



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
(Environmental Impact Assessment Report (EIA))

จัดทำโดย นายวิโรจน์ เจริญตรา
รหัส ๖๒๐๗๓๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment Report (EIA))

วิโรจน์ เจริญตรา^๑

บทนำ

หลักนิติธรรมนั้นเกิดขึ้นมาตั้งแต่ตอนปลายศตวรรษที่ ๑๙ เป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายในระบอบประชาธิปไตย โดยได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทุกรูปแบบ ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่น่าหลักนี้มาใช้ เห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” จากมาตรานี้ จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมนั้นเป็นหลักสำคัญที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ และยังมีอีกหลายมาตราที่นำหลักนิติธรรมนั้นมาใช้ แต่ปัจจุบันยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ยังไม่ได้เป็นไปตามหลักนิติธรรม และหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานก็มิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม บางครั้งมีการปฏิบัติที่ขัดแย้งต่อความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมายและจารีตประเพณีของสังคม ในการแสดงความคิดเห็นหรือการประชุมหารือกัน รวมทั้งศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มคนบางกลุ่มส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน ถูกแทรกแซงจากทางการเมือง บางครั้งก็มีกฎหมายที่ไม่สามารถปฏิบัติให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ส่งผลกระทบกับการทำธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจ จึงจำเป็นต้องใช้หลักนิติธรรมในกฎหมายต่างๆ ให้เกิดความสอดคล้อง เป็นธรรม และสมดุลกันของระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ ชุมชน ประชาชน และผู้ประกอบการ^๒ โดย ณ ที่นี้ขอ

^๑ ปริญญาโท วิศวกรรมโครงสร้าง George Washington University, U.S.A.

ปริญญาตรี วิศวกรรมโยธา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การอบรมจากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) หลักสูตร FN รุ่นที่ 10/2004

การอบรมจากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) หลักสูตร DAP รุ่นที่ 13/2004

หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงสถาบันวิทยาการลาดพูน (วตท.) รุ่นที่ 25

หลักสูตรผู้บริหารกระบวนกรยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 20

ปริญญาบัตร จากวิทยาลัย ป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 26

รองประธานกรรมการ บริษัท พีริบิลท์ จำกัด (มหาชน)

กรรมการ บริษัท อีส แอม อาร์ จำกัด

กรรมการ บริษัท พี แอนด์ พี แอสเซท กรุ๊ป จำกัด

กรรมการ บริษัท พีริบิลท์ โฮลดิ้ง จำกัด

^๒ สิทธิพร ประวัติรุ่งเรือง, หลักนิติธรรมกับสังคมไทย, http://www.thonburi-u.ac.th/journal/Document/10-21/Journal10_21_10.pdf, [Online], Available [๒๐๑๙, March ๒๐]

ทำการศึกษาเฉพาะกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ Environmental Impact Assessment Report (EIA)

กฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ Environmental Impact Assessment Report (EIA) โดยขั้นตอนการจัดทำได้ถูกบัญญัติไว้ใน “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕” และ “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๕” ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้โครงการ ๓๕ ประเภท จำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และต้องได้รับการอนุมัติ โดยการทำการรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) นั้นอำนาจตัดสินใจอยู่ที่หน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่^๓ ดังนั้นเมื่อให้อำนาจต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม แต่ด้วยตัวระบบหรือตัวกฎหมายนั้นถูกใช้มาเป็นเวลานานทำให้ผู้ประกอบการมองเห็นถึงช่องทางการหลีกเลี่ยงกฎหมายการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ หรือในทางตรงข้ามก็ทำให้ชุมชนหรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือขัดขวางการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง หรืออาคารสูงต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาหรือความเสียหายแก่ผู้ประกอบการ เจ้าของโครงการ และผู้รับเหมาก่อสร้าง ดังนั้น การทำการรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงต้องใช้หลักนิติธรรมมาจัดการให้สอดคล้อง เป็นธรรม และสมดุลกันของระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ ชุมชน ประชาชน และผู้ประกอบการ

ปัญหาเหล่านี้ มิใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียวแต่มันก็เกิดขึ้นกับกฎหมายหลายฉบับในประเทศไทย เนื่องจากหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ หรือแม้แต่ประชาชนเองก็ได้เข้าใจและยึดถือหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ปัญหาเหล่านี้ปลายเหตุสามารถแก้ไขด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติเพื่อปิดช่อง หรือทอนอำนาจรัฐ แต่เมื่อเวลาผ่านไปปัญหาเหล่านี้มันก็จะเกิดขึ้นอีกเนื่องจากสิ่งที่เปลี่ยนไปคือ กฎหมาย แต่ปัจจัยสำคัญของปัญหา คือ หน่วยงาน เจ้าหน้าที่ ชุมชน ประชาชน ที่ละเลยหลักนิติธรรม และใช้วิธีการเพื่อหาประโยชน์ส่วนตน

แนวคิดหลักนิติธรรม

อาจารย์สิทธิพร ประวัตินรุ่งเรือง ได้บรรยายเกี่ยวกับหลักนิติธรรมเอาไว้ว่า “หลักนิติธรรมถือกำเนิดจากกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษที่ถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๖ ต่อมาใน

^๓ ประสพสุข บุญเดช, เอกสารบรรยาย หลักนิติธรรมกับการควบคุม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัติ, (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๐)

ค.ศ.๑๘๘๕ ศาสตราจารย์ เอ.วี.ไดซี่ (A.V.Dicey) ได้ให้ความหมายที่ชัดเจนของหลักนิติธรรมไว้ ๓ ประการคือ^๔

๑. ความสูงสุดของกฎหมาย

บุคคลจะต้องถูกลงโทษก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นทำผิดตามกฎหมายซึ่งกฎหมายนั้นจะต้องถูกตราขึ้นก่อนการกระทำผิดโดยผู้กระทำผิดจะต้องถูกฟ้องร้องให้ศาลยุติธรรมมาเป็นผู้พิพากษา

