

บทที่ 2

เอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ วิเคราะห์ถึงปัญหาและผลกระทบจากเนื้อหาสาระกฎหมายที่มีต่อการปฏิบัติวิชาชีพทางสถาปัตยกรรม สำหรับอาคารพักตากอากาศสาธารณะ ได้แก่ โรงแรม และอาคารชุดพักตากอากาศ บริเวณหาดป่าตอง และหาดกะรน โดยทำการศึกษาวเคราะห์เนื้อหาสาระของกฎหมาย กฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบต่างๆ ซึ่งมีข้อมูลและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจ และเป็นประโยชน์ต่อการศึกษานี้ จึงทำการศึกษาเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. การปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม
2. ลำดับความสำคัญของกฎหมาย
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. ข้อมูลจากเอกสาร และบทความต่างๆ ที่กล่าวถึงปัญหาจากกฎหมาย

การปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม

การปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้อ้างอิงตาม คู่มือสถาปนิก 2537 ซึ่งจัดทำโดยสมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์ โดยได้รวบรวมมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพในเรื่องต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน และในเรื่องของการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมได้กำหนดอยู่ใน มาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ. 2532 หมวดที่ 2 การบริการขั้นมูลฐาน ซึ่งกำหนดเพื่อเป็นหลักในการให้บริการของสถาปนิกในการปฏิบัติวิชาชีพ และเพื่อจัดปัญหาได้แย่งระหว่างเจ้าของงานและสถาปนิก ทางสมาคมสถาปนิกสยามฯ จึงได้กำหนดมาตรฐานขึ้นโดยแบ่งเป็น 5 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. การวางเค้าโครงการออกแบบและการออกแบบร่างขั้นต้น สถาปนิกจะศึกษาโครงการตามข้อมูลที่เจ้าของงานมอบให้ และข้อมูลเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงการ จะจัดวางเค้าโครงการออกแบบพร้อมทั้งออกแบบร่างขั้นต้น เพื่อเสนอแก่เจ้าของงาน เอกสารที่สถาปนิกจะต้องเสนอให้เจ้าของงานพิจารณาอนุมัติตามขั้นตอนนี้ประกอบด้วย
 - 1.1 แบบร่างผังบริเวณแสดงความสัมพันธ์ของอาคาร หรือกลุ่มของอาคารกับบริเวณข้างเคียง
 - 1.2 แบบร่างตัวอาคาร ประกอบด้วยแบบแปลนคร่าวๆ ทุกชั้น รูปตั้ง และรูปตัดโดยสังเขป
 - 1.3 เอกสารที่จำเป็นอื่นๆ เพื่อประกอบการพิจารณา
 - 1.4 ประมาณการราคาก่อสร้างตามขั้นตอนนี้
2. การออกแบบร่างขั้นสุดท้าย สถาปนิกจะใช้ข้อมูลที่ได้รับอนุมัติจากการออกแบบร่างขั้นต้น เพื่อออกแบบร่างขั้นสุดท้ายเสนอแก่เจ้าของงาน เอกสารที่สถาปนิกจะต้องเสนอให้เจ้าของงานเห็นชอบ และอนุมัติตามขั้นตอนนี้ประกอบด้วย
 - 2.1 แบบร่างผังบริเวณแสดงความสัมพันธ์ของอาคาร หรือกลุ่มของอาคารกับบริเวณข้างเคียง ตลอดจนความสัมพันธ์ของระบบสาธารณูปโภคใกล้เคียงที่จำเป็น

- 2.2 แบบร่างตัวอาคาร ประกอบด้วยรายละเอียดของแปลนทุกชั้น รูปตัด รูปตัด และแบบอื่นๆ ที่จำเป็น
- 2.3 แบบร่างแสดงระบบวิศวกรรมทุกสาขาที่เกี่ยวข้อง หรือเฉพาะสาขาที่ตกลงกัน
- 2.4 รายละเอียดวัสดุและอุปกรณ์ที่จะใช้สำหรับโครงการนี้พอสังเขป
- 2.5 เอกสารอื่นๆ ที่จำเป็น เพื่อประกอบการพิจารณา
- 2.6 ประมาณการราคาก่อสร้างตามขั้นตอนนี้

3. การทำรายละเอียดการก่อสร้าง หลังจากแบบร่างขั้นสุดท้ายได้รับอนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของงานแล้ว สถาปนิกจะจัดทำรายละเอียดก่อสร้างเพื่อใช้เป็นเอกสารสัญญา และเอกสารขออนุญาต เอกสารที่สถาปนิกจะต้องส่งมอบให้แก่เจ้าของงานตามขั้นตอนนี้ ประกอบด้วย

- 3.1 แบบสถาปัตยกรรม ซึ่งประกอบด้วย
 - 3.1.1 แบบแสดงผังบริเวณ และระบบสาธารณูปโภคภายนอกอาคาร
 - 3.1.2 แบบแสดงแปลนทุกชั้น
 - 3.1.3 แบบแสดงรูปด้านทั้ง 4 ด้าน
 - 3.1.4 แบบแสดงรูปตัดอย่างน้อย 2 รูป
 - 3.1.5 แบบแสดงรายละเอียด และแบบขยายต่างๆ ที่จำเป็น
- 3.2 แบบวิศวกรรมโครงสร้าง พร้อมรายละเอียด และรายการคำนวณ
- 3.3 แบบวิศวกรรมสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือเฉพาะสาขาที่ตกลงกัน พร้อมเอกสารที่จำเป็น
- 3.4 รายการละเอียดประกอบแบบก่อสร้าง
- 3.5 ประมาณการราคากลางค่าก่อสร้าง

4. การประกวดราคา สถาปนิกจะให้ความร่วมมือในการประกวดราคาดังต่อไปนี้

- 4.1 จัดทำประมาณการราคากลางค่าก่อสร้าง
- 4.2 จัดเตรียมเอกสารประกวดราคา
- 4.3 ให้คำแนะนำในการตรวจสอบใบเสนอราคาของผู้รับจ้างก่อสร้าง
- 4.4 ให้คำแนะนำในการคัดเลือกผู้รับจ้างก่อสร้าง
- 4.5 จัดเตรียมเอกสารสัญญา

5. การก่อสร้าง สถาปนิกจะให้ความร่วมมือในการก่อสร้าง เพื่อให้การก่อสร้างดำเนินไปตามความประสงค์ในการออกแบบ และเอกสารสัญญา ดังต่อไปนี้

- 5.1 ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างก่อสร้าง ณ สถานที่ก่อสร้างเป็นครั้งคราว และรายงานให้เจ้าของงานทราบในกรณีที่เป็น
- 5.2 ให้คำแนะนำแก่ผู้รับจ้างก่อสร้าง เพื่อให้งานก่อสร้างดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย
- 5.3 ให้คำปรึกษา และแนะนำแก่ผู้ควบคุมงานของเจ้าของงาน เพื่อให้งานก่อสร้างดำเนินไปตามความประสงค์ในการออกแบบและเอกสารสัญญา
- 5.4 ให้รายละเอียดเพิ่มเติมตามความจำเป็น
- 5.5 ตรวจสอบและอนุมัติแบบใช้งาน และวัสดุและอุปกรณ์ตัวอย่างที่ผู้รับจ้างก่อสร้างนำเสนอ

ลำดับความสำคัญของกฎหมาย

กฎหมายในประเทศไทยที่มีการบัญญัติขึ้นมานั้นมีอยู่หลายประเภท แต่ต่างก็มีลำดับความสำคัญตามศักดิ์ของกฎหมายลดหลั่นกันไป ซึ่งได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ ซึ่งออกตามอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีประกาศ ระเบียบ คำสั่งของหน่วยงานราชการ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติตามกฎหมายในแต่ละฉบับ ซึ่งในแต่ละประเภทมีวิธีการออกกฎหมาย, กำหนดอำนาจการบังคับใช้ และความรุนแรงของบทลงโทษที่แตกต่างกัน

หยุด แสงอุทัย (2535 : หน้า 53-62) และศรีราชา เจริญพานิช (2536, อ้างในเอกสารการสอนวิชา กฎหมายอาศาลและสิ่งแวดล้อม ภาคต้น ปีการศึกษา 2543) ได้อธิบายถึงลำดับความสำคัญตามศักดิ์ของกฎหมาย (ดังแสดงในภาพที่ 1) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุด เนื่องจากเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการกำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งกฎหมายอื่นจะมาลบล้างหรือขัดต่อบทบัญญัติมิได้

2. พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเฉพาะเรื่อง ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยคำแนะนำและยินยอมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ถือเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงรองจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ และจะมีผลบังคับใช้เมื่อประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาแล้ว ตัวอย่างของพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติการผังเมือง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติสถาปนิก

3. พระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่มีเงื่อนไขในการออกพระราชกำหนด ดังนี้

3.1 ในกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ สาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

3.2 เรียกประชุมรัฐสภาให้ทันท่วงที่ไม่ได้

พระราชกำหนดจะเป็นกฎหมายชั่วคราว ที่จะต้องนำเข้ารัฐสภาเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติเป็นพระราชบัญญัติภายในเวลาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ หากรัฐสภาไม่อนุมัติ พระราชกำหนดก็จะสิ้นผลของกฎหมาย ตัวอย่างของพระราชกำหนด ได้แก่ พระราชกำหนดอัตราราคาน้ำมัน พระราชกำหนดอัตราภาษีอากร

4. พระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) โดยออกตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด ดังนั้นพระราชกฤษฎีกาจึงมีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้นพระราชกฤษฎีกาที่มีข้อความขัดแย้งต่อกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าย่อมใช้บังคับไม่ได้ เหตุที่พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดมักจะกำหนดแต่หลักการใหญ่ๆ และกำหนดให้ออกพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวงตามมา นั้นเพราะ

4.1 ทำให้พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดนั้นอ่านง่าย เข้าใจง่าย เพราะมีแต่หลักการใหญ่ๆ อันเป็นสาระสำคัญ

4.2 ประหยัดเวลาของผู้บัญญัติกฎหมาย ที่จะไม่ต้องเสียเวลาพิจารณาข้อรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสมควรมอบหมายความไว้วางใจให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดได้เอง

4.3 พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวงสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย

4.4 ทำให้กฎหมายเหมาะสมกับกาลเทศะอยู่เสมอ เพราะหากมีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ก็เป็นแต่แก้ไขพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง

พระราชกฤษฎีกาจะมีผลบังคับใช้เมื่อประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาแล้วเท่านั้น ตัวอย่างของพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศาลแขวง พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุม

5. กฎกระทรวง เป็นกฎหมายซึ่งรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด ได้ออก เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดนั้นๆ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหญ่ๆ ไว้ และให้ออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดต่อไป ส่วนเมื่อใดจะกำหนดออกเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อใดจะกำหนดให้ออกเป็นกฎกระทรวงนั้น หากเป็นเรื่องสำคัญก็ให้กำหนดออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องตราโดยพระมหากษัตริย์ ส่วนเรื่องที่สำคัญน้อยกว่าก็ให้กำหนดออกเป็นกฎกระทรวง และตราโดยรัฐมนตรี ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดซึ่งบัญญัติให้ออกกฎกระทรวงนั้นๆ

กฎกระทรวงจะมีผลบังคับใช้เมื่อประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาแล้วเท่านั้น ตัวอย่างของกฎกระทรวง นั้น ได้แก่ กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวงฉบับที่ 316 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

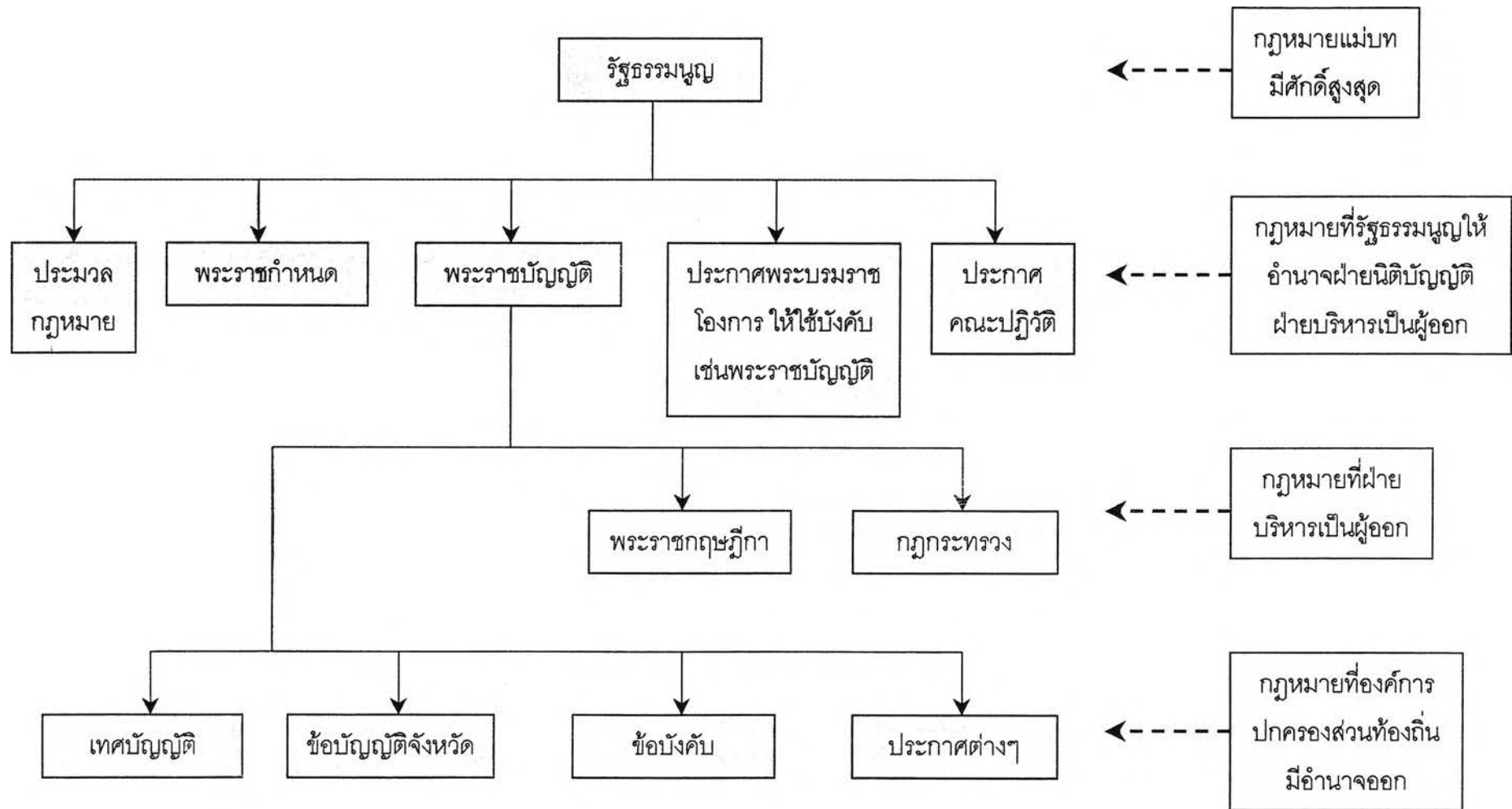
6. เทศบัญญัติ เป็นกฎหมายซึ่งเทศบาลออกใช้ในเขตเทศบาล โดยต้องมีพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดอำนาจไว้ให้แก่เทศบาลในการที่จะตราเทศบัญญัติ และเทศบัญญัตินั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า ผู้เสนอร่างเทศบัญญัติคือ คณะเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาล ผู้พิจารณาคือ สภาเทศบาล และผู้ตราคือนายกเทศมนตรี ผู้อนุมัติคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เทศบัญญัตินี้ในบางท้องที่จะมีการเรียกเป็นอย่างอื่น คือ ในกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาจะเรียกเป็นข้อบัญญัติ

ในการประกาศใช้ขึ้นอยู่กับที่กำหนดในพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด ซึ่งอาจกำหนดให้ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา (ถ้าเป็นเรื่องสำคัญ) หรือประกาศไว้ที่สำนักงานเทศบาล หรือที่ประชุมอื่นๆ ในกรณีที่พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด ให้อำนาจออกเทศบัญญัติมิได้ระบุนิติการประกาศเอาไว้ ก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ กล่าวคือ เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้ว 7 วันก็ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ตัวอย่างของเทศบัญญัติ ได้แก่ เทศบัญญัติของเทศบาลนครนครราชสีมา เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2540, เทศบัญญัติของเทศบาลเมืองหาดใหญ่ เรื่อง กำหนดบริเวณซึ่งอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างขึ้นมิได้ พ.ศ. 2522

7. ข้อบัญญัติจังหวัด เป็นกฎหมายซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดบัญญัติขึ้นใช้ในเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล โดยต้องมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด, พระราชบัญญัติอื่น หรือพระราชกำหนดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดตราบัญญัติได้ ข้อบัญญัติจังหวัดมีลักษณะคล้ายกับเทศบัญญัติ แต่แตกต่างกันในรายละเอียดขั้นตอนการตราข้อบัญญัติ โดยผู้เสนอร่างฯ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือสมาชิกสภาจังหวัด ผู้พิจารณาคือ สภาจังหวัด ผู้ตราและผู้อนุมัติคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

การประกาศใช้จะต้องประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ศาลากลางจังหวัด 15 วัน ก็ให้บังคับใช้เป็นกฎหมายได้ ตัวอย่างของข้อบัญญัติ ได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง อาคารจอดรถยนต์ พ.ศ. 2521 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479

8. ประกาศ, ระเบียบ หรือคำสั่งต่างๆ ซึ่งออกโดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งมีทั้งที่เป็นกฎหมายตามที่พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดให้อำนาจไว้ และที่ไม่เป็นกฎหมาย เนื่องจากไม่มีอำนาจกำหนดไว้ แต่มีผลในการใช้บังคับ, การกำกับขั้นตอนการปฏิบัติ หรือขอความร่วมมือในการปฏิบัติ แล้วแต่กรณี ตัวอย่างของประกาศ, ระเบียบ หรือคำสั่งต่างๆ ได้แก่ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ในเขตเทศบาลเมืองนครพนม อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม (29 มิถุนายน 2541) ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง คำแนะนำเกี่ยวกับการใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้เป็นส่วนๆ (12 มิถุนายน 2530) ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร (13 พฤษภาคม 2525)



ภาพที่ 1 ผังแสดงระดับชั้นของกฎหมาย
ที่มา : เอกสารประกอบการสอนวิชา กฎหมายอาสารและสิ่งแวดล้อม, ภาคต้น ปีการศึกษา 2543

