

บทที่ 4

รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย

ความเป็นมาของกฎหมายสภาวะแวดล้อมของไทย

การดูแลรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้น ได้มีมาช้านาน ในทุกยุคทุกสมัยแล้ว นั่นคือการดูแลรักษาความสะอาดของบ้านเมือง และเพื่อความผาสุกของประชาชน ดังจะเห็นได้จากหลักการในกฎหมายต่าง ๆ ในอดีต เช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. 2461 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นกฎหมายที่ส่งผลเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น เพราะมุ่งที่การรักษาความสะอาด และเป็นการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหมายเหล่านี้จึงถูกจัดได้ว่า เป็นกฎหมายที่มีส่วนในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเท่านั้น มีอาจจะจัด เป็นกฎหมายสภาวะแวดล้อมได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติใดที่แสดงให้เห็นถึงนโยบาย การป้องกันและการควบคุม ปัญหาความสกปรกของสิ่งแวดล้อมเลย เพียงแต่มุ่งที่ปลายเหตุ คือ การห้ามปราม ดักเตือนด้วยการลงโทษผู้ฝ่าฝืน เท่านั้น บทบาทของกฎหมายจึงแทบไม่ทันต่อเหตุการณ์ ความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง

รัฐบาลเพิ่งได้ให้ความสนใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัย รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร เนื่องจาก เป็นความตื่นตัวกับปัญหาที่เกิดขึ้นใน ต่างประเทศ รัฐบาลได้เริ่มมีบทบาทในการออกกระเบียบขึ้นใช้บังคับเกี่ยวกับอากาศ และเสียงบ้าง แต่ที่เป็นเรื่องเป็นราวได้เห็นเด่นชัดก็คือ การจัดตั้ง "คณะกรรมการ ควบคุมภาวะสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" ขึ้นเป็นครั้งแรกในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2515 ¹

¹ คณียศ ศรีลัมภ์, "คำทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 21.

เป็นหน่วยงานที่ทำงาน เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม

ความเคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏมั่นคงยิ่งขึ้น เมื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบาย แห่งรัฐ บัญญัติถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐพึงดำเนินการให้สอดคล้อง กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านอื่น ๆ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ คือ

มาตรา 77 รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลย์ของสภาพแวดล้อม และ ความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ดินน้ำลำธาร และน่านน้ำ

มาตรา 78 รัฐพึงส่งเสริมการค้นคว้าวิทยาการธรรมชาติ เพื่อนำมา ใช้ให้เกิดประโยชน์ในทาง เศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทย โดยไม่ขัดกับหลักการ อนุรักษ์กรรม

มาตรา 86 รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากร ธรรมชาติ ภาวะทาง เศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิทยาการเพื่อ ประโยชน์ในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม และเพื่อความมั่นคงของรัฐ

มาตรา 93 รัฐพึงบำรุงสิ่งแวดล้อมให้สะอาด และพึงจัดสิ่ง เป็นพิษ ซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน ¹

การตระหนักถึงความสำคัญในปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงได้เป็นแรงผลักดัน ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่าน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2518 ขึ้นใช้บังคับ อันเป็นกฎหมายสภาวะแวดล้อมฉบับแรกของ ประเทศไทย เพราะเป็นกฎหมายที่จัดตั้ง องค์กรขึ้นรับผิดชอบต่อปัญหาสภาวะแวดล้อมโดยตรง คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ

นับตั้งแต่ที่ได้มีการใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว รัฐก็ได้ให้ความสนใจ และความสำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ซึ่งจะทำให้การวางแผน และนโยบาย ให้สอดคล้องไปกับการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ดังปรากฏในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524 ก็ได้กล่าวถึงการพัฒนาสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาของชาติด้วย โดยได้กำหนดถึงทั้งปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหา และมาตรการที่จะใช้พัฒนาประเทศ ในช่วง พ.ศ. 2520 - 2524¹ นอกจากนี้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 - 2529 ก็ได้ยืนยันชัดในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้มั่นคงมากยิ่งขึ้นกว่าที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เพราะในแผนที่ 5 นี้ได้กำหนดถึงทั้งสภาพปัญหาที่ประสบ เป้าหมายของการพัฒนา ตลอดจนมาตรการที่จะนำมาใช้ในการพัฒนา ซึ่งจะดำเนินการโดย การส่งเสริมการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมปรับปรุงระบบการบริหาร ปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสม การเผยแพร่ความรู้และการศึกษาทางด้านสิ่งแวดล้อม และการสนับสนุนทางการเงิน และการลงทุน² นโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 นี้เป็นการยืนยันของรัฐที่แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาประเทศนั้น ไม่เพียงแต่จะมุ่งที่เศรษฐกิจและสังคม เท่านั้น การวางนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม ก็มีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไปกับการพัฒนาประเทศในด้านอื่นด้วยพร้อมกัน

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรื, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524, หน้า 186 - 190.

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรื, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 - 2529, หน้า 222 - 228.

ทางด้านกฎหมายนั้น นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา กฎหมายฉบับนี้ก็ว่าได้เป็นหลักสำคัญในมาตรการทางกฎหมาย เพื่อการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะปฏิบัติงาน แต่เนื่องจากยังมีบทบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบางส่วนที่ยังไม่ชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ดังนั้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 เพื่อเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับแรกให้มีความชัดเจนรัดกุมยิ่งขึ้นกว่าเดิม อันเป็นผลให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น 3 ประการ คือ

1. กำหนดให้มีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการพัฒนาของรัฐ และกิจกรรมบางประเภทของเอกชน
2. ให้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีได้อยู่ใน ความรับผิดชอบของหน่วยราชการใด ตลอดจนการกำหนดวิธีการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม
3. ดำเนินการในด้านการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉิน¹

กฎหมายฉบับนี้ได้มีผลเป็นการวางนโยบายของรัฐบาลในการควบคุมและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ เพราะคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้มีหน้าที่ในการเสนอนโยบาย และความเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

¹ อาทร์ สุทธิไปฏก, "นโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การวางแผนและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม", รายงานการฝึกอบรม เรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 11-22 มิถุนายน 2527, สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน, หน้า 59.

สิ่งแวดลอม ต่อดัฒะรัฐมนตรี ¹ เพื่อ เป็นนโยบายแห่งชาติด้านสิ่งแวดลอม คณะกรรมการสิ่งแวดลอมแห่งชาติ จึงมีหน้าที่เป็นผู้ทำนโยบายและมาตรการพัฒนาสิ่งแวดลอมแห่งชาติขึ้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาลิ่งแวดลอม เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน สอดคล้องกับสภาพทาง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในการกำหนดนโยบายแห่งชาติด้านสิ่งแวดลอมนี้ คณะกรรมการได้ถือหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

1. เป็นนโยบายที่มีแนวความคิด เน้นหนักในการป้องกันการทำที่ก่อให้เกิดการทำลายสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อ การควบคุมมลพิษ มากกว่าที่จะเป็นการตามแก้ไขปัญหา
2. เป็นการวางนโยบายที่ได้มีการแยกการพิจารณาทางด้านปริมาณ และคุณภาพออกจากกัน เพื่อให้เกิดคุณภาพของการพัฒนาทาง เศรษฐกิจและสังคม และการปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดลอม โดยแนวนโยบายนี้จะสอดคล้องกับนโยบายทางด้านพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม และนโยบายของรัฐในด้านอื่น ๆ
3. เป็นนโยบายที่กำหนดให้มีการพิจารณาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดลอม ของโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยให้มีการคำนึงถึงตั้งแต่ในระยะเริ่มแรกของการจัดทำโครงการ เพื่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด
4. เป็นนโยบายที่กำหนดขอบเขต บทบาท และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น ให้ประสานสอดคล้องกัน และสามารถปฏิบัติการภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. เป็นนโยบายที่ได้มีการวางแนวทางในด้านส่งเสริม สนับสนุน การศึกษา วิจัย เพื่อหาทางป้องกัน และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดลอมในด้านต่าง ๆ ทุกด้าน

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดลอมแห่งชาติ พ.ศ. 2518.

ตลอดจนด้านการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ และการประชาสัมพันธ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนทั่วไปด้วย¹

การวางนโยบายแห่งชาติทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ของคณะกรรมการการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงเป็นการกำหนดนโยบายให้แก่รัฐบาล โดยสอดคล้องไปกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะอำนวยประโยชน์แก่ประเทศชาติได้เป็นอย่างดี พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 จึงเป็นกฎหมายที่มีบทบาทและมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

นอกจากกฎหมายฉบับนี้แล้ว กฎหมายสภาวะแวดล้อมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ยังมีอีกมาก ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรการในการดำเนินงานต่าง ๆ แต่กฎหมายเหล่านี้มักจะเป็นกฎหมายปลีกย่อยลงไป เช่น เป็นกฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง กฎหมายเหล่านี้ แม้จะมีบทบาทที่สำคัญ แต่ก็ไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด ดังพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เพราะกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทยนั้น เพิ่งมีการเริ่มต้นอย่างจริงจัง เมื่อ พ.ศ. 2518 มาถึงขณะนี้เอง และระยะเวลาเพียงประมาณ 10 ปี กฎหมายสภาวะแวดล้อมของเรา ก็ยังไม่ได้เจริญเติบโตนัก ความก้าวหน้าในตัวกฎหมาย และขอบเขตของการให้ความสนใจในสิ่งแวดล้อม ก็ยังไม่พัฒนาไปเท่าใดนัก ดังนั้น กฎหมายสภาวะแวดล้อมที่ออกมา จึงยังไม่ค่อยมีบทบาทที่ประจักษ์ต่อสายตาของประชาชน แต่ก็ยังดีที่รัฐได้ให้ความสนใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมนี้ มากกว่าในระดับประชาชน

¹ อาทรร สุทไปฏก, เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

พื้นฐานการปกครองประเทศอันส่งผลถึงการใช้กฎหมาย

ประเทศไทย เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระยะเวลาช้านาน สถาบันพระมหากษัตริย์คงดำรงอยู่ในหัวใจของประชาชนว่าเป็นสถาบันสูงสุด ที่ทุกคนเคารพสักการะ ตามความเชื่อในลัทธิพราหมณ์ที่พระมหากษัตริย์นั้นทรงเป็นสมมติเทพ ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ ทั้งปวง รวมทั้งอำนาจในการปกครองแผ่นดิน และการบริหารราชการแผ่นดิน ในสมัยที่ประเทศไทยยังคงมีระบอบการปกครองแผ่นดินแบบสมบูรณาญาสิทธิราชเต็มรูปแบบนั้น การปกครองประเทศ ขึ้นอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ในการที่จะทรงตรากฎหมาย ทรงปกครองบริหารประเทศ และทรงพิจารณาตัดสินคดีความด้วยพระองค์เอง แต่การใช้พระราชอำนาจนั้นจะกระทำได้ที่เฉพาะแต่ในเขตราชธานี หรือ เมืองหลวงที่พระองค์ประทับอยู่เท่านั้น ส่วนในหัวเมือง หรือในเขตนอกเมืองไปนั้น ได้พระราชทานอำนาจมอบหมายให้แก่ขุนนางทั้งหลาย ไปปฏิบัติราชการแทนพระองค์ ภายในขอบเขตตามพระบรมราชโองการ รูปแบบการปกครองจึงเป็นการรวมอำนาจเด็ดขาดไว้เพียงส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาคก็เป็นการปกครองไปตามคำบัญชาจากส่วนกลางเท่านั้น

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 มาแล้วก็ตาม แต่การปกครองบริหารประเทศนั้น ก็ยังเป็นการดำเนินตามรูปแบบในอดีต คือ การบริหารราชการนั้น ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดนโยบาย และมอบหมายให้ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นรับไปปฏิบัติตาม ส่วนกลางยังคงเป็นผู้ถืออำนาจหลักในการพิจารณาตัดสินปัญหาสำคัญ ๆ ไว้ ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจดำเนินการใดไปโดยพลการ คณะรัฐบาลในฐานะผู้บริหารประเทศและ

เป็นผู้กำหนดนโยบาย จะได้มอบอำนาจและหน้าที่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้รับไปปฏิบัติ ในเขตท้องถิ่น อันได้แก่อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยผ่านทางนายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งต่างก็ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานของรัฐทั้งสิ้น

จากระบบการปกครองแบบการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลถึงระบบกฎหมายภายในประเทศด้วย เมื่อส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับจึงเป็นอำนาจของสถาบันนิติบัญญัติอันได้แก่รัฐสภา รัฐสภาจึงมีอำนาจในการตรากฎหมายหลักที่มีลำดับศักดิ์สูง และมีความสำคัญได้แต่เพียงผู้เดียว หน่วยบริหารส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายหลัก ๆ ที่มีความสำคัญมาก ๆ เช่นนี้ได้ อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับของส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น จะมีได้ก็เพียงแต่กฎหมายปลีกย่อย หรือ กฎหมายอนุบัญญัติต่าง ๆ ที่จะมีผลใช้บังคับเฉพาะในเขตท้องที่เท่านั้น ดังตัวอย่างเช่น เทศบัญญัติ และข้อบัญญัติต่าง ๆ

กฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ จึงเป็นการดำเนินการจากส่วนกลางเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการตราพระราชบัญญัติที่สำคัญระดับต่าง ๆ ซึ่งรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาและประกาศใช้บังคับ ส่วนการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ต้องปฏิบัติไปตามกฎหมายเหล่านี้ หากจะมีการปฏิบัติในรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งต้องอาศัยอำนาจจากตัวบทกฎหมายประการใดก็ตาม ก็จะสามารถที่จะกำหนดกฎหมายปลีกย่อยออกใช้บังคับ จึงเป็นข้อที่น่าสังเกตว่า กฎหมายปลีกย่อยต่าง ๆ เช่น เทศบัญญัติ นั้น ต่างก็เข้ามามีบทบาทในการดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย แม้โดยชื่อของกฎหมายจะไม่ได้ถูกเรียกว่าเป็นกฎหมายสภาวะแวดล้อมโดยตรง แต่โดยบทบาทแล้วก็มีฐานะเป็นกฎหมายที่มีส่วนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วยประการหนึ่ง

การทำงานในการควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงกระทำโดยข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นหลัก และอาจถูกส่งตัวไปดำเนินการในเขตท้องที่อื่น ๆ ด้วย นอกจากนี้ยังเป็นการทำงานในเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ร่วมมือประสานกับเจ้าพนักงานอื่น ๆ ของรัฐ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ในอันที่จะให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามมาตรฐานและนโยบายที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดไว้

ฉะนั้น กล่าวโดยสรุปแล้ว การศึกษากฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย จึงเป็นการศึกษา และให้ความสนใจแก่ กฎหมายที่ใช้ในส่วนกลางนี้เป็นหลัก เพราะก็เป็นกฎหมายที่ได้นำไปบังคับใช้ใน เขตท้องที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งระบบนี้ก็ให้ข้อดีแก่ประเทศไทยตรงที่เป็นการเหมาะสมกับประเทศที่มีขนาดเล็ก และกำลังอยู่ในขั้นกำลังพัฒนา การบริหารจึงสามารถทำได้สะดวก เพราะจะดำเนินการโดยผ่านทางข้าราชการประจำที่มีอยู่แล้ว การดำเนินการตามนโยบายจึงควบคุมได้ง่าย และเป็นการประหยัดงบประมาณ แต่ในขณะเดียวกันก็อาจให้ผลเสียในแง่ที่ว่าหาก เกิดกรณีสิ่งแวดล้อม เป็นพิษขึ้นใน เขตภูมิภาคหรือเขตอื่นนอกจากนครหลวง การแก้ไขปัญหาจะกระทำได้ช้า เพราะส่วนภูมิภาคไม่มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการโดยพลการ ต้องได้รับคำสั่งอนุมัติจากส่วนกลางก่อนอัน เป็นการเสียเวลานอกจากนี้ กฎหมายปลีกย่อยต่าง ๆ ที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่สามารถออกได้นั้นก็ไม่อาจจะนำมาใช้บังคับ เพื่อแก้ไขปัญหาได้ทุกกรณีไป หาก เมื่อเกิดปัญหาใหญ่ที่ก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อสิ่งต่าง ๆ รุนแรงขึ้น กฎหมายปลีกย่อยเหล่านั้น ก็ไม่มีอำนาจเพียงพอต่อการแก้ปัญหาได้ การควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงประสบกับอุปสรรคที่ตามมาต่าง ๆ หลายประการ ดังจะได้พิจารณาต่อไป

กฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย

เมื่อกล่าวถึงกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย คนส่วนใหญ่ก็จะนึกถึง แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 นั้นก็เป็นความเข้าใจที่ถูกต้องแต่ก็ยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เป็นการวางนโยบายและกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรผู้รับผิดชอบและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เท่านั้น แต่กฎหมายสภาวะแวดล้อมที่แท้จริงนั้น ยังครอบคลุมถึงกฎหมายสำคัญอีกสองส่วนด้วยกัน คือ กฎหมายที่มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกฎหมายที่รองรับให้มีการบังคับได้ตามกฎหมาย กฎหมายทั้งสามส่วนนี้ประกอบกัน จึงจะมีผลให้ครบลักษณะของกฎหมายสภาวะแวดล้อม เพราะจะสามารถควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วย การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ประเทศไทยก็ได้มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายในส่วนนี้มากมายหลายฉบับแล้ว แต่รูป ลักษณะของกฎหมายไม่ได้มีศักดิ์ของกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติ แต่ออกมาในรูปกฎหมาย ในระดับศักดิ์กฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง กฎหมายที่ประกาศใช้บังคับเพื่อกำหนด มาตรฐานของไทยนั้น จะมีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใดนั้นจะได้ พิจารณากันในส่วนที่ 2