๒. ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย

บุคคลทุกคนภายในประเทศย่อมเสมอภาคภายใต้กฎหมายเดียวกันไม่ว่าบุคคลนั้นจะมียศถาบรรดาศักดิ์เป็นนักการเมืองชั้นสูง เป็นข้าราชการ นักธุรกิจ หรือประชาชนบุคคลทั่วไป หากกระทำความผิดจะต้องถูกพิจารณาและลงโทษภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยมาตรฐานเดียวกัน

๓. ความมีสิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์

บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิ เสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมาย และจารีตประเพณีของสังคม มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือการประชุมหารือกัน รวมทั้งมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการที่สำคัญในต่างประเทศอีกหลายคน ที่ให้ความหมายของหลักนิติธรรม โดย แอล. ฟูลเลอร์ (L.Fuller) ได้ให้หลักการที่สำคัญของหลักนิติธรรมได้ ๘ หลักคือ

๑. ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่

๒. กฎหมายต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วไป

๓. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง

๔. กฎหมายต้องบัญญัติให้ชัดเจนเพื่อเลี่ยงการบังคับใช้ที่มีชอบ

๕. กฎหมายต้องเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง

๖. กฎหมายต้องไม่บังคับในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้

๗. กฎหมายต้องยืดหยุ่นคงอยู่เพื่อให้ยังรักษาลึกแต่ต้องปรับให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงได้

๘. การดำเนินการทุกอย่างของรัฐต้องสอดคล้องทุกประการกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้

สำหรับในประเทศไทยได้มีคณะนักวิชาการหลายท่านที่ได้บรรยายถึงหลักนิติธรรมไว้ เช่น ศาสตราจารย์จรัญ ภักดีธนากุล ได้เคยบรรยายไว้ว่า หลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานของกฎหมาย มีความหมายตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “The Rule of Law” ซึ่งมีแนวคิดมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณเน้นไปในหลักการปกครองประเทศ ด้วยความถูกต้องเป็นธรรมโดยกฎหมาย คือ ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เพราะคำว่า Rule นั้นสามารถแปลได้ว่า “การปกครอง” หรือแปลว่า “กฎกติกา” ก็ได้ ฉะนั้น ในความคิดของนักปกครองสมัยกลางในยุโรปก็จะให้ความหมายไปในหลักการปกครองที่ดีก็คือ การปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่ปกครองโดยคน (Rule by Law, not by man) และหมายถึงหลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม^๕

^๔ อ่างแล้ว, เชียงธรรมที่ ๒

^๕ จรัญ ภักดีธนากุล, เอกสารบรรยาย หลักนิติธรรมกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย, (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๖)

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมโดยเน้นความพยายามจะรวบรวมและสร้างความชัดเจนของหลักนิติธรรมให้เป็นรูปธรรมเพื่อจะได้ระบุไว้ในระบบกฎหมายของไทย และใช้เป็นหลักการในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ขององค์กรอำนาจหลักทั้ง ๓ ด้านระบอบประชาธิปไตย โดยได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า “เป็นหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่กระบวนการทางกฎหมายและกระบวนการทางยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมนี้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมมีความขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมผลก็จะใช้บังคับไม่ได้” กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรมคือ หลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง^๖

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ ได้ให้ความสำคัญของหลักนิติธรรมว่ามีสาระสำคัญ ๖ องค์ประกอบ คือ

๑. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

หลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม คือ กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนโดยทั่วไปเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง

๒. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังหรือที่เป็นโทษ

กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและลงโทษย้อนหลังไม่ได้ การกระทำใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา กฎหมายที่ออกภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษอาญาย้อนหลังไม่ได้

๓. การสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยอยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด

ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยยังไม่มีความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด หลักการนี้เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา เพื่อจะได้รับโอกาสต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่

๔. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้พิพากษา

ผู้พิพากษาศาลการเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้ายที่สำคัญ ดังนั้นผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง รวมทั้งผู้พิพากษาต้องมีความเป็นกลางไม่มีอคติใดๆ

๕. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ในองค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ หลักการข้อนี้จะช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีของประชาชนทั่วไป

๖. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคต

การออกกฎหมายเพื่อรองรับการยกเว้นการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไม่สามารถกระทำได้ หลักการนี้ช่วยป้องกันผู้มีอำนาจที่อาจฉ้อฉลใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการป้องกันการกระทำผิดของตนในภายหน้า

^๖ กำชัย จงจักรพันธ์, หลักนิติธรรม, http://k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf [Online], Available [๒๐๑๙, March ๑๘]

ปัจจุบันประเทศไทยให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมเป็นอย่างมาก โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓ วรรค ๒ ก็ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

ถึงแม้ว่าจะมีการระบุคำว่า หลักนิติธรรม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ก็ยังไม่มี การกำหนดรายละเอียดหรือแนวทางการปฏิบัติของหลักนิติธรรมที่ชัดเจนตามบริบทของสังคม ประเทศไทย ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารประเทศ นักการเมืองและภาคส่วนต่างๆ ก็มีการกล่าวอ้างถึง หลักนิติธรรมกันอย่างแพร่หลาย ดังนั้นการศึกษาเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับหลักนิติธรรม รวมถึงแนวคิด เกี่ยวกับหลักนิติธรรมในมิติด้านต่างๆ แก่ประชาชนจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ Environmental Impact Assessment Report (EIA) ในที่นี้ผู้เขียนจะเรียกว่า “รายงาน EIA” มีหลักสำคัญคือ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบ” หรือที่เรียกว่า “Pollution Pays Principle” โครงการหรือกิจการใดที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม จะต้องเป็นผู้จ่ายหรือชดเชยค่าเสียหายทั้งหมด ซึ่งอาจมีมูลค่าที่สูงมากจนโครงการไม่สามารถทน ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นต่อไปได้ ดังนั้นในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงต้อง ประกอบด้วย การศึกษาครอบคลุมระบบสิ่งแวดล้อม ๔ ด้าน คือ