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาของสังจา เขม้นงาน (วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์, 2540 : หน้า 249-264) ในเรื่อง การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเมื่อพิจารณาถึงสภาพการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวในปัจจุบัน พบว่า เนื้อหาในบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับยังมีลักษณะที่จำกัด และแนวนโยบายของฝ่ายบริหารในการบังคับใช้มาตรการนี้ยังขาดความชัดเจน นอกจากนี้บทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งมีสาเหตุสำคัญเนื่องจากปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ 3 ประการดังต่อไปนี้ คือ

1. ปัญหาในด้านกฎหมาย จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาในด้านบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน พบว่ามีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญดังต่อไปนี้

1.1 บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ทั้ง 3 ฉบับที่มีผลบังคับใช้ จะพบว่ามีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1.1.1 ปัญหาในเรื่องความไม่ครอบคลุมของบทบัญญัติกฎหมาย จากการศึกษาพบว่า การนำบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้บังคับ เพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่างๆ นั้น ยังมีบทบัญญัติหรือเนื้อหาของกฎหมายในบางส่วนที่ยังไม่ครอบคลุมหรือไม่สามารถที่จะนำมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จาก การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานฯ จำนวนทั้งสิ้น 22 ประเภท ซึ่งยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังไม่ครอบคลุมถึง โครงการหรือกิจการบางประเภทหรือบางขนาด ที่มีแนวโน้มหรือความเป็นไปได้สูงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับรุนแรงอีกหลายประเภท ทั้งๆ ที่โครงการซึ่งไม่อยู่ในข่ายที่ต้องจัดทำรายงานฯ บางประเภทได้ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เช่น โครงการสนามกอล์ฟ โครงการขุดและดูดทรายบก โครงการเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำ โครงการขุดลอกร่องน้ำ โครงการเพาะเลี้ยงกุ้งชายฝั่งทะเล โครงการกำจัดขยะชุมชนและการกำจัดขยะอุตสาหกรรม

1.1.2 ปัญหาในเรื่องความไม่เหมาะสม และสอดคล้องกันระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะความเจริญทางด้านประกอบกิจการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่บทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่มีบางส่วนที่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงดังกล่าว ทำให้เกิดความบกพร่องไม่สามารถนำบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังจะเห็นได้จาก การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานฯ ฉบับวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ตามบัญชีท้ายประกาศลำดับที่ 6 ระบุให้การทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ทุกขนาด ต้องจัดทำรายงานฯ ซึ่งตามสภาพเป็นจริงแล้วการทำเหมืองแร่แต่ละขนาดย่อมใช้ทุนทรัพย์ในการดำเนินโครงการหรือกิจการแตกต่างกัน ดังนั้นการกำหนดให้การทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ทุกขนาดต้องจัดทำรายงานฯ จึงมีผลให้เหมืองแร่ที่มีขนาดเล็กหรือชนิดของแร่บางประเภทต้องจัดทำรายงานฯ เช่นเดียวกับเหมืองแร่ที่มีขนาดใหญ่ด้วย โดยจะต้องเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน และเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ขนาดเล็กมากขึ้น

1.1.3 ปัญหาในเรื่องการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมาย จากการศึกษาพบว่า ถึงแม้ว่าประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานฯ ทั้ง 3 ฉบับ ได้กำหนดเกณฑ์ขนาดของโครงการไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ก็ยังคงมีการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมาย ดังเห็นได้จากโครงการที่มีขนาดและลักษณะใกล้เคียงกับโครงการที่เข้าข่ายตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมขนาดกลางของภาคเอกชน ซึ่งรัฐยังไม่มีมาตรการควบคุมที่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้เกิดช่องว่างในการหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานฯ เป็นต้นว่า การลดขนาดของโครงการลงมาเพียงเล็กน้อยก็จะไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายที่จะต้องมีการจัดทำรายงานฯ เช่น การลดขนาดของโครงการโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศให้มีจำนวนห้องพักเพียง 79 ห้อง หรือการลดขนาดอาคารที่ตั้งอยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติให้มีความสูงประมาณ 20 เมตร หรือกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมขยายฐานหรือแยกกำลังผลิตให้ต่ำกว่าเกณฑ์ขนาดมาตรฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งโครงการที่ไม่ได้มีการจัดทำรายงานฯ ดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่ต่างไปจากโครงการที่ได้มีการจัดทำรายงานฯ เท่าใดนัก และผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตว่า สิ่งเหล่านี้ย่อมบ่งชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังคงมีความบกพร่องและขาดความรอบคอบในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อการควบคุมป้องกันและแก้ไข ปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ อยู่ไม่น้อย

1.1.4 ปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในบางส่วนยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ ย่อมก่อให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้นเมื่อจะต้องทำการตีความหรือแปลความหมายของถ้อยคำเหล่านั้น ความคลุมเคลือและความไม่ชัดเจนของการให้คำจำกัดความตลอดจนถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นปัญหาต่อการบังคับใช้กฎหมาย เพราะขาดหลักเกณฑ์ที่จะใช้เป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมาย ดังจะเห็นได้จาก กรณีที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ตามบัญชีท้ายประกาศลำดับที่ 2 ระบุให้ "อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติหรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ... " ต้องจัดทำรายงานฯ ในการตีความคำว่า "ริม" หรือ "ที่อยู่ใกล้" รวมทั้งคำว่า "บริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม" ก่อให้เกิดปัญหาว่า อาคารที่ตั้งอยู่ในระยะห่างเท่าใดจากแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ ชายหาด อุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ที่จะต้องจัดทำรายงานฯ ซึ่งความไม่ชัดเจนในการตีความถ้อยคำดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลทำให้เจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการเกิดความไม่แน่ใจว่าหากต้องการดำเนินการก่อสร้างโครงการหรือกิจการอาคารในพื้นที่บริเวณดังกล่าวแล้ว จะต้องจัดทำรายงานฯ ด้วยหรือไม่ เพราะในบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะห่างที่ชัดเจนไว้

1.2 บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานฯ ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ทั้ง 3 ฉบับ พบว่ามีประเด็นปัญหาที่สำคัญคือ เรื่องความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของแนวทางในการจัดทำรายงานฯ ตามเอกสารท้ายประกาศ 2 ของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานฯ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2535 ซึ่งระบุไว้เป็นแนวทางทั่วไป (General Guideline) ที่ใช้สำหรับเป็นแนวทางการจัดทำรายงานฯ ของโครงการทุกประเภท ทำให้เกิดปัญหาในการทำรายงานฯ ที่ยังขาดแนวทางที่ชัดเจนสำหรับการจัดทำรายงานฯ ของโครงการบางประเภทที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่รุนแรง ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง มีแนวทางในการจัดทำรายงานฯ โดยเฉพาะ (Specific Guideline) ที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเภทโครงการ

1.3 บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดให้โครงการ หรือกิจการได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามความในมาตรา 46 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จากการศึกษาพบปัญหาในเรื่องการไม่มีผลใช้บังคับอย่างแท้จริงของบทบัญญัติกฎหมาย ซึ่งพบว่า ตั้งแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ใช้อำนาจตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานฯ แต่อย่างไร ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ยังคงไม่มีผลใช้บังคับอย่างแท้จริง ซึ่งนับได้ว่าเป็นอุปสรรคประการสำคัญที่ทำให้ รัฐยังไม่สามารถที่จะนำเอามาตรการตามบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้ในการป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

1.4 บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอน และระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

1.4.1 กรณีโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในเรื่องขั้นตอนในการพิจารณารายงานฯ ตามความในมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบประเด็นปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย ซึ่งพบว่า ในบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในบางประเด็นยังคงมีข้อบกพร่องขาดความชัดเจนและทำให้เกิดความคลุมเครือ ส่งผลให้ขาดหลักเกณฑ์ที่จะอาศัยเป็นแนวทางในการพิจารณาบังคับใช้กฎหมาย ดังจะเห็นได้จากการกำหนดขั้นตอนในการพิจารณารายงานฯ กรณีโครงการซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามความในมาตรา 47 ที่มีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานฯ ไว้แต่อย่างไร ทำให้การดำเนินโครงการของรัฐ ต้องประสบปัญหาความล่าช้าออกไปจนส่งผลเสียหายต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ในที่สุด

1.4.2 โครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชน ซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จากการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามความในมาตรา 48 และมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบประเด็นปัญหาในเรื่อง บทบัญญัติของกฎหมายมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กับกฎหมายฉบับอื่น ซึ่งพบว่า ในขั้นตอนการนำเอามาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้นั้น มีความเกี่ยวข้องกับองค์การของรัฐและบทบัญญัติของกฎหมายอื่นหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งกฎหมายอื่นดังกล่าวต่างก็มีเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นการเฉพาะ เพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไปโดยมิได้ถูกยกวางขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ ทำให้ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคจากกรณีกฎหมายที่เกี่ยวข้องขาดความมีสหสัมพันธ์ (Correlation) ในเชิงการจัดการป้องกันและการตรวจสอบควบคุมอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน เนื่องจากมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายๆ ฉบับซึ่งขัดแย้งกันเอง ทำให้ เจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายดำเนินโครงการหรือกิจการไปในขณะที่ยังไม่มี การจัดทำรายงานฯ หรือก่อนที่รายงานฯ จะได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่งจากความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคนานัปการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจที่เกิดจากความขัดแย้งกันของกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งก่อให้เกิดความลักลั่นและสับสนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย และเป็นผลให้

การป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการต่างๆ ต้องประสบกับความยุ่งยากอยู่ไม่น้อย ซึ่งตัวอย่างกรณีดังกล่าว คือ

