แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเพื่อให้มีเอกชนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

Guidelines for establishing laws to allow private sectors to monitor and inspect the implementation of environmental impact assessments

ณัฐวุฒิ ลีลาเจริญกิจ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี
79 หมู่ 1 ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี 20000

Nattawut Leelachareonkit
Faculty of Law , Sripatum University Chonburi Campus
79 Moo 1, Klong tamru, Muang, Chonburi, 20000, Thailand
E-mail : Nattawut.llk@gmail.com

อนันต์ เพียรวัฒนะกุลชัย
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี
79 หมู่ 1 ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี 20000

Anant Pianwattanakulchai
Faculty of Law , Sripatum University Chonburi Campus
79 Moo 1, Klong tamru, Muang, Chonburi, 20000, Thailand
E-mail : 41970490@chonburi.spu.ac.th
(Received: 19 July 2025; Revised: 31 August 2525; Accepted: 3 September 2525)

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาแนวทางการจัดให้มีกฎหมายเพื่อให้มีเอกชนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการวิเคราะห์บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 รวมถึงกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการจัดให้มีเอกชนมาทำหน้าที่นี้ รวมถึงกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และบทลงโทษในกรณีที่ทำรายงานตรวจสอบอันเป็นเท็จ เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมต่อสิ่งแวดล้อมของประชาชนและยังเป็นส่วนช่วยในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันนั้น มีการบัญญัติให้มีเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมในการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม โดยเอกชนเหล่านี้มีบทบาททางสิ่งแวดล้อมและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

ในการดำเนินงาน แต่ยังขาดการกำหนดให้มีหน่วยงานเอกชนมาทำหน้าที่ผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ภายหลังโครงการอนุมัติแล้ว โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 สามารถนำแนวทางของผู้ตรวจสอบเอกชนมาใช้เป็นแนวทางการจัดให้มีเอกชนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้

นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำหน้าที่นี้ควรต้องมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่สามารถคัดกรองบุคลากรที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานดังกล่าว โดยต้องคำนึงถึงความสามารถความเหมาะสมต่อโครงการ รวมถึงจำเป็นต้องมีการกำหนดโทษไว้โดยเฉพาะในกรณีที่มีการทำรายงานอันเป็นเท็จหรือมีการเรียกรับผลประโยชน์กับผู้ดำเนินโครงการ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา เห็นควรให้มีการประกาศระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติให้มีการขึ้นทะเบียนเป็นเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม รวมถึงเสนอให้ปรับปรุง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้มีกำหนดโทษแก่ผู้ที่จัดทำรายงานเท็จ

คำสำคัญ : รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้ดำเนินการ ลักษณะต้องห้าม ผู้ตรวจสอบเอกชน

Abstract

This thesis aims to study the guidelines for establishing laws to allow private sectors to monitor and inspect the implementation of environmental impact assessments. This thesis focuses on analyzing the provisions of the National Environmental Quality Promotion and Conservation Act, B.E. 2535 (1992) and its amendment (No. 2) B.E. 2561 (2018), as well as relevant ministerial regulations and announcements of the Ministry of Natural Resources and Environment, to identify appropriate guidelines for allowing private sectors to monitor and inspect the implementation of environmental impact assessments, including the determination of qualifications, and prohibited characteristics and penalties for false audit reports. This approach aims to promote public environmental participation and contribute to environmental conservation.

From the study, it was found that current laws stipulate private sector participation in environmental promotion activities. These private sectors have environmental role and clear objectives in operation. However, there is lacking of private sector agencies having responsibility of monitoring and inspecting

environmental impact assessments at various stages after project approval. Based on the Factory Act, B.E. 2535 (1992) and its amendment (No. 2) B.E. 2562 (2019), the guidelines for private sector auditors can be used as a guideline for determining to have the private sector monitoring and inspecting environmental impact assessments.

Furthermore, the determination of qualifications for person doing this duty should include qualifications and prohibited characteristics to screen for appropriate personnel, taking into account their capabilities, suitability for the project, including specific penalties for false reports or the solicitation of benefits from project operators, is required to ensure efficient operations.