ส่วนกฎหมายในส่วนที่รองรับให้มีการบังคับได้ตามกฎหมายนั้น โดยหลัก การแล้วจำเป็นต้องมีกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ไว้สำหรับ เรื่องความรับผิดชอบในความเสียหาย จากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เป็นกรณีพิเศษ ต่างหากไปจากกฎหมายแห่งธรรมดา เพราะเมื่อกฎหมายสภาวะแวดล้อมจัดอยู่ในประเภท กฎหมายมหาชน การคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม จึงต้องเป็นหลัก การสำคัญที่กฎหมายต้องแสดงไว้อย่างชัดเจน ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้สิทธิแก่ ประชาชนที่สามารถติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้ โดยอาศัยศาลเป็นผู้วินิจฉัย นอกจากนี้การคุ้มครองความเสียหายก็ได้นำหลักความรับผิดเด็ดขาดมาคุ้มครองผู้เสียหาย ซึ่งเป็นการวางหลักเกณฑ์ไว้โดยเจเพาะ ซึ่งกว้างขวางและไปไกลกว่ากฎหมายแห่งลักษณะ ละเมิดธรรมดา สำหรับกฎหมายไทยจะมีการรับรองคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของ ประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใดนั้น จะได้พิจารณากันในลำดับถัด ไปจากกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนที่ 1 : กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรและหน่วยงาน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2521) ได้เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้มีผลเป็นการจัดตั้งองค์กร ขึ้นเพื่อรับผิดชอบต่อการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทั้งนี้โดยมีเหตุผลในการประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า

"เนื่องจากเวลานี้ ปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ดินเสีย น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ป่าไม้ต้นน้ำลำธารถูกทำลาย กำลังทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ปัญหาเหล่านี้มีผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชากร และการหลั่งไหลจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่ ๆ ประการหนึ่ง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ถูกต้อง ทำให้ป่าไม้ แร่ธาตุ เชื้อเพลิง หดสิ้นไปโดยเร็วประการหนึ่ง และการสร้างอุตสาหกรรม ตลอดจนการนำเทคโนโลยีมาใช้โดยไม่คำนึงถึงผลสะท้อนที่ตามมาในรูปความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอีกประการหนึ่ง ประกอบกับความเสื่อมโทรมดังกล่าวนี้ได้ เข้าชั้นวิกฤติในประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ จึงมีแนวโน้มที่ประเทศเหล่านั้นจะพยายามระบายนโยบายอุตสาหกรรมสปรกมายังประเทศด้อยพัฒนา เช่น ประเทศไทย ปัญหาเหล่านี้จึงเพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้น เป็นทวีคูณ ซึ่งหากไม่ได้รับการป้องกันแก้ไขเสียแต่ต้นมือแล้วก็จะเกิดความเดือดร้อนต่อชีวิต สุขภาพ อนามัย และความ เป็นอยู่ของประชาชน เป็นอันมาก จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ ¹

พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงจัดตั้งองค์กรทั้งสองขึ้น และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน แม้ว่าด้วยผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะกล่าวถึงเฉพาะคณะกรรมการ

¹ มัทยา จารุพันธ์ และ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม (กรุงเทพมหานคร:สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524) : หน้า 46-47

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่เป็นองค์กรที่
รับผิดชอบ แต่ในทางปฏิบัตินอกจากองค์กรทั้งสองแล้ว ยังมีบุคคลากรอีก 2 สถาบัน
ที่ยังมีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการรับผิดชอบด้วย กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจ
พิเศษในบางกรณี และเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอันได้แก่ ข้าราชการจากกระทรวง
และกรมต่าง ๆ ก็ถือว่าเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อการป้องกัน และควบคุมปัญหาสิ่ง
แวดล้อม เป็นพิเศษอย่างมาก ดังนั้น การพิจารณารายละเอียดของกฎหมายในส่วนนี้จะ
ได้กล่าวถึงสถาบันทั้งสิ้นนี้เป็นลำดับไปดังต่อไปนี้

ก. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบ
โดยตรงต่อการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้คณะกรรมการประกอบด้วย
รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวง
กลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวง
มหาดไทย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน ปลัดกระทรวง
สาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินห้าคนและผู้แทนสถาบัน
องค์กรอิสระหรือบุคคลอื่นอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ
และเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ
แต่ทั้งนี้กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบัน องค์กรอิสระหรือบุคคลอื่นจะต้องไม่
เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงิน
เดือนประจำ¹

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้มีโครงสร้าง
ที่ประกอบด้วยบุคคลจาก 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และเอกชน

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518, มาตรา 4.

เพื่อหลักการในการถ่วงดุลย์กันระหว่างผลประโยชน์ของราชการกับเอกชน สำหรับ ส่วนราชการที่มาดำรงตำแหน่งนั้นจะเห็นได้ว่า เป็นส่วนราชการที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับ ปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น ไม่ว่าจะในลักษณะที่จะเป็นต้นเหตุแห่งปัญหา จะเป็นผู้ แก้ไขปัญหา หรือคุ้มครองประชาชนก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้ผลจากการประชุมพิจารณา ของคณะกรรมการได้ผล เป็นอย่างรอบคอบและกว้างขวาง ซึ่งเป็นการพิจารณาแบบ สหสาขา (Interdisciplinary) เพราะปัญหาของสิ่งแวดล้อมนี้มีได้จะคำนึงถึง เฉพาะผลในทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีเท่านั้น ยังต้องคำนึงถึงผลที่จะ เกิด แก่ทางการแพทย์ เศรษฐกิจ และสังคมด้วย ดังนั้นการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติได้บรรจุ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนา การ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ด้วย จึงเป็นการดำเนินไปตามหลักสากลที่ถูกต้อง

กล่าวถึงหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้ พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 แก้ไข เพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 มาตรา 4 ได้กำหนดหน้าที่หลักไว้ 12 ประการ คือ ¹

1. เสนอนโยบายและความ เห็น เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี
2. พิจารณากำหนดแนะทางปฏิบัติตามนโยบายในการท่าแผนหรือโครงการ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม
3. พิจารณาให้ความ เห็น เกี่ยวกับโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และ เอกชนที่อาจมีผล เสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

¹ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเกษมสุวรรณ, 2526), หน้า 2 - 3

4. เสนอแผนพัฒนาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี
5. ให้คำแนะนำต่อนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่จะประกาศกำหนดตามมาตรา 17 หรือออกคำสั่งตามมาตรา 20
6. เสนอแนะมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ส่วนราชการใดมีอำนาจกำหนดตามกฎหมายต่อส่วนราชการนั้น รวมทั้ง เสนอแนะมาตรการในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่างๆ ต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
7. เสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี
8. ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม
9. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ เกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง
10. เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ ต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
11. พิจารณาเรื่องอื่นใด เกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา
12. ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

หากจะกล่าวโดยสรุปถึงหน้าที่ 12 ประการ ดังที่กำหนดไว้นั้น จะเห็นได้ว่าหน้าที่หลักของคณะกรรมการนั้น คือ เป็นคณะที่ปรึกษาทางด้านสิ่งแวดล้อมของคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในการควบคุม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การทำงานของคณะกรรมการจึงเป็นแต่เพียงการทำความเห็น และเสนอแนะ เพราะไม่มีอำนาจในการดำเนินการได้เอง นอกจากนี้ความเห็น และข้อ เสนอแนะที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้นำ เสนอคณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานอื่น ๆ ไปนั้น หน่วยงานที่รับคำแนะนำ หรือความเห็นไปแล้ว จะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ เพราะสภาพแห่งการแนะนำและ ความเห็นนั้นไม่มีสภาพบังคับ หรือผูกมัดประการใด ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นั้น มีบทบาท เป็นเพียงคณะที่ปรึกษา (Advisory Body) ของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

ในการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2521 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการไว้เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ คือ

1. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และบุคคลอื่น ส่งเอกสารการสำรวจผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และ เอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องของโครงการ และแผนงานมาพิจารณา ในกรณีอาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วย หากเห็นว่าโครงการและแผนงานใด อาจจะทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เสนอมาตรการการแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป¹

อำนาจในประการนี้เป็นอำนาจที่คณะกรรมการสามารถเรียกได้ทั้งเอกสารและบุคคลที่เกี่ยวข้อง มาเพื่อการศึกษาและชี้แจงรายละเอียด หากเห็นว่า

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518.

โครงการหรือแผนงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของเอกชน นั้น อาจส่งผลกระทบต่อกระทระ เทือนร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

สำหรับ เอกสารที่คณะกรรมการมีอำนาจ เรียกได้นั้น คือ เอกสารรายงานผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเอกสารที่มีความสำคัญมากในการพิจารณาของคณะกรรมการ และผู้มีอำนาจในการตัดสินใจโครงการเหล่านั้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในรายงานผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อไป

2. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจเชิญบุคคลใดบุคคลหนึ่งมา ให้ข้อเท็จจริง คำอธิบายความเห็นหรือคำแนะนำทางวิชาการได้ เมื่อเห็นสมควร และอาจขอความร่วมมือจากบุคคลใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง หรือเพื่อสำรวจกิจกรรมใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹

อำนาจในประการนี้ ไม่อาจกล่าวได้ว่า เป็นอำนาจบังคับ เพราะกฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพียงแต่เชิญ หรือขอความร่วมมือ ในการให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาเท่านั้น ฉะนั้น จึงไม่สามารถจะบังคับ หรือ เรียกตัวมาด้วยอำนาจตามกฎหมาย

3. อาจขอให้ส่วนราชการ หรือสถาบันการศึกษาของทางราชการที่ เห็นสมควรทำรายงาน เกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ได้²

4. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจอนุญาตให้บุคคลซึ่ง เป็นผู้ชำนาญในการศึกษาผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีสิทธิทำรายงานการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้³

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19.

³ เรื่องเดียวกัน.

๕. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจตั้งคณะกรรมการประจำเฉพาะเรื่องเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมายก็ได้¹

สำหรับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมประจำเฉพาะเรื่องนี้ จะเป็นผู้รับผิดชอบในงานเฉพาะขอบเขตในสิ่งแวดล้อมประการนั้น เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นผู้พิจารณา วิเคราะห์ และหามาตรการในการควบคุมและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษเฉพาะเรื่องนั้น และดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอีกชั้นหนึ่ง ในปัจจุบันนี้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องไว้ ๘ คณะด้วยกัน คือ

1. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องการใช้ที่ดิน
2. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องน้ำ
3. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องอากาศ และ เสียง
4. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องอนุรักษ์ธรรมชาติและศิลปกรรม
5. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องประชากร และการตั้งถิ่นฐานมนุษย์
6. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องส่งเสริมการศึกษาและประชาสัมพันธ์
7. คณะกรรมการพิจารณาโครงการไฟฟ้าและพลังงานปรมาณู
๘. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องกฎหมายสิ่งแวดล้อม²

อำนาจทั้ง ๕ ประการดังที่ได้กล่าวมานี้ ล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจที่จะใช้ในการบริหารงานภายในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะไปยังดับ หรือสั่งการให้ปฏิบัติ แม้จะมีการติดต่อกับส่วนราชการอื่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ก็เป็นแต่เพียงลักษณะการขอความร่วมมือ ซึ่งเขาอาจจะให้ความร่วมมือ

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15.

² มัทยา จารุพันธ์ และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์, กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม, หน้า 54.

หรือไม่ก็ได้ เพราะไม่มีสภาพบังคับใด ๆ ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้ปฏิบัติการ หรือเตรียมข้อเสนอต่าง ๆ ขึ้น เพื่อให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ¹

ข. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

เมื่อฐานะในทางปฏิบัติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นเพียง คณะที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรี และ เป็นผู้ประสานงาน เท่านั้น การปฏิบัติงานเพื่อ ศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณามาตรการในการป้องกันและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษ จึงต้องมีผู้ดำเนินการอย่างแท้จริง ด้วยผลของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นผู้ดำเนินงาน โดยมีหน้าที่ตามกฎหมายคือ ²

1. ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้
2. ศึกษา วิเคราะห์สภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการวางแผนและในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตลอดจนหาแนวทางปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
3. พิจารณา เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ใช้มาตรการใด ๆ ในอันที่จะส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
4. ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติหรือการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับ เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518, มาตรา 5 วรรคท้าย.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12.

5. รับเรื่องราวร้องทุกข์ที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องมาจากการกระทำอันมีผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาหาทางแก้ไข

6. ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน และประชาสัมพันธ์ด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศ และกับต่างประเทศ

7. สนับสนุนหรือทำการศึกษ วิจัย และ เผยแพร่ปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมร่วมกับสถาบันการศึกษา และหน่วยงานอื่น ๆ

8. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษา เรื่องคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทุกระดับการศึกษา

9. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้ เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

หากพิจารณาแล้วจะ เห็นได้ว่า หน้าที่หลักของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นั้น คือ การศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อการวางแผนและการติดตามการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้ รวมทั้งการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจต่อความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนโดยทั่วไปด้วย แต่มีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ หน้าที่ในการรับเรื่องราว ร้องทุกข์ เนื่องจากความเสียหาย อันเป็นผลจากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น ได้รวมอยู่ในหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย ซึ่งลักษณะของงานจะเป็นการแก้ไขปัญหาสำหรับผู้เดือดร้อน อันเป็นการช่วยเหลือหลังจากมีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว มิใช่เป็นการป้องกัน หรือควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะเกิดปัญหา ซึ่งเป็นนโยบายหลักในการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมและติดตามการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงมีอำนาจพิเศษในการพิจารณา และทำความเข้าใจในรายงาน เกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะเตรียมงานของกิจการ หรือโครงการที่จะขออนุญาต หรือต่อใบอนุญาต¹ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ทราบรายละเอียดในข้อมูลของโครงการ เหล่านี้ว่า จะมีผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด และสามารถจะหามาตรการที่จะดำเนินการป้องกัน หรือแก้ไขผลเหล่านั้นได้หรือไม่ การพิจารณาในรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการนี้ จะ เป็นการป้องกันมิให้เกิดผลความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอันไม่พึงปรารถนา การพิจารณา รายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้จะ ทำกัน เฉพาะในโครงการที่จะส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง ซึ่งได้มีการกำหนดประเภทโครงการที่ต้องทำรายงานไว้แล้ว

ปัจจุบันในสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้มีการจัดแบ่งการบริหารภายในออกเป็น 5 ส่วนด้วยกันคือ

1. สำนักงานเลขานุการกรม รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานคลังและพัสดุ งานการเจ้าหน้าที่ งานนิติการ และรับเรื่องราวร้องทุกข์
2. กองสนเทศและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบเกี่ยวกับงานฝึกอบรม งานวิเทศสัมพันธ์และศูนย์ข้อมูล งานประชาสัมพันธ์และส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม งานการประชุม
3. กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบเกี่ยวกับงานนโยบายรวมและประเมินผล งานการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ งานทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งน้ำ งานอุตสาหกรรมพลังงานและแร่ธาตุ งานวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมจากภาพถ่ายทางอากาศ

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18.

4. กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบเกี่ยวกับงานพัฒนาเทคนิคและประสานการวิเคราะห์ งานศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบจากการขนส่งและคมนาคม งานศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบจากการเกษตรกรรม งานศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบจากพลังงานและพัฒนาแหล่งน้ำ งานศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบจากการอุตสาหกรรม งานศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบจากการเคหะและบริการชุมชน และอื่น ๆ

5. กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบในงานเกี่ยวกับคุณภาพน้ำ อากาศ และเสียง ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล สารเป็นพิษ งานวิชาการและวิเคราะห์วิจัย¹

ค. นายกรัฐมนตรีย

เมื่อขณะแรกจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีฐานะเป็นกรม ทั้งนี้เพราะเป็นไปโดยผลของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2518² ซึ่งได้มีการนำสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 นั้น มารวมอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพราะยังไม่สามารถจะจัดให้สังกัดกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดได้ แต่หลังจากได้ดำเนินการมาสักระยะหนึ่ง ก็ได้มีการจัดตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานขึ้น จึงได้มีพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 ขึ้น และโดยผลของมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ให้มี

¹ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2527), หน้า 1 - 2

² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 92 ตอนที่ 40 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2518.

การโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน¹ แม้ว่าในทางกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะโอนจากสำนักงานนายกรัฐมนตรีมาแล้ว แต่ก็ได้หมายความว่า นายกรัฐมนตรีจะหมดอำนาจหน้าที่ไปในทางการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2521 นั้น ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไว้เป็นพิเศษในมาตรา 17 และ มาตรา 20 กล่าวคือ

มาตรา 17 ให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่า

(1) ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ เอกชนที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงาน และต้องเสนอรายงานนั้นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

(2) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันมิใช่เป็น เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ

(3) วิธีการที่จะใช้ในการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม²

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ตอนที่ 40 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2522

² สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, หน้า 5

มาตรา 20 เมื่อมีเหตุฉุกเฉินอันเนื่องมาจากสภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกายของประชาชนหรือก่อความเสียหายต่อ ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลซึ่ง เป็นผู้ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายหรือบุคคล ซึ่งอาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว ไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่สภาวะสิ่งแวดล้อม เป็นพิษที่เกิดขึ้น หรือสั่งให้กระทำการใดอันจะมีผล เป็นการระงับหรือลดความรุนแรงแก่สภาวะสิ่งแวดล้อม เป็นพิษที่เกิดขึ้นในระหว่างที่มี เหตุผลดังกล่าว

อำนาจในการสั่งตามวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายใน เขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรี โดยให้ทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่งหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการ นายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า³

อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่นำพิจารณาเป็นพิเศษนั้น คือ การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่จะต้องมีการ เสนอรายงานผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรการแก้ไขก่อนที่จะดำเนินการประการหนึ่ง และอำนาจที่จะให้กระทำหรือระงับการกระทำที่จะ เป็นการก่อความเสียหายต่อชีวิต หรือทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ อีกประการหนึ่ง สำหรับอำนาจประการแรกนั้น จะส่งผลสำคัญ ต่อ นโยบายการป้องกันภัยพิบัติภาวะ เพราะหากว่านายกรัฐมนตรีมีการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการไว้อย่างรอบคอบแล้วและเจ้าของ หรือผู้ดำเนิน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7

โครงการได้เสนอรายงานมาให้พิจารณาจริง ก็จะเป็นประโยชน์ในการหา
มาตรการป้องกันมลภาวะได้เป็นอย่างดี ซึ่งก็เป็นวิธีการที่ได้ใช้กันอยู่และ
ประสบความสำเร็จในต่างประเทศมาแล้ว ส่วนสำหรับอำนาจประการที่สอง
ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจเด็ดขาดขั้นนี้ ไม่ว่าจะเป็นการสั่งให้กระทำหรือระงับ
การกระทำ ก็จะต้องเป็นกรณีที่ร้ายแรงอันอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต หรือทรัพย์สิน
จากประสบการณ์เท่าที่ผ่านมา นายกรัฐมนตรี ได้ใช้อำนาจเด็ดขาดตาม
มาตรา 20 นี้เพียงครั้งเดียว คือ กรณีบ่อเกลือสินเธาว์ที่อำเภอเบรบือ ดัง
คำสั่งนายกรัฐมนตรีฉบับต่อไปนี้

คำสั่งนายกรัฐมนตรี

ที่ 4/2523

เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำเสียวใหญ่

เนื่องจากได้มีผู้ประกอบกิจการนาเกลือสินเธาว์ บริเวณลุ่มน้ำเสียว
ใหญ่ จังหวัดมหาสารคามและจังหวัดร้อยเอ็ด ได้ประกอบกิจการโดยการสูบน้ำ
เกลือจากใต้ดินในบริเวณดังกล่าวขึ้นมาผลิตเกลือสินเธาว์ โดยมีได้คำนึงถึงผล
กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดความเสียหายต่อลุ่มน้ำดังกล่าวอย่างมาก เช่น
พื้นดินทรุดน้ำเกลือไหล เข้าสู่พื้นที่เพาะปลูกสองฝั่งลำน้ำเสียว เกษตรกรไม่สามารถ
เพาะปลูกพืชผลได้ตามปกติ ปศุสัตว์ล้มตายเพราะขาดน้ำบริโภค สัตว์น้ำในอ่าง
เก็บน้ำหนองบ่อ ซึ่งอยู่ต้นน้ำเสียวใหญ่สูญพันธุ์ และป่าไม้ถูกทำลายเพื่อนำไม้มา
เป็นฟืนเพื่อต้มเกลือ หากให้ดำเนินการต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน
สินของประชาชนและของรัฐ เป็นอย่างมาก นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามความ
ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.
2518 จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้ -

1. ให้ผู้ประกอบการทำนาเกลือ หรือผลิตเกลือสินเธาว์โดยวิธี
สูบน้ำหรือนำน้ำจากใต้ดินขึ้นมาต้มหรือตาก ในบริเวณลุ่มน้ำเสียวใหญ่หยุดประกอบกิจ
การหรือผลิตเกลือสินเธาว์ ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2523 เป็นต้นไป

2. ลุ่มน้ำเสียวใหญ่ ได้แก่ พื้นที่ในเขตอำเภอบริบือ อำเภอบาปีปทุม
จังหวัดมหาสารคาม อำเภอปทุมรัตน์ อำเภอเกษตรวิสัย อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัด
ร้อยเอ็ด และอำเภอรามัญ จังหวัดศรีสะเกษ

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน 2523

สั่ง ณ วันที่ 16 มิถุนายน 2523

พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์

(เปรม ติณสูลานนท์)

นายกรัฐมนตรี

แม้ว่าอำนาจและบทบาทของนายกรัฐมนตรีจะมีน้อยเพียงเท่านี้ แต่ก็
เป็นอำนาจที่มีความสำคัญ และถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่ต้องการอำนาจอย่างเร่งด่วน
เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์เท่านั้น ดังนั้น มาตรา 20 จึงเป็นบทบัญญัติพิเศษที่มีความ
สำคัญมากในแง่ของการ เป็นสภาพบังคับทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและ
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่ก็ เป็นที่น่าเสียดายตรงที่มีขอบเขตจำกัด เพราะ
นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจนี้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งนอกจากมาตรา 20
นี้แล้วก็ไม่มีมาตราใดที่กำหนดถึงสภาพบังคับที่อาจใช้กับกรณีอื่น ๆ ที่ยังไม่ถึงขั้นร้าย
แรง

ง. พนักงานเจ้าหน้าที่อื่น ๆ

เนื่องจากรูปแบบการปกครองของประเทศไทยนั้น เป็นแบบรวมอำนาจ คือ
รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และให้ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นรับ

ไปปฏิบัติ โดยที่หน่วยราชการของรัฐบาลนั้นล้วนแล้วแต่ตั้งอยู่ในส่วนกลางเป็นส่วน
ใหญ่ ซึ่งรวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย แต่การดำเนินงาน
เพื่อควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นไม่อาจจะกระทำได้แต่เพียงเฉพาะในส่วน
กลางเท่านั้น เพราะปัญหาอาจจะเกิดขึ้นได้ในทุกภาคของประเทศ เมื่อสำนัก
งานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีขีดจำกัดในเรื่องปริมาณของบุคลากร ใน
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 จึงได้มี
การระบุถึง "พนักงานเจ้าหน้าที่" ไว้ซึ่งหมายความถึง ข้าราชการซึ่งนายกรัฐมนตรี
แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้¹ นั่นก็ย่อมหมายถึงบรรดาข้าราชการ
ที่สังกัดในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เข้ามาทำงานเกี่ยวข้องกับการควบคุม
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว เช่น ข้าราชการในกองควบคุมสิ่งแวดล้อมโรงงาน
กรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม หรือเป็นข้าราชการทั่วไปที่ได้รับการแต่งตั้ง
ให้ปฏิบัติงานเฉพาะกิจก็ได้

ในทางปฏิบัตินั้นข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่ง
ชาตินั้น จะต้องทำงานประสานกับบรรดาข้าราชการสังกัด กรม กอง ต่าง ๆ
อยู่แล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้ได้รับข้อมูลและรายละเอียดที่ถูกต้องเพียงพอต่อการศึกษา
วิเคราะห์ วิจัย และเพื่อการศึกษา ดังนั้น จึงอาจเห็นได้ในมาตรา 18 ที่
สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ต้องทำงานประสานกับเจ้าหน้าที่ที่มี
อำนาจในการออกใบอนุญาต หรือ ต่อใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการ ในการพิจารณา
รายละเอียดของรายงานการศึกษาผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ใน
บางกรณีนายกรัฐมนตรี อาจจะมีการแต่งตั้ง ข้าราชการฝ่ายปกครอง เข้ามาเป็น
พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจ ตามที่ได้รับคำสั่งมอบหมายก็ได้

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518, มาตรา 3.

ดังเช่น ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 ที่นายกรัฐมนตรี อาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัด เป็นผู้ทำการแทนที่จะสั่งให้มีการกระทำ หรือระงับการกระทำอันเป็นการ
ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินได้ ยิ่งไปกว่านั้นอาจจะมีการแต่งตั้ง
ข้าราชการฝ่ายปกครองอื่น ๆ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้¹ ดังเช่น
ที่ได้มีการแต่งตั้งนายอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีบ่อเกลือ ที่อำเภอบรบือ
ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ฉบับดังต่อไปนี้

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน

เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่

โดยที่เป็นการสมควรแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการและควบคุมการปฏิบัติการ ให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดมาตรการ
เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำเสียวใหญ่ ที่สั่งโดยอำนาจตามความใน
กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรี
มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2523 ด้วยแล้วนั้น อาศัยอำนาจตามความ
ในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์
เทคโนโลยีและการพลังงานจึงแต่งตั้งให้ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย
ดังต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด
3. นายอำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

¹ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 28.

4. นายอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
5. นายอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด
6. นายอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด
7. นายอำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป.

ประกาศ ณ วันที่ 23 มิถุนายน 2523

อนุวรรณ วัฒนพงศ์ศิริ

(นายอนุวรรณ วัฒนพงศ์ศิริ)

รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งนี้ เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจตาม
กฎหมาย จึงมีอำนาจดัง เช่น เจ้าหน้าที่งานตามกฎหมาย ซึ่งมีอำนาจที่จะกระทำการ
ได้ ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คือ
มาตรา 21 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม
กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ เกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คำสั่งของ
นายกรัฐมนตรี หรือของผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี
ตามมาตรา 20 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ
ได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการ
เพื่อทำการตรวจสอบการฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่หรือยานพาหนะ หรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า โดยลำพังข้าราชการในสำนักงาน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือ และประสานงานจากข้าราชการในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ หรือ จากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติภารกิจเฉพาะ กรณีตามพระราชบัญญัติ การควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงจะมีลักษณะเป็นวงจรที่อำนวยความสะดวกการทำงานได้

จ. การทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2521 มาตรา 17 ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจที่จะกำหนดประเภท และขนาดของโครงการ หรือ กิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ เอกชน ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะเตรียมงาน และต้องเสนอรายงานนั้น ต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ที่จะดำเนินการนั้น ได้ส่งผลเป็นการกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่ทั้งเจ้าของโครงการ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คือ

1. เจ้าของโครงการ หรือ กิจการ ทั้งของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ เอกชน จะต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Statement) ตั้งแต่ในระยะเตรียมงานตามโครงการหรือ กิจการนั้น

2. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมก็มีหน้าที่ต้องพิจารณาว่ารายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น มีความถูกต้อง เพียงพอหรือยัง เพื่อให้ได้ทำความเห็นและเสนอต่อไปยังเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการให้อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่อใบอนุญาตโครงการ หรือกิจการนั้น

รายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากต่อการป้องกัน และควบคุมปัญหามลภาวะ และการขยายตัวทางเศรษฐกิจของสังคม เพราะหากรายงานนั้นบกพร่อง และขาดการพิจารณาที่ละเอียดถี่ถ้วนแล้ว ปัญหามลภาวะก็จะติดตามมา ซึ่งจะกลายเป็นความเดือดร้อนเสียหาย ทั้งต่อสิ่งแวดล้อมและ เศรษฐกิจของประเทศชาติ

1. ประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ด้วยผลของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹ โดยในประกาศฉบับนี้ได้กำหนดประเภท และขนาดของโครงการไว้ 10 ลำดับ ตามบัญชีท้ายประกาศดังนี้คือ

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 98 ตอนที่ 158 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 27 กันยายน 2524.

ลำดับที่	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
1.	เขื่อน เก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ	ที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำตั้งแต่ 100,000,000 ลูกบาศก์ เมตรขึ้นไปหรือมีพื้นที่เก็บกักน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
2.	การชลประทาน	ที่มีพื้นที่การชลประทานตั้งแต่ 80,000 ไร่ขึ้นไป
3.	สนามบินพาณิชย์	ทุกขนาด
4.	โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบหรือชายหาดหรือที่อยู่ใกล้ หรือในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม	ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป
5.	ระบบทางพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษ	ทุกขนาด
6.	การทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่	ทุกขนาด
7.	นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรม	ทุกขนาด
8.	ท่าเรือพาณิชย์	ที่สามารถรับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอสขึ้นไป
9.	โรงไฟฟ้าพลังความร้อน	ที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกกะวัตต์ ขึ้นไป
10.	การอุตสาหกรรม (1) อุตสาหกรรม เปโตรเคมีคัล	ที่ใช้วัตถุดิบซึ่งได้จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมและ/หรือการแยกก๊าซธรรมชาติในกระบวนการผลิตตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป

ลำดับที่	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
	<p>(2) อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม</p> <p>(3) อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติ</p> <p>(4) อุตสาหกรรมคลอ - แอลคาไลน์ (Chlor - alkaline industry) ที่ใช้โซเดียมคลอไรด์ (NaCl) เป็นวัตถุดิบในการผลิตโซเดียมคาร์บอเนต (Na_2CO_3) โซเดียมไฮดรอกไซด์ (NaOH) กรดไฮโดรคลอริก (HCl) คลอรีน (Cl_2) โซเดียมไฮโปคลอไรด์ (NaOCl) และปูนคลอรีน (Bleaching Powder)</p> <p>(5) อุตสาหกรรมเหล็ก และ/หรือ เหล็กกล้า</p> <p>(6) อุตสาหกรรมผลิตปูนซีเมนต์</p> <p>(7) อุตสาหกรรมถลุงแร่หรือหลอมโลหะซึ่งมีใช้อุตสาหกรรมเหล็กหรือเหล็กกล้า</p> <p>(8) อุตสาหกรรมการผลิตเยื่อกระดาษ</p>	<p>ทุกขนาด</p> <p>ทุกขนาด</p> <p>ที่มีกำลังผลิตสารดังกล่าวแต่ละชนิดหรือรวมกันตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป</p> <p>ที่ใช้แร่เหล็ก และ/หรือ เศษเหล็ก เป็นวัตถุดิบโดยมีกำลังผลิตตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป หรือที่มีเตาอบหรือเตาหลอมมีปริมาตรรวมกันทั้งสิ้นตั้งแต่ 5 ตันต่อครั้งขึ้นไป</p> <p>ทุกขนาด</p> <p>ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป</p> <p>ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป</p>

ดังนั้นหากกิจการใด อยู่ในข่ายของโครงการ หรือ กิจการตาม ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงานฉบับนี้ ก็จะต้อง ดำเนินการติดต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอรายละเอียดและแนวทางในการทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่ง ทางสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้กำหนดหลัก เกณฑ์และขั้นตอนไว้แล้ว ทั้งโดยเหตุผลที่ว่าประเภท และขนาดของโครงการที่ได้กำหนด ไว้นี้ โดยลักษณะของการดำเนินงานจะเป็นการทำ ความเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงควรจะมีการศึกษารายละเอียดของโครงการพร้อมทั้งมาตรการในการแก้ไข หรือ วิธีการบรรเทาความเสียหาย เหล่านั้นลง ซึ่งจะเป็น ผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม และ เศรษฐกิจของประเทศให้น้อยที่สุด

2. สาระสำคัญในรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ในการเตรียมรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น หมายความว่าความถึงขั้นตอนและวิธีการศึกษาก่อนที่จะมีการเขียนรายงานด้วย ดังนั้นข้อมูลที่จะนำมาวิเคราะห์ และแสดงไว้ในรายงาน จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก ดังนั้นการพิจารณาในส่วนนี้ขอแยกเป็นสองประการ คือ องค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมที่ศึกษาประการหนึ่ง และวิธีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีกประการหนึ่ง

ก.) องค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมที่ศึกษา

ในการศึกษาถึงรายละเอียดของแต่ละโครงการว่าจะมีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมประการใด นั้น จะต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบ เพราะ ความหมายของสิ่งแวดล้อมนั้นกว้างขวาง ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาครอบคลุมไป

ถึงสิ่งแวดล้อมทุกประเภท สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้ถือ
เกณฑ์การศึกษาสิ่งแวดล้อมตามระบบของ U.S. Corps of Engineers ซึ่ง
จัดสิ่งแวดล้อมออกเป็น 4 หมวดด้วยกัน คือ

1. ทรัพยากรทางกายภาพ (Physical Resources) เป็นสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับสิ่งไม่มีชีวิตทั้งหลาย เช่น น้ำ อากาศ ดิน เป็นต้น
2. ทรัพยากรทางชีวภาพ (Ecological Resources) เป็นสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับนิเวศวิทยา หรือ สิ่งมีชีวิตทั้งหลาย เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า เป็นต้น
3. คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ (Human Use Values) เป็นสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการพัฒนาให้เกิดประโยชน์แก่มนุษย์ โดยนำทรัพยากรมาใช้ เช่น การใช้น้ำ และการชลประทาน การใช้และการพัฒนาที่ดิน การทำเหมืองแร่ เป็นต้น
4. คุณค่าคุณภาพชีวิตของมนุษย์ (Quality of Life Values) เป็นสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับความเป็นอยู่ของมนุษย์ เช่น สภาพเศรษฐกิจและสังคม สาธารณสุข ไบรียดคดีและคุณค่าทางวัฒนธรรม ความสวยงามตามธรรมชาติ เป็นต้น ¹

การแบ่งประเภทสิ่งแวดล้อมออกเป็น 4 หมวดหมู่เช่นนี้ เป็นเพียง
การจัดประเภทอย่างคร่าว ๆ เท่านั้นว่า ลักษณะการดำเนินการของโครงการ

¹ อำนวย หรหมสูตร และ ดร.จรินทร์ ทองเกษม, "การเตรียมรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม", รายงานการฝึกอบรม เรื่อง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 11-22 มิถุนายน 2527, สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน, หน้า 86-87.