ประการที่หนึ่ง กรณีที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ตามบัญชีท้ายประกาศลำดับที่ 4 ระบุให้การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย หรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ที่มีจำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไป หรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ ต้องจัดทำรายงานฯ ซึ่งตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) กำหนดให้เจ้าของโครงการเสนอรายงานฯ ในชั้นขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน หากการดำเนินโครงการจัดสรรที่ดินดังกล่าว ผู้จัดสรรที่ดินได้ปิดกั้นมิให้ที่ดินแปลงอื่นมีทางออกสู่ทางสาธารณะ เมื่อบุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานฯ ต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการผู้ชำนาญการอาจไม่ให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้เพราะการดำเนินโครงการจัดสรรที่ดินดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่หากผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินได้ดำเนินการจดทะเบียนภาระจำยอมหรือจดทะเบียนภาระผูกพันใดๆ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนตามนัยแห่งความหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ก็อาจไม่ผ่านการพิจารณาอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ทั้งนี้เพราะ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ข้อ 12 บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินขอจัดสรร หรือมีกรรมสิทธิ์แต่มีภาระผูกพันอยู่ เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรจะอนุญาตตามคำขอ คณะกรรมการต้องให้ ผู้ขอจัดการให้ที่ดินที่ขอจัดสรรนั้นมีชื่อผู้ขอเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยปราศจากภาระผูกพันใดๆ เสียก่อนออกไปอนุญาต

ถ้าผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินไม่จัดการ ตามวรรคหนึ่งภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสองเดือน คณะกรรมการอาจสั่งยกเลิกคำขอนั้นเสียได้"

ประการที่สอง กรณีตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) ตามบัญชีท้ายประกาศลำดับที่ 2 ระบุให้อาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานฯ ซึ่งตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ระบุว่า กรณีโครงการของเอกชนซึ่งอยู่ในเขตท้องที่ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ให้เจ้าของโครงการเสนอรายงานฯ ในชั้นขออนุญาตก่อสร้าง ขอย้าย ขอลดพื้นที่อาคาร หรือหากใช้วิธีแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารโดยไม่มีขอรับใบอนุญาต ให้เสนอรายงานฯ ในชั้นการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและชั้นขอยื่นขออนุญาตอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

เมื่อบุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานฯ ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา 48 วรรคสอง ระบุให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมาย รอกการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการก่อสร้างอาคารดังกล่าวไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานฯ จากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งขัดแย้งกับแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ที่มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขการอนุญาตที่ล่าช้าให้เกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ตามความในมาตรา 39 ทวิ และมาตรา 25 ระบุให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอและอาจขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินคราวๆ ละไม่

เกิน 45 วัน นอกจากนั้นตามมาตรา 13 ทวิ (3) ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งคำเตือนไว้ในใบอนุญาตที่ได้ออกให้ ว่า ผู้ได้รับอนุญาตยังคงมีหน้าที่ต้องขออนุญาตเกี่ยวกับอาคารนั้นตามกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดังกล่าว ทำให้มีการดำเนินโครงการก่อนที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะให้ความเห็นชอบในรายงานฯ เป็นผลให้มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในรายงานฯ ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติในขั้นตอนการดำเนินโครงการอย่างแท้จริง

2. ปัญหาในด้านแนวนโยบายของฝ่ายบริหาร และแผนการดำเนินงานของรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะพบว่ามีปัญหาเรื่องการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขาดความชัดเจน นั่นคือ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารของรัฐบาลโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความสับสนว่าจะใช้นโยบายล่าสุดหรือนโยบายเดิม เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีไม่ได้ระบุชัดว่าให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมา ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ ทำให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายเกิดความสับสนในนโยบายของรัฐ และที่สำคัญยังทำให้การพิจารณารายงานฯ เป็นไปอย่างรวบรัดและไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ จนทำให้การพิจารณาถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการไม่มีความละเอียดรอบคอบเท่าที่ควร

3. ปัญหาในด้านองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันมีองค์กรที่ได้เข้ามามีบทบาทอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอยู่หลายองค์กรด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรในภาครัฐหรือภาคเอกชน ดังนั้นจึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาในระหว่างขั้นตอนการดำเนินงานขององค์กรเหล่านั้น จากการศึกษาพบว่า ในแต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่างก็ประสบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

3.1 องค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำ และเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3.1.1 หน่วยงานเจ้าของโครงการ จากการศึกษาพบปัญหาเรื่องการขาดสภาพบังคับตามกฎหมาย 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง กรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงานฯ เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 หมวด 3 ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 เรื่องการจัดทำรายงานฯ จะเห็นได้ว่า ขาดสภาพบังคับตามกฎหมาย เพราะไม่มีบทลงโทษหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงานฯ แต่อย่างไร

ประการที่สอง คือการขาดสภาพบังคับตามกฎหมายในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการทำผิดขั้นตอนของกฎหมาย สามารถแบ่งพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 โครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานฯ เป็นโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานเจ้าของโครงการภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรม หรือกระทรวงมักจะลัดขั้นตอนหรือได้นำโครงการเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบโครงการหรือหลักการดำเนินโครงการก่อนโดยที่ยังไม่มีการจัดทำรายงานฯ และเพื่อให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้จึงมาจัดทำรายงานฯ ประกอบการพิจารณาในภายหลัง โดยมีได้มีจุดมุ่งหมายที่จะนำมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานฯ ไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม จนกระทั่งบางครั้งได้

กลายเป็นสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี กับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการ เช่น โครงการเชื่อมแก่งเสด็จของกรมชลประทาน เป็นต้น

กรณี 2 คือ กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชนซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จากการศึกษาพบว่า เจ้าของโครงการภาคเอกชนมักจะเตรียมหาสถานที่ตั้งโครงการไว้ก่อนล่วงหน้า จากนั้นจึงได้จ้างบริษัทที่ปรึกษาจัดทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ เมื่อเห็นว่าโครงการนั้นน่าจะมีผลตอบแทนคุ้มค่าการลงทุน ก็จะเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการทันทีโดยไม่รอให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายสั่งอนุญาต หรือออกไปอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาต ซึ่งปัจจุบันยังคงมีเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการภาคเอกชนส่วนหนึ่งกระทำผิดขั้นตอนของกฎหมายในส่วนนี้อยู่ นอกจากนี้ยังพบว่า หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม ส่วนหนึ่งยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดทำรายงานฯ เท่าที่ควร

3.1.2 บริษัทที่ปรึกษา หรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดทำรายงานฯ จากการศึกษาพบปัญหาในเรื่องข้อจำกัดในการควบคุมบริษัทที่ปรึกษา หรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตทำรายงานฯ เนื่องจากการจัดทำรายงานฯ ถือเป็นประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่งและมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมบริษัทที่ปรึกษาให้ปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ และปฏิบัติงานให้ได้มาตรฐานตามหลักสากลและเป็นไปด้วยความถูกต้อง แต่สถาบันวิชาชีพของผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานฯ ที่ได้จัดตั้งขึ้นนั้นไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพได้อย่างเต็มที่ หากแต่เป็นเพียงลักษณะการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันเท่านั้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพจัดทำรายงานฯ กลับตกอยู่กับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็ประสบปัญหาและอุปสรรคนานัปการที่เป็นข้อจำกัดในการควบคุม ทำให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3.2 บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3.2.1 สำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานนี้ไม่อาจที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรนั้น เนื่องจากปัญหาเรื่องข้อจำกัดในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานฯ เมื่อรายงานฯ ของโครงการใดได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมไม่มีอำนาจในการติดตาม ตรวจสอบ รวมทั้งบังคับใช้มาตรการลดผลกระทบและมาตรการติดตามตรวจสอบตามที่เสนอในรายงานฯ เพราะ การควบคุมดูแลการดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายของหน่วยงานนั้นๆ รองรับอยู่โดยเฉพาะ นอกจากนี้ในบางกรณีก็ปรากฏว่ามาตรการติดตามตรวจสอบบางประการที่กำหนดไว้ในรายงานฯ ไม่มีกฎหมายฉบับใดรองรับไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด ทำให้มาตรการดังกล่าวบางส่วนถูกละเลยไม่ได้รับการติดตามตรวจสอบจากหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบ ผลที่ตามมาคือ ทำให้การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3.2.2 หน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ จากการศึกษาพบปัญหาข้อบกพร่องในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ ในเรื่องการติดตามตรวจสอบและควบคุมการดำเนินโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานฯ ทำให้รัฐไม่สามารถที่จะนำเอามาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้ในการป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม

อันเกิดจากการดำเนินโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่ควร ดังจะเห็นได้จาก กรณีที่เอกชนเจ้าของโครงการได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่เสนอไว้ในรายงานฯ

นอกจากองค์กรภาครัฐทั้ง 2 ส่วนแล้ว ผู้เขียนยังกล่าวถึงองค์กรอีก 2 ส่วนที่เกี่ยวข้อง นั่นคือ คณะกรรมการผู้ชำนาญการ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งพบปัญหาในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการทั้งสองชุด ในส่วนของผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งยังมีสัดส่วนที่น้อย และเกณฑ์การคัดเลือกที่ยังขาดความชัดเจน

3.3 บทบาทขององค์กรภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย ประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งพบว่า กลุ่มประชาชน จะพบปัญหาเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ และเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในลักษณะที่จำกัด ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) จะพบปัญหาในเรื่อง บทบาทในการมีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในลักษณะที่จำกัด