Recommendations from the study, the researcher suggests that the Ministry of Natural Resources should promulgate regulations to register private sectors to monitor and inspect the implementation of environmental impact reports, including stipulating qualifications and prohibited characteristics. Furthermore, it is proposed to amend National Environmental Quality Promotion and Conservation Act, B.E. 2535 (1992) to impose penalties on those who prepare false reports.

Keywords : Environmental Impact Assessment Report, Project Developer, Disqualifications, Private Factory Inspector.

บทนำ

ในอดีตนั้นโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ยังมีอยู่น้อยหากเทียบกับปัจจุบัน รวมทั้งประชากรยังมีจำนวนไม่มากนัก ประกอบกับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ยังมีสภาพค่อนข้างดี การพัฒนาโครงการต่าง ๆ จึงไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่คำนึงถึงเฉพาะความต้องการของสังคม ความเป็นไปได้ทางวิศวกรรม และความเหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ในอดีตการพัฒนา หรือการดำเนินโครงการต่างๆ มักดำเนินการโดยมุ่งที่จุดกำไรสูงสุด หรือต้นทุนต่ำสุด ยังไม่ได้คำนึงถึงจุดที่เหมาะสม หรือจุดที่จะมีผลกระทบ ต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วต่างนำมาใช้ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก การพัฒนาย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติได้ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศไปควบคู่กับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม โดยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเริ่มต้นเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 รวมทั้ง

การออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน เรื่องกำหนดประเภทของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานการประเมิน ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2524 โดยใช้เฉพาะกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า แต่ระบบการประเมินยังไม่ชัดเจน จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 46 ซึ่งได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กำหนดประเภทและขนาดของโครงการจำนวน 22 ประเภท ที่เป็นโครงการขนาดใหญ่หรือมีลักษณะที่อาจก่อปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment ย่อว่า EIA) [1] หมายถึง การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสุขภาพหรือความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบ รวมทั้งความเสี่ยงที่จะมีผลต่อสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อธรรมชาติ ซึ่งบางครั้งอาจนำไปสู่ภัยพิบัติต่อสิ่งแวดล้อมที่ร้ายแรง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอาจนิยามได้ว่าเป็น “กระบวนการเพื่อการบ่งชี้ ทำนาย ประเมิน และบรรเทาผลกระทบทางชีวกายภาพ สังคม และผลกระทบที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่มีต่อข้อเสนอการพัฒนาใด ๆ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจให้ลงมือดำเนินได้” วัตถุประสงค์ของการประเมินก็เพื่อให้เป็นการประกันได้ว่า ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้พิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบของโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อม ก่อนทำการอนุมัติให้ดำเนินโครงการที่มีผู้ขออนุญาตดำเนินการ ข้อดีของ EIA คือ ช่วยหาทางป้องกันผลกระทบในทางลบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นในโครงการนั้นให้เกิดน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันก็มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถฟื้นคืนกลับมาได้อย่างมีประโยชน์และคุ้มค่าที่สุด นอกจากนี้ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของนักบริหารหรือผู้ประกอบการว่าสมควรดำเนินโครงการนั้นต่อหรือไม่ การทำ EIA จะเป็นประโยชน์อย่างมาก หากได้รับการวางแผนป้องกันปัญหาต่างๆ ตั้งแต่ขั้นตอนศึกษาความเหมาะสมของโครงการและช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังดำเนินโครงการไปแล้ว โดยในรายงาน EIA จะมีการกำหนดมาตรการป้องกัน และติดตามผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบเป็นหัวข้อหลักที่สำคัญของรายงานอีกด้วย

โดยดังที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่าแนวโน้มของการเพิ่มขึ้นของการจัดทำแบบประเมินสิ่งแวดล้อมเพื่อเข้าสู่กระบวนการตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้นมีเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยที่นอกจากจะมีหน่วยงานรัฐตามระเบียบแล้วนั้น ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ยังได้กำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อม โดยมีการกำหนดให้ประชาชนทั่วไปที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการสามารถขึ้นทะเบียนเพื่อขอใบอนุญาตผู้จัดทำรายงานผลกระทบ

---

[1] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (1 มิถุนายน 2564) office of natural resources and environmental policy and planning <https://www.onep.go.th/การประเมินผลกระทบสิ่งแ/ >.