๑. ทรัพยากรกายภาพ เป็นการศึกษาถึงผลกระทบ เช่น ดิน น้ำ อากาศ เสียง ว่าจะมี การเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง
๒. ทรัพยากรชีวภาพ การศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ที่มีต่อระบบนิเวศ เช่น ป่า ไม้ สัตว์ป่า สัตว์น้ำ ปะการัง เป็นต้น
๓. คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ เป็นการศึกษาถึงการใช้งบประมาณจากทรัพยากรทั้งทาง กายภาพ และชีวภาพของมนุษย์ เช่น การใช้งบประมาณที่ดิน
๔. คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต จะเป็นการศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดต่อมนุษย์ ชุมชน ระบบ เศรษฐกิจ การประกอบอาชีพ วัฒนธรรมประเพณี ความเชื่อ ค่านิยม รวมถึงทัศนียภาพ คุณค่า ความ สวยงาม

และหากโครงการไหนไม่ได้รับความเห็นชอบรายงาน EIA ก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง อาคาร ไม่สามารถออกใบอนุญาตจัดสรรโครงการ หรือกรณีก่อสร้างไปแล้วมีผู้คัดค้านผลการยื่น รายงาน EIA โครงการนั้นก็จะต้องหยุดดำเนินการก่อสร้างทันที โดยปกติเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำ รายงาน EIA ยื่นเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ก่อน การก่อสร้างโครงการ โดยจะใช้ระยะเวลาในการพิจารณารายงานประมาณ ๖ เดือน ถ้ายื่นรายงานไป แล้วไม่ได้รับความเห็นชอบ ก็จะไม่สามารถขออนุญาตก่อสร้างได้ จะต้องทำการแก้ไขจนกว่าจะได้รับ ความเห็นชอบ ซึ่งมาตรการต่างๆ ในรายงาน EIA ถือเป็นข้อตกลงหรือค้ำประกันสัญญาที่เจ้าของโครงการ

มีให้ไว้ ดังนั้น หากเจ้าของโครงการไม่ทำตามมาตรการที่กำหนดไว้ หน่วยงานผู้มีสิทธิอนุญาต ก็มีสิทธิลงโทษตามระเบียบได้

โดยขั้นตอนการจัดทำได้ถูกบัญญัติไว้ใน “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕” และ “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๕๕” ดังรูปที่ ๑ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ โครงการ ๓๕ ประเภท ดังนี้ที่ต้องจัดทำรายงาน EIA

๑. โครงการเหมืองแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ทุกขนาด
๒. โครงการพัฒนาปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทุกขนาด
๓. โครงการขนส่งปิโตรเลียมและน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อทุกขนาด ยกเว้น โครงการระบบขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อบนบกที่โครงการทั้งหมดมีความดันใช้งานสูงสุดน้อยกว่าหรือเท่ากับ ๒๐ บาร์และมีขนาดเส้นผ่านศูนย์กลางของท่อน้อยกว่าหรือ เท่ากับ ๑๖ นิ้ว ในทุกพื้นที่ แต่ไม่รวมถึงพื้นที่ที่มีมติคณะรัฐมนตรี หรือกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และโครงการระบบขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อบนบกที่มีความดันใช้งานสูงสุดมากกว่า ๒๐ บาร์ขึ้นไป หรือมีขนาดเส้นผ่านศูนย์กลางของท่อกว่า ๑๖ นิ้วขึ้นไป ที่โครงการทั้งหมดอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยทุกขนาด
๔. นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการ นิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรมหรือโครงการ จัดสรรที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม
๕. อุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่มีกระบวนการผลิตทางเคมี ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ ๑๐๐ ตันต่อวันขึ้นไป
๖. อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม
๗. อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซ ธรรมชาติ
๘. อุตสาหกรรมคลอรั-แอลคาไล (Chlor-alkali industry) และอุตสาหกรรมที่ใช้คลอรีน (Cl_2) หรือไฮโดรเจนคลอไรด์ (HCl) ที่มีกำลังการผลิตแต่ละชนิดหรือรวมกันตั้งแต่ ๑๐๐ ตันต่อวันขึ้นไป
๙. อุตสาหกรรมผลิตปูนซีเมนต์
๑๐. อุตสาหกรรมผลิตเยื่อกระดาษ ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ ๕๐ ตันต่อวันขึ้นไป
๑๑. อุตสาหกรรมที่ผลิตสารออกฤทธิ์หรือสารที่ ใช้ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์โดยใช้กระบวนการทางเคมี
๑๒. อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยเคมีโดยกระบวนการทางเคมี
๑๓. อุตสาหกรรมประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำตาล ดังต่อไปนี้ การทำน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายบริสุทธิ์ ทุกขนาด และ การทำกลูโคส เดกซ์โทรส ฟรักโทส หรือผลิตภัณฑ์อื่นที่คล้ายคลึงกัน ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ ๒๐ ตัน ต่อวันขึ้นไป
๑๔. อุตสาหกรรมเหล็กหรือเหล็กกล้า ที่มีกำลังการผลิตแต่ละชนิดหรือรวมกัน ตั้งแต่ ๑๐๐ ตันต่อวันขึ้นไป

๑๕. อุตสาหกรรมถลุงหรือแต่งแร่ หรือหลอมโลหะ ซึ่งมีใช้อุตสาหกรรมเหล็กหรือเหล็กกล้า ตามลำดับที่ ๑๔ ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ ๕๐ ตันต่อวันขึ้นไป