ข้อมูลจากเอกสาร และบทความต่าง ๆ ที่กล่าวถึงปัญหาจากกฎหมาย

จากการศึกษาเอกสาร และบทความที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีการกล่าวถึงปัญหาจากเนื้อหาของกฎหมายที่มีผลต่อการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมอยู่หลายบทความ ดังต่อไปนี้

ข้อความบางส่วนจากกระดานข่าวในเว็บไซต์อาชีพ ของสมาคมสถาปนิกสยาม ในระแวกเรื่อง แสดงความคิดเห็นในกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 พ.ศ. 2543 ซึ่งได้ตีพิมพ์ในจดหมายเหตุนานาชาติ ฉบับเดือนตุลาคม พ.ศ. 2543 โดยข้อความบางส่วนของวิญญู วานิชศิริโรจน์ (วันที่ 16/09/43) ได้กล่าวไว้ว่า

"ปรากฏว่ามีหลายประเด็นมากที่ถกกันและสิ่งที่พอสรุปได้คือ วิธีการอ่านและตีความของกฎหมาย ยังมีหลายแนวทาง มีท่านหนึ่งในที่ประชุมให้ข้อมูลว่าแม้แต่เจ้าหน้าที่กรม. นั่งติดกันยังเถียงกันเองในการตีความ สิ่งที่น่าห่วงเห็นตรงกันในที่ประชุม คือ พวกเราสถาปนิกไม่ค่อยกลัวเรื่องกฎหมายยุ่งยาก หรือกฎหมายที่มีข้อกำหนดมาก ฯลฯ แต่ที่ห่วงคือ การที่เจ้าหน้าที่ตีความไม่ชัดเจน ใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคล พออยู่คนละเขต คนละห้องที่ การตีความแตกต่างกัน ทำให้มีการแก้แบบหลายๆ ครั้ง"

ข้อเขียนเรื่อง กฎหมายอาคารน่ารู้ ของสุพินท์ เรียนศรีวิไล (วารสารอาชีพ, ตุลาคม 2543 : หน้า 74) ได้กล่าวถึงเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

"ปัจจุบัน กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่จะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ เอาไว้ถึง 3 ฉบับ ระหว่างปีพ.ศ. 2535 ถึงพ.ศ. 2539 รวมทั้งสิ้น 22 ประเภทโครงการหรือกิจการ แล้วยังมีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กำหนดขั้นตอนในการเสนอรายงานอีก 3 ฉบับ นอกจากนั้น ในฉบับหลังๆ ยังมีการแก้ไขโดยยกเลิกบางประเภทในฉบับก่อนๆ และใช้ข้อความในฉบับใหม่กว่าแทน ทำให้ค่อนข้างยุ่งยากในการค้นหาข้อมูล เพราะต้องอ่านจากประกาศถึง 6 ฉบับ แล้วก็ต้องระมัดระวังไม่ไปใช้ข้อมูลเก่าซึ่งได้มีการยกเลิกหรือแก้ไขไปแล้วด้วย

มีผู้สอบถามผู้เขียนหลายครั้งว่า โครงการอย่างนั้นอย่างนี้จะต้องทำ EIA หรือไม่ แล้วจะต้องยื่นตอนไหน ซึ่งก็ต้องเปิดหนังสือกฎหมายอาคารค้นหลายฉบับดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้ชีวิตง่ายขึ้นสักเล็กน้อย ผู้เขียนได้รวบรวมเอาประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จากประกาศทั้ง 3 ฉบับ มาไว้ในตารางเดียวกัน เพื่อให้สะดวกในการค้นหา และยังรวมเอาขั้นตอนการเสนอรายงานสำหรับประเภทและขนาดต่างๆ เหล่านั้น จากประกาศอีก 3 ฉบับมารวมไว้ด้วยกันเสียเลย เพื่อให้สะดวกขึ้นไปอีก"

นอกจากนี้สุพินท์ เรียนศรีวิไล (วารสารอาชีพ, พฤศจิกายน 2543 : หน้า 53) ได้กล่าวถึงเรื่องลักษณะนี้ในบทความเรื่อง กฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ข้อสังเกตและวิเคราะห์ โดยในตอนท้ายของบทความได้กล่าวไว้ว่า

"ที่ว่ามาทั้งหมดนั้น เป็นเพียงข้อสังเกตและวิเคราะห์เท่านั้น บางเรื่องอาจจะไม่ใช่ข้อเท็จจริงในเชิงปฏิบัติก็ได้ ซึ่งแน่นอนว่า ยังมีอีกหลายแห่งหลายมุม และหลายข้อหลายประเด็น ที่ยังจะต้องรอการตีความ หรือน่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงในโอกาสต่อไป อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าห่วงก็คือ การตีความที่ตรงตามเจตนารมณ์ ถูกต้องตามหลักวิชา เป็นประโยชน์ต่อสังคม และที่สำคัญคือ การตีความอย่างไร้ประไร เพราะที่ผ่านมา มีปัญหาอยู่เสมอๆ ในเรื่องการตีความ เพราะบางครั้งผู้ออกแบบตีความต่างจากเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่กรม. ตีความต่างจากเจ้าหน้าที่เขต เขตหนึ่งตีความต่างจากอีกเขตหนึ่ง แม้แต่เจ้าหน้าที่ 2 คนในเขตเดียวกันนั่งอยู่ข้างๆ กัน ก็ยังตีความต่างกันก็เคยมี เป็นผลให้เกิดความ

ลับสน เสียเวลา ต้องแก้ไขแบบกันหลายครั้งหลายหน และเปิดโอกาสให้มีการทุจริตอยู่เนืองๆ ทำหนังสือสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องก็ไม่ได้คำตอบดังที่เห็นกันมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันนี้ ซึ่งได้เกิดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก และหลายๆ แห่งยังขาดความรู้และประสบการณ์ในเรื่องการควบคุมอาคาร ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ได้มีการตีความเรื่องใดเป็นอย่างไร ก็ควรเปิดเผยให้สาธารณชนรับรู้ด้วย คณะกรรมการควบคุมอาคารควรจะมีบทบาทมากขึ้นในเรื่องนี้ เพื่อให้มีการตีความที่เป็นบรรทัดฐาน และหวังว่าสภาสถาปนิกและสภาวิศวกรที่จัดตั้งขึ้นแล้ว จะมีส่วนผลักดัน เพื่อให้กฎหมายควบคุมอาคารมีมาตรฐานดีขึ้นด้วย”

บทความสรุปรายงาน การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการก่อสร้างและแนวทางแก้ไข ของมติ ตั้งพานิช (วารสารอาษา, พฤศจิกายน 2540 : หน้า 42-53) ซึ่งเนื้อหาบางส่วนของ ข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหา มีเนื้อหา ดังนี้

“2.11 กฎหมายเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างมีจำนวนหลายฉบับ แต่กฎหมายที่ใช้บังคับหรือกำกับดูแลการก่อสร้างโดยตรง คือ พระราชบัญญัติการก่อสร้าง พ.ศ. 2522 กลับไม่มีการบังคับใช้ เนื่องจากมีการออกกฎกระทรวงที่ทำให้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่มีผลในการบังคับใช้ กฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ก็มีโครงสร้างที่ล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับระดับของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี กฎหมายเหล่านั้นอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการหลายหน่วย หลายกรมกอง ซึ่งต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแล แต่ขาดการประสานงานกัน ประกอบกับเจ้าหน้าที่มีคุณวุฒิไม่เพียงพอ หรือมิได้มีพื้นฐานความรู้ในทางช่าง เมื่อมีปัญหาในทางปฏิบัติ หรือมีข้อขัดแย้งในตัวบทกฎหมาย ก็ใช้ดุลพินิจหรือตีความข้อขัดแย้งนั้นด้วยหลักนิติศาสตร์หรือหลักรัฐศาสตร์ โดยไม่เข้าใจถึงหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ยกกว้างขึ้นตามหลักสถาปัตยกรรมศาสตร์และหลักวิศวกรรมศาสตร์ คุณสมบัติของผู้ยกร่างที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์ทางวิชาชีพมายกร่าง การปรับปรุงกฎหมายจึงกระทำได้ยาก และมีขั้นตอนมากกว่าปกติ เจ้าหน้าที่กำลังไม่เพียงพอ ทำให้การยกยกร่างกฎหมายใหม่หรือการปรับปรุงกฎหมายเดิมไม่สามารถทำได้ทันกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของความปลอดภัยในการก่อสร้างและความปลอดภัยในอาคาร

2.12 หน่วยงานราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างมีหลายกระทรวงทบวงกรม ถึงแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะเป็นกระทรวงหลัก ก็ยังมีกรมกองต่างๆ ที่รับผิดชอบกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน การก่อสร้างและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ถึง 3 กรม คือ กรมการผังเมือง ทำหน้าที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติการผังเมือง, กรมโยธาธิการ ทำหน้าที่รับผิดชอบงานก่อสร้างของรัฐ และดูแลพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร และกรมที่ดินรับผิดชอบดูแลข้อกำหนดจัดสรรที่ดินโดยอำนาจของคณะกรรมการจัดสรรตามคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 286 (อยู่ในขั้นตอนการเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน) และมีกองงานคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพวิศวกรรมและคณะกรรมการวิชาชีพสถาปัตยกรรม สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง มีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรมและพระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม ยังมีกรมกองที่สังกัดกระทรวงอื่นๆ รับผิดชอบกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมก่อสร้างทั้งระบบ เช่น สำนักงานนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงอุตสาหกรรม ทั้งนี้ยังไม่นับกฎระเบียบ ข้อบังคับ และข้อบัญญัติของหน่วยงานราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการ หรืองานก่อสร้าง การติดต่อในแต่ละหน่วยงานมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและเสียเวลา เปิดโอกาสให้มีการทุจริตและทำให้ต้นทุนโครงการมีราคาสูง เช่น การขออนุญาตก่อสร้าง การขออนุญาตจัดสรร และการขออนุญาตติดตั้งสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น การมีองค์กรมมากมายหลายหน่วยดูแลรับผิดชอบในเรื่องเดียวกันเช่นนี้ ย่อมเป็นเรื่องยากที่จะบริหาร