สิ่งแวดล้อมได้ตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเปิดโอกาสให้นิติบุคคลตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ ได้เข้ามาทำหน้าที่ในการสนับสนุนกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม และกฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2565 อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 วรรคสอง และ 51/4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เอกชนทั้งบุคคลและนิติบุคคลตามกฎหมายไทยเป็นผู้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วม และยังสามารถเพิ่มอัตราการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้

การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องทำการยื่นเพื่อขอตรวจพิจารณาไปที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม(คชก.)[2] หรือ กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (กวผ.) ก่อนส่งไปที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และต่อ ๆ ไป ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วทุกปีจะมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อยื่นขอตรวจพิจารณาเป็นจำนวนมาก โดยเมื่อภายหลังที่โครงการจำนวนมากได้รับการอนุมัติแล้ว ผู้ที่สามารถตรวจพิจารณาการดำเนินโครงการได้นั้นกลับมีเพียงองค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานทางราชการซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่สอดคล้องกับจำนวนของผู้ที่สามารถมีสิทธิขอใบอนุญาตและผู้ที่มีใบอนุญาตในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าจากความไม่สอดคล้องกันในด้านของขั้นตอนการดำเนินการ และอาจส่งผลต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของโครงการที่ทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นจะทำการศึกษาประเด็นดังนี้

1. ประเด็นหน่วยงานเอกชนที่ทำหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐ ในการศึกษาประเด็นนี้จะทำการศึกษาองค์กรเอกชนถึงบทบาทและหน้าที่ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นอกจากนั้นยังศึกษากฎกระทรวงการตรวจสอบและการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบเอกชน พ.ศ. 2565 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 เพื่อทำการเปรียบเทียบให้เห็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐเพื่อที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการให้หน่วยงานเอกชนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

---

[2] คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ คชก. คือ คณะกรรมการตามกฎหมายที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2. ประเด็นคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของหน่วยงานดำเนินการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในการกำหนดให้มีหน่วยงานติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะมีรูปแบบอย่างไร ซึ่งปัจจุบันการตรวจสอบและติดตามการดำเนินการทางกฎหมายที่ผู้ศึกษาเห็นว่าน่าจะนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาและเสนอแนะแนวทางทางกฎหมาย ได้แก่ ระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการให้เอกชนเป็นผู้ตรวจสอบพิจารณาเอกสารและข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานรับรองแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2557 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 และกฎกระทรวงการตรวจสอบและการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบเอกชน พ.ศ. 2565 ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติและกำหนดหลักเกณฑ์กรณีไม่มีลักษณะต้องห้ามของหน่วยงานเอกชนเป็นผู้ตรวจสอบพิจารณาเอกสาร ข้อเท็จจริง และจัดทำรายงานรับรองแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่กรมโรงงาน ซึ่งเห็นว่าจะเป็นรูปแบบทางกฎหมาย (Model law) ในการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

3. ประเด็นการกำหนดบทลงโทษแก่หน่วยงานเอกชนที่ทำหน้าที่ดำเนินการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีกระทำรายงานอันเป็นเท็จหรือเรียกรับผลประโยชน์กับผู้ดำเนินโครงการ ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์โทษที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อที่จะนำไปสู่การเสนอแนะบทลงโทษแก่หน่วยงานเอกชนที่ทำหน้าที่ดำเนินการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีกระทำรายงานอันเป็นเท็จหรือเรียกรับผลประโยชน์กับผู้ดำเนินโครงการต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของการจัดให้มีกฎหมายเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีกฎหมายเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3. เพื่อศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีกฎหมายเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4. เพื่อให้ได้มาซึ่งผลการวิเคราะห์แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

5. เพื่อให้ได้มาซึ่งบทสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการจัดให้มีกฎหมายเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ทบทวนวรรณกรรม