ดังกล่าวนี้ จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมในประการใดบ้าง ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณามาตรการที่จะช่วยให้มีการดำเนินการได้โดยกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกับที่ได้ผลดีจากโครงการนั้นมากที่สุดด้วย แม้จะมีการพิจารณาตามประเภทของสิ่งแวดล้อมนี้แล้วก็ตาม ยังต้องพิจารณาจากรายละเอียดที่เป็นข้อมูล เฉพาะโครงการนั้นด้วย เพราะยังอาจมีข้อมูลอื่นที่จะเป็นองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดผลที่แตกต่างกันต่อสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น สภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ เป็นต้น ¹

ดังนั้น การพิจารณาตามองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อม จึงเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการศึกษา และหาข้อมูลในการเตรียมรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เท่านั้น ซึ่งจะต้องศึกษาหารายละเอียด และความถูกต้องเพิ่มขึ้นอีกมาก จากการพิจารณาในวิธีการและขั้นตอนต่าง ๆ

ข.) วิธีการศึกษาสิ่งแวดล้อม

เมื่อการศึกษารายละเอียดของโครงการที่จะมีส่วนสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม ต้องกระทำอย่างกว้างขวางและรอบคอบนั้น ในทางปฏิบัติบุคลากรผู้จัดทำรายงานนี้จึงประกอบด้วยผู้ชำนาญการจากสาขาวิชาการต่าง ๆ เช่น วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ ซึ่งเป็นการพิจารณาหาข้อมูลกันแบบสหสาขา (Interdisciplinary Approach) ² เพื่อให้รายงานนี้เป็นเครื่องมือให้ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจโครงการนั้น ได้ใช้ประกอบการตัดสินใจได้อย่างรอบคอบ โดยปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นองค์ประกอบสำคัญควบคู่ไปกับการพิจารณาทางด้าน เศรษฐกิจสังคมและวิศวกรรม

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87

² กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "แนวทางทั่วไปในการเตรียมรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาทุกประเภท" (คัดสำเนา สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2523), หน้า 7.

ในการศึกษาหาข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ นั้น มีขั้นตอนและสาระสำคัญของการเตรียมรายงานดังนี้ คือ

1. ในขั้นแรกจะมีการศึกษาภูมิหลัง หรือ ลักษณะของโครงการนั้น ก่อนว่ามีเป้าหมายและขอบเขตของโครงการเป็นอย่างไร ซึ่งอาจทำได้จากการค้นคว้ารายงานการศึกษาที่เคยทำมาแล้ว หรือจากรายงานเบื้องต้นที่เจ้าของโครงการได้ทำมา หรือจากข้อกำหนดของงาน (Terms of Reference)¹ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการทราบรายละเอียดพื้นฐานของลักษณะประเภท และการดำเนินงานของโครงการนั้น

2. การเก็บข้อมูลในองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมที่โครงการนั้นอาจมีผลเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ด้วย อันเป็นการรวบรวมข้อมูลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อดูแนวโน้ม และการเปลี่ยนแปลงของข้อมูลตามกาลเวลา ซึ่งข้อมูลที่ได้นี้จะได้อาจมาจากการสำรวจภาคสนามด้วย

3. จะมีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้อาจมาเหล่านั้น โดยอาศัยหลักการทางคณิตศาสตร์และสถิติ เข้าช่วย เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ถูกต้อง หรือเป็นค่าที่เป็นตัวแทนของข้อมูลจริง ซึ่งในปัจจุบันจะนำคอมพิวเตอร์เข้าใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลนี้ด้วย²

4. เมื่อได้ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว ก็ให้นำผลนั้นมาทำการประเมินผลกระทบที่การดำเนินโครงการนั้นจะมีต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้โดยเป็นการพิจารณาถึงข้อดีข้อเสีย หรือ ข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อจะได้ทราบถึงความรุนแรงของผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระยะสั้น

¹ อำนวยพร พรหมสูตร และ ดร.จรินทร์ ทองเกษม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 89

หรือ ในระยะยาว ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นข้อมูลในการหาแนวทางมาตรการที่จะบรรเทาผลกระทบ เหล่านั้นได้

5. นอกจากผู้เตรียมรายงานจะประเมินถึงผลกระทบแล้ว ควรจะได้มีการทำโครงการ หรือ แผนงานเพื่อเลือกด้วย (Alternatives) ซึ่งอาจจะเป็นลักษณะแผนเพื่อเลือกของโครงการทั้งหมด หรือ แผนเพื่อเลือกเฉพาะองค์ประกอบต่าง ๆ ของโครงการที่ได้เลือกแล้ว¹ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของผู้พิจารณาจะได้พิจารณาในแนวทางอื่น ซึ่งจะให้ผลดีแก่สิ่งแวดล้อมได้มากกว่า และเป็นไปตามความประสงค์ของเจ้าของโครงการด้วย ดังนั้น หากเมื่อโครงการที่เสนอจะมีผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมมาก แต่ได้พิจารณาทางเลือกอื่นด้วย แล้วเห็นว่า เป็นวิธีการที่จะมีผลเสียน้อยกว่า ผู้พิจารณาก็จะได้ให้ความเห็นชอบไปได้โดยจะไม่เป็นการเสียเวลาต่อทุกฝ่าย

6. สารสำคัญที่ทั้งจะมีในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นั้น คือ ข้อเสนอแนะของโครงการ ซึ่งจะ เป็นมาตรการในการดำเนินงาน หรือ ทางแก้ไขที่จะทำให้โครงการนั้น มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด ดังนั้น ข้อเสนอแนะนี้จึงทำกันใน 4 ประการด้วยกันคือ

- 1.) ข้อเสนอแนะ เพื่อการศึกษาหารายละเอียดเพิ่มเติมก่อนการก่อสร้าง
- 2.) ข้อเสนอแนะ เพื่อการป้องกัน หรือลดผลเสียหายอันคาดว่าจะเกิดต่อสิ่งแวดล้อม
- 3.) ข้อเสนอแนะ เพื่อเพิ่มพูนผลดีอันจะเกิดจากโครงการให้ดียิ่งขึ้นไป
- 4.) ข้อเสนอแนะ เพื่อการศึกษาและติดตามผลกระทบภายหลังการก่อสร้าง²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 93.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

เมื่อรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ประกอบด้วยรายละเอียดครบถ้วนแล้ว ก็จะต้องเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณา ซึ่งในขั้นนี้ผู้ทำการพิจารณา ก็จะต้องพิจารณาโครงการอย่างรอบคอบโดยการชั่งน้ำหนักระหว่างผลเสียและผลดีของโครงการที่จะมีต่อปัจจัยต่าง ๆ ทั้งทางสิ่งแวดล้อมและสังคม หากเห็นชอบด้วยกับรายงานนั้น ก็จะได้ดำเนินการไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่ออนุญาตให้จัดการดำเนินโครงการไปได้ หากไม่เห็นชอบด้วยก็จะให้มีการเตรียมรายงานนี้ใหม่ โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมในบางส่วนของรายงานฉบับเดิม

3. ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากการดำเนินงานเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในการเตรียมรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในขั้นตอนการพิจารณาโดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นั้น จากประสบการณ์ที่ผ่านมา นั้น ได้มีปัญหาในการดำเนินการอยู่บ้าง ซึ่งเป็นทั้งปัญหาในแง่ของผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ทำรายงาน และในแง่ของผู้พิจารณา ดังนั้นจึงอาจกล่าวโดยสรุปถึงปัญหาที่เกิดขึ้น เป็น 2 ประการใหญ่ คือ

ก.) ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการจัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากที่ได้กล่าวแล้วว่าผู้รับผิดชอบในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ ผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการ ดังนั้น สิ่งที่เจ้าของโครงการมักจะคิดว่าเป็นปัญหาคือ ความยุ่งยากที่เพิ่มมากขึ้น การเสียเวลาในการจัดทำรายงานนี้ รวมทั้งการเสียเวลาค้นกระบวนการขั้นตอนในการ

พิจารณารายงานฯ ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นอกจากนั้น ยังเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายจากทุนดำเนินงานเดิม เพื่อการจัดทำรายงานฯ นี้อีกด้วย ที่เป็นดังนี้ เพราะว่าเจ้าของโครงการอาจจะยังไม่เข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับ วัตถุประสงค์ในการจัดทำรายงานฯ เพราะถ้าได้เข้าใจถึงเรื่องการประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดีแล้ว ก็จะทราบว่า ปัญหาดังกล่าวนั้น สามารถแก้ไข ให้ลุล่วงไปได้ และจะกลับเป็นผลดีต่อการดำเนินโครงการได้ในภายหลัง

ข.) ปัญหาอันเกิดจากการปฏิบัติงานตามประกาศกระทรวงฯ ของสำนักงาน

หลังจากที่ประกาศกระทรวงฯ ได้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน 2524 จนถึงปัจจุบัน นับได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ประสบปัญหาและความยุ่งยากในการปฏิบัติงานพอสมควร ซึ่งพอสรุปประเด็นปัญหาได้ดังนี้

1) ปัญหาอันเกิดจากการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง กล่าวคือ หน่วยงานเจ้าของโครงการอาจจะหลีกเลี่ยงหรือไม่ให้ความร่วมมือในการจัดทำรายงานฯ หรือหน่วยงานผู้ให้อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาตได้อนุญาตให้เจ้าของโครงการดำเนินการไปได้ โดยไม่ได้จัดทำรายงานฯ ก่อนหรือไม่ได้ให้ความร่วมมือในการประชาสัมพันธ์ให้เจ้าของโครงการทราบว่าต้องทำ รายงาน หรือการไม่ทราบขั้นตอนการปฏิบัติ โดยอาจทำรายงานฯ หลังจากที่ได้รับ อนุมัติให้ดำเนินโครงการแล้ว เป็นต้น

2) รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับยังไม่ได้มาตรฐาน

3) ปัญหาด้านวิชาการและบุคลากร นั่นคือ การขาดความรู้และประสบการณ์ในการจัดทำและทบทวนรายงานฯ รวมทั้งการขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังขาดข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการจัดทำและทบทวนรายงานฯ อีกด้วย

4) ข้อบกพร่องเกี่ยวกับรายละเอียดที่ปรากฏตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวงฯ เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เกี่ยวเนื่องตามมาหลายประการ อาทิ ในกรณีของ "โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำฝั่งทะเล ทรายหรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้ หรือในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม" ขึ้นในการตีความ "ที่อยู่ใกล้" หรือ "บริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม" อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้¹

ส่วนที่ ๒ : กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

เมื่อเรามาดูตรวจสอบกฎหมายสภาวะแวดล้อม เท่าที่มีอยู่ในบ้านเรา ในขณะนี้ จะปรากฏให้เห็นได้ว่า ประเทศไทยเรายังไม่มีกฎหมายที่จะใช้ควบคุมสิ่งแวดล้อมเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นการเฉพาะ โดยกฎหมายเฉพาะนั้นประกอบด้วย นโยบาย การวางแผน มาตรการต่าง ๆ มาตรฐาน รวมทั้งบทกำหนดโทษ ในสหรัฐอเมริกา นั้น ได้มีการบัญญัติกฎหมายควบคุมสิ่งแวดล้อม เฉพาะเรื่องไว้แล้วทั้งสิ้น ดังเช่น The Clean Air Act หรือ The Water Pollution Act เป็นต้น เมื่อผู้ใดต้องการทราบนโยบาย มาตรฐาน และมาตรการต่าง ๆ ก็จะสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนถึงที่มาและทฤษฎีของบทบัญญัติเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้ นั้น นักวิชาการทั้งหลายสามารถจะตรวจสอบ และทราบถึงหลักเกณฑ์ และที่มาแห่งการกำหนดมาตรฐานนั้นได้ โดยดูจากหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น สำหรับกฎหมายไทยนั้น แม้จะยังไม่มีกฎหมายที่ใช้

¹ จันทนา อินทปัญญา, "ระบบการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย", รายงานการฝึกอบรม เรื่อง การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม 11-22 มิถุนายน 2527, สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน, หน้า 81-83

ควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ เรื่อง ดังเช่นสหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่ก็ยังมีกฎหมายในส่วนที่กำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้บังคับแล้ว แม้ว่ารูปแบบและฐานะของกฎหมายจะเป็นเพียงกฎหมายอนุบัญญัติ หรือกฎหมายปลีกย่อย เพียงประกาศกระทรวง หรืออื่น ๆ ก็ตาม แต่ความเป็นกฎหมายนั้นก็ให้มีสภาพบังคับและมีความสำคัญยิ่งต่อการนำเอามาตรฐานเหล่านั้นมา เป็น เกณฑ์ เพื่อใช้ป้องกันและควบคุมปัญหามลภาวะ ซึ่งในปัจจุบันนี้ทางราชการก็ได้มีการประกาศเกณฑ์มาตรฐานสำหรับสิ่งแวดล้อมไว้แล้วหลายประการคือ มาตรฐานคุณภาพอากาศ มาตรฐานระดับเสียง มาตรฐานคุณภาพน้ำ และมาตรฐานวัตถุมีพิษ

ในเบื้องต้นนี้จะได้ทำความเข้าใจถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เราเสียก่อนว่า เมื่อกฎหมายสภาวะแวดล้อมเฉพาะเรื่องนั้นยังไม่มี และกฎหมายสภาวะแวดล้อมที่มีอยู่ก็คือ พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นั้น ก็ได้กำหนดหลัก เกณฑ์ของการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ให้ชัดเจนแต่ประการใด การทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกคน จึงเป็นไปตามหลัก เกณฑ์ ความเหมาะสม และดุลยพินิจที่จะสามารถนำมาใช้ได้เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น การศึกษาถึง แนวทฤษฎีความคิด หรือที่มาของกฎหมายที่ปรากฏอยู่ จึงยากแก่การชี้เฉพาะให้เห็นได้ชัดเจน โดยเฉพาะมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้ประกาศใช้บังคับนั้น ขั้นตอนการกำหนด และวิธีการพิจารณา เพื่อให้ได้ตัวเลขที่เป็น เกณฑ์มาตรฐาน และจะให้ความเหมาะสมกับประเทศชาตินั้น เป็น เรื่องที่น่าพิจารณาเป็นอย่างมาก แต่ก็อยู่ในความลำบากที่จะกระทำด้วยเหตุที่ไม่มีกฎหมายใดกำหนดหลักการไว้ให้ปรากฏ ประกอบกับกระบวนการพิจารณากำหนดมาตรฐานนั้น ก็ได้มีการเผยแพร่ให้ทราบกันอย่างกว้างขวาง การวิเคราะห์ถึงกฎหมายในส่วนนี้จึงเป็นไปตามผลของการใช้บังคับของกฎหมายว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่หากมีประสิทธิภาพ เพราะ เหตุใดและกฎหมายล้มเหลว เพราะ

ไม่สามารถบังคับได้ตามที่บัญญัติไว้ ก็จะเป็นเพราะเหตุผลประการใด

ก. ประเภทของมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยก็ได้รับหลักการสากลของการกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมว่า มาตรฐานที่จะนำมาใช้บังคับนั้น ต้องประกอบด้วยมาตรฐานทั้งสองประเภทคือ มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ทั่วไป (Ambient Standard) และมาตรฐานที่ปล่อยระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม (Emission Standard) เพื่อจะได้ใช้มาตรฐานทั้งสองประเภทนี้ควบคู่กันไปในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้ถือหลักว่า การปล่อยระบายของเสียในแต่ละจุดนั้น ต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่อนุญาตให้ปล่อยออกได้ แต่ทั้งนี้ผลรวมทั้งหมดของจุดต่าง ๆ ที่ปล่อยออกมาแล้วจะต้องมีค่าไม่เกินไปกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรฐานคุณภาพทั่วไปของสิ่งแวดล้อมประเภทนั้น ดังตัวอย่างเช่น มาตรฐานคุณภาพอากาศเสียที่ระบายออกจากโรงงานอุตสาหกรรมตามประเทศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2514 นั้น เมื่อคิดค่าเฉลี่ยของอากาศเสียที่มีการปล่อยของโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหลายแล้ว ต้องมีเกณฑ์คุณภาพไม่ต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ ตามประกาศของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2524 เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังเป็นที่น่าเสียดายว่า การกำหนดมาตรฐานทั้งสองประเภทนี้ ยังไม่อาจจะทำได้ครบถ้วน ทั้ง อากาศ น้ำ เสียง และวัตถุมีพิษ เพราะสำหรับมาตรฐานระดับเสียง และมาตรฐานวัตถุมีพิษ นั้น ขณะนี้สามารถกำหนดได้ แต่เพียงประเภทมาตรฐานเฉพาะในเขตโรงงานเท่านั้น ว่าตามปกติควรจะมีระดับของเสียง และปริมาณ วัตถุมีพิษเท่าใด สำหรับมาตรฐานคุณภาพทั่วไปตามปกติของเสียง และวัตถุมีพิษที่การจะอยู่ในสิ่งแวดล้อมนั้น ยังไม่มีการกำหนดลง ทั้งนี้เพราะสาเหตุที่ประเทศเรายังไม่มีกฎหมายควบคุมสิ่งแวดล้อมในเฉพาะเรื่องประการหนึ่ง

และยังมีสาเหตุอื่นอีกหลายประการที่เป็นปัญหาที่กำลังประสบอยู่ในขณะนี้ เช่น
ขีดจำกัดในงบประมาณ เทคโนโลยี และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เป็นต้น

จากมาตรฐานแต่ละประเภทที่ได้ประกาศออกใช้บังคับกันแล้วนั้น จะเห็น
ได้ว่าผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์มาตรฐานนั้น อาจแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1. มาตรฐานที่หน่วยราชการต่าง ๆ ประกาศ ซึ่งส่วนมากจะเป็น
มาตรฐานประเภทที่กำหนดถึง เกณฑ์ที่อนุญาตให้ปล่อยระบายออกสู่สิ่งแวดล้อมได้
(Emission Standard) โดยหน่วยราชการที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ กับ เรื่องนั้นจะ
เป็นผู้กำหนดขึ้น ยกตัวอย่างได้แก่กระทรวงอุตสาหกรรม จะเป็นผู้กำหนดมาตรฐาน
คุณภาพอากาศ เสียที่ระบายออกจากโรงงานอุตสาหกรรม มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง
มาตรฐานระดับเสียงของการทำงานตามปกติในโรงงาน หรือกระทรวงมหาดไทย
เป็นผู้กำหนด มาตรฐานคุณภาพอากาศของการทำงานตามปกติในโรงงาน ฯลฯ
เป็นต้น

2. มาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้ประกาศ
ทั้งนี้เป็นการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2521 มาตรา 17 (2) ที่ให้อำนาจ
แก่นายกรัฐมนตรี ตามคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะกำหนด
มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันมิใช่เป็น เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ
ส่วนราชการใดโดยเฉพาะ ¹ ดังนั้นในระยะหลัง นับตั้งแต่ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา
ก็ได้มีการกำหนดมาตรฐานโดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมากขึ้น
ดัง เช่น มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำจืดของ
ประเทศไทย มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลในอ่าวกระน จังหวัดภูเก็ต เป็นต้น

¹ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. หน้า 5.

