรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่

3. เห็นควรมาตรการจากกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 สำหรับผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จ ที่มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานตามกฎหมายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และให้บทลงโทษมาระบุไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เนื่องจากบทลงโทษในแบบเดิมนั้นมีแต่เฉพาะเรื่องของการเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งเป็นอำนาจสำนักงานโยธาและแผนที่เป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมีการจัดการประชุมผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเพียงไม่กี่ครั้งต่อปี ดังนั้นควรปรับมาตรการที่เข้มงวดในการตรวจสอบเพิ่มมากขึ้น เช่นเสนอให้มีการจัดประชุมในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยเป็นการพิจารณาที่เป็นรายงวด รวมถึงให้มีการดำเนินการลงพื้นที่ตรวจสอบในพื้นที่ดำเนินโครงการ ซึ่งในการลงพื้นที่ตรวจสอบนั้นอาจเป็นมอบหมายให้สำนักงานโยธาสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดเป็นบุคคลที่ลงพื้นที่ตรวจสอบในพื้นที่ที่ดำเนินโครงการเมื่อผ่านขั้นตอนการดำเนินการพิจารณา

จากสำนักงานนโยบายสิ่งแวดล้อมแล้วให้ดำเนินการส่งเล่มรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้ามาที่ส่วนกลางเพื่อที่จะดำเนินการให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจัดวาระการประชุมพิจารณาในเล่มรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อไป

4. เห็นควรระบุความเป็นผู้เสียหายที่เกิดจากการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จที่ชัดเจน ลงไปใบ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ว่า “การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จให้ถือว่าบุคคลดังต่อไปนี้ผู้เสียหาย เจ้าของโครงการ สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แห่งชาติ ผู้ประกอบการที่ดำเนินการจัดทำเล่มรายงาน และประชาชนในพื้นที่ดำเนินโครงการที่ได้รับผลกระทบ” เพื่อในการดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย หรือดำเนินการฟ้องร้องคดี ผู้ที่ใช้กฎหมายจะได้ไม่เกิดความสับสน ดังนั้นในความเป็นผู้เสียหายในประเด็นนี้ซึ่งเป็นคนละประเด็นกับมาตรา 96 ที่เป็นหลักกฎหมายเด็ดขาดที่กำหนดความรับผิดชอบให้ผู้ประกอบการโรงงานที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นผู้มีภาระการพิสูจน์ แต่ในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จนั้นยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรง จึงต้องวิเคราะห์ถึงความเป็นผู้เสียหาย

REFERENCES

- Sinthipong, U. (2013). *Environmental Law*. Bangkok: Winyuchon. (In Thai)
- Chulaasai, B. (2004). *Aesthetic Environmental Impact Analysis*. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (In Thai)
- Sai Sunthorn, J. (2007). *International Environmental Law Protection and conservation of the marine environment*, 2nd edition. Bangkok: Winyuchon Publishing House. (In Thai)
- Sawangchaeng, K. (1999). *Basic Environmental Impact Assessment*. 2nd edition. Bangkok: Thai Wattana Phanich Printing House. (In Thai)
- Na Nakorn, K. (2010). *Criminal law, offense sector*, 10th edition. Bangkok: Winyuchon Publishing House (In Thai)
- Tassaneeyanont, P. (2006). *Law on the Protection and Conservation of Natural Resources*. *Environmental Journal* 3.(47-59). (In Thai)
- Kongvanich, P. (2015). *Comparing Thai and Foregin Legal Measures for Screening in the Environmental Impact Assessmeent Process*. Thesis Thammasat University. Bangkok. (In Thai)
- Bunmana, P. (2012). *Legal Problems and Obstacles on Remedy for Injured According to Judiacy Decision and Sanction for Environmental Case*. Thesis Sripatum University Chonburi Campus. (In Thai)