งานให้มีประสิทธิภาพ เป็นปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดนโยบายของรัฐ การวางแผน การปฏิบัติงานของหน่วยงาน และการบริหารงานให้ได้ผลตามเป้าหมาย เป็นปัญหาในการจัดตั้งงบประมาณการกำหนดคุณภาพและมาตรฐาน การควบคุมและตรวจสอบ การติดตามประเมินผล และการบำรุงรักษาซึ่งเป็นเรื่องที่สิ้นเปลืองทั้งกำลังเจ้าหน้าที่ เวลาในการทำงาน และงบประมาณในการก่อสร้าง"

เนื้อหาบางส่วน ของ ข้อพิจารณาและแนวทางแก้ไข มีเนื้อหา ดังนี้

"3.4 ปัญหาของการก่อสร้างหรือผลที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างแล้วสร้างปัญหาและผลกระทบต่อเนื่องต่างๆ มีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากโครงสร้างของกฎหมาย การก่อสร้างเป็นเทคโนโลยีที่ใช้วิชาการด้านวิศวกรรมศาสตร์ และสถาปัตยกรรมศาสตร์เป็นหลัก แต่โครงสร้างของกฎหมาย การยกเว้น และการวินิจฉัย เมื่อมีความไม่ชัดเจนกลับยึดหลักการทางด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ทำให้การบังคับใช้ไม่ได้ผลตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย และสร้างปัญหาต่างๆ ในเรื่องของการใช้ประโยชน์ที่ดิน การผังเมือง การพัฒนาเมืองและชุมชน การก่อสร้างอาคาร การก่อสร้างสาธารณูปโภค การอนุรักษ์ศิลปสถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อม การขนส่งคมนาคม การจราจรติดขัด จนถึงภัยพิบัติต่างๆ เช่น ดินถล่ม ไฟไหม้ น้ำท่วม เป็นต้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างมีมากมายหลายฉบับยากที่จะปฏิบัติให้ถูกต้อง แนวทางในการแก้ไขปัญหานี้จะต้องมีการควบคุมดูแลการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ เหล่า นั้นให้ถูกต้องตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง ความไม่ชัดเจนหรือความขัดแย้งจะต้องพิจารณาและวินิจฉัยโดยผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาชีพที่เกี่ยวข้องโดยตรง และจะต้องมีการแก้ไขโครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในขั้นตอนต่อไป เพื่อให้กฎหมายทั้งหมดมีความสอดคล้องและสัมพันธ์กัน มีความชัดเจน มีความทันสมัย ง่ายต่อการปฏิบัติและปรับให้เข้ากับการพัฒนาทางเทคโนโลยี"

เนื้อหาบางส่วน ของ ข้อเสนอแนะ มีเนื้อหา ดังนี้

"4.6 สังคายนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ข้อ กำหนดจัดสรรที่ดิน, กฎหมายเกี่ยวกับอาคาร เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 กฎหมายวิชาชีพ กฎหมาย ระเบียบ และข้อกำหนดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง"

ในส่วนของปัญหาจากเนื้อหาของกฎหมายนั้น รศ.ดร. วีระ สัจกุล และนท. ไตรวัฒน์ วิริยะศิริ ร.น. ได้กล่าวไว้ในส่วนความเป็นมาของ การศึกษาเพื่อปรับปรุง ยกเว้นกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2535 (สารศาสตร์สถาปัตย์ 42 : หน้า 389) โดยกล่าวไว้ว่า

"กฎกระทรวงควบคุมอาคารที่ใช้ในปัจจุบัน มีทั้งที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 (แก้ไข 2535) ก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติและบางส่วนขัดแย้งกัน บางส่วนขาดความเหมาะสมกับยุคสมัย และเทคโนโลยีในปัจจุบัน ก่อให้เกิดปัญหาการตีความ การวินิจฉัยของเจ้าพนักงาน เป็นแนวทางให้เกิดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในการควบคุมดูแล ที่สำคัญยิ่งคือปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและประเทศ"

นอกจากนี้จากเอกสารรายงานฉบับชั่วคราว (ฉบับแก้ไขครั้งที่ 3) การยกเว้น รวบรวม แก้ไข และเรียบเรียงกฎกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ของสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร กรมโยธาธิการ ซึ่งได้จัดทำโดยศูนย์บริการวิชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2543 : หน้า 42-61) ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีเนื้อหา ดังนี้

1. งานสถาปัตยกรรม มีการกล่าวถึงประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นั่นคือ กฎกระทรวงในปัจจุบัน ที่ออกตามมาตรา 5(3), 7(1) ถึง (7), 8(1) ถึง (12) และ 32(1) (2) ในพ.ร.บ. ควบคุมอาคาร 2522 (2535) มีการแยกเป็นฉบับๆ ตามประเด็นที่เกี่ยวข้องแต่ละเรื่อง ไม่มีความต่อเนื่อง และการนำไปใช้ การตีความ การทำความเข้าใจในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัน เข้าใจได้ยาก ก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ใช้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งผู้ร่างกฎหมาย หน่วยงานราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ สถาปนิก และวิศวกรสาขาต่างๆ ทั้งผู้ออกแบบ และผู้ควบคุมงาน เจ้าของอาคาร ทำให้การใช้กฎกระทรวงต่างๆ มีความสับสนและเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลา

2. ด้านผังเมือง มีการกล่าวถึงประเด็นปัญหาต่างๆ ไว้ดังนี้

2.1 กฎหมายควบคุมอาคารเกี่ยวข้องกับกฎหมายผังเมืองมีจำนวนค่อนข้างมาก แต่กฎหมายควบคุมอาคารจะพิจารณาถึงการควบคุมตัวอาคารให้มั่นคงแข็งแรง ในขณะที่กฎหมายผังเมืองจะควบคุมภายนอกอาคาร ดังนั้นจึงควรพิจารณาว่ากฎหมายทั้งสองนี้มีขอบเขตแค่ไหน เพื่อที่จะลดปัญหาที่เกิดขึ้น จึงควรกำหนดกรอบของกฎหมายแต่ละฉบับให้ชัดเจน

2.2 ในปัจจุบันกฎหมายมีจำนวนมาก คนไม่สามารถปฏิบัติได้หมด ดังนั้นควรมีการแยกแยะ และกำหนดขอบเขตของกฎหมายแต่ละฉบับในครอบครอง ในเรื่องของคนและสอดคล้องกับกฎหมายด้านอื่นๆ

2.3 ปัญหาในเรื่องกฎหมายกับการปฏิบัติ มีปัญหามาโดยตลอด เนื่องจากการออกกฎหมายนั้นผู้ร่างไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งปัญหานี้ควรแก้ไขโดย ทำการสัมภาษณ์ โดยส่งกฎหมายให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาให้ความเห็น, นำข้อคิดจากการสัมภาษณ์มาระดมสมอง, เปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน, นำมาจัดรูปแบบใหม่, เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกครั้ง และท้ายสุดทำการแก้ไขปรับปรุงเพื่อยกร่าง แต่วิธีดังกล่าวจะถูกจำกัดด้วยเวลา ในอนาคตกฎหมายที่ออกมาต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งควรให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการกำกับดูแล

3. ระบบบำบัดน้ำเสีย และการระบายน้ำทิ้ง มีการกล่าวถึงประเด็นปัญหาต่างๆ ไว้ดังนี้

3.1 เรื่องการกำหนดค่าปริมาณน้ำเสีย BOD-loading ของอาคารประเภทต่างๆ ยังไม่มีการกำหนดค่าที่ใช้เป็นมาตรฐานทางกฎหมายให้อ้างอิงได้ ซึ่งในเรื่องนี้เห็นว่าควรมีการกำหนดค่าปริมาณน้ำเสีย BOD-loading ของอาคารประเภทต่างๆ เพื่อใช้เป็นมาตรฐานอ้างอิงได้ อาจอยู่ในส่วนของ Code of Practice โดยอาจกำหนดเป็นช่วง หรือค่าต่ำสุดก็ได้

3.2 เรื่องการสร้างบ่อพักน้ำฝนของโครงการ มีความเห็นว่ามันจำเป็นเนื่องจากกระทำได้ยาก เพราะเนื้อที่ว่างรอบๆ อาคารมักมีระบบสาธารณูปโภคอยู่เต็มพื้นที่แล้ว

3.3 เรื่องมาตรฐานน้ำทิ้งตามประเภทของอาคารในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารซ้ำซ้อนกับ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ซึ่งในส่วนนี้เห็นว่า ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารไม่จำเป็นต้องระบุ