ซึ่งยังมีวันมาตรฐานที่กำหนดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็จะมีมากขึ้น เพราะ เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงและมีความรู้ความชำนาญมากกว่า หน่วยงานอื่น ๆ นอกจากนี้ ทางสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเองก็ ได้พยายามบุกเบิกขยายขอบเขตการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ซึ่งยังไม่ เคยทำมาก่อนนั้น ให้มีขึ้น และกว้างขวางขึ้นด้วย มาตรฐานที่ถูกกำหนดขึ้นจึงเป็น มาตรฐานใหม่ หรือไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการใด ยิ่งไปกว่านั้น เท่าที่ปรากฏในทางปฏิบัติ ก็มีส่วนราชการอื่นที่เคยประกาศมาตรฐานเองนั้น ได้ ขอความช่วยเหลือจากสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการกำหนด มาตรฐานด้วย เพราะมีความพร้อมทางด้านอุปกรณ์เครื่องมือ และมีบุคลากรที่มี ความรู้ความชำนาญอยู่แล้ว

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีบทบาทในการกำหนด มาตรฐานต่าง ๆ มากขึ้นโดยเฉพาะมาตรฐานคุณภาพโดยทั่วไปของสิ่งแวดล้อม (Ambient Standard) และได้มีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือส่วนราชการ อื่นกำหนดมาตรฐาน ซึ่งส่วนมากจะเป็นมาตรฐานประเภทที่อนุญาตให้ปล่อยระบาย ผู้ปล่อยมลพิษได้ (Emission Standard) นั้น เมื่อมองในแง่ที่ดี ก็จะเป็นการ ที่กำหนดมาตรฐานทั้งสองประเภทนี้สอดคล้องกัน เพราะการกำหนดกระทำโดยคณะ ทำงานเดียวกัน โอกาสในการเกิดปัญหาร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมที่จะ เกิดยากขึ้น หากมีการติดตาม เกณฑ์มาตรฐาน เหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข. การพิจารณากำหนดเกณฑ์มาตรฐาน

แม้ว่ารัฐจะได้ให้ความสนใจต่อ การวางแผนและนโยบายทางด้าน สิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพิจารณา เศรษฐกิจและสังคมก็ตาม แต่สิ่งที่จะต้อง พึงระลึกอยู่เสมอ นั้น ก็คือประเทศไทยของเรา ก็ยังมีขีดจำกัดในหลายสิ่งหลาย ด้าน ที่ยังไม่อาจจะทำให้การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีบทบาทสำคัญ ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ ประเทศญี่ปุ่น ขีดจำกัดเหล่านั้นได้แก่ การขาดงบประมาณสนับสนุน เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ประเทศไทยเป็นประเทศกำลัง พัฒนา การนำเงินมาใช้ในการพัฒนาประเทศ จึงต้องเฉลี่ยไปในด้านต่าง ๆ ซึ่งทำให้หน่วยงาน หรือ องค์กรที่รับผิดชอบต่อการควบคุมดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ได้รับงบประมาณที่น้อย หากเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น แล้ว งบประมาณของประเทศไทยที่จัดสรรในด้านนี้น้อยกว่าหลายเท่าตัว ด้วย ขีดจำกัดในด้านงบประมาณนี้เอง จึงเป็นเหตุที่ส่งผลถึง ขีดจำกัดในด้านวิทยาการ เทคโนโลยี และบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ที่จะนำมาใช้ในการ พิจารณาแก้ไข หรือดำเนินการต่าง ๆ ดังนั้น จึงเป็นที่พึงระลึกในเบื้องต้นเสีย ก่อนว่า การดำเนินการทั้งหลายในทางสิ่งแวดล้อมของไทย ซึ่งรวมถึงการ สำรวจ วิเคราะห์ วิจัย ประเมินผล ติดตามผล นั้น บางครั้งอาจจะกระทำ ได้ภายในขอบเขตที่จำกัด ไม่กว้างขวางครอบคลุมถึงรายละเอียดทั้งหมดได้

ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมออกประกาศใช้บังคับ ไม่ว่าจะประกาศโดยส่วนราชการอื่น ๆ หรือ โดยสำนักงานคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น ย่อมเป็นที่เชื่อได้อย่างแน่นอนว่า กว่าจะมีการประกาศมาตรฐานออกมาได้นั้น จะต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณา มาแล้ว มากบ้าง น้อยบ้าง โดยได้พิจารณาจากข้อมูลต่าง ๆ ที่จะอำนวย

ต่อการหาผลลัพธ์ คือ เกณฑ์มาตรฐานที่จะมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ข้อมูลที่ได้มีการนำมาพิจารณาเป็นหลักนั้นได้แก่

1. ข้อมูลจากรายงานการค้นคว้าของต่างประเทศที่ได้ทำไว้ ซึ่งส่วนมากเป็นข้อมูลในทางวิทยาศาสตร์ และวิทยาการทางสาขาต่าง ๆ เมื่อรายงานเหล่านี้ได้ผ่านการศึกษ วิเคราะห์ และวิจัยแล้ว เราจึงสามารถนำเอาผลจากการศึกษาของเขา มาเป็นหลักในการพิจารณาในประเทศไทยได้ แต่ทั้งนี้การนำผลการศึกษาของต่างประเทศมาใช้ นั้นเป็นแต่เพียงใช้เป็นแนวทางหลัก มิได้มีการนำผลการศึกษาของต่างประเทศมาใช้โดยตรง เพราะในแต่ละประเทศต้องมีองค์ประกอบที่แตกต่างกัน เราจึงสามารถนำรายงานของต่างประเทศนั้น มาใช้เท่าที่จะเป็นประโยชน์เท่านั้น จึงจะเห็นได้ว่า มาตรฐานที่กำหนดขึ้นในแต่ละประเทศนั้น มักจะมีความแตกต่างกัน ซึ่งทั้งนี้ เป็นผลจากการแปรผันไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ¹

2. ข้อมูลจากการสำรวจ และศึกษาถึงสิ่งแวดล้อม และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ข้อมูลทางวิชาการที่ได้จากการศึกษา และสำรวจนี้ จะเป็นรายละเอียดที่จะนำไปใช้เพื่อ การวิเคราะห์และวิจัย เพื่อหามาตรการและเทคโนโลยี ที่เหมาะสม เพื่อใช้ในการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกด้าน ดังนั้น ข้อมูลทางวิชาการเหล่านี้จึงเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องทางฟิสิกส์ เคมี ชีววิทยา ชีวเคมีของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ²

¹ กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "สรุปผลการพิจารณากำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ", (คัดสำเนา สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2524), หน้า 1.

² สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "การแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" (คัดสำเนา สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, ม.ป.ป.), หน้า 4.

๓. ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบต่องานต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่ได้จาก การพิจารณาจากผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ที่จะให้ความเห็นในการพิจารณา ว่า หากมีการตั้งมาตรฐานไว้เช่นนั้น จะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยา ความ สบายงามของธรรมชาติ สุขภาพอนามัยของประชาชน เศรษฐกิจและสังคม ประ การใดบ้าง ซึ่งการวิเคราะห์ถึงผลกระทบนี้ต้องอาศัยหลักเกณฑ์การศึกษาจาก ศาสตร์ และสาขาอื่น ๆ ประกอบด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่รอบคอบเพียงพอ

ข้อพิจารณาที่ประเทศไทยได้ใช้เป็นหลักอย่างแน่นอนนั้น ก็ได้แก่ข้อ มูล ๓ ประการข้างต้นนี้ แต่จากการศึกษาในการกำหนดมาตรฐานในต่างประเทศ นั้น ยังมีข้อมูลอื่น ๆ อีกหลายประการ แต่จากสถานการณ์ข้อเท็จจริงที่เกิด ขึ้นในประเทศไทย จึงทำให้ผู้เขียนไม่อาจจะยืนยันได้ว่าการพิจารณากำหนดมาตรฐานในประเทศไทยนั้น ได้พิจารณาในหลักเกณฑ์เหล่านี้หรือไม่ หรือพิจารณาด้วย ขอบเขตที่กว้างขวางละเอียดถี่ถ้วนประการใด ข้อพิจารณาเหล่านี้ได้แก่

๑. ความพร้อมและความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ (Economic Feasibility) ในต่างประเทศนั้น เขาจะกำหนดมาตรฐานออกใช้บังคับได้ ก็ต้องแน่ใจว่ามาตรฐานเหล่านั้น สามารถจะนำมาบังคับใช้ได้จริง โดยที่ผู้ประ กอบการก็มีความพร้อมทางเศรษฐกิจเพียงพอที่จะดำเนินการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้เงินลงทุนจำนวนมาก นอกจากนี้รัฐ เองก็ยังมีงบประมาณเพียงพอที่จะสนับสนุน ให้มีการติดตามและอำนวยความสะดวก การควบคุมมาตรฐานได้ แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในประเทศไทยนั้น เป็นว่า เมื่อทางราชการได้ประกาศมาตรฐานขึ้นใช้บังคับแล้วปรากฏว่า หน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องนำมาตรฐานนั้นไปประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับอีกทีนั้น ยังไม่มีการประกาศ

กฎหมายจริง หรือ ประกาศแล้ว แต่ยังไม่มีการบังคับใช้ ทั้งนี้ เพราะไม่มีงบประมาณที่จะจัดสรรนำมาใช้สนับสนุนการตรวจสอบติดตาม การดำเนินกิจการของผู้ประกอบการทั้งหลายให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น เมื่อขาดเงินก็ไม่มีการดำเนินงาน มาตรฐานที่กำหนดไปจึงยังไม่มี ความหมาย หรือ บทบาทใด ๆ ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรณีตัวอย่างได้แก่ มาตรฐานคุณภาพอากาศเสีย และมาตรฐานระดับเสียง ที่ปล่อยจากรถยนต์ รถจักรยานยนต์ และเรือกล

2. ความพร้อมและความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี (Technology Feasibility) ก็เป็นปัจจัยหนึ่ง ซึ่งจะมีส่วนสำคัญในการกำหนดมาตรฐาน เพราะหากมีการตั้งมาตรฐานไปแล้ว โดยทราบอยู่ว่ายังไม่มีความพร้อมทางเครื่องมือ และอุปกรณ์ ตลอดจนบุคลากรที่มีความรู้ และความสามารถในการใช้เครื่องมือ เครื่องมือ เหล่านั้น มาตรฐานที่กำหนดไว้ก็จะไร้ค่า กรณีเช่นนี้ ก็ได้เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยปรากฏว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุม และติดตาม การปฏิบัติตามมาตรฐานนั้น ไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ได้ตามประสิทธิภาพที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ เพราะขาดปัจจัยในด้านอุปกรณ์ และ เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่จะใช้ ตลอดจนขาดบุคลากรที่จะมา เป็นผู้ดำเนินการด้วย การขาดแคลนหรือขาดจำกัดในสิ่งเหล่านี้ จึงเป็นอุปสรรคที่ทำให้มาตรฐานนั้นตั้งไว้โดยไม่สามารถปฏิบัติให้ได้ตามนั้นเลย

3. ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทนั้น นอกจากจะเป็นการกำหนดที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศแล้ว โดยหลักการ ควรจะมีการแยกเขต หรือกำหนดบริเวณ ที่จะมีการกำหนดมาตรฐานที่จะใช้บังคับเฉพาะในเขต หรือในบริเวณท้องถิ่นด้วย เพราะองค์ประกอบทางด้านภูมิประเทศ ภูมิอากาศ อุณหภูมิ และประเภทของกิจกรรมที่ทำในเขตนั้น ล้วน

แล้วแต่ เป็นองค์ประกอบที่ส่งผลถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันทั้งสิ้น แต่ตามความเป็นจริงที่ปรากฏในประเทศไทยนั้น เราได้ถือเกณฑ์มาตรฐานอันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร โดยไม่มีการกำหนดเขต หรือพิจารณาองค์ประกอบอื่น ๆ ตามสภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ในขั้นตอนกำหนดมาตรฐานเลย ดังนั้น จึงส่งผลกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษขึ้น เฉพาะในบางท้องที่ แม้ว่าจะมีการปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้แล้วก็ตาม การแก้ไขจึงทำกันเป็นการเฉพาะหน้า เฉพาะกรณี เช่น ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่จะกำหนดมาตรฐาน และมาตรการที่เข้มงวดกว่าปกติ เฉพาะในเขต หรือในบริเวณที่เกิดปัญหาขึ้นนั้น

4. เนื่องจากการดำเนินการทั้งหลาย เรายังมีอุปสรรคและขัดจำกัดอยู่มาก ในการกำหนดมาตรฐานนั้น จึงไม่มีการกำหนดเป้าหมายระยะเวลาที่จะดำเนินการพยายามควบคุมให้ได้ ความเป็นไปตามมาตรฐานที่ตั้งไว้ เพียงแต่ดำเนินการพยายามควบคุมให้ได้ ความเป็นไปตามมาตรฐานได้เร็วที่สุด และดีที่สุดเท่านั้น ในบางครั้งจึงทำให้การแก้ไขปัญหามาเป็นไปอย่างขาดความกระตือรือร้น หรือขาดตัวเร่ง ซึ่งหลักการในการกำหนดเป้าหมายระยะเวลาของมาตรฐานนี้ได้เป็นหลักการสำคัญของประเทศญี่ปุ่น

เมื่อไม่มีการกำหนดเป้าหมายระยะเวลาที่แน่นอนไว้ การทบทวนแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรฐานให้ดีขึ้นนั้น จึงไม่มีการกำหนดไว้ล่วงหน้าว่าจะกระทำกันใหม่ในระยะเวลาเมื่อใด การปรับปรุง หรือการประกาศมาตรฐานใหม่ จึงเป็นไปตามโอกาส ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยก็ได้มีการปรับปรุงมาตรฐานสิ่งแวดล้อมหลายรายการแล้ว และในบางรายการก็ยังคงเดิมอยู่ เพราะตามมาตรฐานเดิมนั้น ในบางเรื่องยังไม่อาจจะควบคุมให้ได้ตามมาตรฐานนั้น จึงทำ

ให้ยังไม่อาจเปลี่ยนแปลงให้เข้มงวดขึ้น หรือจะลดมาตรฐานให้ต่ำลง

แม้ว่าการกำหนดมาตรฐาน และการควบคุมให้เป็นไปตามมาตรฐาน นั้น ในประเทศไทยยังมีอุปสรรค และขีดข้อจำกัดต่าง ๆ นานา แต่การทำ งานของส่วนราชการต่าง ๆ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็ทำไปโดยตั้งอยู่บนฐานแห่งหลักการตามวิชาการ และหลักเกณฑ์ของต่างประเทศ การบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมจึงดำเนินความพยายามอย่างค่อยเป็นค่อยไปให้ได้ ดีที่สุด ภายใต้ขอบเขตที่จำกัด และสถานการณ์ปัจจุบันที่เป็นอยู่

ค. การทำแผนงานส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐาน

เนื่องจากอุปสรรคนานาประการที่ทำให้การปฏิบัติตามมาตรฐาน เป็น ไปได้อย่างล่าช้า และไม่ประสบผลดังที่มุ่งหมายไว้ โดยเฉพาะคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางด้านอากาศ และเสียง ทางสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้มีการทำแผนงาน เร่งรัด และให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการควบคุม คุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐาน โดยเรียกแผนงานนี้ว่า " Action Plan " ซึ่งเป็นการร่วมมือกับกรมการขนส่งทางบก ในการพยายามขจัดปัญหา และอุปสรรคต่าง ๆ เช่น งบประมาณ อุปกรณ์ และบุคลากร นั้นให้หมดไป โดยที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนวางแผนงานและขั้นตอนการปฏิบัติให้แก่กรมการขนส่งทางบก ที่จะมีการควบคุม คุณภาพอากาศ และเสียงที่จะระบายออกจากรถยนต์ และรถจักรยานยนต์ การ ทำแผนงาน เร่งรัด หรือ Action Plan นี้ นับว่าเป็นความพยายามใน การดำเนินงานชิ้นใหม่ ที่ทำขึ้นเพื่อให้มาตรฐานที่กำหนดไว้แล้ว สามารถจะบังคับได้

แม้ว่าลักษณะของการดำเนินงานตามแผนนี้จะเป็นลักษณะการแก้ไขปัญหานั้น อันมิใช่แผนการส่งเสริมที่ทำได้เป็นการล่วงหน้า (Implementation Plan) ก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นการวางแผนงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่การควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ซึ่งคาดว่าแผนงาน Action Plan ในเรื่องคุณภาพอากาศและระดับเสียงนี้ จะมีผลใช้บังคับได้ภายในปี พ.ศ. 2528 นี้