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม(Environmental Impact Assessment ย่อว่า EIA) หมายถึง การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสุขภาพหรือความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบ รวมทั้งความเสี่ยงที่จะมีผลต่อสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อธรรมชาติ

ตามกฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดขั้นตอนและเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญในการควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ได้กำหนดประเภทโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กำหนดระดับการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้

1. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Evaluation: IEE) ของกิจกรรมหรือโครงการเพื่อให้ทราบว่าควรจะทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเต็มรูปแบบหรือไม่ “หากเห็นว่ากิจกรรมหรือโครงการไม่น่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากนักก็ไม่มีความจำเป็นต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการทำรายงานผลกระทบเต็มรูปแบบ”

2. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ซึ่งเกิดจากการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561

3. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง (Environmental Health Impact Assessment: EHIA) ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561

ผู้ดำเนินการ[3] หมายความว่า เจ้าของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 และให้หมายความรวมถึงผู้จัดการของนิติบุคคลอาคารชุดสำหรับทรัพย์ส่วนกลางตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดและผู้จัดสรรที่ดินหรือคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสำหรับสาธารณูปโภคตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินด้วย

---

[3] มาตรา 46, *พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561.*

ลักษณะต้องห้าม ในกรณีของการกำหนดคุณสมบัติของผู้ใดตามกฎหมายนั้น หมายถึง ลักษณะหรือสถานะบางประการของบุคคลที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า หากมีลักษณะดังกล่าว ย่อมเป็นอุปสรรคหรือต้องห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่ง หรือประกอบกิจกรรม/อาชีพบางประเภทได้ แม้บุคคลนั้นจะมีคุณสมบัติครบถ้วนก็ตาม

ผู้ตรวจสอบเอกชน[4] ตามพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 นั้นมีความหมายว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรอง โดยดำเนินการและจัดทำผลการตรวจสอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่(ตามระเบียบที่กำหนด) รวมถึงการตรวจและรับรองผลการปฏิบัติการ

สมมติฐานของการวิจัย

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดปัญหาผู้ดำเนินโครงการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้นถ้ามีการกำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ รูปแบบหน่วยงาน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของหน่วยงานติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็จะทำให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมการปฏิบัติงานตามข้อกำหนด

ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำมาตรการทางพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และมาตรการทางปกครองมาใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมการขึ้นทะเบียนผู้ตรวจสอบเอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการตรวจพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อลดภาระผู้ตรวจสอบโดยหน่วยงานรัฐ และองค์กรเอกชนที่บัญญัติไว้ในปัจจุบันโดยมุ่งศึกษากฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2565 อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 วรรคสอง และ 51/4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นอกจากนั้นยังศึกษากฎกระทรวงการตรวจสอบและการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบเอกชน พ.ศ. 2565 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

---

[4] มาตรา 5, *พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562.*

วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ในรูปแบบการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary research) อันได้แก่ ตำราทางวิชาการ หนังสือ รายงาน วิจัย บทความทางกฎหมายทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตัวบท กฎหมาย วิทยานิพนธ์ เว็บไซต์ ต่าง ๆ ตลอดจนถึงเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อการศึกษาถึงปัญหา และอุปสรรคการนำมาตรการทางปกครองมาใช้ส่งเสริมการขึ้นทะเบียนผู้ตรวจสอบเอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของการขึ้นทะเบียนผู้ตรวจสอบเอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการตรวจพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนผู้ตรวจสอบเอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการตรวจพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3. ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนผู้ตรวจสอบเอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการตรวจพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำมาตรการทางปกครองมาใช้เพื่อส่งเสริมการขึ้นทะเบียนผู้ตรวจสอบเอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการตรวจพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

5. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำมาตรการการแต่งตั้งเอกชนเป็นผู้ตรวจสอบเอกชนจาก กรณีอื่น มาใช้เพื่อส่งเสริมการขึ้นทะเบียนผู้ตรวจสอบเอกชน

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

สรุปผล

จากการศึกษาวิเคราะห์สรุปแต่ละประเด็นได้ว่า

1. การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการจัดให้มีกฎหมายเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม สรุปได้ว่า ในปัจจุบันพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535นั้น ได้มีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการดูแลและรักษารวมถึงมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม โดยมีทั้งผู้ที่เป็นเอกชนตามตามกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ที่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทำหน้าที่เสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ธรรมชาติ และเอกชนตามกฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2565 อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 วรรคสอง และ 51/4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังไม่มีการจัดให้มีเอกชนผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยการทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญและมีส่วนช่วยควบคุมกระบวนการดำเนินงานสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้องตามข้อกำหนด โดยขั้นตอนดังกล่าวยังไม่มีการจัดให้มีองค์กรหรือหน่วยงานใดเข้ามาทำหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังอนุมัติและขั้นตอนการดำเนินโครงการให้เป็นไปตามข้อกำหนด ซึ่งเมื่อนำแนวปฏิบัติของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ได้มีการกำหนดให้มีให้มีเอกชนผู้ตรวจสอบโรงงานเป็นผู้ที่สามารถตรวจสอบหรือรับรองรายงานตามพระพราชบัญญัติโรงงานมาพิจารณา พบว่ามีการจัดให้มีเอกชนผู้ตรวจสอบโรงงานดำเนินงานตามพระราชบัญญัติและกฎกระทรวง ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานรวมถึงการติดตามผลการดำเนินงานตามรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับกิจการโรงงานอีกด้วย นอกจากนี้ การศึกษาข้อมูลสถิติการขึ้นทะเบียนเอกชนผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังพบว่า มีจำนวนผู้จัดทำรายงานและรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จัดทำขึ้นในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีความจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกฎหมายเพื่อการจัดให้มีผู้ที่ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อใช้เป็นแนวทางส่งเสริมให้มีการจัดตั้งเอกชนขึ้นมาทำหน้าที่ผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2. ปัญหาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของหน่วยงานผู้ดำเนินการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 และกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ที่มีการบัญญัติถึงกลุ่มเอกชนที่มีคุณสมบัติตามบทบัญญัตินี้ เป็นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามคือต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่เสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ธรรมชาติ โดยบทบัญญัติดังกล่าว บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อมของเอกชนในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

นิติบุคคลเหล่านี้ดำเนินงานไปโดยไม่แสวงหากำไร จึงมุ่งเน้นการส่งเสริมให้สามารถมีนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศได้ เพื่อรับเทคโนโลยีและความรู้และประสบการณ์จากต่างชาติเพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนาแนวทางและวิธีการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศต่อไป ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับคุณสมบัติของเอกชนผู้มีสิทธิขึ้นทะเบียนตามกฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2565 อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 วรรคสอง และ 51/4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่ากฎกระทรวงฉบับนี้ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิขึ้นทะเบียนเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมไว้ทั้งนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา ที่มีคุณสมบัติที่เป็นองค์กรที่ “หวังผลกำไร” ได้ แต่ไม่อนุญาตให้ “องค์กรนิติบุคคลต่างประเทศ” โดยการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้ต่างชาติได้เข้าถึงข้อมูลอันเกี่ยวข้องกับสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศภายในประเทศ เพราะงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นความมั่นคงของรัฐจึงไม่ควรให้เอกชนระหว่างประเทศเป็นผู้ตรวจสอบและติดตามรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อม โดยการที่สามารถให้เอกชนประเภทบุคคลธรรมดาสามารถมีคุณสมบัติเป็นผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เพื่อขยายขอบเขตของผู้จัดทำรายงานให้สามารถเข้าถึงโครงการขนาดเล็กได้ โดยการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของหน่วยงานผู้ดำเนินการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีกระบวนการดำเนินการอันเกี่ยวกับข้อมูลรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นจึงจำเป็นจะต้องมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3. ปัญหาการกำหนดบทลงโทษแก่หน่วยงานเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม สรุปได้ว่า โครงสร้างและการดำเนินงานหากมีการจัดให้มีเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีความจำเป็นต้องดำเนินการตรวจสอบและติดตามรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจในการติดตามและตรวจสอบกระบวนการการทำงานของผู้จัดทำรายงาน รวมถึงวิธีดำเนินงานต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องมีบทลงโทษเพื่อควบคุมการปฏิบัติงาน โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 100 แม้จะมีการวางหลักเกณฑ์และโครงสร้างการลงโทษสำหรับ ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตาม มาตรา 44 หรือตามประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งถือเป็นการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งยังไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัตินี้สามารถบังคับใช้ในกรณีของการจัดให้มีเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยจากการศึกษาพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2562 มาตรา 47 และ 47/1 ซึ่งมีการกำหนดโทษปรับและจำคุกแก่เอกชนผู้ตรวจสอบโรงงานในความผิดหรือฝ่าฝืนตามบทบัญญัติและ

มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ประกอบการในกรณีไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเช่นกัน โดยหากพิจารณาจากรัฐบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสาธารณรัฐอินเดีย ค.ศ. 1986 มาตรา 15 [5]แห่งสาธารณรัฐอินเดียที่มีการกำหนดโทษถึงผู้ใดที่ฝ่าฝืนหรือกระทำผิดตามรัฐบัญญัตินี้รวมถึงกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่มีการแก้ไขหรือยังกระทำผิดซ้ำโดยให้รับโทษเพิ่มเติม รวมถึงกฤษฎีกาฉบับที่ 1586 แห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มาตรา 4[6] และมาตรา 9[7] ซึ่งบัญญัติโทษไว้เฉพาะสำหรับเอกชนประเภทบุคคล และนิติบุคคล ต้องรับโทษทางอาญาในกรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติเช่นกัน

จากการวิเคราะห์บทบัญญัติทั้งหมด เห็นว่าการกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่เป็นเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานตรวจสอบหรือรับรองในลักษณะเดียวกันกับเอกชนผู้ตรวจสอบโรงงานนั้น สามารถนำมาตรการการกำหนดโทษจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562) ในมาตราดังกล่าว เพื่อนำมาปรับใช้เพื่อกำหนดโทษเพื่อควบคุมการดำเนินงานตามแนวทางการจัดให้มีเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้

---

[5] *รัฐบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสาธารณรัฐอินเดีย ค.ศ. 1986 (The Environment (Protection) Act, 1986)*

มาตรา 15

(1) บุคคลใดที่ไม่ปฏิบัติตาม หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติใด ๆ ของพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหรือคำสั่งที่ออกตามรัฐบัญญัตินี้ จะต้องรับโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนรูปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากยังคงฝ่าฝืนอยู่หลังการตัดสินลงโทษครั้งแรก จะต้องรับโทษปรับเพิ่มอีกไม่เกินห้าพันรูปีต่อวัน นับตั้งแต่มีการกระทำความผิดดังกล่าวอยู่ภายหลังจากคำพิพากษาครั้งแรก

(2) หากการไม่ปฏิบัติตามหรือการฝ่าฝืนตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่ง ยังคงดำเนินต่อไปเกินระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับคำพิพากษา ให้ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี (The Environment (Protection) Act, 1986).

[6] *กฤษฎีกาฉบับที่ 1586 แห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์(Presidential Decree No. 1586)*

มาตรา 4 การประกาศของประธานาธิบดีเกี่ยวกับพื้นที่และโครงการที่มีความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์อาจประกาศโครงการ กิจการ หรือพื้นที่บางแห่งในประเทศว่ามีความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมโดยความคิดริเริ่มของตนเองหรือตามคำแนะนำของสภาการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ห้ามบุคคล ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทดำเนินการโครงการหรือพื้นที่ที่ประกาศว่ามีความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมใดๆ เว้นแต่จะได้รับใบรับรองการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อมที่ออกโดยประธานาธิบดีหรือตัวแทนที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องเสียก่อน เพื่อการจัดการโครงการหรือพื้นที่ที่สำคัญดังกล่าวอย่างเหมาะสม ประธานาธิบดีอาจออกประกาศเพื่อจัดระเบียบสำนักงาน หน่วยงาน สถาบัน บริษัท หรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวใหม่ รวมทั้งการปรับโครงสร้างบุคลากรของรัฐ และหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะของบุคลากรเหล่านั้น.