4. เรื่องอื่นๆ มีการกล่าวถึงประเด็นปัญหาต่างๆ ไว้ดังนี้

4.1 เรื่องประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เรื่องข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 ระบุว่าปริมาณ BOD น้ำเสียเข้าระบบมีค่าไม่น้อยกว่า 150 มิลลิกรัมต่อลิตร แต่แนวทางในการทำ EIA ของโครงการที่พักอาศัยของสำนักงานโยธาและแผนสิ่งแวดล้อม ให้เกณฑ์ไม่น้อยกว่า 250 มิลลิกรัมต่อลิตร

4.2 เรื่องกฎกระทรวงที่ออกมักมีข้อบกพร่องในแง่ที่มีการกำหนดให้กระทำตามข้อกฎหมาย โดยไม่ได้ดูในแง่การปฏิบัติว่า สามารถทำตามได้จริงหรือไม่

4.3 เรื่องพระราชบัญญัติต่างๆ ที่แต่ละหน่วยงานเป็นผู้ดูแล มักจะรู้แต่ในเรื่องที่กำหนดอยู่พระราชบัญญัติของตัวเอง ไม่ครอบคลุมของหน่วยงานอื่น ทำให้เกิดการขัดแย้งหรือซ้ำซ้อนกันอยู่เสมอๆ

จากเอกสาร คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน เรื่อง มลพิษทางน้ำ ซึ่งจัดทำโดย มูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม ประเทศไทย (2542 : หน้า 18) ได้กล่าวถึง ปัญหาข้อหนึ่งที่เกิดจากการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษทางน้ำตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 ได้แก่เรื่อง ปัญหาการมีมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดของหลายหน่วยงาน

"โดยที่มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำ ทำให้มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทั้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น กรมชลประทานและกรมประมง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์), กรมเจ้าท่า (กระทรวงคมนาคม), กรมโยธาธิการและคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน (กระทรวงมหาดไทย), กรมควบคุมมลพิษ (กระทรวงวิทยาศาสตร์), กรมทรัพยากรธรณีและกรมโรงงานอุตสาหกรรม (กระทรวงอุตสาหกรรม) ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะกำหนดมาตรฐานไม่เหมือนกัน อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีความขัดแย้งกันระหว่างมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 กับมาตรฐานที่ออกตามกฎหมายอื่น ผู้ร่างพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 ก็ได้คำนึงถึงปัญหานี้ไว้ล่วงหน้าแล้ว โดยได้บัญญัติมาตรา 56 ไว้ว่า หากมาตรฐานตามกฎหมายอื่นมีความเข้มงวดมากกว่ามาตรฐานตามกฎหมายฉบับนี้ ให้มาตรฐานอื่นมีผลใช้บังคับต่อไปได้ แต่หากว่ามาตรฐานอื่นมีความเข้มงวดน้อยกว่ามาตรฐานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ ให้หน่วยงานตามกฎหมายอื่นแก้ไขมาตรฐานดังกล่าวให้เป็นไปตามมาตรฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม หากไม่อาจดำเนินการเช่นนั้นได้ ให้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อชี้ขาด และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น

แม้จะได้มีการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติและได้มีบทบัญญัติมาตรา 56 ดังกล่าวเพื่ออุดช่องว่างแล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก็ยังมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่อีก เพราะเมื่อมีการขัดแย้งระหว่างมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 กับมาตรฐานตามกฎหมายอื่น และยังมีได้มีการแก้ไขมาตรฐานตามกฎหมาย หรือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังไม่ได้วินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งนั้น ผลทางกฎหมายก็คือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทั้งหมดของทุกหน่วยงาน ทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งที่เป็นโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษอื่น เพราะจะต้องติดต่อกับหลายหน่วยงานแล้วก็ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานของหน่วยงานเหล่านั้นทั้งหมดอีกด้วย ซึ่งเป็นต้นเหตุของความล่าช้าโดยไม่จำเป็น และบางครั้งก็มีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน"

จากเอกสาร คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน เรื่อง รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดทำโดย มูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม ประเทศไทย (2542 : หน้า 19) ได้กล่าวไว้ว่า

"ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดประเภท และขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน EIA ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม มีอยู่หลายประการ เช่น การหาช่องทางหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กรณีการกำหนดขนาดของโรงแรม หรือสถานที่พักตากอากาศที่มีขนาด 80 ห้องขึ้นไปต้องจัดทำรายงาน EIA นั้น มีบางโรงแรมที่ดำเนินการจัดสร้างห้องเพียง 78 ห้อง ซึ่งไม่ต้องจัดทำรายงานตามกฎหมาย ซึ่งการกำหนดขนาดเป็นจำนวนห้องดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการหาช่องทางที่หลีกเลี่ยงได้ หรืออย่างไรในกรณีของการจัดสรรที่ดิน ... "

ในรายงานผลการดำเนินงาน การพิจารณารายงานการวิเคราะห์โครงการด้านที่พักอาศัย บริการชุมชน และสถานที่พักตากอากาศ ของกลุ่มงานโครงการบริการชุมชนและที่พักอาศัย กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ประจำปี 2541 (หน้า 19) ได้สรุปถึงปัญหาการดำเนินการ โดย 1 ในปัญหาเหล่านี้ได้กล่าวไว้ดังนี้

"ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการนำเสนอรายงานฯ ซึ่งหลายโครงการฯ ได้จัดทำรายงานฯ และเสนอรายงานฯ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนการนำเสนอรายงานฯ ตามกฎหมาย จากการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า โครงการอาคารชุดพักอาศัยส่วนใหญ่ การนำเสนอรายงานฯ ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อดำเนินการพิจารณานั้น ผิดขั้นตอนตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เช่น

บางโครงการฯ ได้รับอนุญาตก่อสร้าง หรือขอขยาย หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารแล้ว และได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ หรือดำเนินการขยาย หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารแล้ว จึงนำเสนอรายงานฯ

หรือบางโครงการฯ ได้รับอนุญาตก่อสร้างแล้ว และอยู่ในระหว่างดำเนินการก่อสร้างแล้ว จึงมาจัดทำรายงานฯ และนำเสนอรายงานฯ ภายหลัง

หรือบางโครงการฯ ได้รับอนุญาตก่อสร้างแล้ว แต่ยังไม่ได้นำดำเนินการก่อสร้าง และได้นำเสนอรายงานฯ

หรือบางโครงการจัดทำและเสนอรายงานฯ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกใบอนุญาตก่อสร้าง

อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำรายงานฯ จำต้องดำเนินการก่อนการก่อสร้างโครงการ และเปิดดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อจักได้เตรียมมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นทั้งในช่วงก่อสร้าง และเปิดดำเนินการ ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ ... "

ดร. ทวีวงศ์ ศรีบุรี ได้กล่าวไว้บางส่วนในหนังสือ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (2538 : หน้า 105-106) เกี่ยวกับปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น โดยมีเนื้อหาดังนี้

"ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือในการช่วยตัดสินใจ เพื่อการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามพรบ.สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะมีโครงการหรือกิจการเพียง 19 ประเภท ซึ่งได้กำหนดขนาดขั้นต่ำไว้อย่างชัดเจน แต่จากการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการ ก็เป็นปัญหาที่เจ้าของโครงการหรือกิจการบางประเภทพยายามหลบเลี่ยง เช่น การกำหนดให้โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ปรากฏว่าในปัจจุบันเจ้าของโครงการหรือกิจการโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ ที่อยู่ในข่ายจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้พยายามจัดสร้าง หรือขออนุญาตจัดสร้างอาคารโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศเพียง 78 ห้อง โดยขออนุญาตในนามนิติบุคคล และในขณะเดียวกันก็ขออนุญาตก่อสร้างโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศในขนาดเดียวกันที่ไม่เกิน 80 ห้องพัก ในบริเวณพื้นที่ติดกัน แต่ขออนุญาตในนามนิติบุคคลอื่นที่ไม่ใช่นิติบุคคลแรก แต่เมื่อเปิดดำเนินการก็ตั้งชื่อโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศเป็นอีกชื่อโดยใช้อาคารโรงแรมทั้ง 2 ส่วนที่ได้ขออนุญาตแยกกัน ถือว่าดำเนินการร่วมกันในนามของชื่อโรงแรมเดียวกัน ซึ่งวิธีการดังกล่าวถือว่าถูกต้องตามกฎหมาย และไม่จำเป็นจะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพรบ.สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ขณะเดียวกัน ในการกำหนดประเภทและขนาดของโรงแรม หรือสถานที่พักตากอากาศดังกล่าวข้างต้นก็ก่อให้เกิดปัญหากับเจ้าของโครงการหรือกิจการเช่นกัน เพราะคำว่า "ริม" และ "ใกล้" นั้นไม่ได้มีการกำหนดระยะห่างที่แน่นอน ทำให้เกิดมีคำถามว่า โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศในระยะห่างเท่าใดจากแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ ชายหาด อุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ที่จำเป็นจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพรบ.สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เช่น การสร้างโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ บริเวณหาดแม่รำพึง จังหวัดระยอง ซึ่งบริเวณชายหาด หรือชายฝั่งทะเลอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า เกาะเสม็ด ยาวประมาณ 9 กิโลเมตร โดยมีถนนเลียบริมหาดคั่นระหว่างชายฝั่งทะเลและเขตอุทยานแห่งชาติ กับพื้นที่ของเอกชน ซึ่งปัจจุบันถูกควบคุมโดยการกำหนดลักษณะ

และขนาดของอาคารโดยกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย แต่เนื่องจากบริเวณพื้นที่ของเอกชนบางส่วนเป็นที่ราบกว้างกว่า 500 เมตร หรือเป็นกิโลเมตรจากถนนเลียบริมชายหาด ทำให้เจ้าของโครงการหรือกิจการเกิดความไม่แน่ใจว่า ถ้าต้องการจะจัดสร้างโครงการหรือกิจการโรงแรมนั้น ควรจะดำเนินการเช่นไร จำเป็นจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพราะในกฎหมายไม่ได้บอกระยะห่างที่ชัดเจน"

จากข่าวเศรษฐกิจ ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 17 พค. 2542 หน้า 9 ในหัวข้อข่าว 300 คนโอดทั่วประเทศ เจอดอ หวั่นไกลาหลจตทะเบียนโอนลูกค้าไม่ได้ ซึ่งมีรายละเอียดข่าวดังนี้

"เผยโครงการคอนโดฯ กว่า 300 โครงการทั่วประเทศระส่ำระสน้ำก ยื่นขอจดทะเบียนอาคารชุดเพื่อโอนให้ลูกค้าไม่ได้ ผู้ประกอบการเจอเงื่อนไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ซุ่มเงียบออกมาโดยไม่ประสานงานกรมที่ดิน-มหาดไทย จู่ๆ บังคับให้ทำเอาโครงการที่ก่อสร้างเสร็จแล้วช็อกตาตั้งไม่มีสิทธิ์แก้ไขแบบ วอนรัฐเร่งผ่าทางตันก่อนไกลาหลทั่วประเทศ

นายสมชาย กู้วงศ์บัณฑิต กรรมการผู้จัดการบริษัทวิซพล พร็อพเพอร์ตี้ เปิดเผยว่า ขณะนี้ผู้ประกอบการอาคารชุดที่ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จกว่า 100 โครงการ และที่กำลังทยอยก่อสร้างซึ่งจะแล้วเสร็จช่วง 1-2 ปีนี้กว่า 300 โครงการทั่วประเทศ มูลค่านับหมื่นล้านบาท กำลังประสบปัญหาหนัก เนื่องจากไม่สามารถยื่นจดทะเบียนอาคารชุดเพื่อทำการโอนให้แก่ลูกค้า และชำระหนี้สถาบันการเงินได้ โดยโครงการเหล่านี้เป็นโครงการที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างช่วง 3-5 ปีก่อน และได้ก่อสร้างตามแบบที่ได้รับอนุมัติจากทางการทุกประการจนเริ่มทยอยแล้วเสร็จ แต่เมื่อนำไปยื่นจดทะเบียน เจ้าหน้าที่กลับแจ้งว่า ไม่สามารถออกใบอนุญาตให้ได้เพราะมีคำสั่งจากกรมที่ดิน และกระทรวงมหาดไทยให้ระงับการออกใบอนุญาตจดทะเบียนอาคารชุดไว้ก่อน ตามคำร้องขอของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ

ทั้งนี้เมื่อเดือนต.ค. 2541 กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือเวียนไปยังกรมที่ดิน สำนักงานที่ดิน สำนักผังเมือง สำนักงานเขตและผู้ว่าฯ ทั่วประเทศให้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปี 2535 ประกอบการออกใบอนุญาตอย่างเคร่งครัดตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ร้องขอ ทำให้ผู้ประกอบการอาคารชุดที่ยื่นขอจดทะเบียนหลังคำสั่งดังกล่าว ไม่สามารถจดทะเบียนอาคารชุดได้ เนื่องจากโครงการเหล่านี้ได้ผ่านขั้นตอนตามกฎหมายมาครบถ้วน โดยไม่ได้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ดังกล่าว และหน่วยงานผู้ออกใบอนุญาตก็ไม่ทราบมาก่อนว่าจะต้องปฏิบัติ ดังนั้น เมื่อกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือเวียนมา ส่วนราชการทุกหน่วยจึงต่างระงับการจดทะเบียนอาคารชุดไว้หมด

นายสมชายกล่าวว่า แม้ผู้ประกอบการจะยอมทำตามเงื่อนไขสิ่งแวดล้อม แต่เงื่อนไขบางประการเป็นไปไม่ได้ทางปฏิบัติ โดยเฉพาะข้อกำหนดเรื่อง "ปอหนองน้ำฝน" ซึ่งต้องสัมพันธ์กับพื้นที่ก่อสร้างอันเป็นข้อกำหนดที่ไม่เคยอยู่ในสารบบของการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารมาก่อน โดยหากมีพื้นที่ก่อสร้างอาคาร 2 ไร่ ต้องจัดทำปอหนองน้ำฝนขนาด 3 แลนลิตร ซึ่งมีขนาดใหญ่เกือบครึ่งของพื้นที่ หรือหากเป็นคอนโดฯ ก็ต้องตั้งแท็งก์น้ำนับ 100 ใบ ซึ่งทางปฏิบัติไม่สามารถหรือโครงการแก้ไขได้ นอกจากทุบทิ้งแล้วก่อสร้างใหม่เท่านั้น และถึงแม้จะจัดทำรายงานสิ่งแวดล้อมย้อนหลังก็ไม่สามารถยื่นขอใบอนุญาตจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้อยู่ดี เพราะทางสำนักงานไม่รับพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ยื่นหลังวันที่ 22 ก.พ. 39 จึงเท่ากับว่าทุกโครงการที่ก่อสร้างเสร็จนับแต่ปี 40-41 เป็นต้นมา ไม่มีโครงการใดยื่นจดทะเบียนอาคารชุดได้

"ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องการไม่ประสานงานกันของหน่วยงานรัฐที่ออกกฎหมายมา แต่กลับไม่ได้แจ้งให้กรมที่ดินและมหาดไทยทราบแต่แรก จู่ๆ กลับจัดกฎหมายขึ้นมา แล้วโยนความผิดให้ผู้ประกอบการ ทั้งๆ ที่ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง หรือแม้แต่อธิบดีกรมที่ดินก็ไม่สามารถชี้แจงได้ว่า บรรดาโครงการที่ได้ออกใบอนุญาตไปก่อนหน้านั้นร้อยละ

การนั้น ผิดหรือไม่ ต้องอยู่ในข่ายให้กลับมาทำรายงานการวิเคราะห์ด้วยหรือไม่ เพราะออกให้หมดแล้วแต่โครงการที่สร้างเสร็จภายหลัง กลับถูกบล็อคว่างหมด”

นายสมชายกล่าวต่อว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่ได้มีแต่ผู้ประกอบการเท่านั้น เพราะโครงการเหล่านี้มีสัญญาจะต้องโอนให้แก่ลูกค้า และสัญญาชำระหนี้เงินกู้แก่สถาบันการเงิน แต่เมื่อไม่สามารถจดทะเบียนอาคารชุดได้ เชื่อแน่ว่าภายใน 2-3 เดือนจากนี้ไป โครงการรับเหมานี้จะกลายเป็นหนี้เอ็นพีแอลไม่สามารถโอนให้แก่ลูกค้าได้ทั้งหมด แม้แต่โครงการที่ติดอยู่ใน 56 โฟเนนซ์ที่ปรส. นำออกประมูล รวมทั้งโครงการที่การเคหะแห่งชาติเข้าไปเทกวอร์มาที่ในภูเก็ตเช่นกัน เมื่อก่อสร้างเสร็จก็เชื่อว่า จะเจอปัญหานี้เช่นกัน

นายมานิช สุขเมือง ผู้อำนวยการฝ่ายวางแผนและโครงการพิบูลย์คอนโดวิลส์ กล่าวว่า กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกรมที่ดินจะต้องเร่งหาทางออก เพราะหากปล่อยให้เนิ่นนานออกไป โครงการที่ก่อสร้างเสร็จไม่สามารถจดทะเบียนอาคารชุดและโอนให้แก่ลูกค้าได้ ก็จะทำให้เกิดความโกลาหลขึ้นทั่วประเทศแน่”

จากการศึกษาเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 ส่วน ได้แก่ การปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม ลำดับความสำคัญของกฎหมาย งานศึกษาวิจัยของสัจจา เข้มงาน และข้อมูลจากเอกสารและบทความต่างๆ ที่กล่าวถึงปัญหาจากกฎหมาย จะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมามีการกล่าวถึงปัญหาจากเนื้อหาของกฎหมายอยู่ในหลายๆ ส่วนในลักษณะภาพกว้าง อีกทั้งจะเห็นได้ว่า กฎหมายต่างๆ ที่บัญญัติขึ้นนั้นมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ทั้งเจ้าหน้าที่ราชการส่วนท้องถิ่น และส่วนกลาง และภาคเอกชน

ในการศึกษานี้ผู้ศึกษาจึงเลือกทำการศึกษาในพื้นที่บริเวณหาดป่าตอง และหาดกะรน ในจังหวัดภูเก็ต เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่มีความเฉพาะมากยิ่งขึ้น โดยทำการศึกษาถึงปัญหาและผลกระทบจากเนื้อหาของกฎหมายที่มีต่อการปฏิบัติวิชาชีพทางสถาปัตยกรรม ในประเภทอาคารพักตากอากาศสาธารณะ ได้แก่ โรงแรม และอาคารชุดพักตากอากาศ โดยทำการวิเคราะห์เนื้อหาของสาระของกฎหมาย กฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบต่างๆ ซึ่งมีข้อมูลและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และทำการสำรวจสภาพทั่วไปในปัจจุบันของบริเวณพื้นที่ศึกษา รวมทั้งทำการสัมภาษณ์บุคคลผู้เกี่ยวข้องหลายๆ ฝ่าย ได้แก่ สถาปนิก เจ้าหน้าที่ราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น บริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนสำหรับการวิเคราะห์ถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น.