ส่วนที่ 3 : กฎหมายที่ช่วยให้มีการบังคับได้ตามกฎหมาย

ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายในส่วนนี้มุ่งหมายใน 2 ประการ คือ มุ่งหมายที่จะให้มีการติดตามการใช้บังคับกฎหมายสภาวะแวดล้อมในส่วนอื่น ๆ อันได้แก่กฎหมายจัดตั้งองค์กร และกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม นั้น ให้มีประสิทธิภาพ และมีสภาพการใช้บังคับได้จริงประการหนึ่ง และมุ่งหมายที่จะเป็นการเยียวยาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เดือดร้อนเสียหาย จากผลของปัญหามลภาวะ อีกประการหนึ่ง ดังนั้นการวางหลักเกณฑ์ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ของกฎหมายในส่วนนี้ จึงจำเป็นต้องมีลักษณะที่เป็นการเฉพาะตัว โดยมีขอบเขตที่กว้างขวางที่จะได้นำไปใช้อย่างเป็นการถาวรทั่วไป ทั้งนี้ หลักการของกฎหมายในส่วนนี้จึงต้องมีการยืนยัน หรือ บัญญัติให้ปรากฏอย่างชัดเจน เพื่อให้บุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายจะได้ใช้ในการคุ้มครองสิทธิของตน

ในขอบเขตกฎหมายสภาวะแวดล้อมของไทยนั้น แม้ว่าเราจะมีกฎหมายในส่วนที่จัดตั้งองค์กรผู้รับผิดชอบต่องานสิ่งแวดล้อมโดยตรง อันได้แก่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และมีกฎหมาย

ต่าง ๆ ที่ได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ก็ยังถือว่ากฎหมาย
 สภาวะแวดล้อมของไทยนั้น ยังไม่อาจสมบูรณ์ หากว่ายังขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน
 และกำหนดไว้โดยเฉพาะ ถึงกฎหมายที่ช่วยให้มีการบังคับได้ตามกฎหมายนี้
 วงจรทางกฎหมายสภาวะแวดล้อมจะครบถ้วน เมื่อประชาชนสามารถใช้สิทธิ
 ทางศาลในการควบคุม และติดตามการใช้บังคับกฎหมายสภาวะแวดล้อมได้
 และประชาชนสามารถที่จะได้รับความคุ้มครองตามหลักเกณฑ์โดยเฉพาะที่จะ
 ให้ความช่วยเหลือ เมื่อประสบความเดือดร้อนเสียหาย อันเป็นผลจากปัญหา
 มลภาวะ เมื่อได้พิจารณาถึงกฎหมายในส่วนนี้ของไทยแล้ว จึงทำให้ประ
 จักษ์ว่า กฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทยนั้น ยังขาดความสมบูรณ์
 อยู่ เพราะวงจรในกฎหมายส่วนที่ 3 นี้ ยังไม่ครบถ้วนตามหลักการที่ควรจะ
 เป็น ดังนั้นในสิ่งที่จะกล่าวต่อไปข้างหน้าี้ จะได้พิจารณาถึงการใช้สิทธิใน
 ทางศาลของคนไทย ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และแนวโน้มที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
 ซึ่งอาจจะมีทางให้กฎหมายสภาวะแวดล้อมของไทยนั้นครบถ้วนสมบูรณ์ขึ้นก็ได้

ก. ทฤษฎีแห่งสิทธิที่ใช้ในการดำเนินคดี

ประสบการณ์ในกรณีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น นับว่า
 ยังมีน้อยมาก เพราะการให้ความสนใจอย่างจริงจังจากรัฐก็เพิ่งเกิดขึ้นมาใน
 ระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมาเท่านั้น ประกอบกับประเทศไทยก็ยังไม่ประสบกับปัญหาสิ่ง
 แวดล้อม เป็นพิษอย่างร้ายแรง จนเป็นการทำความเสียหายต่อชีวิตร่างกายและ
 ทรัพย์สินของประชาชน ดังเช่น ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา และประ
 เทศญี่ปุ่น ดังนั้น การดำเนินการฟ้องร้องคดีใช้สิทธิทางศาล จึงไม่ค่อยปรากฏ
 ขึ้น นอกจากนี่คดีที่เกิดขึ้น เพื่อให้ศาลพิจารณานั้น เท่าที่ผ่านมาแล้วยังไม่อาจจะ

กล่าวได้ว่า เป็นคดีสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนโดยตรงนัก เพราะลักษณะการฟ้องนั้น มิได้มีการเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อม ว่าได้รับความกระทบกระเทือนจากการกระทำของผู้อื่น การอ้างถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม ยังไม่เคยมีการกล่าวอ้างในประเทศไทยเลย ทั้งนี้ เพราะยังไม่มีกฎหมายฉบับใดแม้แต่รัฐธรรมนูญได้ยืนยันถึงสิทธิประเภทนี้ของประชาชนคนไทย ดังนั้น การดำเนินคดีในศาลไทยจึงเป็นแต่เพียงการเรียกร้องสิทธิในทรัพย์สิน เมื่อมีการกระทำให้สิทธิในทรัพย์สินนี้ได้รับความกระทบกระเทือนเสียหาย เช่น ไม่อาจจะใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นได้ตามปกติสุข ลักษณะของคดีจึงเป็นการฟ้องคดีแพ่ง โดยเฉพาะลักษณะละเมิด อันเนื่องมาจากการกระทำของจำเลย ซึ่งมีส่วนหาบทึงเกี่ยวพันไปถึงคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เท่านั้นเอง

สิทธิในทรัพย์สิน (Property Rights) ที่มีการกล่าวอ้างในคดีที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น เป็นการกล่าวอ้างในลักษณะที่ว่า การกระทำของจำเลยอันมีผลถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ได้เป็นการกระทบกระเทือนโต้แย้งต่อสิทธิของโจทก์ ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินของโจทก์นี้ได้รับการยอมรับและคุ้มครองตามกฎหมาย เมื่อโจทก์ถูกโต้แย้งสิทธิ จึงสามารถที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลแพ่งได้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ที่ว่า "เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลใด ตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใด ต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะ เสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแห่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้" ดังนั้น เมื่อสิทธิของโจทก์ได้รับการถูกกระทบกระเทือนจนเกิดความเสียหายแล้ว โจทก์จึงมีสิทธิดำเนินการฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย และค่าสินไหมทดแทนได้ คดีที่เกิดขึ้นในศาลที่เกี่ยวข้องหาบทึงถึงสิ่งแวดล้อมทั้งหลาย จึงกลายเป็นคดีละเมิดทั้งสิ้น ดังตัวอย่างเช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 2949/2526 ซึ่งได้วางบรรทัดฐานเอาไว้ว่า

เดิมบ้านของโจทก์ได้รับลมและแสงสว่างจากภายนอกพอสมควร เมื่อจำเลยสร้างอาคารพิพาทสูงกว่าบ้านโจทก์มาก จึงปิดกั้นทางลมที่พัดจากทางด้านทิศใต้ถึงปีละ ๖ เดือน และปิดกั้นแสงสว่าง เป็นเหตุให้โจทก์ต้องใช้แสงไฟฟ้าในเวลากลางวัน ดังนี้ การกระทำของจำเลยจึงเป็นการละเมิดต่อโจทก์ แม้จำเลยจะมีแค่แผนกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินของตน แต่ก็ต้องอยู่ในบังคับแห่งประมวลกฎหมายแห่งและพาณิชย์ มาตรา 420 การใช้สิทธิปลูกสร้างอาคารของจำเลยเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเดือดร้อนรำคาญเกินที่ควรคาดหมายได้ว่าจะ เป็นไปตามปกติและเหตุอันสมควร เพราะตรงที่จำเลยปลูกสร้างอาคารพิพาทเป็นย่านประชาชนอยู่อาศัย ไม่ใช่ย่านการค้าหรือประกอบธุรกิจ โจทก์จึงมีสิทธิที่จะกำจัดความเดือดร้อนรำคาญให้สิ้นไปได้ตาม มาตรา 1๖37

ในคดีนี้ โจทก์ได้ดำเนินคดีเพื่อให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนของโจทก์ คือ การปิดกั้นทางลมและแสงสว่างให้หมดไป โดยขอเรียกเรื่องของโจทก์ให้มีการรื้อถอนบ้านของจำเลย ซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามมาตรา 1๖37 ที่บัญญัติว่า "บุคคลใดใช้สิทธิของตน เป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิด หรือคาดหมายได้ว่าจะ เป็นไปตามปกติ หรือ เหตุอันควร ในเมื่อ เอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไซ้ ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการ เพื่อยังความเสียหาย หรือ เดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน" ซึ่งศาลก็ได้บังคับให้เป็นไปตามข้อเรียกร้อง นอกจากนี้ยังมีข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งว่า ศาลก็ได้ยอมรับในสิทธิที่จะได้รับแสงสว่าง และลมที่พัดเข้าสู่บ้านตามปกติ ว่าเป็นสิทธิที่สามารถจะพิทักษ์กันได้ แม้ว่าโดยคำพิพากษานี้ จะไม่ได้แสดงการยืนยันรับรองว่าสิทธิในแสงสว่าง และทางลมนี้จะ เป็นสิทธิในสิ่งแวดล้อม ก็ตาม แต่ก็ เป็นจุดเริ่มต้นที่น่าจะพิจารณาติดตามกันต่อไป

จากบทบัญญัติมาตรา 1337 ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้เอง ได้เป็นหลักเกณฑ์ที่อ่านวยต่อการฟ้องคดี โดยผู้เป็นโจทก์นั้นสามารถจะดำเนินการ ได้ 2 ลักษณะด้วยกันคือ

1. เพื่อให้มีการแก้ไขเหตุแห่งความเสียหาย เดือดร้อนนั้น
2. เพื่อให้มีการชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น

เมื่อหลักกฎหมายแห่ง ในมาตรา 420 และมาตรา 1337 ได้เป็นหลักเกณฑ์ที่คุ้มครองแก่ผู้เสียหายไว้ เช่นนี้ การดำเนินคดีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั้งสองประการนี้เท่านั้น ซึ่งมีข้อที่น่าสังเกตว่า การดำเนินคดีในลักษณะนี้ได้ ผู้เป็นโจทก์จะต้องสามารถแสดงให้ศาลเห็นประจักษ์ได้ในสาระสำคัญ 3 ประการ เป็นอย่างน้อยด้วยกัน คือ

1. มีการระบุตัวผู้กระทำ ซึ่งเป็นจำเลยของคดีได้
2. โจทก์สามารถพิสูจน์ให้ศาล เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

3. การกระทำของจำเลยนั้น เป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย

การดำเนินคดีละเมิดในลักษณะเช่นนี้ จึงยังไม่อาจที่จะควบคุมไปถึงความเสียหายอื่น ๆ อันเกิดจากการฉีฉวแวดล้อมเป็นพิษได้ เพราะบางครั้งความเสียหายเกิดขึ้นโดยไม่สามารถจะระบุตัวแน่ชัดได้ว่าใครเป็นผู้กระทำ ความเสียหาย เช่น กรณีในเขตนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งทุกโรงงานมีการปล่อยควันจากปล่องไฟ ซึ่งทำให้อากาศเป็นพิษ และเป็นอันตราย โดยที่ทุกโรงงานก็ปล่อยควันตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ไม่มีผู้ใดฝ่าฝืน ดังนั้นจะเอาผิดกับผู้ใด เพราะไม่อาจทราบตัวแน่นอนว่าเป็นใคร และการกระทำของเขาก็ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเขาได้

ปฏิบัติตามมาตรฐานแล้ว ขอบเขตของกฎหมายแห่งที่จำกัดตามหลักเกณฑ์ เช่นนี้ จึงเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในความปลอดภัยที่เกิดขึ้น

นอกเหนือไปจากสิทธิในทรัพย์สินแล้ว การดำเนินคดีที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมถึงสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ก็ยังไม่มี การอ้างอิงถึงสิทธิประการอื่น ๆ อันได้แก่ สิทธิตามรัฐธรรมนูญ สิทธิตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิตามกฎหมายปกครอง ดังเช่น ประเทศอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ก็ไม่ได้มีการรับรองถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนชาวไทย แม้ว่า ในมาตรา 65 จะได้บัญญัติถึง แนวนโยบายแห่งรัฐว่า รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และพึง จัดตั้งเป็นพืชที่ทำลายสุขภาพ และอนามัยประชาชน ก็ตามแต่บทบัญญัติมาตรานี้ ก็เป็นเรื่องการกำหนดแนวนโยบายของรัฐบาลที่ต้องพยายามทำ และให้การสนับสนุนในทุกยุคทุกสมัย แต่ก็ไม่เป็นข้อผูกมัดว่ารัฐจะต้องกระทำมากนักน้อยเพียงใด ซึ่งไม่เป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนเพียงพอ ทั้งยังไม่ได้บัญญัติไว้ในหมวด สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย สิทธิในสิ่งแวดล้อม จึงยังไม่อาจอ้างได้จากรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเท่าที่มีอยู่ในประเทศไทย ก็มีแต่เพียงพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นเพียง การกำหนดองค์กร ที่รับผิดชอบงานรักษาสิ่งแวดล้อม และกฎหมายที่กำหนดมาตรฐาน เท่านั้น การให้หลักประกันแก่ประชาชนในการดำเนินคดีจึงยังไม่มี เพราะไม่ปรากฏกฎหมายที่รองรับสิทธิในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ สิทธิตาม กฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงไม่อาจจะกล่าวอ้างได้ ซึ่งลักษณะนี้ ก็เช่นเดียวกับกฎหมายปกครองของไทย ที่ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการที่ประชาชนจะควบคุม การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้ โดยให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยการทำงานของฝ่ายบริหารได้

เมื่อกฎหมายปกครองไทยไม่มีการกำหนดหลักการเช่นนี้ไว้ ดังเช่นที่มีกฎหมาย The Administrative Procedure Act ในสหรัฐอเมริกา หรือกฎหมาย The Administrative Litigation Act ในประเทศญี่ปุ่น ดังนั้นการที่ประชาชนจะใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบด้านปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงอยู่นอกเหนืออำนาจที่จะขอบังคับได้ ประกอบกับในปัจจุบันประเทศไทยก็ยังไม่มียุทธศาสตร์การปกครอง หรือคดีที่วินิจฉัยการทํางานของข้าราชการ โดยหลักการแล้วจึงอยู่นอกเหนือจากอำนาจของศาลยุติธรรม เพราะมีควรวินิจฉัยโดยฝ่ายตุลาการนั้นมีเหนือไปกว่าฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ขึ้น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้น ในคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ที่ราษฎรเสนอมา เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพราะเหตุจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ กระทำการโดยไม่สุจริต หรือไม่มีเหตุผลอันสมควร¹ ดังนั้น เมื่อราษฎรต้องการขอความเป็นธรรม จึงสามารถดำเนินการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ได้ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นส่วนราชการฝ่ายบริหารด้วยกันเอง จะทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยเรื่องราวต่าง ๆ อันเป็นไปตามหลักการที่จะป้องกันมิให้ฝ่ายตุลาการ เข้ามามีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารได้ และเป็นหนทางหนึ่งที่จะอาจพิจารณาและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนนอกเหนือไปจากศาลได้อีกทางหนึ่ง

ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินคดีในศาลที่เกี่ยวข้องถึงสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้น เป็นการกล่าวอ้างแต่เพียงสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งทำให้ลักษณะคดีที่มีนั้นไม่ใช่คดีสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่เป็นคดีแห่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้นเอง ส่วนการควบคุมการทํางานของเจ้าพนักงานนั้น ศาลยังไม่อาจจะก้าวล่วงไปมีบทบาทได้ในขณะนี้

¹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, มาตรา 19.