๑๖. อุตสาหกรรมผลิตสุรา แอลกอฮอล์รวมทั้ง ผลิตเบียร์และไวน์ ดังต่อไปนี้ อุตสาหกรรม ผลิตสุรา แอลกอฮอล์ ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ ๔๐,๐๐๐ ลิตรต่อเดือนขึ้นไป (คิดเทียบที่ ๒๘ ดีกรี), อุตสาหกรรมผลิตไวน์ ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ ๖๐๐,๐๐๐ ลิตรต่อเดือนขึ้นไป และ อุตสาหกรรมผลิต เบียร์ ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ ๖๐๐,๐๐๐ ลิตรต่อเดือนขึ้นไป

๑๗. โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวมเฉพาะสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมายว่า ด้วยโรงงานทุกขนาด

๑๘. โรงไฟฟ้าพลังความร้อนทุกประเภท ยกเว้น โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็น เชื้อเพลิงที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ ๑๐ เมกะวัตต์ขึ้นไป โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอย เป็นเชื้อเพลิงที่ได้รับยกเว้นต้องไม่ใช่โรงไฟฟ้าที่ตั้งอยู่พื้นที่ ดังต่อไปนี้ พื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติ เห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้น ๑ และชั้น ๒, พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตาม ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมตามมติของ คณะรัฐมนตรี, พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามมติคณะรัฐมนตรี และ พื้นที่ซึ่งมีระดับ สารมลพิษทางอากาศสูงเกินกว่าร้อยละ ๘๐ ของค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป

๑๙. ระบบทางพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษ หรือโครงการที่มีลักษณะ เช่นเดียวกับทางพิเศษทุกขนาด

๒๐. ทางหลวงหรือถนน ซึ่งมีความหมายตาม กฎหมายว่าด้วยทางหลวง ที่ตัดผ่านพื้นที่ ดังต่อไปนี้ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่า, พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ, พื้นที่เขตลุ่มน้ำชั้น ๒ ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว, พื้นที่เขตป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ, พื้นที่ชายฝั่งทะเล ในระยะ ๕๐ เมตร ห่างจากระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุดตามปกติทางธรรมชาติ, พื้นที่ที่อยู่ในหรือใกล้พื้นที่ ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศหรือแหล่งมรดกโลกที่ขึ้นบัญชีแหล่งมรดกโลกตามอนุสัญญา ระหว่างประเทศในระยะทาง ๒ กิโลเมตร และ พื้นที่ที่ตั้งอยู่ใกล้โบราณสถาน แหล่งโบราณคดี แหล่ง ประวัติศาสตร์ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ตามกฎหมายว่า ด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ในระยะทาง ๑ กิโลเมตร

๒๑. ระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง ทุกขนาด

๒๑. ท่าเทียบเรือที่รองรับเรือขนาดตั้งแต่ ๕๐๐ ตันกรอสขึ้นไป หรือความยาวหน้าท่าตั้งแต่ ๑๐๐ เมตร หรือมีพื้นที่ท่าเทียบเรือรวมตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป

๒๓. ท่าเทียบเรือสำราญกีฬาที่รองรับเรือได้ตั้งแต่ ๕๐ ลำขึ้นไป หรือมีพื้นที่ท่าเทียบเรือรวม ตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป

๒๔. การถมที่ดินในทะเลที่มีขนาดไม่ถึง ๓๐๐ ไร่

๒๕. การก่อสร้างหรือขยายสิ่งก่อสร้างบริเวณหรือในทะเล ทุกขนาด

๒๖. โครงการระบบขนส่งทางอากาศ เฉพาะการก่อสร้าง หรือขยายสนามบิน หรือทางขึ้นลง ชั่วคราวของเครื่องบินพาณิชย์ ที่มีขนาดความยาวของทางวิ่งตั้งแต่ ๑,๑๐๐ เมตรขึ้นไป

๒๗. อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารซึ่งมีลักษณะที่ตั้งหรือการใช้ประโยชน์ในอาคารอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้ อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล หรือทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่ตั้งอยู่ใกล้ หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่มีความสูงตั้งแต่ ๒๓.๐๐ เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป, อาคารที่ใช้ในการประกอบธุรกิจ ค่าปลิกหรือค่าสูง ที่มีความสูงตั้งแต่ ๒๓.๐๐ เมตรขึ้นไปหรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป และอาคารที่ใช้เป็นสำนักงาน หรือที่ทำการของเอกชนที่มีความสูงตั้งแต่ ๒๓.๐๐ เมตรขึ้นไปหรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้น ใดในหลังเดียวกันตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตร ขึ้นไป

๒๘. การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน จำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ ๕๐๐ แปลงขึ้นไปหรือมีเนื้อที่เกินกว่า ๑๐๐ ไร่

๒๙. โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล กรณีตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด ในระยะ ๕๐ เมตร ที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ ๓๐ เตียงขึ้นไป และกรณีโครงการที่ไม่อยู่ในกรณีข้างต้น ที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ ๖๐ เตียงขึ้นไป

๓๐. โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ ๘๐ ห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ ๔,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป

๓๑. อาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ ๘๐ ห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ ๔,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป

๓๒. การชลประทาน ที่มีพื้นที่การชลประทาน ตั้งแต่ ๘๐,๐๐๐ ไร่ขึ้นไป

๓๓. โครงการทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น ๑

๓๔. การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ดังต่อไปนี้ การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำหลักทุกขนาด ยกเว้น กรณีภัยพิบัติ หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศที่เป็นการดำเนินการชั่วคราว และการผันน้ำระหว่างประเทศทุกขนาด ยกเว้น กรณีภัยพิบัติหรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศที่เป็นการดำเนินการชั่วคราว

๓๕. ประตุน้ำในแม่น้ำสายหลักทุกขนาด

ความเชื่อมโยงรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) กับหลักนิติธรรม

จากข้างต้น รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ “EIA” นั้น จำเป็นต้องทำตาม “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕” ดังนั้นขั้นตอน หรือวิธีการต่างๆ จึงต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม กล่าวคือ ต้องมีความเท่าเทียมกัน ต้องเข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน การดำเนินการของรัฐต้องสอดคล้องกับกฎหมายทุกประการ แต่ในปัจจุบันกลับมีกรณีที่น่าสนใจเกิดขึ้นหลายกรณีที่เป็นข้อบ่งชี้ว่ากฎหมายเรื่องการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันยังคงไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ดังเช่นกรณีต่อไปนี้