[7] *กฤษฎีกาฉบับที่ 1586 แห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์(Presidential Decree No. 1586)*

มาตรา 9 โทษสำหรับการฝ่าฝืน บุคคล บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนใดที่ละเมิดมาตรา 4 ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ หรือข้อกำหนดและเงื่อนไขในการออกใบรับรองการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือมาตรฐาน กฎ และระเบียบที่ออกโดยสภาคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ จะต้องถูกลงโทษโดยการระงับหรือยกเลิกใบรับรอง หรือและ/หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นเปโซ (50,000.00 เปโซ) สำหรับการละเมิดแต่ละครั้ง โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของสภาคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.

ข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาและแนวทางการจัดให้มีกฎหมายเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เห็นว่า ควรกำหนดให้มีระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดให้มีผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้มีทั้งเอกชนผู้ที่เป็นทั้งนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาสามารถเป็นผู้มีสิทธิขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ดังนั้นจึงขอเสนอแนะให้มีการประกาศระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการประกาศให้มีระเบียบขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดให้มีผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

ระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
พ.ศ. ...

อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2568”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่ ... เป็นต้นไป

ข้อ 3 การยื่นคำขอ การแจ้ง และการอนุญาตตามระเบียบกระทรวงนี้ ให้ดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นหลัก ในระหว่างที่ยังไม่สามารถดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ให้ยื่นคำขอโดยวิธีการทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือให้ยื่นคำขอ ณ สำนักงาน

ข้อ 4 คำขอ ใบอนุญาต และใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้อ 5...

2. ปัญหาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของหน่วยงานผู้ดำเนินการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เห็นว่า เมื่อมีการจัดให้มีเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ก็จะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของเอกผู้มีสิทธิในการขึ้นทะเบียน เพื่อเป็นบทบัญญัติสำหรับเป็นตัวคัดกรองคุณสมบัติและศักยภาพของผู้มีสิทธิขึ้นทะเบียนให้มีคุณสมบัติขั้นต่ำดังที่กำหนดไว้ โดยผู้ศึกษาเห็นควรให้นำคุณสมบัติของผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเป็นเอกชนผู้ตรวจสอบตามระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการให้เอกชนเป็นผู้ตรวจสอบพิจารณาเอกสารและข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานรับรองแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2557 เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดลงในระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. …

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการประกาศในระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้

ประเภทใบอนุญาตและคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นองค์กรเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1. เป็นผู้มีสัญชาติไทย
2. มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์
3. ไม่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
4. ไม่เป็นข้าราชการการเมือง
5. ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต
6. ไม่เป็นบุคคลที่ศาลได้มีคำสั่งให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถหรือเป็นคนไร้ความสามารถแล้วแต่กรณี
7. ไม่อยู่ในระหว่างถูกพิทักษ์ทรัพย์ หรือล้มละลาย
8. ไม่อยู่ในระยะเวลาสามปีนับตั้งแต่วันที่ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ อันเนื่องมาจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบต่อหน้าที่
9. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีในสาขาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมหรือสาขาอื่นที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดและได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพตามกฎหมาย

10. เคยรับราชการมาอย่างน้อยสิบห้าปีในตำแหน่งที่ใช้วุฒิการศึกษาตามข้อนี้หรือเคยประกอบอาชีพในภาคเอกชนมาอย่างน้อยสิบห้าปีในงานที่เกี่ยวกับงานวิศวกรรมด้านสิ่งแวดล้อมหรือด้านความปลอดภัยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้

11. ไม่อยู่ในระหว่างระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่การถูกเพิกถอนการขึ้นทะเบียนบุคคลและใบรับรอง

คุณสมบัติผู้ตรวจสอบซึ่งเป็นนิติบุคคลและไม่ต้องห้าม ได้แก่

1. เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย โดยมีวัตถุประสงค์ในการรับติดตามและตรวจสอบพิจารณาเอกสารและข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานรับรองแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้องมีทุนจดทะเบียนหรือหุ้นที่ชำระแล้วตามกฎหมาย หรือทรัพย์สินไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท

2. ไม่อยู่ในระหว่างการถูกพิทักษ์ทรัพย์หรือล้มละลาย

3. อย่างน้อยต้องมีบุคคลดังต่อไปนี้ปฏิบัติงานประจำอยู่ในนิติบุคคล ได้แก่ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีในสาขาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมหรือสาขาอื่นที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดและได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพตามกฎหมาย

4. มีกรรมการผู้จัดการหรือหุ้นส่วนผู้จัดการหรือบุคคลที่กระทำแทนนิติบุคคลอื่นนอกเหนือจากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดในลักษณะเดียวกับกรรมการผู้จัดการหรือหุ้นส่วนผู้จัดการ โดยบุคคลตามข้อนี้ต้องเป็นผู้ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้แล้ว

5. ไม่อยู่ในระหว่างระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่ถูกเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเอกชน

ในการกำหนดหัวข้อของการตรวจสอบตามระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการให้เอกชนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบพิจารณาเอกสารและข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานรับรองแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในหัวข้อต่อไปนี้

1. หัวข้อด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในการทำโครงการประเภทต่าง ๆ เช่น มลพิษทางน้ำ อากาศ ดินและน้ำใต้ดิน เสียงรบกวน ฝุ่นละออง และกลิ่น

2. หัวข้อด้านความปลอดภัยในการทำงานและการคุ้มครองแรงงาน

3. หัวข้อด้านความปลอดภัยในการก่อสร้าง

4. หัวข้อด้านเหตุเดือดร้อนรำคาญและการร้องเรียน

5. หัวข้ออื่น ๆ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด

3. ปัญหาการกำหนดบทลงโทษแก่หน่วยงานเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 100 ได้มีการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตาม มาตรา 44 หรือตามประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 45 โดยมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถือเป็นบทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติดังกล่าวแล้วสามารถนำมาเป็นแบบอย่างร่วมกับพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562) มาตรา 47 และ 47/1 ที่มีการกำหนดโทษสำหรับผู้ตรวจสอบโรงงานและผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ฝ่าฝืนหรือกระทำผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อนำมาเพิ่มเติมบทบัญญัติในการลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ที่เป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือรายงานผลการติดตามตรวจสอบอันเป็นเท็จหรือทุจริตในการทำรายงานการติดตามตรวจสอบ

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 100/1 บัญญัติว่า

“ผู้ใดที่เป็นผู้ดำเนินงานอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กระทำการตรวจสอบติดตาม หรือรับรองการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือจัดทำรายงานผลการตรวจสอบหรือรับรองโดยไม่มีใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือ ปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้ตรวจสอบติดตาม หรือรับรองการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเอกชนผู้ใด ละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทุจริต หรือจัดทำรายงานผลการตรวจสอบหรือรับรองอันเป็นเท็จ หรือจัดทำรายงานผลการตรวจสอบหรือรับรองในระหว่างที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรอง ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับ ผู้ทำการตรวจสอบหรือรับรอง หรือจัดทำรายงานผลการตรวจสอบหรือรับรองโดยไม่มีใบอนุญาตตรวจสอบ หรือรับรอง”

นอกจากนี้ ขอเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 100/2 บัญญัติว่า

“ผู้ดำเนินการผู้ใดไม่ดำเนินการเสนอรายงานผลการปฏิบัติการที่ได้ดำเนินการและได้รับการรับรองจากผู้ตรวจสอบเอกชนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษ ปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท”

บรรณานุกรม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (1 มิถุนายน 2564) office of natural resources and environmental policy and planning <https://www.onep.go.th/การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม/>.

