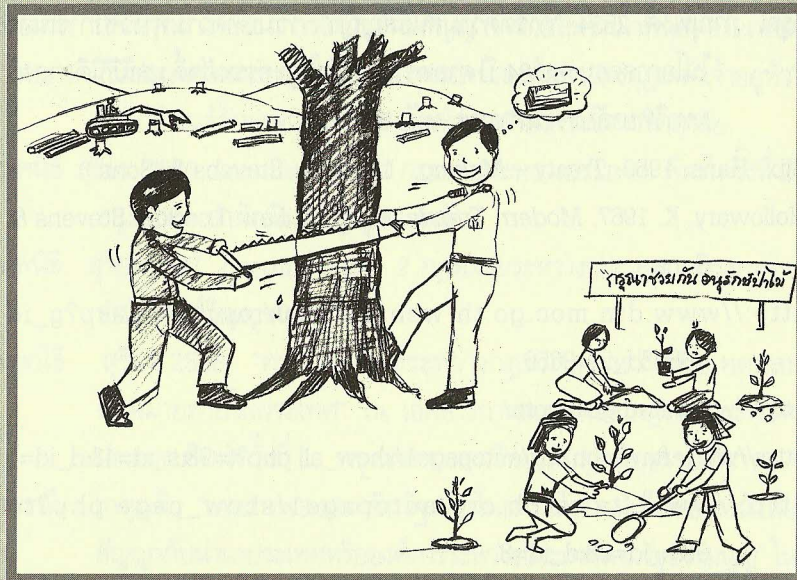


ปัญหาและแนวทางแก้ไข พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹

ผศ. สมชาย ปรีชาศิลปกุล*



ภาพโดย: น.ส. วลีพร พาลีคราม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน โดยเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการจัดการบำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านของการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง และมีการนำเอาหลักการใหม่ๆ มาบัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ สภาพปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไป และมีแนวโน้มว่าปัญหาและความขัดแย้งอันมีสาเหตุมาจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะขยายตัวมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏให้เห็นจากความขัดแย้งเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการเหมืองแร่เวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ โครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี เป็นต้น

นอกจากนี้ ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติรับรองการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹บทสรุปจากงานวิจัยของ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, บทสำรวจ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ: อูษาการพิมพ์, 2547) ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

แบบมีส่วนร่วม ที่เปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางทั้งในด้านของผู้มีส่วนร่วมและระดับของการมีส่วนร่วม ก็ทำให้เห็นข้อจำกัดของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกตรขึ้นในช่วงระยะเวลาที่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงอยู่ภายใต้กรอบคิดของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบเดิม

จากที่กล่าวมาเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สามารถพิจารณาถึงสภาพปัญหาได้ใน 2 ประเด็นสำคัญ คือ ประการแรก เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากข้อจำกัดของหลักการและบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเอง ประการที่สอง เป็นข้อจำกัดเมื่อพิจารณาจากหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ก. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากข้อจำกัดของหลักการและบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้กำหนดกระบวนการ/กลไกในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งในขั้นตอนก่อนและหลังการเกิดขึ้นของปัญหาคือคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยผ่านองค์กรใน 2 รูปแบบ คือ องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและองค์กรรัฐ

- **องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ** แม้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะยอมรับบทบาทของประชาชนและองค์กรเอกชนในการมีส่วนร่วม แต่หากพิจารณาโดยละเอียดแล้ว การมีส่วนร่วมก็ค่อนข้างมีอยู่อย่างจำกัด ในส่วนของประชาชนก็มีสิทธิเฉพาะในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับการดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหายแม้จะได้มีการบัญญัติรับรองไว้แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอื่นๆ ทำให้การใช้สิทธิไม่สามารถเป็นไปได้อย่างสะดวก

ส่วนองค์กรเอกชน บทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมก็ถูกจำกัดไว้ทั้งระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือเฉพาะในกิจกรรมหรือโครงการที่เป็นการเผยแพร่ข้อมูล ประชาสัมพันธ์ช่วยเหลือหน่วยงานรัฐ และโอกาสในการ