๑. กรณีท่าเรือบ้านโพธิ์

ท่าเรือบ้านโพธิ์นั้นอยู่ริมฝั่งแม่น้ำบางปะกงในจังหวัดฉะเชิงเทรา สร้างโดยบริษัท อีสเทิร์น ที พี เค แคปปิตอล จำกัด ซึ่งการสร้างท่าเรือขึ้นตามกฎหมายกำหนดให้ ท่าเทียบเรือ ที่รองรับเรือขนาดตั้งแต่ ๕๐๐ ตันกรอสขึ้นไป หรือความยาวหน้าท่าตั้งแต่ ๑๐๐ เมตร หรือมีพื้นที่ท่าเทียบเรือรวมตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป จะต้องจัดทำรายงาน EIA แต่กรณีของโครงการนี้ได้สร้างท่าเทียบเรือจำนวน ๖ ท่า โดยมีพื้นที่ ๙๙๕ ตารางเมตร จำนวน ๔ ท่า และ ๘๓๑ ตารางเมตร จำนวน ๒ ท่า และทุกโครงการนั้นอยู่ติดกัน ซึ่งหากนำความยาวหน้าท่าของแต่ละโครงการมารวมกันแล้วจะพบว่ามี ความยาวถึง ๔๕๗ เมตร ซึ่งตามกฎหมายนั้นจะต้องมีการจัดทำรายงาน EIA แต่เนื่องการแบ่งออกเป็น ๖ โครงการ จึงไม่มีการจัดทำรายงาน EIA เกิดขึ้น และผู้ที่ต้องเข้ามาดูแลเรื่องนี้ก็คือ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๖ เนื่องจากการจะสร้างท่าเรือขึ้นต้องทำการขออนุญาตกับทางสำนักงานเจ้าท่าประจำแต่ละพื้นที่ บริษัท อีสเทิร์น ที พี เค แคปปิตอล จำกัด ได้ยื่นขอใบอนุญาตพร้อมกันทั้ง ๖ โครงการ จากนั้นสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๖ ก็ได้ออกใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำให้แก่บริษัท อีสเทิร์น ที พี เค แคปปิตอล จำกัด ซึ่งการออกใบอนุญาตครั้งนี้นั้น มีประเด็นที่น่าสังเกตดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ มติที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาออกหนังสือรับรองในการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ ไม่มีการแต่งตั้งและเชิญนายกองคการบริหารส่วนตำบล เข้าร่วมในการประชุม องค์ประกอบของคณะกรรมการจึงไม่ครบถ้วน ตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ ๒๗๑๐/๒๕๕๕ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาออกหนังสือรับรองฯ

ประเด็นที่ ๒ ไม่มีการให้ข้อมูล รับฟังความคิดเห็นประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาออกใบอนุญาตดังกล่าว

ประเด็นที่ ๓ ไม่มีการแจ้งให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

ชาวบ้านผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่จึงมอบอำนาจให้กับมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW) ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองระยอง ในคดีหมายเลขดำที่ ส.๑๑/๒๕๕๖ โดย นายสมบัติ รัตนโยธิน ที่ ๑ กับพวก รวม ๑๖ คน เป็นโจทก์ ฟ้องผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๖ เป็นจำเลยที่ ๑ นายกองคการบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์ เป็นจำเลยที่ ๒ ต่อมาศาลปกครองระยองได้มีคำสั่งเรียกให้ บริษัท อีสเทิร์น ที พี เค แคปปิตอล จำกัด เข้ามาเป็นคู่ความในฐานะจำเลยที่ ๓ ขอให้เพิกถอนใบอนุญาต

โครงการทั้ง ๖ ซึ่งต่อมาในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๙ ศาลปกครองได้มีคำพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากศาลปกครองมีความเห็นว่า ไม่เห็นว่ามีเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกใบอนุญาตจึงมีพิพากษายกฟ้องในคดีนี้ โดยศาลให้เหตุผลในประเด็นดังกล่าวว่า ท่าเรือทั้ง ๖ ท่า เป็นท่าเรือที่แยกออกจากกันจึงไม่อาจนับขนาดความยาวหน้าท่าหรือพื้นที่ท่าเรือรวมกันได้ เมื่อแต่ละท่ามีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ต้องทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

การออกใบอนุญาตจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนประเด็นอื่นๆ ตามคำฟ้อง ศาลยังไม่เห็นว่ามีเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกใบอนุญาตจึงมีพิพากษายกฟ้อง โดยมีความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อยแนบท้ายคำพิพากษาดังนี้ ทางผู้ฟ้องคดีก็ยังคงยืนยันใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป

๒. กรณีแอสปายคอนโด ซินเซต^๗

ชาวบ้านยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เพิกถอนรายงาน EIA สร้างคอนโด ๒๘ ชั้น เนื่องจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่ถูกต้อง ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยชาวบ้านยื่นฟ้องกรุงเทพมหานคร ผอ.สำนักโยธา ผอ.เขตหลักสี่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านอาคาร การจัดสรรที่ดิน และการบริการชุมชน (คชก.) และบริษัท เดอะแวลู พร็อพเพอร์ตี้ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ในฐานะเจ้าของ ดิ แอสปาย คอนโด งามวงศ์วาน ต่อศาลปกครอง ว่าการจัดทำรายงาน EIA นั้นไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะไปรับฟังประชาชนในพื้นที่ที่ห่างไกลจากโครงการเกินกว่า ๑,๐๐๐ เมตร ทั้งๆ ที่ต้องรับฟังชาวบ้านที่ต้องได้รับผลกระทบจากฝุ่นละออง กลิ่น เสียง ความสั่นสะเทือนโดยรอบโครงการที่ใกล้เคียงที่สุดจึงจะถูกต้อง อีกทั้งกระบวนการก่อสร้างคอนโดมิเนียมดังกล่าวได้สร้างความเดือดร้อนและเสียหายแก่ชาวบ้าน แต่กรุงเทพมหานครกลับไม่ตรวจสอบการดำเนินการและเร่งรีบในการออกคำสั่งระงับเหตุ

ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาว่า คอนโด แอสปาย จัดทำรายงาน EIA และขอใบอนุญาตก่อสร้างถูกต้อง อย่างไรก็ตาม สำหรับ กทม.ศาลมีคำสั่งให้จ่ายเงินชดเชยแก่ชาวบ้าน ๗ ราย ที่ยื่นฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย และจ่ายดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ นับตั้งแต่วันเริ่มต้นคดีจนถึงวันที่คดีสิ้นสุด เนื่องจาก กทม. ดูแลไม่ให้เกิดผลกระทบกับชาวบ้านระหว่างก่อสร้างล่าช้าเกินสมควร

เมื่อพิจารณาจากทั้งสองกรณีข้างต้น จะพบว่าวิธีการทำรายงาน EIA ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ นั้น ยังเป็นปัญหาอยู่มากในหลายด้าน ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งชาวบ้าน ผู้ประกอบการ รวมถึงหน่วยราชการด้วย โดยแบ่งการวิเคราะห์ของทั้ง ๒ กรณีดังต่อไปนี้

^๗ ณีฐพัชร์ ทัศนรุ่งเรือง, ศาล ปค.เพิกถอน EIA แอสปายคอนโด ซ.ซินเซต-ชดใช้รายละเกือบ ๗ หมื่น ๒๕๕๘, https://www.isranews.org/thaireform-other-news/35847-eia_35847.html [Online], Available [๒๐๑๙, March ๒๐]

๑. กรณีท่าเรือบ้านโพธิ์ การสร้างท่าเรือจำนวนหลายท่าติดกันโดยแต่ละท่าจะถูกสร้างโดยใช้เนื้อที่ที่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่เข้าข่ายจะต้องจัดทำรายงาน EIA เพียงเล็กน้อย ท่าเรือแต่ละท่าดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องจัดทำรายงาน EIA ตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาจากวิธีการสร้างท่าเรือในแต่ละท่าที่กำหนดให้เนื้อที่น้อยกว่าเกณฑ์ที่จะต้องทำรายงาน EIA เพียงเล็กน้อย ย่อมต้องเห็นถึงเจตนาของโครงการได้ว่ามีความต้องการที่จะหลบหลีกกฎหมายไม่จัดทำรายงาน อีกทั้งหากมองไม่ว่าจะเชิงอรรถวิสัยหรือภวิสัยก็ตาม ย่อมเห็นได้ว่าท่าเรือแม้จะสร้างแยกท่ากันแต่อยู่ติดกันย่อมต้องถือว่าเป็นท่าเรือท่าเดียวกัน การหลบหลีกกฎหมายดังกล่าวจึงควรเป็นการหลบหลีกกฎหมายที่ยอมรับไม่ได้ และด้วยความเคารพต่อศาลปกครอง การที่ศาลปกครองให้เหตุผลในประเด็นดังกล่าวว่า “ท่าเรือทั้ง ๖ ท่าเป็นท่าเรือที่แยกออกจากกัน จึงไม่อาจนับขนาดความยาวหน้าท่าหรือพื้นที่ท่าเรือรวมกันได้ เมื่อแต่ละท่ามีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) การออกใบอนุญาตจึงชอบด้วยกฎหมาย” ผู้เขียนเห็นว่า ศาลปกครองได้วินิจฉัยเพียงตามตัวบทกฎหมายเท่านั้น ไม่ได้วิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเลย โดยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเพื่อป้องกันการกระทำที่เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จึงกำหนดให้การดำเนินการใดที่รัฐอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชุมชนเสียก่อน” ดังนั้นการที่ศาลปกครองได้พิจารณาว่าโครงการเพียงหนึ่งโครงการทำการสร้างท่าเรือ ๖ แห่ง ติดกัน ถือเป็นท่าเรือแยกออกจากกัน จึงไม่อาจนับความยาวได้ไม่จำเป็นต้องทำรายงาน EIA ย่อมเป็นการขัดเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้หากพิจารณาในตัวกฎหมาย ที่กำหนดให้เฉพาะท่าเทียบเรือ รับเรือขนาด ตั้งแต่ ๕๐๐ ตันกรอส หรือความยาวหน้าท่า ตั้งแต่ ๑๐๐ เมตร หรือมีพื้นที่ท่าเทียบเรือรวมตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป ต้องจัดทำรายงาน EIA นับเป็นกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขไว้อย่างรัดกุมเกินไป จึงเป็นการยากสำหรับการปรับใช้ตามสถานการณ์จริง ส่งผลกระทบต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งเป็นการขัดหลักนิติธรรม เพราะก่อให้เกิดผลการบังคับใช้ที่มีชอบ