ข. แนววัตถุประสงค์ของการดำเนินคดี

เนื่องจากลักษณะการดำเนินคดีที่มีอยู่ในบ้านเรานี้ เป็นการเรียกร้องกันไป ตามสิทธิในทรัพย์สินดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น วัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีที่ปรากฏได้ชัดแจ้งนั้น จึงได้แก่การฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนประการหนึ่ง และการฟ้องเพื่อให้มีการยับยั้งการกระทำ ความเสียหาย หรือแก้ไขสถานการณ์เพื่อให้ความเสียหายบรรเทาลงเป็นประการที่สอง วัตถุประสงค์ทั้งสองประการนี้ สามารถเห็นได้ชัดแจ้งในคำขอ บังคับในคดี แต่ในขณะเดียวกัน จากบรรทัดฐานของคดีเท่าที่ผ่านมา ก็กำลังแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของอำนาจศาลที่เข้าไปมีบทบาทในการวินิจฉัยการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือเรียกกันว่า Judicial Review แม้ว่าในขณะนี้ การดำเนินคดีเพื่อให้ศาลวินิจฉัย การทำงานของฝ่ายบริหาร ในทางสิ่งแวดล้อมโดยตรงเลยจะยังไม่ปรากฏก็ตาม แต่ ประเด็นการวินิจฉัยของศาลในลักษณะนี้ ก็ได้พิจารณาควบคู่ไปกับวัตถุประสงค์สอง ประการแรกอยู่เสมอ ซึ่งมักเป็นกรณีที่หาทางไปถึงการพิจารณาการอนุมัติ หรือการให้อนุญาต ของเจ้าพนักงานให้จำเลยกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และเกิดความเสียหายต่อโจทก์ ดังนั้น ในส่วนนี้ก็จะได้พิจารณาถึงเรื่อง การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน การขอให้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำ ความเสียหาย และการวินิจฉัยของศาลในการทำงานของเจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร เป็นลำดับไป

1. การฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น ถือว่าเป็นหัวใจของการฟ้องคดีละเมิด เพราะเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว ก็ต้องเป็นความพยายามของผู้เสียหายที่ต้องการเรียกร้องให้ตนกลับคืนสู่ฐานะเดิมให้ได้มากที่สุด และเร็วที่สุด หากว่าไม่สามารถเป็นไป ได้เหมือนเดิม ก็ให้มีการทดแทนด้วยประการอื่น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายให้มากที่สุด

จากผลคำพิพากษาศาลฎีกาที่ผ่านมาในอดีต ดังเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 390/2474 ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า จำเลยทำกิจการเหมืองแร่ดีบุก และได้ปล่อยน้ำล้างแร่ที่มีโคลนตมนั้นเข้าไปในสวนของโจทก์ โคลนตมทั้งหลายจึงทับถมต้นไม้ในสวนของโจทก์เสียหาย คิดเป็นเงินได้ 1,000 บาทกว่า ศาลจึงได้ตัดสินให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ หรือ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 175/2494 ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า จำเลยดำเนินกิจการโรงงานน้ำตาล ซึ่งใช้เครื่องจักรกลขนาดใหญ่ และกำลังมาก ดำเนินงานทั้งกลางวันและกลางคืนมีเสียงดังมีความกระเทือน น้ำเหลือง น้ำตาลหกเประอะเปื้อนส่งกลิ่นเหม็น มูลขี้เถ้าจากปล่องไฟตกทั่วไปในบ้านของโจทก์ ความสั่นสะเทือนทำให้บ้านโจทก์ทรุดเคลื่อนเสียหายทั้งหลาย การฟ้องในคดีนี้ในชั้นแรกได้เสนอประเด็นเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน แต่เมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาไม่บังคับให้ชดใช้ค่าเสียหาย โจทก์ก็ไม่ได้อุทธรณ์ในประเด็นค่าสินไหมทดแทน แต่ได้อุทธรณ์ในประเด็นการให้จำเลยแก้ไขการดำเนินกิจการ ดังนั้นในคดีนี้ จึงสามารถเป็นแต่ตัวอย่างถึงการเริ่มต้นฟ้องคดีด้วยเจตนารมณ์ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่สามารถได้บรรทัดฐานในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน

จากตัวอย่างของคำพิพากษาทั้งสองฉบับนี้จึงเห็นได้ว่า ลักษณะการกระทำของจำเลยนั้น เป็นสาเหตุให้เกิดมลภาวะแก่สิ่งแวดล้อม และก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ การดำเนินคดี จึงมุ่งไปในประเด็นเรื่องค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนเป็นหลัก แต่มีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งว่า คดีที่เกิดขึ้นในชั้นศาลนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นการเรียกร้องค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินทั้งสิ้น ยังไม่มีการฟ้องร้องเพื่อเรียกร้องในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย และอนามัยเลย ทั้ง ๆ ในข้อเท็จจริงก็ได้เคยมีเหตุการณ์ที่ทำความเจ็บไข้และพิการแก่ประชาชนมาแล้ว เช่น เมื่อปี 2507 โรงงานถ่านไฟฉายแห่งหนึ่งที่จังหวัดธนบุรี มีผู้ป่วยแพ้สารแมงกานีส 41 ราย ทำให้เกิดเป็นอัมพาต สติปัญญาเสื่อม เดินไม่ได้เป็นอาการทางประสาทสมองทั้ง 41 ราย และไม่มีผู้ใดหันมายกกลับคืนมาเป็นปกติเลย¹ การให้ความช่วยเหลือแก่จำเลยกันไปโดยที่ไม่ได้เป็นคดีความกันแต่ประการใด

¹ ดนัยศ ศรลัมภ์, "ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 21.

2. การฟ้องเพื่อให้ระงับหรือให้แก้ไขต้นเหตุแห่งความเสียหาย

ในการดำเนินคดีแห่งโดยเฉพาะคดีละเมิดนั้น นอกจากจะเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแล้ว ผู้เสียหายยังสามารถดำเนินการเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้จำเลยหยุดยั้ง ระวังการกระทำที่ก่อความเสียหาย หรือให้มีการแก้ไขสถานการณ์เพื่อให้ความเสียหายบรรเทาลงด้วย ยิ่งหากเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สังหาริมทรัพย์ด้วยแล้ว เจ้าของสังหาริมทรัพย์นั้นสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 1337 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ขอให้ศาลสั่งผู้ละเมิดให้หยุดยั้งการกระทำเช่นนั้นได้ ดังนั้นจึงจะสังเกตเห็นได้ว่า ส่วนมากหากโจทก์ดำเนินการฟ้องคดีละเมิด ตามมาตรา 420 เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีที่เกิดแก่สังหาริมทรัพย์แล้ว โจทก์มักจะต้องขอให้มีการสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อยังความเสียหายให้สิ้นไป ตามมาตรา 1337 นี้ด้วย ดังเช่น ในคำพิพากษาฎีกาที่ 175/2494 ที่กล่าวมาแล้วว่า เป็นกรณีโรงงานน้ำตาลเดินเครื่องจักร และเกิดเสียงดัง ความสั่นสะเทือน และเกิดกลิ่นเหม็นอันเป็นการรบกวนโจทก์ ศาลได้พิพากษาให้จำเลยห้ามใช้เครื่องจักรที่มีเสียงดังและกระเทือน และชี้แจงออกจากปล่องไฟ ให้ระงับเสียงอีกทีจากคนงานและระดังของโรงงานจำเลย และให้กำจัดกลิ่นเหม็นจากโรงงานมิให้ทำความเดือดร้อนแก่โจทก์ หรือ ดังกรณีคำพิพากษาฎีกาที่ 2949/2526 ที่จำเลยปลูกบ้านสูงเกินกว่า 8 เมตร อันเป็นการขัดต่อเทศบัญญัติของกรุงเทพมหานคร และเป็นผลให้บ้านของจำเลยบังแสงสว่างและทางลมของบ้านโจทก์ โจทก์จึงฟ้องขอให้จำเลยรื้อถอนบ้านส่วนที่เกิน 8 เมตรออกไป ศาลพิพากษาให้จำเลยรื้อถอนบ้านตามคำฟ้องของโจทก์ เพราะการปลูกสร้างอาคารของจำเลย เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเดือดร้อน ไร้ค่าประโยชน์ที่ควรคาดหมายได้ว่า จะ เป็นไปตามปกติ และเหตุอันสมควร

จากคำพิพากษาฎีกาทั้งสองฉบับนี้ จึงเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของผู้เสียหายในการดำเนินคดีว่า เพื่อให้มีการระงับยับยั้ง หรือให้มีการแก้ไขเหตุการณ์ เพื่อให้ความเสียหายนั้นหมดไป หรือ บรรเทาเบาบางลงอันเป็นการนอกเหนือไปจากการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหาย

3. การฟ้องเพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายปกครองของประเทศไทยยังไม่ได้มีการยอมรับในหลักการที่จะให้ฝ่ายตุลาการสามารถเข้ามามีวินิจฉัยการทำงานของฝ่ายบริหารได้ และประเทศไทยก็ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง ดังนั้น จึงเป็นที่ที่ทั้งเข้าใจเสียแต่ในเบื้องต้นก่อนว่าในประเทศไทย การวินิจฉัยถึงการทำงานของฝ่ายบริหารอันได้แก่ เจ้าพนักงานต่าง ๆ ของรัฐและบรรดาข้าราชการนั้น ควรอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพราะเป็นองค์กรทางฝ่ายบริหารที่จะทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีความที่เกิดขึ้นในทางปกครอง และเป็นการขัดกันมิให้ฝ่ายตุลาการเข้ามามีอำนาจ หรือ บทบาทเหนือฝ่ายบริหาร แม้ว่าหลักการนี้จะได้ถูกกำหนดไว้ชัดแจ้งดังเช่นนี้แล้ว หากเราได้พิจารณาถึงแนวบรรทัดฐานคำพิพากษากฎีกาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ก็จะเห็นว่า ศาลได้พยายามขยายอำนาจเข้าไปวินิจฉัยการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองมากขึ้น ซึ่งอันที่จริงแล้ว เป็นเรื่องที่น่าเอาหลักทฤษฎีตามกฎหมายอังกฤษอันเป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณีแทรกซึมเข้ามาใช้ และได้พยายามวางบรรทัดฐานไว้อันเป็นการกำหนดขอบเขตว่า จะก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด

เมื่อกล่าวถึงการที่ศาลใช้อำนาจในการวินิจฉัยการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในกรณีโดยทั่วไป หรือที่เรียกว่า Judicial Review นี้ ก็ต้องทำความเข้าใจกันเสียก่อนว่า บทบาทของศาลนั้นจะเป็นแต่เพียงเพิกถอน หรือไม่เพิกถอนการกระทำของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่งอย่างใดในสองอย่างนี้ ศาลจะไม่มีคำสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไข ตามดุลยพินิจของศาลเอง¹ ทั้งนี้เพราะถือว่าการกระทำของฝ่ายบริหารนั้น เขากระทำในอำนาจหน้าที่ของเขา ซึ่งเป็นเสรีภาพที่ฝ่ายบริหารมี โดยฝ่ายตุลาการไม่อาจจะล่วงล้ำก้าวเข้าไปในรายละเอียดได้

¹วิชัย วิวิตเสวี, "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง", ตุลาหา 26 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2522) : 61.

ในการวินิจฉัยการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองและฝ่ายบริหาร ในกรณีทั่ว ๆ ไป
เท่าที่ปรากฏนั้น ศาลไทยได้กำหนดขอบเขตใน 4 ประการ คือ

1. ฝ่ายปกครองกระทำนอกเหนืออำนาจหรือไม่
2. ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้หรือไม่
3. ฝ่ายปกครองวินิจฉัยกฎหมายถูกต้องหรือไม่
4. ฝ่ายปกครองฟังข้อเท็จจริง และใช้ดุลยพินิจถูกต้องหรือไม่¹

ในประการแรก เรื่องฝ่ายปกครองกระทำนอกเหนืออำนาจนั้น นับได้ว่าเป็น
หลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดของศาลในการวินิจฉัย เมื่อฝ่ายปกครองมีอำนาจจะดำเนินการใดได้
ก็ต้องเป็นการดำเนินการภายในขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เพราะจะปล่อยให้ทำโดย
อิสระนั้น ก็ย่อมจะเกิดแต่ความเสียหาย ดังนั้นหากฝ่ายปกครองได้กระทำการใดไป โดยที่
ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ หรือกระทำเกินไปกว่าที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ก็ถือว่าหน้าที่
ของศาลในการควบคุมฝ่ายปกครองให้ใช้อำนาจ แต่ในขอบเขตก็จะเกิดขึ้นทันที ในอันที่จะ
เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่ได้กระทำโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ
ของฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายให้ไว้²

¹ เรื่องเดียวกัน

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 62,

ในประการที่สองที่ศาลจะติดตามว่า ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้หรือไม่นั้น ก็เป็นการขยายหลักเรื่อง การกระทำนอกเขตอำนาจ (Ultra Vires) ออกมาว่า กระบวนการที่ฝ่ายปกครองกระทำนั้น ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หากมีกฎหมายหรือระเบียบที่องค์กรปกครองต้องปฏิบัติตามกระบวนการแล้ว แต่กลับไม่ปฏิบัติตามกระบวนการดังกล่าว ศาลฎีกาถือว่า การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังตัวอย่าง เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 557/2510 ที่ปรากฏว่า ได้มีระเบียบของกระทรวงการคลังโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีวางไว้ว่า ลูกจ้างคนใดต้องหาคืออาญาและถูกควบคุมตัว ให้กรมกองเจ้าสังกัดส่งพนักงานลูกจ้างนั้นไว้ก่อนไม่ให้ไล่ออกทันที ซึ่งต้องถือว่ากรมชลประทานถือปฏิบัติตามระเบียบนี้ด้วย โจทก์ซึ่งเป็นลูกจ้างกรมชลประทานถูกตำรวจจับและถูกควบคุมตัวตลอดมา ภายหลังศาลพิพากษายกฟ้อง แต่ปรากฏว่ากรมชลประทานได้มีคำสั่งไล่วางโจทก์ออกเสียแล้ว ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า คำสั่งที่ให้ไล่วางโจทก์ออกเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว¹

สำหรับในประการที่สามที่ให้พิจารณาว่า ฝ่ายปกครองวินิจฉัยกฎหมายถูกต้องหรือไม่นั้น ก็เป็นการขยายหลัก Ultra Vires ออกมาซึ่งศาลถือว่า ข้อกฎหมายนั้น เป็นหน้าที่ปกติของศาลต้องวินิจฉัยอยู่แล้ว หากฝ่ายปกครองวินิจฉัยกฎหมายในเรื่องที่สั่ง หรือวินิจฉัยมาไม่ถูกต้อง ศาลก็สามารถที่จะเพิกถอนคำสั่ง คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองได้ ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากคำพิพากษาที่ศาลตัดสินเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีว่า ถูกต้องตามประมวลรัษฎากรหรือไม่เป็นต้น²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66 - 67.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 67 - 68.

ส่วนประการสุดท้ายในเรื่องการใช้ดุลยพินิจนั้น ศาลไทยจะไม่ก้าวเข้าไปตรวจสอบว่า การใช้ดุลยพินิจนั้นถูกต้อง หรือ ดีที่สุดแล้วหรือไม่ เพราะถือว่าเป็นเสรีภาพของฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจดำเนินการได้ แต่ทั้งนี้ศาลมีข้อยกเว้นว่า จะตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ เฉพาะกรณีที่มีพยานหลักฐาน หรือ เหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือ เป็นไปโดยสุจริตหรือไม่เท่านั้นเอง ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลจะใช้อำนาจในการวินิจฉัย และตรวจสอบอย่างแคบที่สุด¹

แม้ว่าขอบเขตจะได้มีการกำหนดชัดเจนไว้แล้ว ดังที่กล่าวมาใน 4 ประการนี้ แต่บางครั้งศาลก็ยังมีข้อยกเว้นเพิ่มเติมว่า แม้จะเป็นการนอกเหนืออำนาจตามกฎหมาย หรือ จะเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่มีเหตุผลก็ตาม ศาลก็จะไม่ตรวจสอบวินิจฉัย ถ้าหากว่าเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารในทาง

1. การบริหารทางการเมือง
2. การแต่งตั้ง ถอดถอน ตำแหน่ง หรือคำสั่งที่ให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการ

ทั้งนี้ เพราะถือว่า กิจการทั้ง 2 ประการนี้ เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการนอกเหนืออำนาจของศาลที่จะเข้าไปวินิจฉัย²

ในการดำเนินคดีส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้น เท่าที่ผ่านมายังไม่มีการดำเนินคดีในลักษณะที่จะเป็นการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานโดยให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัย กรณีตัวอย่างของการขยายอำนาจในการวินิจฉัยการทำงานของฝ่ายบริหาร จึงเป็นเรื่องอื่นนอกเหนือไปจากขอบเขตของคดีสิ่งแวดล้อม แต่ในบางครั้งการดำเนินคดีแห่งที่ปรากฏมาแล้วนั้น ก็อาจมีการพาดพิงไปถึงผลแห่งความถูกต้องในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานด้วยโดยปริยาย ดังเช่นในกรณีที่มีการฟ้องคดีละเมิดอันเนื่องมาจากกิจการที่ได้รับอนุมัติ หรือได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานแล้ว ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน เพราะเหตุของการประกอบกิจการนั้น เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น เช่น บ้านเรือนชำรุดทรุดตัว หรือไม่สมารถจะดำรงชีวิตตามปกติได้ ผู้เสียหายก็สามารถฟ้องเพื่อเรียกร้อง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-57.