เข้าถึงสิทธิต่างๆ ก็เป็นไปได้ยาก เช่น การได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อมก็มีเงื่อนไขมาก ทำให้องค์กรเอกชนบางกลุ่มเท่านั้นที่สามารถจะเข้าถึงสิทธิดังกล่าว

- **องค์กรภาครัฐ** ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรภาครัฐเป็นกลไกสำคัญต่อการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งในขั้นตอนก่อนการเกิดปัญหาคือสิ่งแวดล้อม เช่น การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม แผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และในขั้นตอนภายหลังเกิดปัญหาคือสิ่งแวดล้อม เช่น การประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ การดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหาย เป็นต้น แต่จากการพิจารณาถึงสภาพปัญหายังคงเกิดขึ้น พบว่ากลไกการทำงานขององค์กรภาครัฐตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในหลายเหตุการณ์ไม่มีการนำเอามาตรการที่กฎหมายได้ให้อำนาจไปใช้บังคับ เช่น แม้จะเป็นพื้นที่ที่มีการแพร่กระจายของมลพิษก็ไม่มี การประกาศเป็นพื้นที่ควบคุมมลพิษแต่อย่างใด รวมถึงไม่มีการดำเนินคดีทางกฎหมายกับผู้ก่อความเสียหาย

ส่วนหนึ่งของปัญหานี้สืบเนื่องมาจาก การจัดโครงสร้างขององค์กรด้านสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดด้านสิ่งแวดล้อม จะประกอบไปด้วยบุคคลจากข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำและผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้การปฏิบัติงานอาจอยู่ภายใต้อิทธิพลและแนวนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ก็ไม่ได้มีอำนาจเด็ดขาด หากเป็นองค์กรทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนราชการต่างๆ ความเข้มแข็งของคณะกรรมการชุดนี้จึงขึ้นอยู่กับให้ความสำคัญของข้าราชการการเมืองในรัฐบาลแต่ละชุด

บ.สภาพปัญหาเนื่องจากข้อจำกัดของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พบว่า มีประเด็นที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- **ลักษณะของผู้มีส่วนร่วม** ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้รับการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางทั้งบุคคล ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม แต่สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้รับการรับรองไว้เฉพาะสิทธิของบุคคลเท่านั้น ส่วนชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ ลักษณะของผู้มีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงแคบกว่าที่ได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะได้บัญญัติรับรองบทบาทขององค์กรเอกชนเอาไว้ แต่บทบาทขององค์กรเอกชนก็มีค่อนข้างจำกัดและเป็นบทบาทไปในทิศทางที่ส่งเสริมกิจกรรมหรือโครงการของรัฐมากกว่า

- **ระดับของการมีส่วนร่วม** นอกจากการยอมรับผู้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้รับการมีส่วนร่วมไว้ในหลายระดับ ทั้งระดับของการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจง การมีส่วนร่วมในระดับของการตัดสินใจ เช่น บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์ และการดำเนินคดีกับองค์กรของรัฐได้รับผิดจากการกระทำของตน แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะมีเพียงการบัญญัติรับรองสิทธิเฉพาะในด้านของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเท่านั้นและก็ยังมีความชัดเจนเพียงพอ การใช้สิทธิยังคงต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายอื่น

สำหรับการดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหาย แม้กฎหมายจะได้นำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาบังคับใช้ ทำให้โจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงเหตุจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อความเสียหาย แต่การฟ้องคดีก็ต้องเป็นไปภายใต้

หลักกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายลักษณะละเมิด กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งก็ยังคงมีข้อจำกัดในการดำเนินคดีอยู่ไม่น้อย ดังฝ่ายโจทก์ยังคงต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของจำเลยและความเสียหายว่าเป็นสิ่งที่เป็นผลสืบเนื่องกัน

ระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างมาก แต่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติรับรองไว้ การตัดสินใจเป็นการมีส่วนร่วมที่มีความสำคัญเพราะในหลายโครงการหรือกิจกรรมได้ถูกผลักดันและสนับสนุนจากทางภาครัฐ โดยที่ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงขึ้น เนื่องจากการตัดสินใจอยู่บนการพิจารณาผลประโยชน์จากสายตาและมุมมองของทางภาครัฐเพียงอย่างเดียว

ข้อเสนอแนะและแนวทางการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จากการพิจารณาถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายในการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีประเด็นที่เสนอเป็นกรอบในการพิจารณาเพื่อแก้ไขปรับปรุง ดังต่อไปนี้

ก. ลักษณะของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ประเด็นแรกที่มีความสำคัญซึ่งควรพิจารณา คือ ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมควรมีการปรับเปลี่ยนลักษณะของกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เนื่องจากในปัจจุบันบางประเทศได้มีความพยายามในการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยรวบรวมกฎหมายพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มาอยู่ในที่เดียว เพื่อความเป็นเอกภาพและความสะดวกด้วยการกำหนดบทบัญญัติที่สามารถใช้กับกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกด้าน อย่างไรก็ตาม การจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทยยังมีข้อจำกัดเนื่องจากฐานความรู้ ผู้เชี่ยวชาญและการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านสิ่งแวดล้อม

แวดล้อม ซึ่งอาจทำให้ต้องใช้ระยะเวลาอีกนานสำหรับการจัดทำประมวลกฎหมาย
สิ่งแวดล้อม จึงยังคงต้องอาศัยบทบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบพาดขวาง อัน
เป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ซึ่งจะแทรกตัวเข้าไปในการบังคับใช้
กฎหมายของหน่วยงานรัฐและการปฏิบัติตามของประชาชน ด้วยการกำหนด
เนื้อหาและบทบัญญัติในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แม้ว่าโดย
ผิวเผินอาจจะมีลักษณะกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบพาดขวาง คือกำหนดสิทธิและ
หน้าที่ในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า บทบัญญัติใน
หลายเรื่องก็มิได้มีอำนาจบังคับอย่างเด็ดขาดในตัวเอง หากต้องขึ้นอยู่กับการ
บังคับใช้กฎหมายอื่น เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสี
หาย ฯลฯ จากลักษณะดังกล่าวทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะ
เฉพาะของตนเองไปขึ้นอยู่กฏหมายอื่นๆ ซึ่งบัญญัติขึ้นสำหรับเหตุการณ์ทั่วไป
และอาจไม่สามารถใช้กับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มี
บทบัญญัติซึ่งสามารถแทรกตัวเข้าไปในการบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ในด้านที่เกี่ยว
กับสิ่งแวดล้อมโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กฏหมายอื่นทั้งหมด

ข. การมีส่วนร่วมขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ

ความไร้ประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติฉบับนี้ประการหนึ่ง ก็คือ การ
ที่หน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ไม่ได้ดำเนินการให้
เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย จึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม
อย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจพิจารณาได้ใน ลักษณะของผู้มีส่วนร่วมและระดับของการ
มีส่วนร่วม

โดยลักษณะของผู้มีส่วนร่วมต้องขยายออกให้สอดคล้องกับหลักการ
จัดการทรัพยากรธรรมชาติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งในระดับของ
ปัจเจกบุคคล ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรับรองการมีส่วนร่วมที่
เปิดกว้างขึ้นจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ในกรณี

ที่หน่วยงานรัฐเพิกเฉยหรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม นอกจากนี้ ควรส่งเสริมบทบาท
ขององค์กรเอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการฟ้องร้องคดีแก่ผู้ก่อความเสี

หาย
ในระดับของการมีส่วนร่วม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา
คุณภาพสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมขององค์กรที่มีใช้ภาครัฐ จะได้รับความสำคัญ
เพียงในด้านของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของโครงการหรือกิจกรรมที่จะมีผลกระทบ
ต่อสิ่งแวดล้อม อันเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่จำกัดอย่างมาก การพิจารณาถึง
การมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองท้องถิ่น ต้องขยายระดับการ
มีส่วนร่วมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในระดับของการแสดงความคิดเห็นและ
ระดับของการมีส่วนร่วมตัดสินใจต่อการดำเนินโครงการต่างๆ

ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สำหรับโครงการที่ผ่านการพิจารณา EIA
แล้ว ควรเปิดโอกาสให้องค์กรที่มีใช้ภาครัฐโดยเฉพาะในพื้นที่ที่จะมีการดำเนิน
โครงการและได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ มีส่วนในการตัดสินใจว่าจะ
อนุญาตให้มีการดำเนินโครงการหรือไม่ อันถือว่าเป็นสิทธิในการกำหนดแนวทาง
การพัฒนาด้วยตนเอง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการ
ตัดสินใจอนุญาตโครงการในขั้นตอนของท้องถิ่น รวมถึงการอำนาจในการสั่งระงับ
หรือเพิกถอนคำสั่งอนุญาตเมื่อเกิดการกระทำที่ละเมิดต่อเงื่อนไขในการอนุญาต
อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและกระบวนการใช้อำนาจขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างโปร่งใส จำเป็นต้องสร้างกระบวนการมีส่วน
ร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นควบคู่กันขึ้นมา เช่น การเปิดเผยข้อมูลต่อ
ประชาชนในท้องถิ่น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ค. องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้จัดตั้ง
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมาเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญทั้งในระดับ
นโยบาย การกำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการ ฯลฯ แม้จะไม่ได้มี
อำนาจบังคับบัญชาต่อหน่วยงานต่างๆ ของรัฐโดยตรง แต่ก็สามารถกล่าวได้ว่า คณะ
กรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในด้านสิ่งแวดล้อม

แต่เนื่องจากเงื่อนไขขององค์ประกอบในคณะกรรมการชุดนี้ที่ประกอบไปด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำและผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้การปฏิบัติงานขององค์การอาจต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือแนวโน้มนโยบายของรัฐบาล ความสำเร็จหรือล้มเหลวจึงเป็นไปตามความสนใจและการให้ความสำคัญของรัฐบาลแต่ละชุด

เพื่อให้เกิดองค์กรที่ทำหน้าที่โดยมีเป้าหมายและความสำคัญอยู่ที่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรค 2 ก็ได้กำหนดบทบาทขององค์กรนี้ไว้ในการทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อการศึกษาและการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรนี้ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้ก็ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจนปัจจุบันก็ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายในส่วนนี้ขึ้นมารองรับ จึงทำให้องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่เกิดขึ้นแต่อย่างใด จึงควรผลักดันให้เกิดองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม โดยมียุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ

- เป็นองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลจากฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจทำให้เกิดการแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรได้ กระบวนการคัดเลือกและถอดถอนบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งจึงต้องให้เกิดความเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์กรอิสระอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

- เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในด้านการวางนโยบายและกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม และต้องมีอำนาจบังคับเด็ดขาดเหนือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องทางด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ แม้ตามรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นต่อการจัดทำ EIA แต่หากการจัดตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการจัดตั้งองค์กรสูงสุดทางด้านสิ่งแวดล้อม การให้ความเห็นขององค์กรต้องมีผลต่อการอนุมัติหรือไม่อนุมัติโครงการในกรณีที่ผ่านความเห็นชอบจากองค์กรนี้

- องค์ประกอบขององค์กร ต้องประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความ

เชี่ยวชาญทางด้านสิ่งแวดล้อมและมาจากหลายส่วน การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งจึงต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนและสัดส่วนขององค์ประกอบต้องให้น้ำหนักกับองค์กรเอกชนและสถาบันการศึกษาที่มีการจัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญตามที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

ง. กองทุนสิ่งแวดล้อม

ในกรณีที่เกิดการแพร่กระจายของมลพิษ และส่งผลกระทบต่อทั้งชีวิตทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันยังไม่มีกลไกในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างทันท่วงทีและก็ไม่มีความหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ทำให้ในหลายเหตุการณ์นี้เป็นการแพร่กระจายมลพิษ จึงไม่มีการช่วยเหลือหรือแก้ไขกับผู้ที่ได้รับผลกระทบและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายไป

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แต่กองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้ก็ยังมีบทบาทจำกัดไว้เฉพาะในด้านของการส่งเสริมกิจการหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดน้ำเสียหรือของเสียเท่านั้น แต่ยังไม่ครอบคลุมออกมาถึงการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น อันเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ยังไม่ได้รับการตระหนักถึงมาก

จำเป็นที่จะต้องมีการสร้างองค์กรและกลไก เพื่อให้มีการจัดการกับปัญหาอย่างรวดเร็วเมื่อเกิดปัญหาขึ้น โดยภาระหน้าที่ที่สำคัญ 2 ด้าน คือ การฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และประการที่สอง การให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษ

1) การฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหาย กรณีที่มีการแพร่กระจายของมลพิษเกิดขึ้น กองทุนสิ่งแวดล้อมควรมีบทบาทในการสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลความเสียหาย การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่ปนเปื้อนมลพิษให้กลับสู่สภาวะตามปกติ การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุแพร่กระจายของมลพิษ ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันเมื่อเกิดการแพร่กระจายของมลพิษหน่วยงานต่างๆ เฉพาะอย่างยิ่งกับหน่วยงานรัฐยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ

นับตั้งแต่การจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่ที่เกิดเหตุ จำนวนและลักษณะของผู้เสียหาย มาตรการและกระบวนการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น ทำให้เหตุการณ์หลายเหตุการณ์ซึ่งควรจะได้รับ การแก้ไขอย่างทันท่วงทีเพื่อบรรเทาความเสียหายทั้งกับสภาพแวดล้อมและผู้คน กลับถูกปล่อยทิ้งไว้จนความเสียหายทวีความรุนแรงมากขึ้นจนยากจะแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพปกติ ดังกรณีการแพร่กระจายของสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ที่จังหวัดกาญจนบุรี ที่แม้จะเกิดเหตุมาเป็นเวลานานแต่ก็ยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบและการเยียวยาแก้ไขที่ทันต่อเหตุการณ์

2) การให้ความสนับสนุน/ช่วยเหลือผู้เสียหายในการดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษ ในปัจจุบันได้ปรากฏความเคลื่อนไหวของผู้เสียหายจากเหตุมลพิษได้ดำเนินการเรียกร้องให้มีการชดเชยความเสียหายด้วยการฟ้องร้องผู้ก่อมลพิษต่อศาล แต่กระบวนการในชั้นศาลเป็นขั้นตอนที่ต้องมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างทนาย ค่าธรรมเนียมศาล การพิสูจน์พยานหลักฐานด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ค่าเดินทาง ฯลฯ และยิ่งประกอบกับในคดีความเสียหายจากเหตุมลพิษมักจะเกิดขึ้นกับประชาชนที่มีฐานะยากจน จึงทำให้ไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอในการดำเนินคดีต่อผู้เสียหาย หรือถึงแม้จะมีทุนทรัพย์แต่ความยากลำบากของการดำเนินคดีมลพิษก็อาจทำให้ผู้เสียหายไม่สนใจต่อการใช้กระบวนการทางศาลเพื่อยุติความเสียหายที่เกิดขึ้น ในกรณีเช่นนี้กองทุนสิ่งแวดล้อมอาจจำเป็นต้องเข้าให้การช่วยเหลือในทางการเงินแก่ผู้เสียหายเพื่อให้สามารถเกิดการใช้สิทธิตามกฎหมายได้ ซึ่งจำเป็นต้องมีการพิจารณาต่อไปถึงลักษณะและรูปแบบของการช่วยเหลือว่าจะเป็นการให้เงินสนับสนุนหรือเป็นการให้ยืมหากภายหลังที่สามารถชนะคดี จึงค่อยนำเงินดังกล่าวกลับมาคืนให้กับกองทุน

จ. การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนถึงการพิจารณามาตรการในการแก้ไข การลดผลกระทบทั้งระหว่าง

ก่อสร้างและดำเนินโครงการ อันจะนำไปสู่การตัดสินใจต่อโครงการนั้นๆ บนฐานของข้อมูล ความรู้ที่รอบด้าน อันจะเป็นการลดความขัดแย้งได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่ปรากฏอยู่ในการจัดทำ EIA นอกจากทำให้ไม่สามารถลดทอนความขัดแย้งลงแล้ว หลายครั้งก็ยังมีส่วนอย่างสำคัญต่อการสร้างความรุนแรงให้ทวีมากขึ้น การแก้ไขปรับปรุง EIA จึงมีความสำคัญ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาใน 4 ด้านด้วยกัน

1) ขั้นตอนก่อนการจัดทำ EIA การกำหนดประเภทหรือขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำ EIA ให้มีความครอบคลุมกิจการต่างๆ ที่มีแนวโน้มจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและบทบัญญัติก็ต้องมีความรัดกุมเพื่อไม่ให้เกิดการหลีกเลี่ยง

2) ขั้นตอนการจัดทำ EIA ต้องกำหนดรูปแบบการจัดจ้างทำ EIA ให้ผู้จัดทำมีความอิสระและมีความเป็นกลางจากผู้รับผิดชอบซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างให้จัดทำ การกำหนดเนื้อหาของ EIA และประเด็นที่จะศึกษาต้องมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับโครงการ พื้นที่และสิ่งแวดล้อมในแต่ละแห่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องกำหนดให้มีรูปแบบที่หลากหลาย ไม่จำกัดเฉพาะการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยการทำประชาพิจารณ์เพียงอย่างเดียว

3) ขั้นตอนการพิจารณา EIA กรอบระยะเวลาในการพิจารณาต้องกำหนดให้เหมาะสมกับขนาดหรือประเภทของโครงการ และสำหรับโครงการของหน่วยงานรัฐต้องบังคับให้มีการศึกษา EIA ตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินโครงการไปก่อนได้รับอนุมัติ

4) ขั้นตอนการควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตาม EIA ในการจัดทำ EIA มักมีการกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม แต่หน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติไม่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน EIA จึงเกิดการละเลยหรือไม่ปฏิบัติตาม จึงควรเพิ่มอำนาจให้กับองค์กรที่มีอำนาจอนุมัติ

จ. การดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษ

การดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษแม้จะเป็นมาตรการภายหลังเกิดความเสียหายขึ้น แต่หากมาตรการนี้มีประสิทธิภาพในการลงโทษผู้ก่อมลพิษอย่างจริงจัง ก็จะมีส่วนช่วยให้ผู้ก่อมลพิษต้องมีความระมัดระวังมากขึ้นในการดำเนินกิจการของตน สำหรับการดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษในปัจจุบันมีข้อจำกัดที่ต้องได้รับการแก้ไขดังนี้

1) ขยายขอบเขตของผู้เสียหายให้รวมถึงกรณีที่คาดหมายได้ว่าจะได้รับความเสียหายอย่างแน่นอน ควรอนุญาตให้มีการนำผลของคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อบุคคลเป็นจำนวนมาก ให้ผู้เสียหายรายอื่นจากเหตุเดียวกันอ้างอิงได้โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องและนำสืบเป็นคดีใหม่

2) ควรหลักการการพิสูจน์ให้แก่ผู้ก่อมลพิษ โดยให้ผู้ฟ้องคดีเพียงแค่พิสูจน์ในเบื้องต้นถึงความเป็นไปได้ว่ามีโอกาสมาจากแหล่งมลพิษดังกล่าว

3) ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและฟ้องคดีโดยเหตุจากสิ่งแวดล้อมและมลพิษได้ง่ายขึ้น ทั้งในด้านของค่าใช้จ่าย ระบบวิธีพิจารณาพยานหลักฐาน รวมถึงการส่งเสริมบทบาทขององค์กรเอกชนในการให้ความช่วยเหลือด้านการฟ้องร้องคดีแก่ผู้เสียหาย