๒. กรณีแอสปายคอนโด ซินเซต ที่ชาวบ้านยื่นขอให้เพิกถอนรายงาน EIA เหตุทำรายงาน EIA โดยมีชอบ ผู้เขียนในฐานะที่ประกอบกิจการในลักษณะดังกล่าว และมีประสบการณ์ในกรณีที่คล้ายกันมานี้ ขออนุญาตชี้แจงมา ณ ที่นี้ว่า ในหลายกรณีที่โครงการได้จัดทำรายงาน EIA อย่างถูกต้อง แต่กลับไม่ได้รับความสนใจจากชาวบ้าน จนกระทั่ง ได้รับความเห็นชอบรายงาน EIA แต่เมื่อเริ่มก่อสร้างโครงการชาวบ้านกลุ่มเดิมนั้นกลับมาร้องเรียนและเรียกร้อง โดยอ้างว่าได้รับผลกระทบจากโครงการ จนเป็นข่าวดัง บรรดาสื่อมวลชนก็มักนำเสนอข่าวเพียงแต่ในมุมมองของชาวบ้านเข้าข้างชาวบ้าน จนเป็นเหตุให้โครงการเสื่อมเสียชื่อเสียง แต่หากพิจารณาถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะพบว่าโครงการได้ทำรายงาน EIA ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่เป็นชาวบ้านเองที่ไม่ให้ความร่วมมือ และเมื่อโครงการเริ่มดำเนินการกลับมาคัดค้าน ส่งผลให้โครงการต้องเสียเวลา และทุนทรัพย์เป็นจำนวนมาก อีกทั้งเสียชื่อเสียง นับเป็นความสำคัญต่อความมั่นใจของผู้บริโภค หน่วยงานราชการก็ได้รับผลกระทบ เพราะถูกร้องเรียนหรือฟ้องร้องไปด้วย แม้จะดำเนินการตามขั้นตอนโดยชอบด้วย

^๕ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕

กฎหมาย และแม้ต่อมาจะมีการต่อสู้ทางศาลและโครงการชนะคดี แต่ในสายตาของสังคมโดยรวมนั้น โครงการก็ยังคงเป็นฝ่ายผิด คำพิพากษาของศาลก็ถูกนำไปวิจารณ์ในวงกว้างโดยผู้วิจารณ์ที่รู้ข้อเท็จจริงเพียงผิวเผินจากการรายงานของสื่อ โดยบรรดาปัญหาทั้งหมดข้างต้นนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเพราะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งเน้นคุ้มครองชุมชนเป็นอย่างยิ่ง จนเป็นการละเมิดต่อผู้ประกอบการ หรือโครงการต่างๆ กล่าวคือ แม้โครงการจะทำตามขั้นตอนของกฎหมายถูกต้องครบถ้วน แต่ก็ยังให้สิทธิคุ้มครองชุมชนในการเรียกร้องคัดค้านได้และโครงการนั้นๆ ต้องพักงานจนกว่าจะได้ผลสรุป ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีโดยทั่วไปว่าการถูกพักงานเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อโครงการ ชาวบ้านบางคนก็ใช้จุดบกพร่องดังกล่าวในการเรียกร้องผลประโยชน์จากโครงการ ทั้งที่ตัวเองไม่ได้รับผลกระทบจริง เหตุการณ์เช่นนี้ไม่ต่างกับโครงการแพ็คดีตั้งแต่ต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมทั้งสิ้น กล่าวคือ ๑. กฎหมายไม่เป็นการบังคับโดยทั่วไป เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นกฎหมายมุ่งเน้นบังคับผู้ดำเนินโครงการฝ่ายเดียว โดยให้มีหน้าที่ต่างๆ มากมาย ในขณะที่ชาวบ้านมีสิทธิมากมายภายใต้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ๒. กฎหมายเป็นการขัดต่อหลักการสันนิษฐานว่าจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด เนื่องจากเมื่อมีการร้องเรียน หน่วยงานราชการต้องสั่งพักการดำเนินโครงการทันที มิเช่นนั้นจะถือว่าเป็นการไม่ดูแลผลกระทบต่อชาวบ้าน ซึ่งการสั่งพักเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับโครงการ โครงการย่อมต้องรีบเข้าเจรจากับชาวบ้านเพื่อขอประนีประนอม ทั้งที่โครงการไม่ได้เป็นฝ่ายผิด แต่เกรงกลัวคำสั่งพักการดำเนินโครงการขัดต่อการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรม โดยการขัดต่อหลักทั้งการบังคับใช้ทั่วไป และหลักการสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ล้วนเป็นการกระทบต่อความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย อันเป็นหนึ่งในหลักนิติธรรมที่ ศาสตราจารย์ เอ.วี.ไคซี (A.V.Dicey) ได้ให้ความหมายไว้

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันกลุ่มนายทุนค่อนข้างมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แม้ในมุมหนึ่ง การมีกลุ่มนายทุนที่แข็งแกร่งจะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่สูงขึ้น อันเป็นปัญหาที่ควรแก้ไข แต่ในอีกมุมหนึ่งกลุ่มนายทุนก็เป็นผู้ก่ออาชีพให้บุคคลจำนวนมาก ยิ่งกลุ่มนายทุนใดมีโครงการที่ใหญ่หลากหลายก็จำเป็นต้องจ้างคนเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการจ้างงาน อันเป็นผลดีต่อการหมุนเวียนต่อระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นการควบคุมธุรกิจหรือกิจการใดๆ ควรอยู่ภายใต้ความพอดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับทุกฝ่าย การออกกฎหมายใดๆ ควรคำนึงถึงหลักนิติธรรม ซึ่งหลักนิติธรรมนั้นมีหัวใจหลัก ๓ ประการ คือ ๑. ความสูงสุดของกฎหมาย ๒. ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ๓. ความมีสิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์

เมื่อพิจารณาถึง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ แล้วจะพบว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวมุ่งเน้นเพียง ป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ๔ ประการคือ ๑. ทรัพยากรกายภาพ เช่น ดิน น้ำ อากาศ เสียง ๒. ทรัพยากรชีวภาพ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า สัตว์น้ำ ปะการัง เป็นต้น ๓. คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ ๔. คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต โดยเพื่อป้องกันการกระทำที่เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จึงกำหนดให้การดำเนินการใดที่รัฐอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชุมชนเสียก่อน โดยกฎหมายได้กำหนดให้โครงการบางจำพวกภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดจำเป็นต้องทำรายงาน EIA เสียก่อน

ในความเป็นจริง ผู้ดำเนินโครงการบางรายก็อาศัยช่องว่างของกฎเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการทำรายงาน EIA เนื่องจากทราบดีว่าโครงการของตนหากทำรายงาน EIA อาจไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ จึงจัดทำโครงการหลายโครงการที่มีลักษณะเชื่อมติดกันเป็นโครงการเดียว นับเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ไม่ควรยอมรับ เพราะนับเป็นการป้องกันการกีดกันต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมโดยรวม แต่กลับเป็นการยากต่อศาลในการลงโทษผู้ดำเนินโครงการเหล่านี้ เพราะได้ดำเนินการตามบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของกฎหมายทุกขั้นตอน โดยการมีคำพิพากษาในกรณีเหล่านี้ย่อมเป็นการกีดกร่อนเจตนารมณ์ของกฎหมายไปในตัว ย่อมเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมในแง่ความสูงสุดของกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ ที่มุ่งเน้นคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและประชาชนกลับบังคับใช้ไม่ได้ในกรณีปัญหาข้างต้นนี้

รวมถึง ในกรณีการที่โครงการที่ได้จัดทำรายงาน EIA โดยถูกต้องครบถ้วน รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบก่อนได้รับอนุญาตจากรัฐ ในขณะที่ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นประชาชนมักไม่ให้ความสนใจ และเมื่อโครงการได้รับอนุญาต นำเม็ดเงินมาลงทุนจำนวนมหาศาลกับโครงการ กลับถูกชาวบ้านร้องเรียน เป็นเหตุให้รัฐต้องสั่งให้พักการดำเนินการ ส่งผลต่อความเสียหายอย่างยิ่งของนายทุน และในหลายกรณีนายทุนจำเป็นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัว ทั้งที่โครงการไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบตามอ้าง ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมเรื่องความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย เนื่องจาก ๑. เป็นกฎหมายมุ่งเน้นบังคับผู้ดำเนินโครงการฝ่ายเดียว โดยให้มีหน้าที่ต่างๆ มากมาย ในขณะที่ชาวบ้านมีสิทธิมากมายภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้ง

ยังได้รับความคุ้มครองเป็นอย่างมาก ๒. กฎหมายเป็นการขัดต่อหลักการสันนิษฐานว่าจำเลยบริสุทธิ์ อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด เนื่องจากเมื่อมีการร้องเรียน หน่วยงานราชการ ต้องสั่งพักการดำเนินโครงการทันที มิเช่นนั้นจะถือว่าเป็นการไม่ดูแลผลกระทบต่อชาวบ้าน ซึ่งการสั่ง พักเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับโครงการ โครงการย่อมต้องรีบเข้าเจรจากับชาวบ้านเพื่อขอ ประนีประนอม ทั้งที่โครงการไม่ได้เป็นฝ่ายผิด แต่เกรงกลัวคำสั่งพักการดำเนินโครงการขัดต่อการ ประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรม โดยการขัดต่อหลักทั้งการบังคับใช้ทั่วไป และ หลักการถูกสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

เห็นว่าควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น และนำมาสู่ความสอดคล้องกับหลักนิติธรรม โดยเห็นว่ากฎหมายที่ ควรแก้ไขมีดังต่อไปนี้

๑. แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ของโครงการที่ต้องทำรายงาน EIA ควรให้ นับรวมถึงเนื้อที่ของโครงการที่คล้ายคลึงกันรอบข้าง หรือเปิดช่องให้ศาลได้ใช้ดุลยพินิจในการ พิจารณาที่มากขึ้น เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมายของนายทุน

๒. แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับขั้นตอนการจัดทำรายงาน EIA โดยเฉพาะขั้นตอนการรับฟัง ความเห็นของประชาชน โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามีส่วนสำคัญในการสรรหาประชาชนได้รับ ผลกระทบมารับฟังความเห็น รวมถึงจำเป็นต้องมีป้ายโฆษณาประกาศถึงการต้องการรับฟังความเห็น ทั่วบริเวณใกล้เคียง โดยกำหนดเป็นระยะทางขั้นต่ำ

๓. ให้ความคุ้มครองโครงการที่ได้รับอนุญาต มิให้ถูกสั่งพักงาน เว้นแต่จะมีความเสียหายเป็น ประจักษ์ และขั้นตอนการสั่งพักงานควรให้ชาวบ้านผู้มีส่วนได้เสีย หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร้อง ขอต่ศาล โดยอาจเปิดโอกาสให้เป็นการไต่สวนฉุกเฉินก่อนก็ได้

บรรณานุกรม

สิทธิพร ประวัตรุ่งเรือง, **หลักนิติธรรมกับสังคมไทย**, http://www.thonburi-u.ac.th/journal/Document/10-21/Journal10_21_10.pdf, [Online], Available [๒๐๑๙, March ๒๐]

ประสพสุข บุญเดช, **เอกสารบรรยาย หลักนิติธรรมกับการควบคุม การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัติ**, (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๐)

จรัญ ภัคดีธนะกุล, **เอกสารบรรยาย หลักนิติธรรมกับการควบคุมความชอบด้วย รัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย**, (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๖)

กำชัย จงจักรพันธ์, **หลักนิติธรรม**, http://k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf, [Online], Available [๒๐๑๙, March ๑๘]

ณัฐพัชร์ ทศนรุ่งเรือง, **ศาล ปค.เพิกถอน EIA แอสปายคอนโด ซ.ชินเขต-ชตใช้รายละเอียด ๗ หมื่น**, https://www.isranews.org/thaireform-other-news/35847-eia_35847.html [Online], Available [๒๐๑๙, March ๒๐]

กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (กวม.), **การพิจารณารายงาน EIA**, <http://www.onep.go.th/eiathailand/การพิจารณารายงาน-eia>, [Online], Available [๒๐๑๙, March ๒๐]

กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, **สรุปประเภทและขนาดของโครงการ หรือ กิจกรรม ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือ กิจกรรมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและที่แก้ไขเพิ่มเติม**, http://www.onep.go.th/eiaold/images/7handbook/sumEIAandEHIA_12_2559.pdf, [Online], Available [๒๐๑๙, March ๒๐]

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