ค่าสินไหมทดแทน หรือกันนี้ผู้เสียหายสามารถขอให้ศาลมีคำสั่งระงับยับยั้งการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายนั้นให้สิ้นไป ตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 ซึ่งเมื่อศาลมีคำสั่งให้หยุดการประกอบ การ หรือให้งดการกระทำใด ก็ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าการอนุมัติหรือการให้อนุญาตในตอนแรกนั้น เจ้าพนักงานอาจกระทำไปโดยบกพร่อง หรือขาดหลักการและเหตุผล แม้การดำเนินคดีในลักษณะนี้จะไม่มีการกระทบต่อการทำงานของเจ้าพนักงานของรัฐโดยตรงก็ตาม แต่ก็เป็นการสนับสนุนที่ผู้เสียหายจะดำเนินการต่อไป ในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาพบทวนการทำงานของเจ้าพนักงานของรัฐด้วยกัน โดยถือในเหตุที่ว่า เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอน และ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญ เพราะตามหลักแล้วการอนุมัติ หรือ ให้อนุญาต การใดไป ต้องทำการศึกษารายละเอียด และ ผลที่จะติดตามมาให้ละเอียดรอบคอบ เสียก่อน ด้วยเหตุนี้ในปัจจุบัน เมื่อศาลปกครองยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย การควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร และเจ้าพนักงานทั้งหลาย จึงสามารถกระทำได้ โดยผ่านทางคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหน่วยงานทางฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่วินิจฉัย เรื่องนี้โดยเฉพาะอยู่แล้ว

ค. ทฤษฎีการพิสูจน์เพื่อหาตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบ

เท่าที่มีการฟ้องดำเนินคดี และศาลยอมรับบังคับตามสิทธิให้แก่กันในความเสียหายที่เป็นผลพวงมาจากเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลได้พิจารณากำหนดความรับผิดชอบ โดยอาศัยหลักของละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า "ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น"

ซึ่งผลจากมาตรานี้ ผู้เป็นโจทก์ในการดำเนินคดี จะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงประเด็นต่อไปนี้ต่อศาล คือ

1. มีการกระทำ ซึ่งในที่นี้ให้หมายความถึงทั้งการกระทำที่เป็นการเคลื่อนไหวอิริยาบถ และรวมตลอดถึงการละเว้นไม่กระทำการ เมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลเสียหายนั้นด้วย

๒. กระทำไปด้วยความจงใจ หรือ ประมาท เลินเล่อ

๓. โดยผิดกฎหมาย ซึ่งอันที่จริงจากต้นร่างภาษาอังกฤษนั้นใช้

คำว่า "Unlawful" ซึ่งมีความหมายตรงกับคำว่า "มิชอบด้วยกฎหมาย" อันเป็นหลักที่ตรงกันกับในมาตรา 421 ฉะนั้น แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติโดยตรงว่าผิดกฎหมาย แต่ลักษณะการกระทำเป็นการล่วงสิทธิ์ผิดหน้าที่ ก็ถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายอยู่ในตัวแล้ว ¹

4. มีความเสียหายแก่บุคคลอื่น

๕. ความเสียหายนั้นเป็นผลจากการกระทำของผู้ทำความเสียหาย

นั่นคือ การพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของจำเลยกับ ผลเสียหายที่เกิดขึ้น ศาลไทยได้พิจารณากำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดโดยถือหลักว่า ผลความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ต้องเป็นผลโดยตรงอันเกิดจากการกระทำที่ถูกล่าว ทา และขอบเขตความรับผิดที่จะเกิดขึ้นนั้น จะต้องเป็นผลความเสียหาย ที่ไม่ห่างไกลจนคนธรรมดาไม่สามารถคาดคิดได้ว่า จะเป็นผลธรรมดา ²

การถือหลักเกณฑ์ เรื่อง ผลความเสียหายต้องเป็นผลโดยตรงจาก การกระทำที่ถูกล่าวทานี้ เป็นทฤษฎีในการกำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดนั้นจะ เห็นได้ว่า ในทางคดีละเมิดทั่ว ๆ ไปนั้น เป็นทฤษฎีที่ให้ความยุติธรรมดี เพราะ จะไม่เป็นการลุ่ม เออความผิดกับบุคคลทั้งหลายที่มีส่วนแต่เพียงเล็กน้อย ความ รับผิดจะ เกิด เฉพาะกับบุคคลผู้เป็นต้น เหตุสำคัญของความเสียหายเท่านั้น แต่ หากมาพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดจากสิ่งแหวดล้อม เป็นพิษ จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีนี้ไม่สามารถครอบคลุมกรณีต่าง ๆ ได้หมด เพราะดังตัวอย่างเช่น

¹ ดนัยยศ ศรีล้มพ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 106.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 122.

ในบางครั้งประชาชนเจ็บป่วย จากสารพิษ ที่ปล่อยมาจากโรงงาน แต่สารพิษ นั้นอาจเป็นเพียงสาเหตุหนึ่งเท่านั้นที่อาจทำความเจ็บป่วยได้ เพราะมีสาเหตุหลักโดยตรง ดังนี้แล้วโรงงานต่าง ๆ ก็พ้นจากความรับผิดชอบ เพราะไม่สามารถ พิสูจน์ได้ว่า ความเจ็บป่วยนั้น เป็นผลโดยตรงจากการดำเนินกิจการของโรงงาน ที่ถูกกล่าวหา

นอกจากนี้ยังมีจะปรากฏว่า การกระทำของจำเลยนั้นไม่ได้เป็นการมีชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเนื่องจากลักษณะการดำเนินการของเขานั้นถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ จะเป็นการกล่าวว่าการกระทำของจำเลยเป็นการใช้สิทธิเกินส่วนนั้น ก็ออกจะลำบาก เพราะการใช้สิทธิ ซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่น ตามมาตรา 421 นั้น จะต้องรับผิดชอบก็แต่เมื่อปรากฏว่าการใช้สิทธิ นั้นได้มุ่งจงใจ หรือ เจตนาให้ผู้อื่นเสียหาย หากเป็นการใช้สิทธิตามปกติธรรมดา แล้ว เกิดความเสียหายนั้น ก็ไม่อาจถือว่าเขาทำละเมิด¹ เพราะมิใช่การใช้สิทธิเกินส่วนแล้ว ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะแสดงให้ศาลเห็นว่า บรรดาโรงงานต่าง ๆ ได้จงใจ หรือเจตนาที่จะปล่อยสารพิษ เพื่อให้ประชาชนเจ็บป่วย หรือเกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และลักษณะการดำเนินกิจการ ก็เป็นปกติธรรมดาที่ต้องปล่อยสาร เช่นนั้นอยู่แล้ว การใช้ทฤษฎีเรื่องการใช้สิทธิเกินส่วน จึงยากแก่การนำมาพิจารณาขยายหลักการกำหนดความรับผิดชอบให้กว้างขวางออกไป

ดังนั้น บรรทัดฐานจากคำพิพากษาฎีกาทั้งหลาย จึงเป็นแต่เพียงยืนยันหลักความรับผิดชอบละเมิดธรรมดา ๆ เพื่อกำหนดความรับผิดชอบของบุคคลเท่านั้น เพราะ เป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่จะนำมาใช้พิจารณาได้ เนื่องจากเรายังไม่มีหลักการกำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายสภาวะแวดล้อมไว้

¹ ไพบูลย์ ปุณฺณพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520) หน้า 14.

เป็นการเฉพาะ ผลที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จึงเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน
ผู้เสียหายได้แคบ ไม่กว้างขวางดังที่เป็นอยู่ในต่างประเทศ

ง. ข้อพิจารณาในประเภทบุคคลที่ดำเนินคดี

เมื่อกฎหมายสภาวະแวล้อมได้รับการยอมรับนับถือว่า เป็นกฎหมาย
มหาชน เพราะ เป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม
เป็นหลัก และเป็นกฎหมายที่ทั้งรัฐและเอกชนต่างมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับ
กฎหมายนี้ทั้งสิ้น มิใช่จำกัดอยู่เฉพาะระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างเอกชน
ด้วยกันเท่านั้น โดยหลักการแล้วการบังคับใช้กฎหมายสภาวະแวล้อม จึงอาจนำ
มาใช้ได้ ระหว่าง เอกชน ต่อ เอกชน เอกชนต่อรัฐ รัฐต่อเอกชน และหน่วย
งานของรัฐต่อหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง แม้ว่าในทางทฤษฎีจะสามารถให้มีการ
ดำเนินคดีบังคับกันได้ 4 ลักษณะดังกล่าวก็ตาม แต่ที่ปรากฏในทางปฏิบัติตามกฎหมาย
ไทยนั้น มีดังนี้คือ

1. เอกชน เป็นโจทก์ฟ้องให้เอกชนเป็นจำเลย ส่วนมากก็มักเป็นคดี
ที่มีการฟ้องให้ใช้ค่าเสียหาย และค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากการกระทำของ
จำเลย ที่ทำความเสียหายให้แก่โจทก์ รวมทั้งกรณีที่โจทก์ขอให้ศาลสั่งให้จำเลยมี
การยับยั้งซึ่งการกระทำที่ก่อความเสียหายให้หมดไปด้วย การดำเนินคดีในประเภท
นี้ สามารถจะพบ เห็นตัวอย่างได้ในหลายคดี

2. เอกชน เป็นโจทก์ฟ้องให้หน่วยงานของรัฐเป็นจำเลยการดำเนิน
คดีในลักษณะนี้ มักจะ เป็นการฟ้อง เพื่อให้มีการพิจารณาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้า
พนักงานไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถอนคำสั่งเหล่านั้น หลักการที่ให้เอกชน หรือ

ราษฎร สามารถดำเนินการฟ้องร้องรัฐได้นั้น ได้เป็นที่ยอมรับในสิทธินั้น ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 43 ซึ่งได้บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ย่อมได้รับความคุ้มครอง" ด้วยเหตุนี้หน่วยงานของรัฐจึงอาจตกเป็นจำเลยในคดีได้ ดังตัวอย่างเช่นใน คำพิพากษาฎีกาที่ ๑10/2510 ซึ่งโจทก์เป็นเอกชน ได้ฟ้องเทศบาลนครกรุงเทพฯ เป็นจำเลยที่ 1 นายกเทศมนตรี เป็นจำเลยที่ 2 และเทศมนตรี เป็นจำเลยที่ 3 ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า โจทก์เป็นผู้เช่าอาคารของบริษัทนายเลิศ จำกัด จำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นเทศมนตรีในฐานะแทนจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นนายกเทศมนตรีของจำเลยที่ 1 คือ เทศบาลนครกรุงเทพฯ ได้สั่งให้โจทก์ออกจากอาคารดังกล่าว อ้างว่าอาคารดังกล่าวอยู่ในสภาพที่ไม่มั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย โจทก์อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้าง ปรากฏว่า มีมติให้ยกอุทธรณ์ของโจทก์ โจทก์จึงมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของจำเลยเสีย เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่มีนายช่างผู้ใดเข้าตรวจอาคารที่เช่าของโจทก์เสียก่อน และห้องเช่าของโจทก์ยังอยู่ในสภาพที่มั่นคง เพราะฉะนั้น จำเลยจึงไม่มีอำนาจสั่งรื้อถอนอาคารนี้ได้ ศาลได้พิจารณาดำเนินคดีพิพากษาว่า คำสั่งของเจ้าหน้าที่กระทำโดยปราศจากข้อเท็จจริง และเหตุผลสนับสนุน เป็นการกระทำนอกเหนือไม่เป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จึงไม่มีผลบังคับแก่โจทก์ได้

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าเอกชนสามารถจะฟ้องร้องรัฐให้เป็นจำเลยได้ ซึ่งจะช่วยให้กฎหมายสภาวะแวดล้อมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ถ้าหากว่า กิจการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการและก่อให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว การที่ประชาชนหรือเอกชนสามารถฟ้องรัฐให้รับผิดชอบ

กฎหมายสภาวะแวดล้อม ก็จะเป็นผลดียิ่งยิ่งที่กฎหมายจะสามารถมีผลใช้บังคับได้อย่างทั่วถึง ซึ่งในประเด็นนี้ยังไม่มีบรรทัดฐานคำพิพากษา จึงเป็นเรื่องที่น่าติดตามศึกษาต่อไป

๓. รัฐ เป็นโจทก์ฟ้องเอกชนเป็นจำเลยนั้น การดำเนินคดียังไม่เข้าข่ายของการฟ้องดำเนินคดี เพื่อการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เพราะลักษณะการดำเนินการเป็นไปในทางอาญา คือ เพื่อเป็นการลงโทษผู้ฝ่าฝืน ซึ่งจะเป็นการนำสภาพบังคับในทางอาญา อันได้แก่การจำคุก หรือการปรับมาใช้ โดยจะเป็นการพิจารณาความผิด และสภาพบังคับกันไปตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ ดังเช่น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 หรือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ซึ่งหากสิ่งเกิดให้ดีแล้วจะเห็นว่านโยบายนั้นเป็นแต่เพียงการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย แต่ผลความเสียหายที่หายไปแล้วจะมีการแก้ไขอย่างไร ไม่ได้อยู่ในข่ายการพิจารณาของกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้แล้ว โทษที่จะลงแก่ผู้ฝ่าฝืนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้น ก็ยังมีความรุนแรงไม่พอ เช่น จำนวนค่าปรับยังไม่สูงพอที่จะทำให้ผู้ประกอบการทั้งหลายต้องเกรงกลัว เมื่อผู้ประกอบการทั้งหลายเห็นค่าปรับ หรือโทษนั้นไม่รุนแรง ก็ยอมเสี่ยงที่จะฝ่าฝืน เพราะผลประโยชน์ส่วนตัวที่เขาได้รับนั้นมีมากกว่าผลร้ายที่จะได้โทษตามกฎหมาย

การดำเนินการระหว่างรัฐกับเอกชนในทุกวันนี้ มีลักษณะเป็นเพียงระดับที่รัฐเข้ากำหนดโทษอันเป็นสภาพบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายและได้ทำความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมไปแล้วเท่านั้น การที่รัฐจะก้าวไปดำเนินการทางกฎหมายแก่ผู้ฝ่าฝืนก่อนที่จะเกิดความเสียหายอันเป็นการป้องกันคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังเช่นที่กระทำในประเทศทั้งหลายนั้น ยังไม่ปรากฏขึ้นในประเทศไทย

4. ในลักษณะสุดท้าย คือ การดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันนั้น ไม่เป็นที่ปฏิบัติกันในระบบการบริหารของประเทศไทย เพราะการฟ้องกันนั้นจะกระทบกระเทือนต่อกันอันเป็นผลร้ายมากกว่าในทางปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น จะทำการติดต่อเพื่อให้ความเห็น และให้คำแนะนำแก่กัน เพื่อให้มีการทบทวนและ

ปรับปรุงข้อพิพาทโดยไม่ผ่านการพิจารณาของศาล ซึ่งในประเด็นที่กระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ ในปัจจุบัน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน และให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐอยู่แล้ว และยังทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี และเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีปรากฏว่า ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจได้ ผ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง¹

เมื่อพิจารณากฎหมายในส่วนที่ช่วยให้มีการบังคับได้ตามกฎหมายนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าในส่วนนี้ กฎหมายไทยยังมีขอบเขตที่จำกัดอยู่ ยังไม่มีการให้ศาลเข้ามาเป็นผู้พิจารณาเพื่อให้มีการบังคับตามกฎหมายกว้างขวาง ดังเช่นที่เป็นในต่างประเทศ ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะปัญหามลภาวะที่เกิดขึ้นในประเทศเรานั้น ยังไม่เข้าขั้นรุนแรงมากนัก ประกอบกับประชาชนทั่วไปไม่ได้มีความสนใจ กระตือรือร้นต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมของตน การเข้าดำเนินการในทางกฎหมาย ซึ่งจะมีขึ้นต่อเมื่อคนได้รับความเสียหายแล้ว ลักษณะของคดีที่ปรากฏ จึงเป็นคดีละเมิด หรือเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน และระงับยับยั้งเหตุอันจะก่อความเสียหายนั้นให้สิ้นไป การดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นการป้องกันปัญหามลภาวะ หรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ก็ไม่มีปรากฏขึ้นเลย ซึ่งส่วนหนึ่งก็ด้วยเหตุที่กฎหมายต่าง ๆ ของไทยยังไม่ได้มีการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม และขาดกฎหมายที่จะช่วยอำนวยความสะดวก

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518. มาตรา 5.

การติดตาม และป้องกันการกระทำที่อาจส่งผลกระทบต่อความเสียหายต่อส่วนรวม เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง การดำเนินคดี จึงอยู่ในขอบเขตที่ไม่กว้างขวางดังที่ปรากฏอยู่ในทุกวันนี้

กฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ อาจจะสรุปได้ว่า กฎหมายของประเทศไทย กำลังอยู่ในขั้นพัฒนาไปพร้อมกับความเจริญของประเทศ กฎหมายในส่วนต่าง ๆ ตามสาระสำคัญของกฎหมายสภาวะแวดล้อม จึงยังมีความไม่สมบูรณ์ มีข้อที่ต้องพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาไปต่อไป โดยจะเห็นได้ว่า องค์กร และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นั้น ไม่มีอำนาจในทางการบริหาร และปฏิบัติได้จริง เพราะไม่สามารถจะใช้อำนาจบังคับบัญชาผู้ใดให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และมาตรฐาน อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่จริงนั้น เพียงแต่เป็นผู้ประสานงาน และเป็นคณะที่ปรึกษาให้แก่นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี เท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นั้น ควรจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กว้างขวางกว่านี้ ในส่วนกฎหมายที่มีการกำหนดมาตรฐานนั้น ก็ยังมีขอบเขตที่จำกัด เพราะเหตุที่ประเทศไทยยังไม่สามารถก้าวลงไปถึงขั้นที่จะมีกฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่ควบคุมเฉพาะเรื่องได้ การกำหนดมาตรฐานและมาตรการต่าง ๆ จึงยังไม่อาจกระทำได้ โดยครบถ้วนสมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ ซึ่งทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลในขีดจำกัดทางด้านงบประมาณเทคโนโลยี และบุคลากร ที่มีความรู้ความสามารถทางด้านนี้โดยเฉพาะสำหรับการดำเนินคดีเพื่อให้มีการบังคับได้ตามกฎหมายสภาวะแวดล้อมนั้น ก็ยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด เช่นกัน เพราะเหตุที่กฎหมายที่มีอยู่ยังคุ้มครองได้ไม่เต็มที่ และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้เฉพาะสำหรับกฎหมายสภาวะแวดล้อม ว่าเป็นกฎหมายมหาชนส่วนหนึ่ง โดย

แยกหลักทฤษฎีที่พิจารณาต่างหากไปจากกฎหมายแห่งธรรมดา ซึ่งจะคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้เสียหายได้กว้างขวางกว่านี้ ดังนั้นปริมาณการใช้สิทธิทางศาลในเรื่องสิ่งแวดล้อมจึงนับว่ามีน้อยมาก ซึ่งปัญหาทั้งหมดนี้ ต้องอาศัยการพัฒนา ปรับปรุง แก้ไข โดยใช้ระยะเวลา ความรู้ความสามารถของบุคคล งบประมาณ วิทยาการและเทคโนโลยี เพื่อให้กฎหมายสภาวะแวดล้อมและการควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของไทยให้ดีขึ้นกว่านี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย