



บทสำรวจ

พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
พ.ศ. 2535 สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข

โดย อาจารย์ สมชาย ปรีชาศิลปกุล



ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

บทสำรวจ

พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข

โดย

อาจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล

จัดทำโดย

โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สนับสนุนโดย

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)

ชื่อหนังสือ : บทสำรวจ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข

ผู้เขียน : อาจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล
ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

พิมพ์ครั้งแรก : ตุลาคม 2547

จำนวนหน้า : 116 หน้า

จำนวน : 1,000 เล่ม

ISBN : 974-92625-5-7

จัดทำโดย : โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชั้น 4
422 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทรศัพท์ : 02-215-2883-5 โทรสาร : 02-215-2883

สนับสนุนโดย : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)

พิมพ์ที่ : วิชาการพิมพ์
โทรศัพท์ : 02-251-5815 , 02-252-0448

Call No. : KPT 3127.09 ๘239 2547 ๐.1

Accession No. : #1752

Dated : ๒ ธ.ค. ๒๕๕๖

Price : ๖๐.-

คำนำ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ภายหลังจากกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ผ่านไปหนึ่งทศวรรษหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ เห็นตรงกันว่าจำเป็นต้องยกเครื่องกฎหมายฉบับนี้กันใหม่ เพื่อปรับเนื้อหาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก รวมถึงให้มีความสอดคล้องกับหลักการบริหารบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งมีอยู่หลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามกันมาระยะหนึ่ง แต่การผลักดันแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ก็ยังไม่เป็นผลสำเร็จ

หนังสือ “บทสำรวจ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข” เป็นรายงานการศึกษาวิจัยของ อาจารย์สมชาย ปรินาธิลกุล สาขานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดทำขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) โดยเป็นความพยายามอีกส่วนหนึ่งภายใต้เป้าหมายที่จะผลักดันการปฏิรูประบบการบริหารจัดการฐานทรัพยากรของสังคมไทย

โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร (คนท.)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สารบัญ

บทนำ	1
บทที่ 1 วิเคราะห์พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	5
1.1 องค์การที่ไม่ใช่ภาครัฐ	9
1.1.1 กลไกก่อนเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม	9
1.1.2 กลไกภายหลังเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม	12
1.2 องค์การภาครัฐ	18
1.2.1 กลไกก่อนเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม	19
1.2.2 กลไกภายหลังเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม	34
1.2.3 ข้อสังเกตต่อการจัดโครงสร้างองค์การภาครัฐ	39
บทที่ 2 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ 2540	45
2.1 หลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540	46
2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญ	48

บทที่ 3	กรณีศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย	55
3.1	โครงการที่อยู่ในระหว่างดำเนินการ	55
3.1.1	กรณีโครงการเหมืองแร่เวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่	55
3.1.2	กรณีโครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี	59
3.2	โครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว	64
3.2.1	กรณีโครงการโรงแต่งแร่ห้วยคลิตี้ จังหวัดกาญจนบุรี	64
บทที่ 4	ระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ	71
4.1	ระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศเยอรมัน	71
4.2	ระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น	78
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	95
บรรณานุกรม		109

บทนำ

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

นับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกคาดหวังว่าจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งกำลังทวีความรุนแรงมากขึ้นในสังคมไทยเพราะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้นำหลักการใหม่มาบัญญัติรับรองไว้เป็นจำนวนมาก เช่น การยอมรับบทบาทขององค์กรเอกชน การใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบ การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการที่ช่วยแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

หลังประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ปรากฏบทความและความเห็นจำนวนมากที่แสดงความชื่นชมถึงความก้าวหน้าของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เฉพาะอย่างยิ่งในวารสารและงานเขียนทางด้านนิติศาสตร์

อย่างไรก็ตาม เมื่อระยะเวลาผ่านไปดูราวกับว่าความคาดหวังที่มีต่อกฎหมายฉบับนี้จะห่างไกลจากผลที่เกิดขึ้นจริง ดังเห็นได้จากปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมก็ยังคงดำรงอยู่และสร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคมไทย ความขัดแย้งเช่นนี้ปรากฏในหลายระดับนับตั้งแต่ระหว่างประชาชนกับประชาชน ธุรกิจอุตสาหกรรมกับชุมชน หน่วยงานของรัฐกับประชาชนหรือชุมชน แม้กระทั่งรัฐบาลกับสังคม ตัวอย่างความขัดแย้งในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาสามารถพบได้ทั่วไปทางสื่อมวลชนในทุกวันนี้

ในปัจจุบันได้เริ่มมีการมองเห็นถึงปัญหาและเงื่อนไขที่ทำให้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่อาจเผชิญหน้ากับปัญหาได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ การประเมินถึงศักยภาพและข้อจำกัดของกฎหมายฉบับนี้จะช่วยให้มองเห็นและประเมินถึงการปรับปรุงเนื้อหาสาระรวมถึงกลไกต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากข้อจำกัดที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ “ประชาชน” ได้วางหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปจากเดิมอย่างสำคัญ โดยนำหลักการจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วมเข้ามาทดแทนแนวทางการจัดการทรัพยากรแบบรัฐนิยม หลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นความเปลี่ยนแปลงที่ก้าวกระโดดอย่างมาก แม้กระทั่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ยังห่างจากความเปลี่ยนแปลงนี้

เพราะฉะนั้น การพิจารณาถึงพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งถูกบัญญัติขึ้นในห้วงเวลาที่การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมยังคงอยู่บนหลักการแบบเดิม ปัจจัยประการหนึ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงก็คือการประเมินบนหลักการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ว่ามีความสอดคล้องหรือยังมีส่วนใดที่มีความขัดแย้งกันอยู่ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุง

2. วัตถุประสงค์

2.1 วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ทั้งในด้านของบทบัญญัติและข้อจำกัดในการบังคับใช้

2.2 วิเคราะห์ถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

2.3 ศึกษาเปรียบเทียบระบบการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของกฎหมายภายในของประเทศไทยอื่น ๆ ว่ามีลักษณะและเงื่อนไขที่สำคัญอย่างไรในการจัดกลไกและโครงสร้างทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

นำเสนอแนวทางการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทที่ 1

วิเคราะห์พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ในประเทศไทย กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบถูกบัญญัติขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2517 ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งมีบทบัญญัติในมาตรา 77 บัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติรวมทั้งป่าไม้ ดินน้ำ ลำธารและน่านน้ำ” และในมาตรา 97 ว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาดและพึงจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน” อันเป็นการรับรองและกำหนดนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก และได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ขึ้น เหตุผลของการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น ก็เนื่องจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงขึ้น อันเป็นผลจากการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ถูกต้องและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹

แม้กฎหมายดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่ก็มีข้อจำกัดบางประการเนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่มิได้มีหลักการหรือเนื้อหาครอบคลุมไปถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของนายก

¹ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518

รัฐมนตรีในการระงับหรือแก้ไขปัญหามลพิษร้ายแรงจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ก็มีขอบเขตที่จำกัดโดยจะต้องไม่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ จากข้อจำกัดดังกล่าวประกอบกับสภาพปัญหาของสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงเพิ่มขึ้นประกอบกับกระแสการพัฒนาแบบยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้มีการปรับปรุงและตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ขึ้น

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีดังนี้

- 1) ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 2) จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 3) กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง
- 4) กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ
- 5) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน
- 6) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน คือมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและบำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน ทั้งในด้านการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ขึ้นมารับผิดชอบโดยตรง และมีการนำหลักการใหม่ ๆ มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เช่น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม การยอมรับบทบาทของประชาชนและองค์กรเอกชน ในการมีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นต้น ทำให้เกิดความคาดหวังว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะเป็นเครื่องมือที่สร้างกลไกอันมีประสิทธิภาพในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมากกว่ากฎหมายอื่นซึ่งได้เคยใช้บังคับมา

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินับนี้จวบจนกระทั่งปัจจุบัน สภาพปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมจำนวนมากที่เกิดขึ้นก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไป นอกจากนี้ก็ยังมีแนวโน้มว่าสภาพปัญหาและความขัดแย้งอันมีสาเหตุจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ดังปรากฏให้เห็นจากข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคมไทย เช่น โครงการเหมืองแร่โพแตสที่จังหวัดอุดรธานี โครงการเหมืองแร่ลิกันท์ที่อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ การแพร่กระจายของสารกัมมันตภาพรังสีจากเครื่องฉายรังสีโคบอลต์-60 กรณีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ ที่จังหวัดกาญจนบุรี ตัวอย่างที่กล่าวมาเป็นส่วนหนึ่งของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัด และปัญหาที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมว่ายังไม่สามารถเป็นกลไกที่สามารถจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างเพียงพอ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่มุ่งสร้างระบบการจัดการและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม/มลพิษที่เกิดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ ด้วยการสร้างกระบวนการหลักความรับผิดชอบและองค์กรในหลากหลายลักษณะ

เข้ามามีส่วนร่วม การวิเคราะห์พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงจะวางกรอบการศึกษาไว้ โดยแบ่งเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ การพิจารณากระบวนการหรือกลไกต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในเชิงป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น และในส่วนของ จะเป็นการพิจารณาถึงกระบวนการและกลไกในการจัดการภายหลังจากที่ได้เกิด ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นทั้งในด้านของการลงโทษเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่น เดียวซ้ำขึ้นมาอีกและการเยียวยาสำหรับความเสียหายอันเป็นผลจากปัญหา สิ่งแวดล้อมในกรณีนั้น

โดยการวิเคราะห์ถึงมาตรการทั้งในเชิงป้องกันและลงโทษ/เยียวยา เพื่อให้ เห็นข้อจำกัดและสภาพปัญหาที่ชัดเจนมากขึ้น จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนคือ มาตรการในเชิงป้องกันและลงโทษ/เยียวยาที่เป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ และในส่วนที่เป็นบทบาทขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมสามารถมีส่วนร่วมได้เพื่อให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรต่าง ๆ ในการ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไร และมีข้อจำกัดหรืออุปสรรคประการใดบ้าง

**ตารางแสดงการวิเคราะห์กลไก/กระบวนการในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535**

องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ		องค์กรรัฐ
กระบวนการ/กลไก ก่อนเกิดปัญหา สิ่งแวดล้อม	- สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร - การมีส่วนร่วมขององค์กร NGOs	- การกำหนดมาตรฐาน คุณภาพสิ่งแวดล้อม - การประกาศพื้นที่คุ้มครอง ของสิ่งแวดล้อม - แผนจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - การจัดทำ EIA - กองทุนสิ่งแวดล้อม
กระบวนการ/กลไก ภายหลังเกิดปัญหา สิ่งแวดล้อม	- สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษ - สิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยจาก ผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย	- การประกาศพื้นที่เขต ควบคุมมลพิษ - การดำเนินคดีกับผู้ก่อ ความเสียหาย

1.1 องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ

1.1.1 กลไกก่อนเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม

ในส่วนขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถมีบทบาทในกลไกก่อนการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

ตามมาตรา 6 (1) ได้กำหนดให้บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ในการรับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แม้ว่าจะได้มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

อันเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและเฝ้าระวังการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ที่ริเริ่มหรือดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ แต่สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนก็ยังคงมีอุปสรรคในการใช้สิทธิของประชาชนได้ ดังนี้

ประการแรก ในมาตรา 6(1) บทบัญญัติใช้คำว่า “อาจมีสิทธิ” ดังนั้นสิทธิในการรับรู้ของประชาชนจึงมิได้เป็นสิทธิที่สมบูรณ์เด็ดขาดแต่ยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานเจ้าของข้อมูลที่จะพิจารณาให้หรือไม่ก็ได้²

ประการที่สอง ประเภทของข้อมูลที่จะเปิดเผยก็เป็นการกำหนดไว้อย่างกว้างๆ และยังคงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น หากข้อมูลประเภทใดที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เช่น ข้อมูลข่าวสารทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ ความลับเกี่ยวกับสิทธิของบุคคล เป็นต้น ก็จะทำให้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้รับความคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยต่อประชาชน ซึ่งหากมีข้อโต้แย้งว่าข้อมูลและข่าวสารของหน่วยงานรัฐประเภทใดที่จะเปิดเผยได้หรือไม่ก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่ได้กำหนดขั้นตอนและองค์การคือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการขึ้นมาทำการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีปรากฏข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ

ความไม่ชัดเจนของประเภทข้อมูลที่จะต้องเปิดเผย ทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจที่จะเลือกเปิดเผยข้อมูลและข่าวสารบางอย่างได้ และการเปิดเผยก็มักจะเป็นข้อมูลที่เป็นข้อมูลทั่วไป เช่น โครงสร้างการบริหารขององค์กรงบประมาณ ผลการปฏิบัติงาน แต่ถ้าเป็นข้อมูลของโครงการหรือกิจกรรมใดที่

² สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542) หน้า 176

KPT
3187
A9
N239
2547
C.I

อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะ หน่วยงานของรัฐก็มักเลือกที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลและข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของตนหรือหากเปิดเผยข้อมูลก็เลือกเปิดเผยหรือให้ข้อมูลในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อโครงการ โดยอาจปกปิดข้อมูลข่าวสารที่อาจมีผลกระทบต่อโครงการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานตนเองรับผิดชอบดำเนินการ แม้ว่าประชาชนที่ต้องการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่กระบวนการนี้ก็ต้องมีต้นทุนทั้งในด้านค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร อันจะเป็นผลให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อม ต้องประสบกับความยากลำบาก

2) การมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้มีบทบัญญัติที่รับรองและสนับสนุนให้องค์กรเอกชนสามารถมีบทบาทในการส่งเสริมกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมจนมักเป็นที่ยอมรับกันว่าพระราชบัญญัตินี้ได้เปิดพื้นที่ให้องค์กรเอกชนอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณากันอย่างจริงจังแล้วจะพบว่า มีข้อจำกัด และอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนอย่างมาก ทั้งในด้านของคุณสมบัติขององค์กรเอกชน และบทบาทขององค์กรเอกชนตามกฎหมายกำหนดไว้

ในด้านคุณสมบัติขององค์กรเอกชนที่พระราชบัญญัตินี้ให้การยอมรับได้มีการกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติไว้ตาม มาตรา 7 ว่าจะต้องมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยและนอกจากนี้ได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 5(2536) กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าจะต้องมีฐานะการเงินที่ดี คือ มีเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ ไม่ต่ำกว่า 5 แสนบาท มีการตรวจสอบคุณสมบัติของสมาชิกมีกิจกรรมเกี่ยวข้อง

โดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมิได้มี
วัตถุประสงค์ในการเมือง

การกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติในลักษณะที่กล่าวมาทำให้มีองค์กร
เอกชนจำนวนมากไม่สามารถจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม
เนื่องจากองค์กรเอกชนในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรขนาดเล็กที่ไม่ได้มี
แหล่งทุนสนับสนุนเป็นจำนวนมาก อีกทั้งการกำหนดภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นแก่องค์กร
หากมาจดทะเบียน ล้วนแต่เป็นปัจจัยผลักดันให้องค์กรเอกชนไม่สนใจต่อการเข้ามา
จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

ด้านบทบาทขององค์กรเอกชนก่อนการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้กำหนด
ให้องค์กรเอกชนสามารถมีบทบาทในด้านของการจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือ
เจ้าหน้าที่รัฐ การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม การช่วย
เหลือประชาชนในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม และการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการ
คุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้สามารถ
ร้องขอความช่วยเหลือจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และร้องของบประมาณ
สนับสนุนจากคณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการกองทุนดังกล่าว

1.1.2 กลไกภายหลังเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม

1) สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษ

มาตรา 6(3) ได้กำหนดรับรองสิทธิของประชาชนในการร้องเรียนกล่าวโทษ
ผู้กระทำความผิดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็น
การละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ การร้องเรียนกล่าวโทษประชาชนสามารถกระทำได้โดยไม่จำเป็นต้อง

เป็นผู้เสียหาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้พบเห็นการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมได้แจ้งให้หน่วยงานรัฐรับทราบและดำเนินการต่อไป ดังนั้นแม้จะรับรองสิทธิร้องเรียนกล่าวโทษให้กับประชาชนแต่การดำเนินการขั้นต่อไปก็ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐว่าจะดำเนินการต่อไปหรือไม่

2) สิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยหรือค่าทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งที่กระทำโดยหน่วยงานของรัฐและเอกชน

ในกรณีที่มีความเสียหายจากภัยอันตรายที่มาจากการแพร่กระจายของมลพิษ หรือภาวะมลพิษอันเป็นสาเหตุจากกิจการหรือโครงการที่ริเริ่มสนับสนุนหรือดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ มาตรา 6(2) ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากรัฐได้ อย่างไรก็ตามถึงแม้จะไม่มีบทบัญญัติในมาตรานี้ ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายทั้งจากรัฐและเอกชนก็สามารถที่จะดำเนินการฟ้องร้องได้ตามกฎหมายละเมิด บทบัญญัติในส่วนนี้จึงเป็นเพียงการย้ำสิทธิที่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถกระทำได้ตามกฎหมายอยู่แล้ว

นอกจากนี้ในมาตรา 96 ได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้นั้นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ๆ ไม่ว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นจากการการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม

ตามมาตรา 96 บุคคลที่มีสิทธิในการฟ้องตามมาตรานี้ได้แก่ เอกชนและหน่วยงานรัฐที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษมีสิทธิในการดำเนินคดีตามกฎหมาย

ทั้งนี้บทบัญญัติในมาตรานี้กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษ โดยมีข้อยกเว้นบางประการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษไม่ต้องรับผิดชอบหากพิสูจน์ได้ว่าเหตุของการแพร่กระจายเป็นไปตามข้อยกเว้นที่กฎหมายบัญญัติไว้

การนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาบังคับใช้ทำให้การพิสูจน์ถึงเหตุจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อความเสียหายได้รับการแก้ไขให้มีสภาพที่ดีขึ้นกว่าการดำเนินคดีตามหลักกฎหมายละเมิดที่จะให้เป็นภาระของผู้เสียหาย อันเป็นผลให้การดำเนินมลพิษโดยกฎหมายละเมิดไม่สู้จะปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งเพราะข้อขัดข้องในข้อกฎหมายที่เป็นอยู่

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการปรับปรุงการดำเนินคดีมลพิษกับผู้ก่อความเสียหายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 แต่การแก้ไขปรับปรุงนี้ก็ยังคงเป็นการแก้ไขถึงสภาพปัญหาบางส่วนและโดยที่ยังคงมีข้อจำกัดและสภาพปัญหาอีกมาก ทำให้การดำเนินคดีในความเสียหายจากมลพิษก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางแม้ว่าจะมีข้อพิพาทอยู่ในลักษณะนี้อยู่อย่างมากมายก็ตาม ในประเด็นดังต่อไปนี้

ก. ผู้เสียหาย

ในการดำเนินคดีตามกฎหมายแก่ผู้ก่อมลพิษนั้น ผู้เสียหายที่ดำเนินการตามกฎหมายลักษณะละเมิดและตามมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มีปัญหาและข้อจำกัดดังต่อไปนี้

- ต้องเป็นเอกชนที่ได้รับความเสียหายแล้วเท่านั้น

ตามบทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 96 ได้กำหนดให้ "...เป็นเหตุให้ผู้อื่น

ได้รับ” กรณีที่จะดำเนินการตามกฎหมายจึงต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วไม่ว่าเป็นความเสียหายแก่คนเดียวหรือหลายคนก็ตาม ในกรณีที่มีการคาดหมายว่าอาจจะได้รับอันตรายหรือความเสียหายที่เชื่อได้แน่ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตก็ไม่สามารถดำเนินการทางกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุดังกล่าวขึ้น

- ผู้เสียหายหลายคนจากแหล่งมลพิษเดียวกันก็ต้องนำคดีมาสู่ศาลด้วยตนเอง

กรณีนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากมลพิษแหล่งเดียวได้สร้างความเสียหายแก่บุคคลเป็นจำนวนมาก และได้ผู้เสียหายบางส่วนฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแล้วศาลพิพากษาให้ผู้เสียหายชนะคดี ถ้าต่อมามีบุคคลที่ได้รับความเสียหายแต่ไม่ได้เป็นโจทก์ร่วมฟ้องคดีในคราวแรก ผู้เสียหายเหล่านี้ก็ต้องนำคดีมาฟ้องศาลใหม่อีกครั้งเพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 บัญญัติให้ผลของคำพิพากษาศาลผูกพันเฉพาะคู่ความไม่ผูกพันบุคคล กรณีนี้จึงสร้างภาระแก่ผู้เสียหายในการดำเนินคดีอีกครั้ง

ข. ผู้ก่อมลพิษ

ในการดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษนั้น ผู้ก่อมลพิษอาจเป็นทั้งเอกชนและหน่วยงานของรัฐที่ก่อความเสียหายให้เกิดขึ้น เช่น การปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรม หรือการสร้างเขื่อนของหน่วยงานรัฐ หากกรณีที่ผู้เสียหายต้องการดำเนินคดีทางกฎหมายกับผู้ก่อมลพิษ ข้อยุ่ยากที่จะต้องเผชิญก็คือ แม้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ผู้เสียหายจะไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษ แต่ผู้เสียหายก็ยังคงมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ตามมาตรา 84 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ว่าตนได้รับสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยควันออกมาสู่ภายนอก และเป็นผลให้

ผู้ฟ้องคดีเจ็บป่วยหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ซึ่งก็มีปัญหาบางประการในการพิสูจน์ถึงแหล่งที่มา เนื่องจากคดีมลพิษเป็นผลจากสารเคมีหรือวัตถุอันตรายที่สามารถแพร่กระจายไปได้กับน้ำหรืออากาศและอาจมีสภาพที่เปลี่ยนแปลง เบื้องต้นจึงเป็นการยากต่อการพิสูจน์แหล่งที่มา เช่น พิสูจน์ให้เห็นว่าควันเสียมาจากโรงงานแห่งใดหรือน้ำเสียถูกปล่อยมาจากโรงงานของผู้ก่อมลพิษจริง เฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้ก่อมลพิษกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายด้วยวิธีการลักลอบปล่อย เช่น แอบปล่อยน้ำเสียในตอนกลางคืน ก็อาจเป็นการยากลำบากต่อผู้เสียหายในการพิสูจน์ถึงแหล่งที่มา

นอกจากนี้หากมีผู้ก่อมลพิษเป็นจำนวนมาก เช่น การปล่อยควันเสียจากโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมที่มีเป็นจำนวนมาก ผู้เสียหายก็ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเป็นควันพิษที่มาจากโรงงานแห่งใด ถ้าหากเพียงแต่ระบุว่า เป็นควันพิษจากกลุ่มโรงงานดังกล่าวโดยไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นโรงงานใด ก็อาจไม่เป็นการพอเพียงต่อการพิสูจน์ให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ

ค. กระบวนวิธีพิจารณาความ

- ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

การดำเนินคดีทางแพ่งต่อศาล โจทก์ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล (มาตรา 149 ป.วิแพ่ง) โดยในคดีฟ้องให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องเสียค่าขึ้นศาลในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์ ก่อนที่ศาลจะรับฟ้องจึงเป็นอุปสรรคต่อผู้เสียหายที่ไม่อาจหาค่าธรรมเนียมได้ ทำให้ไม่สามารถใช้ช่องทางของการฟ้องร้องคดีเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ยิ่งเมื่อพิจารณาว่าในคดีมลพิษที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ส่วนใหญ่ของผู้ได้รับความเสียหายมักจะเป็นประชาชนที่มีฐานะยากจน แม้ว่าในกรณีนี้ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 156 จะมีบทบัญญัติที่อนุญาตให้โจทก์ที่มีฐานะยากจนยื่นคำฟ้องแบบคนอนาถาได้ แต่ใน

การขอดำเนินคดีแบบคนอนาถานั้น นอกจากโจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนเอง ยากจนแล้ว ก็ยังต้องแสดงให้เห็นด้วยว่าคดีของตนมีมูลที่จะฟ้องร้อง หรือในกรณีอุทธรณ์ฎีกาก็ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่ามีเหตุสมควรในการที่จะอุทธรณ์หรือฎีกา

ดังนั้น ในการขอดำเนินคดีแบบคนอนาถาจึงต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าตนเองมีฐานะยากจน และอีกทั้งคดีมีมูลที่จะฟ้องร้องได้ซึ่งในการพิสูจน์ว่าคดีมีมูลพอที่จะฟ้องร้องได้หรือไม่นั้นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ เพราะการฟ้องคดีมลพิษมีข้อยุ่งยากในการรวบรวมข้อมูลหลักฐานและพิสูจน์ถึงความถูกต้อง ดังนั้นหากผู้เสียหายไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าคดีมีมูลก็อาจไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถา

และถึงแม้จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถาก็มิได้หมายความว่าผู้ขอจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมทั้งหมด แต่จะได้รับยกเว้นเฉพาะค่าธรรมเนียมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล 3 ประเภท คือ ค่าขึ้นศาล ค่าร้องต่าง ๆ เงินวางศาล แต่ผู้ร้องขอยังคงต้องรับผิดชอบค่าฤชาธรรมเนียมอื่น ๆ เช่น ค่านำส่งคำคู่ความ ค่าป่วยการ ค่ายานพาหนะพยาน ค่าตรวจพิสูจน์หลักฐาน ซึ่งในคดีมลพิษนั้นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เหล่านี้อาจมีจำนวนที่สูง เช่น ค่าการตรวจพิสูจน์หลักฐานโดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ค่าใช้จ่ายส่วนนี้ผู้ร้องก็ยังคงต้องมีภาระรับผิดชอบ

- การพิสูจน์ถึงผลที่เกิดจากมลพิษ

การที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายในการกระทำของตน ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล หรือความเสียหายที่เกิดขึ้น ในคดีมลพิษการพิสูจน์ถึงผลของการกระทำมีความซับซ้อนกว่าการกระทำละเมิดทั่วไปที่สามารถเห็นผลได้อย่างชัดเจน เช่น การทำละเมิดทางร่างกาย แต่ในคดีมลพิษต้องพิสูจน์ถึงผลกระทบของสารเคมีที่มีต่อร่างกายที่ต้อง

อาศัยความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์และการแพทย์มาประกอบจึงจะสามารถยืนยันถึงผลที่เกิดจากการกระทำดังกล่าวได้

และโดยที่ผู้ก่อมลพิษจะเป็นครอบครองข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสารเคมีที่ใช้ในกิจการของตน ผู้เสียหายก็ยังคงพิสูจน์ว่าสารเคมีนั้นมีคุณสมบัติอย่างไรและคำนวณถึงค่าและปริมาณของสารเคมีที่จะส่งผลกระทบต่อในระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่ประชาชนโดยทั่วไปไม่อาจกระทำได้

- พยานและผู้เชี่ยวชาญ

ในการดำเนินคดีมลพิษนั้นจำเป็นต้องพึ่งความรู้หรือความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญหรือแพทย์ ในการยืนยันความสัมพันธ์ของผลที่เกิดขึ้นกับสารเคมีหรือมลพิษที่เป็นต้นเหตุ ลำพังผู้เสียหายหรือทนายความยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอ เพราะฉะนั้นจึงเป็นภาระที่ยากของทางฝ่ายผู้เสียหายต่อการค้นหาผู้เชี่ยวชาญที่จะมาให้ความเห็น และยิ่งหากเป็นข้อพิพาทในสารเคมีหรือมลพิษที่มีลักษณะเฉพาะด้านมากก็ยิ่งเป็นการยากที่จะหาบุคคลดังกล่าวมาให้ความเห็น

1.2 องค์การภาครัฐ

วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ก็คือการทำให้กลไกทางภาครัฐในการคุ้มครองปกป้องสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังเห็นด้วยเหตุผลประการหนึ่งของการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นก็เพื่อ “กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง”

เพราะฉะนั้น หากพิจารณาถึงกลไกและมาตรการต่าง ๆ ที่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ส่วนใหญ่จะเป็นกลไกและมาตรการที่ให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทบทั้งสิ้น ดังจะได้พิจารณาต่อไปในส่วนของกลไกก่อนการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและภายหลังการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม

1.2.1 กลไกก่อนเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม

ก่อนการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น องค์การภาครัฐสามารถใช้มาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นได้ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้เพื่อป้องกันภัยและความเสี่ยงจากภัยที่อาจเกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและสภาพแวดล้อม จากกิจกรรมที่มีแนวโน้มว่าจะส่งผลร้ายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมกระทำได้ 2 วิธี คือ กำหนดค่ามาตรฐานของคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวม และกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิด

ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 32 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องคุณภาพน้ำจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งแม่น้ำ ลำคลอง บึง น้ำทะเลชายฝั่ง น้ำบาดาล คุณภาพอากาศมาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือน และมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ

สำหรับมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิดมลพิษมาตรา 55 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสียหรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิด

2) การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

นอกจากการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว องค์การของรัฐยังสามารถใช้มาตรการการประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำได้หากของรัฐสามารถควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ได้เข้มงวดขึ้น

การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติเนื่องจากเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือลักษณะภูมิประเทศที่มีระบบนิเวศแตกต่างจากพื้นที่อื่นหรือมีระบบนิเวศที่อาจถูกทำลายได้ง่าย หรืออาจได้รับผลกระทบจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ โดยพื้นที่ที่จะถูกประกาศต้องไม่เป็นพื้นที่ซึ่งได้มีการประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายอื่น เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ และในการประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจประกาศและกำหนดมาตรการใดตามความจำเป็นและเหมาะสมที่จะใช้กับพื้นที่เฉพาะนั้น ๆ ก็ได้ ตามมาตรา 44

3) แผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดให้มีการจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2 ระดับด้วยกัน คือ แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับชาติและแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด

³ เดิมอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นของกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แต่ภายหลังได้ถูกโอนมายังกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ในด้านที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โดยแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับชาติผู้มีหน้าที่จัดทำคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เนื้อหาของแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม มาตรา 36 ได้กำหนดว่าควรจะต้องประกอบด้วยแผนงานและแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

(1) การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ
 (2) การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
 (3) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม

(4) การประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุนที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(5) การจัดองค์กรและระเบียบการบริหารงานเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและระหว่างส่วนราชการกับเอกชน รวมทั้งการกำหนดอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(6) การตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่นระเบียบคำสั่ง และประกาศที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(7) การตรวจสอบ ติดตามและวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม การจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 36 ก็เป็นเพียงแนวทางในการจัดทำเท่านั้นมิได้เป็นการบังคับให้ต้องปฏิบัติตามอย่างสิ้นเชิง ซึ่งในปัจจุบันก็ได้มีการจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เป็นไปนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540-2549

ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542-2549

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็คือ แม้จะกำหนดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็ไม่มีอำนาจกำหนดให้ส่วนราชการอื่นต้องจัดทำแผนงานหรือโครงการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะ⁴ หน่วยงานอื่นจึงอาจริเริ่มหรือดำเนินโครงการที่เห็นว่าเหมาะสม ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาว่าหากโครงการนั้นไม่สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ไม่มีบทบัญญัติในเชิงบังคับให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนแต่อย่างใด

สำหรับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด มาตรา 37 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษหรือพื้นที่ไม่อยู่ในเขตพื้นที่ทั้งสอง แต่ประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ให้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ ได้ประกาศไว้ข้างต้น และนอกจากนี้มาตรา 38 ได้กำหนดว่าต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545) หน้า 77

(1) แผนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

(2) แผนการจัดหาและให้ได้มาซึ่งที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการก่อสร้าง ติดตั้ง ปรับปรุง ดัดแปลง ซ่อมแซม บำรุงรักษาและดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกักตุนของเสียรวมของส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น

(3) แผนการจัดเก็บภาษีอากรและค่าบริการเพื่อการดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบการกำจัดของเสียรวมตาม (2)

(4) แผนการตรวจสอบ ติดตาม และควบคุมการปล่อยทั้งน้ำเสียและของเสียอย่างอื่นจากแหล่งกำเนิดมลพิษ

(5) แผนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการละเมิดและฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ การอนุรักษ์ธรรมชาติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

ปัญหาของการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด

ประการแรก ความซ้ำซ้อนของการจัดทำโครงการ แม้ว่ามาตรา 39 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะกำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่เสนอตั้งงบประมาณสำหรับแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดห้ามส่วนราชการอื่นตั้งค่าของงบประมาณตลอดมาเว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติกำหนดแนวทางปฏิบัติเป็นอย่างอื่น ซึ่งอาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของโครงการและในการวิเคราะห์ของสำนักงานงบประมาณก็ได้วิเคราะห์ว่าในแต่ละพื้นที่ที่มีโครงการซ้ำซ้อนหรือไม่ หากพิจารณาโดยอาศัยหน่วยงานเป็นเกณฑ์⁵

⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, เพิ่งอ้าง, ม. 105

ประการที่สอง แผนจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดไม่สอดคล้องกับระบบภูมินิเวศน์ ในการจัดทำแผนคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดเป็นการจัดทำแผนงาน โดยอาศัยเขตพื้นที่ทางการปกครองระดับจังหวัดเป็นตัวกำหนด แต่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องพิจารณาถึงระบบภูมินิเวศน์ที่บางพื้นที่มีความต่อเนื่องคาบเกี่ยวไปในหลายเขตจังหวัด เช่น การจัดการลุ่มน้ำที่อาจครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด ทำให้การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ประการที่สาม ปราศจากหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ในระดับจังหวัด หน่วยงานที่มีบทบาทในการให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัดโดยมีคณะอนุกรรมการบริหารและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของจังหวัดทำหน้าที่กลั่นกรองและเสนอความเห็น ทั้งนี้ สำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการขององค์กรทั้งสอง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาว่าสำนักงานจังหวัดมีภารกิจจำนวนมากและมีได้มีความรู้ความเข้าใจในการจัดการทรัพยากรและคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร ประกอบกับเจ้าหน้าที่บางส่วนจะสังกัดอยู่กับกระทรวงมหาดไทยจึงทำให้ไม่มีการทู่มู่เตอการปฏิบัติงานในส่วนนี้

4) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment-EIA) คือ การประเมินผลกระทบจากโครงการหรือการดำเนินกิจกรรมที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการประเมินดังกล่าวจะนำมาเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาก่อนที่จะมีการตัดสินใจว่าจะอนุญาตให้โครงการที่เสนอขึ้นมาสามารถดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ ในประเทศไทยการจัด EIA ได้ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พ.ศ. 2518 และในปัจจุบันได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

แนวความคิดของการจัดทำ EIA ก็เพื่อเครื่องมือศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการ ตลอดจนการพิจารณาถึงมาตรการในการแก้ไขหรือการลดผลกระทบ รวมถึงแผนการติดตามตรวจสอบคุณภาพด้านสิ่งแวดล้อมในระหว่างก่อสร้างและการดำเนินโครงการ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นต้นมา การจัดทำ EIA ในโครงการเป็นจำนวนมากไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการประเมินถึงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ EIA หลายโครงการถูกโต้แย้งถึงความถูกต้องและความเป็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและในบางแห่งก็เป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งระหว่างเจ้าของโครงการกับประชาชนผู้ได้รับกระทบ

จากข้อโต้แย้งและคำถามที่ปรากฏขึ้นในหลายโครงการ สามารถพิจารณาถึงกระบวนการจัดทำ EIA และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ดังนี้

(1) ขั้นตอนก่อนการจัดทำ EIA

มาตรา 46 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งในปัจจุบันก็ได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ 3 ฉบับ กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่จะต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน เช่น การสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำตั้งแต่ 100 ล้านลูกบาศก์เมตรหรือมีพื้นที่ตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป การประกอบกิจการอุตสาหกรรมเกี่ยวกับน้ำตาลที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 20 ตัน ต่อวันขึ้นไป เป็นต้น

การกำหนดประเภทหรือขนาดของโครงการลักษณะเช่นนี้ ก็อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือขนาดของโครงการเพื่อไม่ให้เข้าลักษณะของโครงการที่ต้องจัดทำ EIA แม้ว่าในภาพรวมอาจส่งผลกระทบที่รุนแรงมากขึ้น เช่น ในอุตสาหกรรมเกี่ยวกับน้ำตาลที่กฎหมายกำหนดว่าจะมีการจัดทำ EIA ในกรณีที่มีกำลังการผลิต 20 ตัน ต่อวันขึ้นไป อาจลดเหลือวันละ 19 ตันต่อวัน แต่มีการก่อสร้างขึ้นหลายโรงงานแทนเพื่อหลีกเลี่ยงการจัดทำ EIA

(2) ขั้นตอนการจัดทำ EIA

ในการจัดทำ EIA เจ้าของหรือผู้รับผิดชอบโครงการไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน ต้องรับผิดชอบในการจัดทำและเสนอ EIA ซึ่งการจัดทำ EIA ต้องทำโดยบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการศึกษผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันเจ้าของหรือผู้รับผิดชอบโครงการก็จะว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือสถาบันการศึกษาที่ได้รับอนุญาตเป็นผู้จัดทำรายงานโดยเจ้าของโครงการเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายการจัดทำ EIA

ในขั้นตอนของการจัดทำ EIA มีปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

- ความเป็นอิสระในการจัดทำ EIA ของบริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันการศึกษาเนื่องจากการจัดทำ EIA เป็นการว่าจ้างจากเจ้าของโครงการต่อบริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือสถาบันการศึกษาโดยตรง จึงทำให้เกิดกอยู่ในฐานะระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้าง ซึ่งมีแนวโน้มว่าผู้รับจ้างอาจไม่มีความอิสระในการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอแต่จะเข้าไปในด้านของการสนับสนุนโครงการที่ถูกว่าจ้างให้จัดทำ EIA อีกทั้งหากผู้รับจ้างทำการศึกษาและได้ผลการศึกษาเป็นไปในด้านลบต่อโครงการที่ว่าจ้าง การทำงานในลักษณะดังกล่าวย่อมกระทบต่อการว่าจ้างของเจ้าของหรือผู้รับผิดชอบโครงการอื่นๆ ในอนาคต ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากที่ผู้รับจ้างศึกษา EIA จะมีข้อสรุปไปในด้านลบต่อโครงการที่ตนเองรับจ้างศึกษาวิจัย

- รูปแบบของ EIA ปัจจุบันสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้กำหนดรูปแบบของ EIA และประเด็นที่ต้องศึกษา ซึ่งทุกโครงการต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันอันมีหัวข้อแยกย่อย และลงในรายละเอียด เป็นผลนำไปสู่การศึกษาแบบแยกส่วนจนยากที่จะเกิดความเข้าใจและการวิเคราะห์ที่สามารถเชื่อมโยงประเด็นต่าง ๆ

- ระบบข้อมูลพื้นฐาน ในการจัดทำ EIA ผู้จัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากทางเจ้าของและผู้รับผิดชอบโครงการ ซึ่งข้อมูลต่างๆ ที่มีการเก็บรวบรวมไว้โดยหน่วยงานอาจมีไม่เพียงพอต่อการวิเคราะห์ EIA หรือบางแห่งก็ไม่ยอมให้ข้อมูลเพราะถือว่าเป็นความลับของทางราชการ ผู้จัดทำ EIA จึงต้องทำการสำรวจหรือสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการวิเคราะห์ซึ่งจะใช้เวลา 4 เดือนถึง 1 ปีแล้วแต่ขนาดหรือความรีบเร่งของโครงการหรือกิจการ ภายใต้ระยะเวลาการจัดเก็บข้อมูลที่เร่งรัดการสำรวจอาจทำให้ได้รับข้อมูลที่ไม่ได้ข้อมูลที่เป็นความจริงของทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นผลจากปัจจัยหลายประการ เช่น ความเร่งรีบ ความแตกต่างของช่วงเวลาในการสำรวจ เป็นต้น

- การศึกษาผลกระทบทางสังคม ในหัวข้อคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิตการศึกษา มักจะเป็นการสำรวจสภาพปัญหาอย่างกว้าง ๆ มากกว่าการประเมินถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นไม่มีการแยกแยะกลุ่มคน พื้นที่ ตามสภาพปัญหาและผลกระทบรวมทั้งขาดการวิเคราะห์ผลกระทบต่อแต่ละกลุ่มโดยเชื่อมโยงกับกิจกรรมของโครงการและผลกระทบด้านอื่น ๆ

- การมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง แต่ในส่วนของกรจัดทำ EIA มิได้มีบทบัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้โดยตรง อย่างไรก็ตาม แนวทางของสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในการจัดทำ EIA ได้เสนอแนะไว้ว่าจะต้องมีการสำรวจและ

วิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนในส่วนของ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม

แต่เนื่องจากปราศจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงทำให้การสำรวจและวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำ EIA เกิด ปัญหาขึ้นอย่างกว้างขวางเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการที่มีข้อโต้แย้งหรือความเห็น คัดค้านจากประชาชนทั้งในด้านของวิธีการเก็บข้อมูล ความโปร่งใส ความถูกต้อง ของกระบวนการเก็บข้อมูล ความเป็นกลางของผู้สำรวจ ฯลฯ ดังนั้นแม้ว่าจะกำหนด ให้ต้องมีการสำรวจและวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนไว้ใน EIA แต่เนื้อหา ในส่วนนี้ก็ไม่ได้ความน่าเชื่อถือมากเพียงพอ

ในปัจจุบันอาจมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้โดยการจัดทำ ประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ตามระเบียบฉบับนี้การจัดทำประชา พิจารณ์สามารถที่จะกระทำได้กับโครงการทุกโครงการโดยเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องจะใช้อำนาจสั่งให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ขึ้น ระเบียบฉบับดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนของการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้เป็นขั้นตอน อย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผ่านกระบวนการที่มี ความเป็นกลาง เปิดโอกาสให้มีการนำเสนอข้อขัดแย้งอย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ตาม การจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชา พิจารณ์เมื่อถูกนำมาปฏิบัติจริงก็ประสบปัญหาอย่างมาก กระบวนการรับฟังความ คิดเห็นที่เรียกว่าประชาพิจารณ์กลายเป็นกระบวนการประชาสัมพันธ์ของหน่วย งานที่รับผิดชอบ ดังการตั้งข้อสังเกตของบุคคลที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชา พิจารณ์โดยตรง นายอุเชนทร์ เชียงแสน ให้ความเห็นว่

“การทำประชาพิจารณ์ที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นที่บ่อนอก หินกรูด (โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน-ผู้เขียน) หรือท่อก๊าซ (โครงการท่อก๊าซไทยมาเลเซีย – ผู้เขียน) ไม่ได้มีเป้าหมายที่แท้จริงเพื่อการรับฟังความคิดเห็นและนำไปสู่การตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล การประชาพิจารณ์เกิดขึ้นหลังจากที่มีพันธะผูกพัน รัฐได้ตัดสินใจไปแล้ว การทำประชาพิจารณ์ก็เลยกลายเป็นเวทีประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจให้เห็นว่ารัฐมีความชอบธรรม ทำตามรัฐธรรมนูญ”⁶

อย่างไรก็ตาม การประชาพิจารณ์เป็นวิธีการหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมไม่อาจจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เพียงวิธีการเดียว เพราะลักษณะของแต่ละโครงการหรือกิจการอาจมีความแตกต่างกันไปจึงจำเป็นต้องมีการคิดถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบที่หลากหลายออกไป และนอกจากนี้การจัดทำประชาพิจารณ์ก็เป็นอำนาจดุลพินิจของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งอาจจะจัดให้มีหรือไม่จัดให้มีการประชาพิจารณ์ก็ได้ โดยปราศจากหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจ

(3) ขั้นตอนการพิจารณา EIA

ในขั้นตอนขอการพิจารณา EIA สามารถแบ่งกระบวนการได้เป็น 2 ประเภท คือ โครงการหรือกิจการที่ไม่ต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี และโครงการหรือกิจการที่ต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

- โครงการหรือกิจการที่ไม่ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 48-49 กำหนดให้บุคคลผู้ต้องขออนุญาตเสนอ EIA ต่อหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุญาต และเสนอรายงานนั้นต่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม โดยหน่วยงานที่มี

⁶ ชาคิต โกชะเรือง, จะนะ ในฤดูกาลแห่งลมนอก (กรุงเทพ : (บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 2546) หน้า 64

อำนาจอนุญาตจะรอผลการพิจารณาจากสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมก่อน
 สั่งการอนุญาตหรือไม่อนุญาต เมื่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเห็นว่า EIA
 ที่เสนอมาถูกต้องและมีข้อมูลครบถ้วน ก็ให้นำเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการ
 เพื่อพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้คณะกรรมการผู้ชำนาญการมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการ
 สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบด้วยผู้ทรงวุฒิผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
 และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น เมื่อคณะกรรมการ
 ผู้ชำนาญการได้รับ EIA จากสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแล้วจะต้องพิจารณา
 รายงานนั้นให้เสร็จภายใน 45 วัน ถ้าดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว
 ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบต่อ EIA นั้น

- โครงการหรือกิจการที่ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา 47 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอ EIA ไว้เป็นการเฉพาะ
 สำหรับโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำ EIA และการดำเนินโครงการนั้นต้องได้
 รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนให้มีขั้นตอนที่แตกต่างไปจากโครงการหรือกิจการ
 ที่ไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบโครงการต้องจัดทำ EIA นับ
 ตั้งแต่ขั้นตอนของการศึกษาความเหมาะสม (Feasibility study) ของโครงการ และ
 ต้องส่ง EIA ให้กับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับ
 รายงานที่จัดทำมา หลังจากนั้นจะเสนอรายงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้
 ประกอบในการตัดสินใจว่าจะอนุมัติให้มีการจัดทำโครงการหรือไม่ ซึ่งหากจำเป็น
 เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าต้องมีการศึกษาหรือรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมก็อาจ
 ขอให้มีการเสนอความเห็นหรือทำการศึกษาเพิ่มเติมจากผู้เชี่ยวชาญหรือสถาบัน
 ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญก็ได้

สภาพปัญหาในขั้นตอนของการพิจารณา EIA

- การกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณา EIA ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่กำหนดเวลาไว้ 45 วัน ในบางโครงการที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ EIA มีความซับซ้อน อาจมีความจำเป็นที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาที่มากขึ้นเพื่อการตรวจสอบและวินิจฉัยที่มีประสิทธิภาพ

- สภาพบังคับของการจัดทำ EIA หากหน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตได้พิจารณาอนุญาตโครงการหรือกิจการไปก่อนที่จะทราบผลการพิจารณา EIA ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าการอนุมัติของหน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตนั้นจะมีผลไม่สมบูรณ์ และก็ปราศจากบทลงโทษหน่วยงานที่ละเมิดต่อขั้นตอนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

- สำหรับโครงการหรือกิจการที่ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดให้มีการจัดทำ EIA ตั้งแต่ขั้นตอนของการศึกษาความเหมาะสมเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีว่าควรจำเริญโครงการนั้นหรือไม่ แต่ในทางปฏิบัติ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือรัฐบาลมักจะตัดสินใจไปล่วงหน้าแล้วว่าควรจะทำโครงการนั้นหรือไม่ รวมถึงได้มีการดำเนินการโครงการไปบางส่วน เช่น การจัดหาสถานที่ เพราะฉะนั้นการจัดทำ EIA จึงเป็นเพียงการพิจารณาบนพื้นฐานว่าต้องอนุญาตให้โครงการสามารถดำเนินการได้โดยพยายามทางวิธีการป้องกันหรือลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลจากโครงการนั้น

- คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นต่อ EIA ในโครงการของหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจและโครงการร่วมกับเอกชนที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ส่วนหนึ่งของคณะกรรมการจะมาจากนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ จึงย่อมทำให้เกิดข้อสงสัยต่อความเป็นกลาง ความเป็นอิสระในการพิจารณา EIA ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นโครงการที่อยู่ภายใต้การผลักดันของรัฐบาลหรือกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง

(4) ขั้นตอนการควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตาม EIA

ในการจัดทำ EIA มักมีการกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการรวมทั้งอาจมีการกำหนดมาตรการในการติดตามและเฝ้าระวังผลกระทบสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ซึ่งเจ้าของหรือผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือมาตรการที่ได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม หลายครั้งได้เกิดการละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ใน EIA อันอาจสืบเนื่องจากปัญหภายในของหน่วยงานเอง เช่น การขาดงบประมาณ หรือเป็นเพราะความไม่สนใจต่อการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้

กรณีที่หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่พิจารณา EIA ไม่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบให้เกิดการปฏิบัติให้เป็นไปตามรายงานดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติบางประการคือหน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตอาจเห็นว่าเงื่อนไขหรือมาตรการที่กำหนดโดยสำนักงาน และแผนสิ่งแวดล้อมไม่สอดคล้องกับเป้าหมายหรือความต้องการของหน่วยงานตน จึงไม่สนใจที่จะบังคับการให้เป็นตามเงื่อนไขใน EIA หรือบางครั้งเงื่อนไขและมาตรการที่กำหนดไว้ใน EIA ก็เป็นเรื่องที่หน่วยงานที่มีอำนาจออกใบอนุญาตไม่มีความเชี่ยวชาญ เช่น กรมเจ้าท่าแต่ต้องดูแลเงื่อนไขเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบนบก และประการสำคัญการมอบภาระในการตรวจสอบให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ⁷ เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ มักมีการะงานประจำอยู่มาก การเพิ่มภาระงานในการติดตามตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของ EIA จึงไม่มีหลักประกันว่าจะนำไปสู่การเกิดผลในทางปฏิบัติ

⁷ สรุปการประชุมเพื่อกำหนดประเด็นเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคารศึกษาพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 6 มิถุนายน 2545

5) กองทุนสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนในการดำเนินงานต่อไปนี้ (มาตรา 22)

- ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อที่ดินวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าว

- ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

- ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามกฎหมายนี้

- เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

- เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

เมื่อพิจารณาถึงกิจการที่จะสามารถขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นลักษณะของเงินอุดหนุนแบบให้เปล่าหรือในลักษณะของโครงการเงินกู้ที่ต้องใช้คืน มีกิจการ 2 ประเภทที่สามารถขอรับการสนับสนุนคือ

ประเภทแรก การลงทุนและดำเนินงานในระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ การบำรุงรักษา หากพิจารณาตามบทบัญญัติในมาตรา 22 จะพบว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ความสนใจเป็นอย่างมากต่อการดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดของเสียทั้งที่ดำเนินการโดยทางภาครัฐและภาคเอกชน

ประเภทที่สอง การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือการดำเนินกิจการอื่นใดขององค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ อย่างไรก็ตามการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมก็มีเงื่อนไขและข้อจำกัดที่ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนไม่สามารถเข้าถึงหรือได้รับการสนับสนุนมากเพียงพอ

การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนโครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและปกป้องคุณภาพของสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะกับการดำเนินโครงการระบบบำบัดของเสียจากกิจการอุตสาหกรรม อันเป็นการให้ความสำคัญกับการป้องกันก่อนเกิดการแพร่กระจายหรือปัญหาจากมลพิษ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์แพร่กระจายของมลพิษก็มีความจำเป็นต้องได้รับความสนใจด้วยเช่นกัน บทบาทของกองทุนสิ่งแวดล้อมจึงควรขยายให้ครอบคลุมไปถึงการดำเนินการที่เกิดขึ้นภายหลังการแพร่กระจายมลพิษด้วย

1.2.2 กลไกภายหลังเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม

ภายหลังจากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมองค์กรภาครัฐสามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังนี้

1) การประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ

ในพื้นที่ใดที่มีปัญหามลพิษและมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 59 ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลดและขจัดมลพิษได้

เมื่อได้ประกาศเป็นพื้นที่เขตควบคุมมลพิษแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น โดยในการจัดทำแผนปฏิบัติการต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- สำรวจและเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่อยู่ในเขตควบคุมมลพิษนั้น
- ทำบัญชีแสดงจำนวน ประเภทและขนาดของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ได้ทำการสำรวจ
- ศึกษาวิเคราะห์ และประเมินสถานภาพมลพิษ รวมทั้งขอบเขตความรุนแรงของปัญหาและผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นสำหรับการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น

การประกาศพื้นที่ควบคุมมลพิษนับเป็นมาตรการหนึ่งที่องค์กรภาครัฐสามารถนำมาบังคับใช้ได้ หากเปรียบเทียบกับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้ว การประกาศเขตควบคุมมลพิษเป็นมาตรการที่จะใช้สำหรับพื้นที่ที่มีปัญหาด้านมลพิษอย่างรุนแรงและมีแนวโน้มจะสร้างความเสียหายให้เพิ่มมากขึ้น การประกาศเขตควบคุมมลพิษจึงต้องการให้เกิดการศึกษาและประเมินสภาพปัญหาเพื่อแก้ไขอย่างเร่งด่วน ซึ่งควรจะเป็นผลดีต่อการแก้ไขพื้นที่ซึ่งมีปัญหามลพิษแพร่กระจายขึ้น แต่ก็มีข้อสังเกตบางประการดังนี้

ประการแรก ในการประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษไม่ได้มีมาตรการบังคับในเชิงลงโทษ หากมีการจัดทำแผนเพื่อลดและขจัดมลพิษแต่ประชาชนมิได้ปฏิบัติตาม ก็ไม่ได้มีบัญญัติเป็นการลงโทษแต่อย่างใด หากเปรียบเทียบกับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีมาตรการในเชิงลงโทษต่อบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ (มาตรา 100) ทั้งที่ถ้าพิจารณาแล้วกรณีของการประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ การจัดทำและปฏิบัติตามแผนควรจะเป็นมาตรการที่ต้องได้รับการปฏิบัติตามอย่างจริงจัง จึงจะสามารถแก้ไขปัญหามลพิษได้

ประการที่สอง พื้นที่ที่จะได้รับการประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ในปัจจุบันมีการประกาศพื้นที่หลายแห่งให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก หรือเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านการท่องเที่ยวเป็นหลัก เช่น เมืองพัทยา จังหวัดภูเก็ต อำเภอหาดใหญ่ อำเภอเมืองของจังหวัดสงขลา หมู่เกาะพีพีจังหวัดกระบี่ จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี เป็นต้น ในขณะที่มีพื้นที่อีกเป็นจำนวนมากที่มีปัญหามลพิษแพร่กระจายและเกิดผลกระทบอย่างรุนแรงแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นนอกพื้นที่การท่องเที่ยวนอกเขตอุตสาหกรรม ก็จะไม่ได้รับความสนใจให้ประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษแต่อย่างใด

2) การดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหาย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหาย 2 ประเภท คือ

(1) ผู้ก่อความเสียหายในเหมุมลพิษ

ตามมาตรา 96 เป็นกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น กฎหมายบัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องชดใช้ค่าเสียหาย

ที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของรัฐ โดยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้หมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายไปในการขจัดมลพิษ

แต่บทบัญญัติในมาตรา 96 ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าหน่วยงานใดที่จะเป็นผู้มีสิทธิในการเรียกค่าใช้จ่ายสำหรับการขจัดมลพิษ ซึ่งกฎหมายใช้คำว่า “ทางราชการ” ฉะนั้น หน่วยงานที่ควรจะมีสิทธิฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษจึงควรเป็นหน่วยงานที่ได้ดำเนินการดังกล่าวไป

(2) ผู้ก่อความเสียหายในทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา 97 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐ ตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น”

การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 97 โดยหน่วยงานรัฐจึงเป็นการเรียกร้องเพื่อให้มีการชดใช้ความเสียหายในทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พื้นที่ป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ แม่น้ำลำคลอง เป็นต้น ในการพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ เนื่องจากเห็นว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่รวมถึงประชาชน

การใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้ที่ก่อความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้เกิดปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำที่ก่อให้เกิดผลเสียแก่ทรัพยากรธรรมชาติได้หรือไม่ ดังกรณีลำน้ำพองเน่าเสียอันเนื่องมาจากน้ำเสียของโรงงานผลิตเยื่อกระดาษได้ไหลลงสู่ลำน้ำพองโดยที่น้ำเสียเหล่านี้

ยังไม่ได้ผ่านการบำบัด ทำให้น้ำในลำน้ำพองเกิดการเน่าเสียทันทีทำให้ปลาและสัตว์น้ำเป็นจำนวนมากตายลง ระบบนิเวศน์ตลอดลำน้ำถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิง สำนักงานกระทรวงสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานีได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาและประมาณการค่าใช้จ่ายประมาณ 480,750 บาท ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีความเห็นว่าแม่น้ำธรรมชาติเป็นทรัพยากรธรรมชาติมิใช่ทรัพย์สินของกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้นค่าใช้จ่ายที่กระทรวงสาธารณสุขได้ดำเนินการไป กระทรวงสาธารณสุขจึงไม่อาจเรียกค่าเสียหายได้เพราะมิใช่ผู้ถูกกระทำละเมิด⁸

แต่ภายหลังจากที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.บ.บัญญัติในมาตรา 97 ได้ระบุว่า ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องจ่ายให้กับรัฐ แม้ว่าจะไม่ได้ระบุเป็นการเฉพาะเจาะจงว่าหน่วยงานใด แต่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายคงต้องจ่ายให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแลคุ้มครองหรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินที่ถูกทำให้เสียหาย

สำหรับการให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการฟ้องคดีกับผู้ก่อความเสียหายในทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน มีประเด็นที่ควรพิจารณา 2 ประเด็น คือ

ประการแรก ไม่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐได้มีการใช้สิทธิตามมาตรา 97 เพื่อเรียกร้องให้ผู้ก่อความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินเกิดขึ้นบ่อยครั้ง แม้ว่าจะเป็นข่าวคราวที่ครึกโครมเช่นกรณีการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานแร่สุล่าวัยคลิตี้ที่จังหวัดกาญจนบุรี ทำให้เกิดแร่ตะกั่วจำนวนมากกับสารเคมีอื่น ๆ ตกค้างในลำห้วย แต่การดำเนินการแก้ไขที่เกิดขึ้นโดยกรมควบคุม

⁸ จิตติ เจริญน้ำ, บันทึกทองท้ายข้อหาหรือของสำนักงานอัยการสูงสุด เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2536) หน้า 506-510

มลพิษ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรธรณีและกรมอนามัย ได้มีมติให้โรงแต่งแร่จัดหาแผนชุดลอกและพื้นปูลำห้วย เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2541⁹ โดยที่มีได้ดำเนินการที่จะเรียกร้องความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายไปอย่างมากไม่ว่าจะเป็นคุณภาพน้ำหรือปลาที่ปนเปื้อนมลพิษ

ประการที่สอง การกำหนดให้เฉพาะหน่วยงานรัฐมีสิทธิในการฟ้องคดีกรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้เกิดปัญหาว่าในความเป็นจริงความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็มีผลกระทบวิถีชีวิตและการทำมาหากินของประชาชนในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว การกำหนดให้เฉพาะหน่วยงานรัฐเท่านั้นที่ถือเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจฟ้องร้องจากผู้ก่อความเสียหายส่วนประชาชนที่ได้รับผลกระทบก็ไม่สามารถใช้สิทธิได้ตามมาตรา 97¹⁰ ซึ่งก็จะเกิดปัญหาที่ติดตามมาว่า หากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่ดำเนินการฟ้องร้องในความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ประชาชนก็จะไม่สามารถดำเนินการในส่วนนี้ได้แต่อย่างใด

1.2.3 ข้อสังเกตต่อการจัดโครงสร้างองค์กรรัฐ

วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 คือ การจัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับหน่วยงานของรัฐ ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ให้เกิดการประสานงานและร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาในส่วนที่กล่าวมาเมื่อพิจารณาถึงกระบวนการหรือกลไกในการจัดการกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม จะพบว่าหน่วยงานของรัฐมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้าน

⁹ http://www.greenworld.on.th/1_gwm_a_5.htm

¹⁰ ปัญจพร โกลกลิตวงศ์, ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541, หน้า 103

กระบวนการก่อนและภายหลังจากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ การดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหายจากเหตุมลพิษ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐกลับมิได้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินการบางอย่างที่หน่วยงานรัฐได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายกลับมิได้มีการนำไปบังคับใช้อย่างจริงจัง ซึ่งส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการจัดโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่หนดไว้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้จัดตั้งองค์กรขึ้นมาเฉพาะเพื่อทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ มี 3 องค์กรสำคัญคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม

โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมีบทบาทในระดับนโยบายทั้งการวางแผน ให้ความเห็นชอบต่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำกับดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม สำหรับคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีหน้าที่ในการช่วยเหลือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในเรื่องของการป้องกันและแก้ไขอันตรายจากมลพิษ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การช่วยเหลือและแนะนำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในการป้องกันแก้ไขมลพิษ ส่วนคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่หลักในการจัดสรรเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อกิจการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

สำหรับหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้น มีประเด็นที่น่าสังเกตดังต่อไปนี้

- คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของการจัดองค์กรแล้ว คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติถือเป็นองค์กรสูงสุดด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านการวางกรอบนโยบายและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้มีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการไว้ในมาตรา 12 ประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือ ข้าราชการการเมือง ได้แก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำนวน 11 คน ข้าราชการประจำ 4 คน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 8 คน ในด้านหนึ่งแม้องค์ประกอบของคณะกรรมการจะประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย เฉพาะอย่างยิ่งการมีรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งรวมเป็นกรรมการอยู่ด้วย ย่อมมีผลทำให้มติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้รับการปฏิบัติจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

แต่ทั้งนี้ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการในลักษณะเช่นนี้ ทำให้เกิดความไม่มั่นใจในการทำงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจตกอยู่ภายใต้นโยบายและความเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล โดยที่ไม่ได้วางอยู่บนพื้นฐานของการให้ความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง เช่น หากเกิดข้อขัดแย้งระหว่างนโยบายการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมกับการดำเนินนโยบายเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม หากรัฐบาลมีความเห็นสนับสนุนต่อการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมก็จะทำให้ยากที่คณะกรรมการจะแสดงบทบาทไปในทิศทางอื่น เนื่องจากนายกรัฐมนตรีก็เป็นประธานกรรมการอยู่

สำหรับการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ แม้จะมีการกำหนดจำนวนไว้ไม่เกิน 8 คน แต่ก็ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจะมาจากที่ใดและอาศัยกระบวนการเช่นใด เพราะกฎหมายเพียงกำหนดว่าผู้ทรงคุณวุฒิให้แต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและ

รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น รัฐบาลจึงอาจตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่มีแนวความคิดไปในทิศทางเดียวกันกับรัฐบาลมาร่วมเป็นกรรมการก็ได้

นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาที่สำคัญในเชิงโครงสร้างของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็คือ แม้ว่าคณะกรรมการชุดนี้มีฐานะเป็นองค์กรสูงสุดของหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม แต่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็มิได้มีอำนาจเหนือหน่วยงานราชการอื่น ดังเมื่อปรากฏการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ ก็ไม่สามารถสั่งการโดยตรงไปยังหน่วยงานนั้น ๆ ให้ทำการแก้ไข แต่มาตรา 13 (10) กำหนดให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไป นอกจากนี้บทบาทของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังต้องกำหนดมาตรการเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงมีบทบาทขององค์กรประสานงานและสร้างความร่วมมือระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ มากกว่าเป็นองค์กรบังคับบัญชาสูงสุด ความเข้มแข็งในการปฏิบัติงานขององค์กรจึงขึ้นอยู่กับความสนใจของข้าราชการการเมืองเป็นสำคัญ

- **คณะกรรมการควบคุมมลพิษและคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม**
หน่วยงานทั้งสองมีบทบาทที่สำคัญในระดับปฏิบัติงานตามของคณะกรรมการจึงขึ้นอยู่กับทำให้ความสนใจของข้าราชการการเมืองมากกว่า

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม บทบาทของหน่วยงานเป็นกลไกในการช่วยเหลือและสนับสนุนคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ องค์ประกอบของบุคลากรในองค์กรจึงประกอบไปด้วยข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ การทำงานขององค์กรทั้งสองจึงอยู่ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาลและพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังเช่น คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการจัดสรรเงินทุน

แก่โครงการต่าง ๆ ก็จะมุ่งเน้นให้เงินทุนแก่โครงการบำบัดของเสียและมลพิษเป็นหลัก อันเป็นอำนาจที่กฎหมายได้กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ยังกำหนดให้นำเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมมาเป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม แม้ว่ากรณีนี้กฎหมายจะกำหนดให้สามารถกระทำได้แก่กิจการที่ระบุไว้อย่างกว้าง ๆ ตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร แต่กรณีนี้การจัดสรรเงินทูลดงกล่าวก็คงยากที่จะเกิดขึ้นกับโครงการที่มีความขัดแย้งกับแนวนโยบายของรัฐบาล

บทที่ 2

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะมีบทบัญญัติจำนวนไม่น้อยที่นำหลักการใหม่ๆ มารับรองไว้ จนในระยะแรกได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาค่อนข้างก้าวหน้ากว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฉบับอื่น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก จนกระทั่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ยังมีหลักการและเนื้อหาที่แตกต่าง

ในบทนี้จึงจะได้ชี้ให้เห็นถึงหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และจะวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมว่ามีความสอดคล้องกับหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ หรือจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงอย่างไรบ้าง

2.1 หลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วมแตกต่างไปจากแนวทางการจัดการแบบรัฐนิยมที่เป็นแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งดำเนินมาในระบบกฎหมายของไทย นับตั้งแต่การก่อตั้งของประเทศไทยขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 สืบเนื่องต่อมาจนกระทั่ง พ.ศ. 2540 จึงได้ปรากฏความความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญขึ้น

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการคือ

ประการแรก เปิดโอกาสให้บุคคลและองค์กรมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง โดยในรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บุคคลและองค์กรในลักษณะต่าง ๆ สามารถมีสิทธิได้ ดังนี้

ก. บุคคล บุคคลมีสิทธิร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 56 มีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 59

ข. ชุมชน ชุมชนท้องถิ่นทั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์ฟื้นฟูหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามมาตรา 46

ค. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่และกรณีนอกพื้นที่กรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ ตามมาตรา 290

ง. องค์การอิสระ ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบและให้องค์กรอิสระทางด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นก่อนการดำเนินการดังกล่าว โดยองค์การอิสระจะประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 วรรค 2

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมของบุคคลและองค์กรในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถกระทำได้ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

ก. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ในความครอบครองของหน่วยงานราชการตามมาตรา 58 และสิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานราชการก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอันใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น ตามมาตรา 59

ข. สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในลักษณะของชุมชนท้องถิ่นตามมาตรา 46 และการร่วมกับรัฐตามมาตรา 56 และโดยฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 290

ค. สิทธิในการฟ้ององค์กรของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อได้รับผิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 62

จากการพิจารณาถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะพบว่าได้มีบทบัญญัติที่กำหนดแนวทางของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบเน้นการมีส่วนร่วมโดยให้สิทธิแก่บุคคลและองค์กรในลักษณะต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมก็ปรากฏในหลายในหลายระดับ นับตั้งแต่สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการจัดการ การฟ้ององค์กรของรัฐ ซึ่งนับได้ว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ในหมวด 5 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐมาตรา 79 ก็ได้กำหนดบทบาทของรัฐไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน” บทบัญญัติในมาตรานี้เน้นเป็นการย้ำให้เห็นถึงบทบาทและแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนแนวทางการจัดการแบบมีส่วนร่วม

2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

หากวิเคราะห์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการจัดการทรัพยากรที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทั้งในด้านของลักษณะของผู้ที่มีส่วนร่วมและระดับของการมีส่วนร่วม สามารถที่จะพิจารณาได้ดังนี้

ลักษณะของผู้ที่มีส่วนร่วม รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในตั้งแต่ระดับของบุคคล ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้บัญญัติรับรองสิทธิไว้เฉพาะบุคคลเท่านั้นและเป็นสิทธิในการรับรู้ข้อมูลของโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ขณะที่ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเอาไว้อย่างชัดเจนไว้แต่อย่างใด

ในส่วนของชุมชน สามารถกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีการบัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้แต่อย่างใด เนื่องจากแนวความคิดเรื่องสิทธิชุมชนเป็นแนวความคิดที่ค่อนข้างใหม่ และเพิ่มได้รับการยอมรับอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นภายหลังจากที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ใช้บังคับแล้ว

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการท้องถิ่นให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบาทขององค์กรต่างๆที่ถูกกำหนดหน้าที่โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทค่อนข้างน้อย โดยที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงมีอำนาจหน้าที่หลักในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น แผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับชาติเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (ก่อนมีการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545) ขณะที่แผนการจัด

การทรัพยากรระดับจังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือในส่วนของการประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างจำกัดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยในส่วนที่มีอยู่ก็เป็นไปในด้านการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียหรือของเสียในท้องถิ่นนั้นๆ หรือเป็นบทบาทขององค์กรในระดับปฏิบัติงาน จึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ให้บทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากแต่อย่างใด

ส่วนองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มืองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมในการให้ความเห็นต่อการศึกษาและประเมินผลกระทบของโครงการต่าง ๆ การให้กำหนดให้มืองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นด้วยความคาดหวังว่าจะเป็นองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบต่อการศึกษาและการประเมินผลกระทบของโครงการต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการครอบงำของฝ่ายใด ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวคือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือ ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำและผู้ทรงคุณวุฒิ แม้ว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะประกอบไปด้วยบุคคล 3 ฝ่ายในด้านหนึ่งอาจทำให้มองได้ว่าจะเกิดการถ่วงดุลและมีความคิดเห็นที่หลากหลายในคณะกรรมการอันน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงาน แต่ในทางปฏิบัติจริงการที่มีข้าราชการการเมืองระดับสูงดำรงตำแหน่งร่วมอยู่ด้วยก็อาจมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นหรือการปฏิบัติงานทั้งของข้าราชการประจำและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลหรือข้าราชการการเมือง

ความแตกต่างประการหนึ่งที่น่าจะทำให้มองได้ว่าในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีเนื้อหาที่ก้าวหน้าทัดเทียมกับรัฐธรรมนูญคือการรับรองสิทธิขององค์กรเอกชนไว้อย่างชัดเจนในหลายด้าน ทั้งในด้านการเป็นอาสาสมัคร การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แต่เมื่อพิจารณาเงื่อนไขและคุณสมบัติขององค์กรเอกชนที่จะสามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ก็เป็นไปได้ อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นบทบาทขององค์กรเอกชนในโครงการที่มีความคิดเห็นแตกต่างไปจากหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลก็ยิ่งยากต่อการเข้าถึงสิทธิที่ได้กำหนดไว้บทบาทขององค์กรเอกชนจึงจำกัดไว้ในโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นการช่วยเหลือหน่วยงานรัฐ หรือเป็นโครงการที่รัฐเห็นชอบด้วยเท่านั้นเป็นหลัก

ระดับการมีส่วนร่วม รัฐธรรมนูญได้กำหนดระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน 3 ระดับ คือ ประการแรก การรับรู้ข้อมูลข่าวสารคำชี้แจงของหน่วยงานรัฐ ประการที่สอง การมีส่วนร่วมในระดับของการตัดสินใจ และประการสุดท้าย การดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหายให้รับผิดจากการกระทำของตน

หากพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะพบว่าระดับของการมีส่วนร่วมในกฎหมายฉบับนี้มีอยู่อย่างจำกัด เฉพาะในส่วน of สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่สิทธิดังกล่าวก็ไม่ได้มีความชัดเจนเนื่องจากกฎหมายใช้คำว่า “อาจมีสิทธิ” และยังจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง คือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

สำหรับสิทธิในการดำเนินคดีกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งในส่วนของผู้ที่รัฐหรือเอกชน บทบัญญัติส่วนนี้ได้นำหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดมาบังคับทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องพิสูจน์เรื่องความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำ ในกรณีเกิดเหตุมลพิษแพร่กระจายก็จริง แต่การดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหายก็ยังคงต้องเป็นไปภายใต้กฎหมายอื่น คือกฎหมายลักษณะละเมิด พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งยังคงมีข้อจำกัดและอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินการเพื่อให้เกิดการเยียวยาความเสียหายไม่สามารถเป็นไปได้อย่างง่ายเนื่องจากลักษณะเฉพาะของคดีสิ่งแวดล้อม การนำหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดมาใช้บังคับจึงยังไม่เป็นการเพียงพอต่อการทำให้เกิดการใช้สิทธิผ่านกระบวนการยุติธรรมเพื่อเรียกร้องให้เกิดการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

ประเด็นที่มีความแตกต่างอย่างสำคัญในระดับของการมีส่วนร่วมคือ รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในระดับของการตัดสินใจในการจัดการการใช้ประโยชน์ และการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในลักษณะของชุมชนหรือเป็นการร่วมกับรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในระดับของการมีอำนาจตัดสินใจเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ เนื่องจากในหลายครั้งที่ผ่านมามีการดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐเป็นจำนวนมากเกิดขึ้นโดยการตัดสินใจบนพื้นฐานมุมมองของทางเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายเดียว ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง อำนาจในการตัดสินใจของฝ่ายต่าง ๆ นอกเหนือจากด้านหน่วยงานรัฐจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการช่วยลดความขัดแย้งในการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ไม่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ หากจะมีอยู่ก็ได้เป็นการบัญญัติรับรองไว้โดยตรงแต่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำ EIA ที่ได้กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการศึกษา แต่ทั้งนี้ก็ยังเป็นในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่ได้ให้อำนาจในการมีส่วนร่วมตัดสินใจแต่ประการใด

บทที่ 3

กรณีศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย กับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในบทนี้จะเป็นการศึกษากรณีเฉพาะของกิจกรรมหรือโครงการบางโครงการที่อาจมีผลหรือมีผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้ว เพื่อที่จะประเมินว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะสามารถเป็นเครื่องมือในการปกป้องและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

โดยทั้งนี้จะพิจารณากรณีศึกษาใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ เป็นโครงการที่กำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการอนุมัติและยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรม และลักษณะที่สอง เป็นโครงการหรือกิจการที่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและรวมถึงชีวิต ชุมชนได้เกิดขึ้นแล้ว เพื่อประเมินว่าทั้งก่อนดำเนินการและภายหลังจากที่ก่อให้เกิดผลกระทบแล้ว กฎหมายฉบับนี้จะมีส่วนอย่างไร

3.1 โครงการที่ยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ

3.1.1 โครงการเหมืองถ่านหินลิกไนต์เวียงแหง¹

ก. ความเป็นมาของโครงการ

โครงการพัฒนาเหมืองถ่านหิน (ลิกไนต์) เวียงแหง สืบเนื่องมาจากปัญหา

¹ www.wianghaeng.org

มลพิษในเมืองแม่เมาะ จังหวัดลำปาง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้ทำการสำรวจแร่ธรรมชาติที่อำเภอเวียงแหงแล้วมีความเห็นว่าเป็นแร่ที่มีคุณภาพมาก สามารถนำไปผสมกับถ่านหินแม่เมาะได้จะช่วยลดปัญหาด้านมลพิษทางอากาศในพื้นที่

โดย กฟผ. ได้เข้ามาสำรวจแหล่งถ่านหินเวียงแหงครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2526 และสำรวจชั้นรายละเอียดใน พ.ศ. 2530 ร่วมกับกรมทรัพยากรธรณี ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ พ.ศ. 2531 ให้กันพื้นที่แอ่งเวียงแหงให้กับ กฟผ. เพื่อนำมาผลิตกระแสไฟฟ้า ผลการศึกษาพบว่าปริมาณถ่านหินสำรองประมาณ 139 ล้านตัน แต่ความต้องการของตลาดในขณะนั้น (2530-2535) พบว่ายังไม่คุ้มค่าในการลงทุนพัฒนาแหล่งถ่านหินเวียงแหง กฟผ. จึงส่งคืนพื้นที่แหล่งเวียงแหงให้กับกรมทรัพยากรธรณีเพื่อนำไปเปิดประมูล เมื่อ พ.ศ. 2535

ต่อมาในเดือนตุลาคม 2542 กฟผ. เสนอเรื่องเพื่อขอทบทวนจึงได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สพช.) และ กฟผ. ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้ กฟผ. เป็นผู้ดำเนินการขอประทานบัตรพร้อมกับการจัดการบริหารร่วมทุนเพื่อให้สอดคล้องกับการแปรรูป กฟผ.

ต่อมา 25 กันยายน พ.ศ. 2544 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) ได้อนุมัติให้ กฟผ. เข้าไปใช้พื้นที่โดยไม่ต้องมีการประมูล โดยมีเงื่อนไขกำหนดให้ กฟผ. จัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในการพัฒนาแหล่งถ่านหินเวียงแหง หากรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเรียบร้อย จึงให้ กฟผ. นำเสนอเรื่องคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง

ข. ที่ตั้งและลักษณะของโครงการ

โครงการเหมืองถ่านหินเวียงแหง อยู่ห่างจากอำเภอเวียงแหงไปทางทิศเหนือประมาณ 7 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 9 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 8 หมู่บ้านในเขตพื้นที่ 3 ตำบล พื้นที่ของโครงการบางส่วนอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ บางส่วนอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติป่าเชียงดาวและป่าลุ่มแม่น้ำฝาง

การดำเนินการทำเหมืองถ่านหินเวียงแหงจะใช้วิธีทำแบบเหมืองเปิด โดยการขุดเปิดเปลือกดินแล้วขนไปยังที่ทิ้งดินที่กำหนดไว้ แล้วจึงขุดถ่านหินไปใช้ประโยชน์ ทาง กฟผ. ชี้แจงว่าเป็นถ่านหินคุณภาพดีกว่าที่เหมืองแม่เมาะที่จังหวัดลำปาง จากการคำนวณหาจุดคุ้มทุนทางเศรษฐกิจพบว่า มีปริมาณ 14.23 ล้านตัน ใช้เวลาในการผลิตทั้งสิ้นประมาณ 17 ปี โดยปีที่ 1 จะทำการขุดเปลือกดินให้ถึงชั้นถ่านหินและผันน้ำจากห้วยโป่งอ่างไหลผ่านพื้นที่การทำเหมืองทางใต้เข้าสู่ห้วยผักกูดและผันกลับมาในปีที่ 8 ส่วนปีที่ 2 และ 3 จะเริ่มผลิตถ่านหินปีละประมาณ 500,000 เมตริกตัน ควบคู่ไปกับการตักดิน ตั้งแต่ปีที่ 4 เป็นต้นไปจะผลิตถ่านหินปีละ 1 ล้านตัน

ถ่านหินที่ถูกขุดออกจากเวียงแหงจะถูกส่งไปยังโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปางซึ่งอยู่ห่างเป็นระยะทางประมาณ 300 กิโลเมตร

ค. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับโครงการเหมืองแร่เวียงแหง

โครงการเหมืองแร่เวียงแหงเป็นตัวอย่างหนึ่งของการดำเนินโครงการที่จะทำให้เห็นภาพว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมสามารถที่จะบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเพียงใด เฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมายก่อนที่จะเกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น จากการดำเนินโครงการเหมือง

แร่เวียงแหงมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

- สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แม้จะได้กำหนดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน แต่ก็เป็นกำหนดยาวอย่างกว้าง ๆ และยังคงเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เพราะฉะนั้นหน่วยงานของรัฐจึงสามารถเลือกให้ข้อมูลบางด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการสนับสนุนโครงการดังในโครงการเหมืองแร่เวียงแหงเมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ข้อมูลกับประชาชนก็จะเลือกให้ข้อมูลเพียงบางด้านเท่านั้น และในปัจจุบันก็ปรากฏการไม่เชื่อถือในข้อมูลของหน่วยงานรัฐ โครงการเหมืองแร่เวียงแหงก็ได้รับการคัดค้านอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะจากชาวบ้านในพื้นที่ เช่น เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2546 ตัวแทนชาวบ้านได้รวบรวมรายชื่อเพื่อคัดค้านโครงการดังกล่าวยื่นต่อนายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม²

- การจัดทำ EIA ทาง กฟผ. ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบมีหน้าที่ต้องนำเสนอ EIA โดยได้ทำการว่าจ้างมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นผู้จัดทำ EIA และได้มีการจัดระดมความคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2546³ โดยมีนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นผู้รับผิดชอบทำการศึกษา แม้นักวิชาการจะได้ยืนยันถึงการทำงานอย่างตรงไปตรงมาตามหลักทางวิชาการ อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการเป็นผู้ว่าจ้างผู้จัดทำ EIA โดยตรงย่อมทำให้เกิดข้อสงสัยได้ว่าผู้รับจ้างจัดทำ EIA อาจไม่กล้าแสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผย เพราะอาจกระทบถึงการว่าจ้างที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ปัญหาจึงมิใช่ความซื่อสัตย์ส่วนบุคคลของนักวิชาการเท่านั้น หากเป็นคำถามถึงระบบการจ้างทำ EIA ที่ควรต้องได้รับการปรับปรุง

² จุลสาร ปชป ปีที่ 3 ฉบับที่ 30 เดือนพฤษภาคม 2546 หน้า 7

³ www.manager.co.th 7 กุมภาพันธ์ 2546

- บทบาทขององค์กรรัฐด้านอื่น ๆ ขณะที่เกิดความสงสัยและข้อโต้แย้งอย่างกว้างขวางต่อโครงการเหมืองแร่เวียงแหง หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ก็มีทำไปทางสนับสนุนหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง สำหรับโครงการนี้จากข้อเท็จจริงยังมีการขาดตัวแทนและการมีส่วนร่วมจากพื้นที่โครงการ แต่นายพิสิฐ เกตุผาสุข ผู้ว่าราชการ จ. เชียงใหม่ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานโครงการพัฒนาเหมืองแร่ถ่านหินเวียงแหง 3 ชุดด้วยกัน ซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสวัสดิการสังคม คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์โครงการพัฒนาเหมืองถ่านหินเวียงแหง

หน่วยงานที่ถูกตั้งขึ้นนี้ก็เพื่อทำการชี้แจงข้อมูลและประชาสัมพันธ์โครงการให้เพิ่มมากขึ้น โดยที่ไม่ได้ตระหนักถึงความขัดแย้งพื้นฐานอันเนื่องมาจากการไม่ต้องการโครงการเหมืองแร่ถ่านหิน การกระทำเช่นนี้มีแต่ทำให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงเพิ่มมากขึ้น ดังปรากฏว่าชาวบ้านในพื้นที่ไม่พอใจการกระทำดังกล่าวได้มีการยื่นหนังสือเพื่อใหยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวทั้งหมดเนื่องจากการเป็นการกระทำที่ไม่เป็นกลาง⁴

3.1.2 กรณีโครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี

ก. ความเป็นมาของเหตุการณ์

เหมืองแร่โพแทชเป็นสิ่งที่ได้รับการพูดถึงมาเป็นเวลานานจนกระทั่งได้มีการสำรวจในระหว่างเดือน พฤษภาคม ถึงเดือนสิงหาคม 2524 กรมทรัพยากรธรณีได้เจาะพบว่าเขตอำเภอเมือง และกิ่งอำเภอประจักษ์ศิลปาคม จ. อุดรธานี มีจำนวนแร่โพแทชที่สำคัญคือ แร่ซิลไวท์ ปนอยู่กับเกลือหินแร่ที่เจาะพบ 2 ชนิดนี้

⁴ จุลสาร ปขป ปีที่ 3 ฉบับที่ 32 กรกฎาคม 2546 หน้า 9

เรียกว่า ซิลวิไนท์ซึ่งมากพอที่จะลงทุนทำเหมืองเพื่ออุตสาหกรรมได้เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักแต่ยังคงไม่มีแหล่งผลิตแม่ปุ๋ยคุณภาพดีเพื่อใช้เพิ่มผลผลิตและยังคงต้องนำเข้าปุ๋ยจากต่างประเทศคิดเป็นเงินกว่า 2,000 ล้านบาท จึงคาดว่าในการทำโครงการเหมืองแร่โพแทชนี้จะช่วยลดความเสี่ยงในเรื่องความผันผวนจากสภาวะปุ๋ยในตลาดโลกและสามารถตอบสนองความต้องการใช้ปุ๋ยของเกษตรกรได้อย่างเพียงพอ

เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2527 บริษัท ไทยอะกริกโก โปแตช จำกัด ได้ลงนามทำสัญญาร่วมกับรัฐบาลโดยกระทรวงอุตสาหกรรมในการดำเนินการสำรวจแร่โพแทช โดยเป็นการลงทุนร่วมระหว่างรัฐบาล เอกชนไทยและบริษัทต่างชาติ ต่อมาบริษัท เอเชียแปซิฟิก คอร์ปอเรชั่น (APPC) ได้เข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่เมื่อ พ.ศ. 2537 บริษัทได้ยื่นขอใช้สิทธิในการสำรวจ ต่อมากระทรวงอุตสาหกรรมออกอาญาบัตรพิเศษแบบสิทธิผูกขาดแก่บริษัท จำนวน 53 แปลง อายุ 3 ปีแต่บริษัทยื่นขอลดลงเหลือ 12 แปลงเนื้อที่ 120,000 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่อำเภอเมืองอุดรธานีและกิ่งอำเภอประจักษ์ศิลปาคม ระหว่างนั้นบริษัทได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2543

สำหรับสัดส่วนการถือหุ้นในโครงการนี้เดิมรัฐบาลไทยและบริษัทเอกชนไทยถือหุ้นรวม 50 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนหุ้นทั้งหมด (บริษัทศรีกรุงพัฒนา 40 % และกระทรวงการคลัง 10 %) ต่อมาบริษัทศรีกรุงพัฒนาได้โอนหุ้นให้บริษัท APPC และเหลือหุ้นอยู่เพียง 15 เปอร์เซ็นต์ ทำให้สัดส่วนการถือหุ้นของไทยเหลืออยู่เพียง 25 เปอร์เซ็นต์

ในการทำสัญญาระหว่างกระทรวงอุตสาหกรรมโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2527 ได้ให้สิทธิผูกขาดแก่บริษัทที่ได้รับสัมปทานอย่างมาก โดยสรุปมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. เดิมสัญญากำหนดให้การมีส่วนร่วมของคนไทยตลอดจนอายุสัญญานี้ รัฐบาลไทยและ/หรือคนไทยจะต้องเป็นเจ้าของ และ/หรือควบคุมอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของหุ้นของบริษัทที่มีอยู่และบริษัทรับรองการขาย การโอน การจำหน่ายหุ้นซึ่งเป็นไปในลักษณะที่รักษาระดับผู้มีส่วนได้เสียในบริษัทให้อยู่ในระดับนี้ แต่การแก้ไขสัญญาใน พ.ศ. 2537 กำหนดให้หุ้นของต่างด้าวมีจำนวนถึง 75 เปอร์เซ็นต์ได้

2. อายุของสัญญาในพื้นที่สำรวจมีระยะเวลา 10 ปี (2536-2546) หลังจากนั้นบริษัทจะได้รับสิทธิผูกขาดในการยื่นขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดิน แต่ละฉบับมีอายุไม่เกิน 25 ปีและให้ต่อประทานบัตรได้แต่ต้องไม่เกิน 25 ปี

3. บริษัทมีสิทธิขยายเขตเหมืองแร่ออกไปเพื่อรวมเอาเขตแหล่งแร่ต่อเนื่องซึ่งอยู่นอกเขตเหมืองแร่ โดยแสดงหลักฐานอันสมควรในแหล่งแร่ที่ขยายออกไปและรัฐบาลต้องพิจารณาออกประทานบัตรให้แก่บริษัททันที

4. สิทธิผูกขาดที่บริษัทได้รับ ได้แก่ 1) รัฐบาลต้องใช้ความพยายามอย่างที่สุดที่จะมิให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐ 2) สิทธิผูกขาดเพียงผู้เดียวในการสำรวจ ประเมินค่า พัฒนา ก่อสร้างและดำเนินกิจการเกี่ยวกับโพแทชภายในเขตสำรวจและเขตเหมืองแร่ 3) นำเข้าเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ สิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ในการประกอบกิจการโดยชาวต่างประเทศ 4) การส่งโพแทชออกนอกราชอาณาจักร 5) การเก็บเงินและส่งเงินออกนอกราชอาณาจักร 6) การรับประกัน การคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ทั้งปวงที่บริษัทและผู้ถือหุ้นของบริษัทได้รับจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน รวมทั้งได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าร้อยละ 75 ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิ 8 ปี ยกเว้นภาษีการค้า

และค่าธรรมเนียมบางชนิด

5. รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของบริษัท การติดต่อหน่วยงานของรัฐ หากบริษัทร้องขอให้งานดำเนินไปอย่างรวดเร็วภายในขอบเขตของกฎหมาย ในกรณีที่บริษัทต้องการใบอนุญาต การจดทะเบียน การอนุมัติ การยกเว้น หรือคำรับรองใดๆ จากหน่วยงานรัฐ รัฐบาลจะให้ความพยายามอย่างที่สุดในการให้ความช่วยเหลือแก่บริษัท

6. รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือตามสมควรเพื่อให้มีการตกลงกับบุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่บริษัทจะขอเช่าหรือซื้อ หากบริษัทไม่สามารถกระทำได้

ข. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับโครงการเหมืองแร่โพแทช

การดำเนินโครงการเหมืองแร่โพแทชที่อุดรธานีนับเป็นตัวอย่างที่ดีอันหนึ่งของความขัดแย้งระหว่างการดำเนินกิจการที่ได้รับความเห็นชอบหรือการสนับสนุนจากทางภาครัฐ กับการไม่เห็นด้วยกับทางภาคประชาชนซึ่งมีความเห็นแตกต่างออกไปเนื่องจากเกรงว่าโครงการจะนำไปสู่ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านฝุ่นละออง น้ำ และดิน ซึ่งจะเป็นปัญหาสำคัญของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ซึ่งก็ได้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านโครงการนี้อย่างกว้างขวาง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีประเด็นที่น่าพิจารณา ดังต่อไปนี้

- การจัดทำ EIA โครงการเหมืองแร่โพแทชเป็นกิจการที่ต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งทางบริษัทก็ได้ว่าจ้างบริษัททีเอ็ม คอนซัลติง แอนเอ็นจิเนียริ่งจำกัด ทำการศึกษาและจัดทำ EIA และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการเมื่อ พ.ศ. 2543 อย่างไรก็ตาม ในภายหลังได้มีการร้องเรียนว่า EIA ที่จัดทำขึ้นมีข้อบกพร่อง คณะทำงานแก้ไขปัญหาล้มเหลวเกี่ยวกับ EIA

ซึ่งมีปริญญานูตาลัย ผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ได้สรุปผลการศึกษา EIA และพบข้อบกพร่องของรายงานฉบับดังกล่าวในหลายประเด็น⁵ เช่น ปัญหาการทรุดตัวของแผ่นดิน ปัญหาน้ำเกลือจากกระบวนการแย่งแร่ปัญหาของเศษหางเกลือที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คณะทำงานยังเห็นว่าสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ได้ทำการพิจารณาเอกสารสำคัญหลายชิ้น ทำให้ไม่สามารถประเมินถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำเหมืองแร่ใต้ดิน ทั้งบนดินและใต้ดินมีลักษณะและความรุนแรงอย่างไร

กรณีนี้การจัดทำ EIA ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งถูกคาดหวังว่าจะเป็นเครื่องมือในการศึกษารวบรวมผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการหรือโครงการต่าง ๆ ก็ไม่อาจเป็นเครื่องมือที่ตรงไปตรงมาได้ ความผิดพลาดส่วนหนึ่งอาจมาจากการขาดความรู้หรือทักษะของผู้จัดทำ แต่อีกส่วนที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือระบบการจัดทำ EIA ที่ยังคงให้เจ้าของโครงการเป็นผู้ว่าจ้างผู้จัดทำ EIA โดยตรง อันเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างรีบด่วน นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้จัดทำ EIA ที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่ากระทำขึ้นโดยมิได้เป็นไปอย่างรอบคอบหรือถูกต้องตามหลักวิชาการหรือมีความไม่เป็นกลางอย่างชัดเจน

- การมีส่วนสนับสนุนในโครงการโดยรัฐบาล โครงการเหมืองแร่โพแทช รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังได้เข้าไปถือหุ้นในโครงการ 10 เปอร์เซ็นต์ เป็นการแสดงออกถึงการให้ความสนับสนุนต่อโครงการนี้อย่างเต็มที่ ดังนั้นการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางด้านสิ่งแวดล้อมก็อาจไม่เกิดขึ้นอย่างตรงไปตรงมา เพราะอาจเป็นการสร้างข้อขัดแย้งโดยตรงกับรัฐบาล ไม่เพียงเท่านั้นรัฐบาลยังผลักดันให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ด้วยการกำหนดให้การเหมืองแร่

⁵ จุลสาร ปขป ปีที่ 4 ฉบับที่ 36 พฤศจิกายน 2546 หน้า 37-38

ที่ดินที่มีความลึกกว่า 100 เมตรไม่จำเป็นต้องได้รับการยินยอมจากเจ้าของที่ดิน ทำให้ในการสนับสนุนโครงการโดยรัฐบาลนั้นมีส่วนสำคัญต่อการทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทางด้านสิ่งแวดล้อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้

3.2 โครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว

3.2.1 กรณีโครงการโรงแต่งแร่ตะกั่วคลิตี้⁶

ก. ความเป็นมาของเหตุการณ์

ในประเทศไทย แหล่งแร่ตะกั่วที่สำคัญนั้นอยู่ทางด้านตะวันตกของจังหวัดกาญจนบุรี บริเวณนี้มีการทำเหมืองตะกั่วสืบเนื่องกันมานานหลายยุคเข้าไปในพื้นที่เขตป่าสงวนที่เตรียมประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติคลองงูปลายทางที่หมู่บ้านกระเหรี่ยงแห่งหนึ่งชื่อหมู่บ้านคลิตี้ 10 กิโลเมตรขึ้นไปจากหมู่บ้านกระเหรี่ยงคลิตี้ล่างมีโรงแต่งแร่ที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในปี 2510 บริษัทตะกั่วคอนเซนเทรตส์ (ประเทศไทย) จำกัด ได้สร้างโรงแต่งแร่ตะกั่วขนาดใหญ่ขึ้นบริเวณหมู่บ้านคลิตี้บน ตำบลนาสวน อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อผลิตตะกั่วคอนเซนเทรตส์ หรือหัวแร่ความเข้มข้นสูงโดยวิธีการลอยแร่ ส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ โดยนำตะกั่วดิบจากเหมืองบ่องามที่อยู่ห่างไป 6 กิโลเมตร โรงแต่งแร่นี้เปิดดำเนินการมากกว่า 20 ปี ซึ่งเป็นเวลายาวนานพอกับที่กระบวนการปล่อยน้ำเสียจากเหมืองแร่ลงสู่ห้วยคลิตี้ที่มีความจำเป็นและสำคัญต่อชีวิตของกระเหรี่ยงเผ่านี้มาหลายชั่วอายุคน

ข. ความเสียหายและผลกระทบ

นับเป็นเวลากว่าสิบปีแล้วที่ทางแร่ตะกั่วความเข้มข้นสูงจากโรงแต่งแร่ถูก

⁶ วันชัย ดันติวิทยพิทักษ์, “ความตายลึกลับของกะเหรี่ยงคลิตี้”, ในสารคดี ปีที่ 18 ฉบับที่ 209 (กรกฎาคม 2545) หน้า 64-85

ปล่อยลงสู่ลำห้วย และเปลี่ยนหมู่บ้านกลางป่าใหญ่ที่แวดล้อมไปด้วยที่เป็นธรรมชาติ อันบริสุทธิ์ให้เป็นหมู่บ้านที่ผืนดินและลำน้ำอาบด้วยสารตะกั่ว ๆ เหล่านี้ไม่เพียงตกลงสู่ลำน้ำยังแทรกซึมเข้าสู่สัตว์น้ำที่เป็นอาหารหลักของชาวบ้าน ปนเปื้อนไปกับน้ำดื่มน้ำใช้กลายเป็นมฤตยูแฝงตัวคร่าชีวิตชาวคลิตี้ลงทีละน้อย

หลังจากที่ชาวบ้านกว่า 30 คนล้มตายลง พบว่าบริเวณใต้โรงแต่งแร่พบว่า มีการปล่อยน้ำเสียลงสู่ลำห้วย พบปริมาณตะกั่วสูงถึง 68,920 มิลลิกรัม/กิโลกรัม ขณะที่ปริมาณตะกั่วใต้ผิวดินที่ปลอดภัย ตามมาตรฐาน คือ ไม่ควรเกิน 100 มิลลิกรัม/กิโลกรัม น้ำเสียจากน้ำยาล้างแร่ น้ำาลอยแร่มีกลิ่นเหม็นรุนแรง รวมทั้งตะกั่วไหลลงสู่ลำห้วยมาเป็นเวลาสิบ ๆ ปีแล้ว อาหารโปรตีนหลักของชาวบ้านก็คือ ปลาในลำห้วย ตั้งแต่ปี 2537 ชาวบ้านเริ่มล้มเจ็บป่วยอาการคล้าย ๆ กัน คือปวดหัว ปวดข้อ ท้องร่วง ตัวบวม ในที่สุดก็ตายไปโดยไม่รู้ว่ามาจากสาเหตุอะไร

การเสียชีวิตและการเจ็บป่วยส่วนใหญ่อยู่ในช่วงปี 2536-2539 อันเป็นช่วงเดียวกับที่โรงแต่งแร่เร่งเครื่องจักรทำงานอย่างหนักและปล่อยน้ำเสียลงสู่ลำห้วยมีสีเหลือง ส่องกลิ่นเหม็นเน่าอย่างรุนแรง ตะกั่วบางส่วนเคลือบเซลล์ประสาทและสมอง ก่อให้เกิดอาการของโรคพิษตะกั่วเรื้อรัง โรคพิษตะกั่วไม่ว่าจะเป็นอาการ บวม ปวดตามข้อ ปวดท้องรวมถึงอาการที่เด็ก ๆ ที่นี้มีพัฒนาการทางสมองช้า บางคนมีอาการปัญญาอ่อน ผู้ใหญ่เริ่มมีอาการมองเห็นจนในที่สุดก็ปรากฏว่าตาบอด และพบว่าสารตะกั่วในเลือดสูงมากทุกครั้งที่มีการตรวจเลือดชาวบ้าน

ทั้งนี้ยังพบว่ารายจ่ายของชาวคลิตี้สูงขึ้นมากในปี 2544 เนื่องจากไม่สามารถใช้น้ำดื่มกินหรืออาหารจากลำห้วยคลิตี้ต่อไป ชาวคลิตี้บางครอบครัวที่ไม่มีเงินก็จำต้องกินใช้น้ำและอาหารหลักจากลำห้วยอยู่ต่อไปทำให้เด็ก ๆ ที่เกิดมาพิการหรือสมองเติบโตช้ากว่าปกติมาก และผู้ใหญ่ก็ล้มตาย

ค. การดำเนินการของภาครัฐ

- 22 เมษายน 2541 เมื่อโรงแต่งแร่คลิตี้ถูกระบุว่าเป็นต้นเหตุของน้ำเสียปนเปื้อนสารตะกั่ว กรมทรัพยากรธรณีสั่งปิดชั่วคราว ปรับ 2,000 บาท โรงแต่งแร่ดังกล่าวถูกปิดถึงปัจจุบันแต่ไม่มีการขนย้ายกองแร่ออกจากพื้นที่ สารตะกั่วยังคงถูกชะล้างลงสู่ลำห้วย

- 24 เมษายน 2541 กรมอนามัยลงพื้นที่ตรวจคุณภาพน้ำห้วยคลิตี้ล่าง ครั้งที่ 1 พบสารตะกั่วเกินมาตรฐานในน้ำและปลา

- 27 เมษายน 2541 กรมมลพิษลงพื้นที่ตรวจคุณภาพน้ำพบตะกั่วเกินมาตรฐานทั้งในน้ำและในตะกอนดิน

- 26 มิถุนายน 2541 คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก มีมติให้ยกเลิกกิจการเหมืองแร่ทั้งหมดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร และสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในฐานะเลขานุการ ได้แจ้งมตินี้ให้แก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแต่ยังไม่มีการดำเนินการถึงปัจจุบัน

- 8-9 กุมภาพันธ์ 2542 กรมอนามัยลงพื้นที่ตรวจสอบสุขภาพชาวบ้านคลิตี้ล่าง มีการเจาะเลือดเพื่อตรวจหาระดับตะกั่วในเลือดซึ่งพบว่ามีค่าสูงและชาวบ้านหลายคนเจ็บป่วยโดยมีอาการสัมพันธ์กับโรคสารตะกั่ว

- 29 มิถุนายน 2542 ที่ประชุมทำงานเพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการสะสมสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ มีมติเร่งศึกษาพื้นที่ฝั่งกลบ กลุ่มองค์กรเอกชนและเจ้าหน้าที่กรมควบคุมมลพิษลงพื้นที่ตรวจสอบ และพบว่าการดำเนินการฝั่งกลบไม่เป็นไปตามแผนการฟื้นฟู คือเป็นเพียงการขุดลอกตะกอนทิ้งบนริมตลิ่งเท่านั้น ไม่มีการฝั่งกลบตามหลักวิชาการที่ถูกต้อง

- 8-10 มีนาคม 2543 หน่วยแพทย์เคลื่อนที่ของกระทรวงสาธารณสุขทำการตรวจเลือดชาวบ้านคลิตี้ล่างพบว่าปริมาณสารตะกั่วในเลือดไม่ลดลง กลับเพิ่มสูงขึ้น

- 3 ตุลาคม 2543 ใบอนุญาตแต่งแร่เลขที่ 2/2537 หมดอายุหน่วยงานรัฐ ไม่ดำเนินการให้มีการเคลื่อนย้ายโรงแต่งแร่และอุปกรณ์ทำเหมืองออกจากพื้นที่

- 6 ตุลาคม 2543-31 มกราคม 2544 กรมการแพทย์ตรวจหาระดับ สารพิษในเลือดและให้ยาขับตะกั่วแก่เด็กในหมู่บ้านคลิตี้ล่างประมาณ 30 ราย แพทย์ ไม่แจ้งผลการตรวจเลือดแก่ชาวบ้านและส่วนใหญ่เด็กมีอาการแพ้ยาและไม่สามารถ รับประทานยาต่อไปได้ แต่ไม่มีการดำเนินการแก้ไข และพบว่ายังไม่มี การให้ยาลด สารตะกั่วแก่ผู้ใหญ่ และมีหลายรายปรากฏอาการสัมพันธ์กับพิษสารตะกั่วแต่ไม่มี การวินิจฉัยจากกรมการแพทย์ เครือข่ายแก้พิษสารตะกั่วได้ทำหนังสือถึงรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงสาธารณสุข เพื่อขอทราบผลการตรวจเลือดแต่ไม่ปรากฏจน ปัจจุบัน

- 10 มกราคม 2545 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดย นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานมีหนังสือถึง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ให้มีการรื้อถอนยกเลิกเหมืองแร่ทั้งหมดโดยรอบเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร และขอให้ตรวจสอบการทำผิดกฎหมายของเหมืองแร่แคมไค้

ทั้งนี้กรมควบคุมมลพิษยังได้ตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดแนวทางแก้ไข ปัญหาการสะสมสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ แนวทางหนึ่ง คือ การทำเขื่อนดักตะกอน โดยนำหินมาถมขวางลำห้วยเพื่อให้ระดับน้ำหน้าเขื่อนสูงขึ้น น้ำจะไหลช้าลงและ ทำให้ตะกั่วตกตะกอนหน้าเขื่อน จากนั้นก็ทำการขุดลอกตะกอนตะกั่วออกไปโดย จะเสนอให้โรงแต่งแร่รับผิดชอบ

ง. ภาคเอกชน

- 19 เมษายน 2541 ชาวบ้านคลิตี้เขียนจดหมายร้องทุกข์ถึงอธิบดีกรม ควบคุมมลพิษ กรมควบคุมมลพิษก็ส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบพบสารตะกั่วเกิน

มาตรฐานหลายร้อยเท่า

- ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2547) ได้มีความพยายามที่จะดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยอาศัยกระบวนการยุติธรรม

จ. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับการณี โรงแต่งแร่ตะกั่วคลิตี้

กรณีโรงแต่งแร่ตะกั่วคลิตี้เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับเหตุการณ์ที่ได้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษขึ้นแล้ว แม้โรงแต่งแร่ตะกั่วคลิตี้จะเปิดดำเนินการมาก่อนที่กฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับ แต่ผลกระทบจากการดำเนินกิจการได้เกิดขึ้นภายหลังจากที่กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับใน พ.ศ. 2535 กลไกและกระบวนการต่าง ๆ จึงสามารถนำมาใช้ได้ แต่ในทางปฏิบัติจริงกลไกหลาย ๆ ประการที่ถูกกำหนดไว้เป็นมาตรการเยียวยาและแก้ไขความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษก็ไม่ได้ถูกนำมาบังคับใช้ดังนี้

- การประกาศเขตควบคุมมลพิษ ในพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษและมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือมีผลกระทบเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมมีอำนาจประกาศให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ กรณีพื้นที่ห้วยคลิตี้ซึ่งได้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษอย่างรุนแรงจนมีการตายของผู้คนจำนวนมากเกิดขึ้นอย่างผิดปกติ แต่ก็มิได้มีการประกาศให้เป็นพื้นที่เขตควบคุมมลพิษแต่อย่างใด จึงไม่มีมาตรการจากทางภาครัฐในการดำเนินการเพื่อควบคุมหรือแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ

- การดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหาย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและ

รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 96 ให้อำนาจหน่วยงานรัฐในการดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหายในเหตุมลพิษ ต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐและค่าใช้จ่ายที่รัฐได้ดำเนินการไปในการขจัดมลพิษ แต่การดำเนินคดีกับเอกชนผู้ก่อความเสียหายในเหตุมลพิษ ไม่ค่อยปรากฏให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินคดีเพื่อให้เกิดการชดใช้ความเสียหายดังกล่าว หรือในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ มาตรา 97 ก็ให้อำนาจหน่วยงานรัฐไว้เช่นเดียวกันในการเรียกร้องกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหายก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน

- การดำเนินการจากประชาชนหรือองค์กรเอกชน แม้ว่ากรณีนี้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากแร่ตะกั่วในลำห้วยจะสามารถที่จะดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษได้ แต่กระบวนการฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกร้องให้เกิดการชดใช้ค่าเสียหายตามกฎหมายลักษณะละเมิดในปัจจุบัน ก็มีความยากลำบากในการพิสูจน์ถึงการกระทำของผู้ก่อมลพิษเนื่องจากยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักการของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นต้องพิสูจน์” อันเป็นหลักกฎหมายที่เป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการดำเนินคดีอันเกิดจากเหตุมลพิษ แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะได้นำหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดมาใช้บังคับ ซึ่งจะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อเหตุแพร่กระจายมลพิษก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดียังคงมีภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ถึงแหล่งที่มาของมลพิษ และรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างการแพร่กระจายและผลที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายว่าเป็นผลมาจากเหตุแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นประเด็นที่มีความยากลำบากไม่น้อย

บทที่ 4

ระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

4.1 ระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศเยอรมัน¹

เยอรมันเป็นประเทศหนึ่งที่สามารถกล่าวได้ว่ามีความพยายามในการพัฒนาระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่น่าสนใจเป็นอย่างมาก เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในช่วงระยะเวลากว่า 3 ทศวรรษ การเปลี่ยนแปลงและความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นในเยอรมันจึงเป็นบทเรียนและประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการจะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ในการพิจารณากฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมันสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงสำคัญด้วยกัน

ก. กฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบเฉพาะส่วน

กฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศเยอรมันมีจุดเริ่มต้นเช่นเดียวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของหลายประเทศ โดยจะมีการแบ่งกฎหมายต่าง ๆ ออกจากกันตามลักษณะทางกายภาพของสิ่งแวดล้อม เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมควันพิษ การรักษาคุณภาพน้ำหรือบทบัญญัติเพื่อการคุ้มครองพืชและสัตว์ที่หายาก เป็นต้น โครงสร้างกฎหมายแต่ละฉบับจำกัดตัวเองในการวางกฎเกณฑ์เฉพาะในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองโดยไม่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันกับกฎหมายอื่น ๆ

¹ เนื้อหาของส่วนนี้หากมิได้มีการอ้างอิงไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จะเป็นการสรุปจากบทความของ Prof. Dr. Hans D. Jarass, "วิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันจากกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องสู่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม". (แปลโดยบุญศรี มีวงษ์โชโษะ) วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2543) และปีที่ 31 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2544)

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ทศวรรษ 60 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายและบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ โดยเฉพาะในทศวรรษ 70 มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการควบคุมสิ่งรบกวนต่าง ๆ ขยะ ป่าไม้ สารเคมี แต่กฎหมายเหล่านี้ก็ยังคงมีลักษณะของการคุ้มครองแบบแบ่งส่วนคุ้มครองดังที่เคยเป็นมา

กฎหมายสำคัญมีดังต่อไปนี้

- กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสิ่งรบกวนต่าง ๆ สารสำคัญของกฎหมายนี้คือการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการที่จะต้องขออนุญาตสำหรับเครื่องจักรอุปกรณ์ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายได้ โดยต้องพิสูจน์ได้ว่ามีความปลอดภัยและเครื่องจักรต้องไม่คุกคามความปลอดภัยของเพื่อนบ้านและต่อส่วนรวม และเครื่องจักรอุปกรณ์มีคุณสมบัติสอดคล้องกับเงื่อนไขของกฎหมายอื่น ๆ ไม่เฉพาะกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมสิ่งรบกวนต่าง ๆ เท่านั้น

- กฎหมายเกี่ยวกับน้ำ การวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับน้ำเป็นกฎหมายทั้งระดับมลรัฐและสหพันธรัฐ บทบัญญัติที่สำคัญมากเป็นระดับสหพันธรัฐคือกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ซึ่งมีแนวความคิดเริ่มต้นจากการคุ้มครองแหล่งน้ำจากการถูกระทบโครงการต่าง ๆ และภายหลังได้หันมาให้ความสำคัญกับระบบของการกักน้ำเสียมากขึ้นจนเป็นประเด็นหลักของกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าแหล่งน้ำยังมีความสามารถในการรับน้ำเสียต่อไปได้โดยไม่เกิดปัญหาหรือไม่

- กฎหมายอนุรักษ์ธรรมชาติ ในระยะแรกจะจำกัดอยู่ในเรื่องของการคุ้มครองสัตว์และพืชที่หายาก และการรักษาไว้ซึ่งทัศนียภาพหรือภูมิทัศน์ที่ควรอนุรักษ์เป็นพิเศษ แต่ในปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะสร้างระบบความคุ้มครองเพื่อป้องกันการทำลายทรัพยากรและสภาพธรรมชาติโดยกำหนดให้ต้องหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่จะเป็นผลให้เกิดการทำลายสภาพธรรมชาติและภูมิทัศน์อย่างสุดความ

สามารถ และหากหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ต้องมีการชดเชยหรือทดแทนสิ่งที่ถูกทำลายไป

- กฎหมายว่าด้วยขยะและสิ่งปฏิกูล ในช่วงต้นกฎหมายว่าด้วยขยะของเยอรมันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การกำจัดขยะดำเนินไปตามเกณฑ์ที่ถูกต้อง จึงเป็นการกำหนดระบบการขออนุญาตสำหรับการดำเนินการกำจัดขยะ สถานที่สะสมขยะ การขนส่งขยะ ต่อมาในทศวรรษที่ 80 ขอบเขตของกฎหมายขยายครอบคลุมถึงการหลีกเลี่ยงมิให้เกิดขยะ รวมทั้งการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) ภายหลังได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยภาคทางเศรษฐกิจแบบวงจรและขยะ หลักการของกฎหมายฉบับนี้ไม่เพียงกำหนดหน้าที่ในการหลีกเลี่ยงการสร้างขยะและนำกลับมาใช้ใหม่เท่านั้น หากยังกำหนดเป็นหน้าที่ผู้ผลิตต้องคำนึงถึงการหลีกเลี่ยงมิให้เกิดขยะและการนำกลับมาใช้ใหม่ตั้งแต่ขั้นตอนการประดิษฐ์คิดค้นผลิตภัณฑ์เลย

ข. กฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบพาดขวาง

ปลายทศวรรษที่ 1980 ได้ปรากฏกฎหมายที่เข้ามามีบทบาทในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายที่เกิดขึ้นนี้จะแตกต่างไปจากเดิมคือเป็นกฎหมายที่พาดทับบทบัญญัติที่มีอยู่เดิม หรือเป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่จะแทรกตัวเข้าไปมีผลต่อการใช้อำนาจตามบทบัญญัติที่มีอยู่เดิม ซึ่งกฎหมายในลักษณะดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

- การประเมินผลกระทบที่มีต่อสภาพแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบที่มีต่อสภาพแวดล้อม ตราขึ้นเมื่อ ค.ศ.1990 โดยกำหนดให้มีกระบวนการขึ้นมากับกระบวนการหนึ่งเพื่อประเมินผลกระทบของโรงงานที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบถึงผลกระทบจะต้องดำเนินการในทุกแง่มุมในลักษณะของสหสาขาวิชา เพื่อป้องกันการแก้ปัญหาหนึ่งแต่ไปสร้างปัญหาขึ้นใหม่ การประเมินผลกระทบที่มีต่อสภาพแวดล้อมจึงมิใช่ขั้นตอนที่เป็นเอกเทศ แต่เป็นขั้นตอนที่แทรก

เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการพิจารณาอนุญาตโครงการหรือกิจการต่าง ๆ

- ความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้รับการชดเชยค่าเสียหายน้อยกว่าเดิม กฎหมายเพิ่มหลักความรับผิดชอบต่อการกระทำที่อาจให้เกิดอันตราย ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่ไม่ขึ้นอยู่กับความบกพร่องของการกระทำนั้น ๆ ว่ามีมากหรือน้อย ดังนั้น เมื่อบุคคลใดได้รับความเสียหายทั้งด้านสุขภาพและกรรมสิทธิ์ก็สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหาย เพียงพิสูจน์ว่ามีสิ่งรบกวนจากโรงงานและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอาจเป็นสาเหตุของความเสียหายที่ได้รับได้ ผู้เป็นเจ้าของโรงงานจะต้องชดเชยค่าเสียหายวันแต่จะพิสูจน์ได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าโรงงานหรือเครื่องจักรของตนมิได้เป็นสาเหตุของความเสียหายดังกล่าว

- กฎหมายข้อมูลสิ่งแวดล้อม ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยข้อมูลที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1994 กฎหมายฉบับนี้ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการ โดยครอบคลุมถึงข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการกระทบถึงสิ่งแวดล้อม ไม่ว่ากรณีใดทั้งจากการกระทำของเอกชนและหน่วยงานรัฐ ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ฝ่ายรัฐกำหนดขึ้นมา แม้จะมีข้อยกเว้นบางกรณี เช่น เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลหรือเพื่อให้การดำเนินงานของราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็ยังเป็นที่ยกเถียงกันว่าข้อจำกัดนี้มีความหมายครอบคลุมเพียงใด

- ผู้ตรวจการสิ่งแวดล้อม สำหรับผู้ตรวจการสิ่งแวดล้อมถูกกำหนดให้มีขึ้นสำหรับโรงงานที่มีการปล่อยของเสียหรือขยะเกินกว่าขอบเขตที่กำหนด หรือเป็นโรงงานที่อาจมีอุบัติเหตุได้ง่าย สถานะของผู้ตรวจการสิ่งแวดล้อมเป็นองค์กรของฝ่ายผู้ประกอบกิจการโรงงานหรือเอกชน มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่

ผู้ประกอบการ พนักงานของโรงงาน และเมื่อใดก็ตามที่มีการตัดสินใจในกรณีสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ตรวจการสิ่งแวดล้อม การจัดตั้งผู้ตรวจการสิ่งแวดล้อมเป็นการใช้เครื่องมือที่เข้ามาเสริมกับการควบคุมโดยรัฐ ด้วยความเชื่อว่าผู้ประกอบการเป็นผู้ที่รู้ดีที่สุดว่าจะดำเนินอะไร อย่างไรที่จะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดโดยมีผลดีที่สุด

ค. ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม

แม้พัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศเยอรมันจะมีระยะเวลาประมาณ 25 ปี แต่ภายใต้ระยะเวลาดังกล่าวได้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมากกับกฎเกณฑ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านของจำนวนและความซับซ้อนของกฎเกณฑ์ที่เพิ่มมากขึ้น

- ในด้านจำนวน จำนวนของกฎเกณฑ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่ทวีมากขึ้นทำให้มีลักษณะโครงสร้างเหมือนปิรามิด โดยส่วนยอดของปิรามิด คือ พระราชบัญญัติ และภายใต้มันจะเป็นกฎฎีกากำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขต่าง ๆ ซึ่งจะมีเป็นจำนวนมาก กฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับน้ำจะมีกฎฎีกากำหนดรายละเอียด 50 ฉบับ หรือกฎหมายเกี่ยวกับขยะจะมีกฎเกณฑ์กำหนดทางด้านเทคนิคหนาเท่ากับตำราหนึ่งเล่ม

- ในด้านความซับซ้อน ตามระบบการปกครองของเยอรมัน นอกจากการตรากฎหมายในระดับสหพันธรัฐแล้ว มลรัฐอีก 16 มลรัฐก็สามารถบัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน นอกจากนั้นแล้วในปัจจุบันยังมีกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรป (European Union) ที่ประเทศสมาชิกต้องนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ทำให้อาจมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นจากแนวความคิดซึ่งไม่เป็นที่รู้จักกันในเยอรมันก็ได้

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาจึงได้มีความคิดริเริ่มในการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยการรวบรวมกฎเกณฑ์พื้นฐานทั้งหมดของกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มาอยู่ในที่เดียวกันตามแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่ง เพื่อทำให้เกิดความเป็นเอกภาพขึ้นโดยเฉพาะการกำหนดให้มือเครื่องมือกลางที่สามารถใช้ได้กับทุกสาขาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น ใบอนุญาต การออกคำสั่งห้าม การเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น แทนที่จะมีกฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างหลากหลายในเรื่องเดียวกันดังที่เป็นอยู่

ซึ่งได้มีการยกร่างประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมภาคทั่วไปและภาคเฉพาะเรื่อง สำหรับภาคทั่วไปจะประกอบด้วยเป้าหมายของบัญญัติ หลักการและเครื่องมือต่าง ๆ ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การกำหนดสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชน สำหรับร่างประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมภาคเฉพาะเรื่องประกอบด้วยเนื้อหาที่ครอบคลุมด้านต่าง ๆ คือ การอนุรักษ์ธรรมชาติ การคุ้มครองรักษาภูมิทัศน์ การคุ้มครองแหล่งน้ำและการจัดการทรัพยากรน้ำ การคุ้มครองพื้นดิน การคุ้มครองเกี่ยวกับการปล่อยสิ่งรบกวน กฎเกณฑ์เกี่ยวกับพลังงาน ปรมาณูและกัมมันตภาพรังสี กฎเกณฑ์เกี่ยวกับวัตถุอันตรายและการจัดการเกี่ยวกับขยะในการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมันได้ทำให้มองเห็นปัญหาที่จะต้องเผชิญปัญหา 3 ด้านสำคัญด้วยกัน

ประการแรก กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่มีพลวัตสูง การยกร่างประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมอาจทำให้เกิดความล้าสมัยหรือไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลง และนอกจากนี้การคิดค้นสิ่งใหม่ทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมมักจะเกิดในสาขาย่อย ทำให้เกิดความหวั่นเกรงการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมอาจได้รับผลกระทบเช่น หากภายหน้าไม่มีสาขาย่อยๆ ที่ค่อนข้างเป็นเอกเทศ

ประการที่สอง อิทธิพลของกฎหมายสหภาพยุโรปที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้อาจเกิดปัญหาได้ว่าประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมันไม่สอดคล้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป

ประการที่สาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเผชิญกับกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้จากการบังคับใช้ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ในทางกลับกัน การจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะทำให้เกิดผลดีขึ้น กล่าวคือ

ประการแรก ในระยะกลางและระยะยาวจะทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายจะทราบบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้มืออยู่อย่างไรบ้าง

ประการที่สอง จะทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมที่รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยการนำเอากฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านที่ก้าวหน้ามาเป็นแบบอย่างแก่สาขาที่มีค่อนข้างล้าหลัง

ประการที่สาม การมีประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะนำไปสู่การพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน และเป็นการหลีกเลี่ยงการพิจารณาสิ่งแวดล้อมแบบส่วนๆ อันเป็นผลจากการแบ่งแยกกฎหมายสิ่งแวดล้อมออกเป็นส่วน ๆ ตามระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบเดิม

ประการที่สี่ จะเป็นการลดปัญหาการแข่งขันการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละองค์กรที่เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบเดิม ที่ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ปกป้องพื้นที่ของตนเองอย่างเข้มงวด จนกลายเป็นความหวาดระแวงว่าจะมีองค์กร

อื่นลวงล้ำเข้ามาในเขตอำนาจของตน แต่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะทำหน้าที่รวบรวมส่วนต่าง ๆ เข้ามาและนำไปสู่การรวมโครงสร้างขององค์กรฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

4.2 ระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น²

ญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่มีประสบการณ์และบทเรียนจากปัญหาของมลพิษและผลกระทบที่มีต่อชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรง อันเป็นผลจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีขอบเขตกว้างขวางและเป็นเงื่อนไขต่อการปรับปรุงพัฒนากฎหมายและสถาบันต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 ที่ปัญหามลพิษจากภาคอุตสาหกรรมได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงและกว้างขวาง ความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายและสถาบันทางกฎหมายในประเทศญี่ปุ่นเป็นประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศที่กำลังเผชิญกับปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและมลพิษให้นำไปปรับใช้ได้กับสถานการณ์ของตน

ก. สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 ประเทศญี่ปุ่นต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย อันเป็นจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางด้านน้ำ อากาศ พื้นที่การเกษตร ชุมชน เหตุการณ์ซึ่งเป็นที่รับรู้กันทั่วไปคือ กรณีเหมืองแร่ทองแดงอาชิโอะ (Ashio) ที่เป็นแหล่งแร่สำคัญของประเทศ การดำเนินกิจการเหมืองแร่ได้ทำให้แม่น้ำ Watarase และ Tone ต้อง

² เนื้อหาในส่วนนี้สรุปจากบางส่วนใน Julian Gresser, Loichiro Fujikura and Akio Morishima. *Environmental Law in Japan* (London: MIT Press, 1981)

ปนเปื้อนมลพิษ สัตว์น้ำลอยตายเป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้ประกาศห้าม การซื้อขายสัตว์น้ำที่มาจากแหล่งดังกล่าว

ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่อยู่ภายใต้อำนาจการจัดการ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น และการแก้ไขปัญหาอีกจะเป็นไปโดยการดำเนินการ ของคูร์ณี สถาบันที่ไม่ใช่กระบวนการทางศาล (extra-judicial institution) เช่น การไกล่เกลี่ย อนุญาโตตุลาการ ได้มีบทบาทต่อการแก้ไขความขัดแย้งหลายครั้ง กระบวนการตามปกติเริ่มต้นจากการเรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษชดใช้ค่าเสียหายแก่ ชาวนา ชาวประมงที่ได้รับความเดือดร้อน การจ่ายค่าเสียหายนี้เป็นเครื่องมือที่ แสดงถึงการตระหนักต่อผู้ที่ได้รับความเสียหาย แต่ขณะเดียวกันกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ยังสามารถดำเนินการต่อไป

ค่าเสียหายที่มีการจ่ายถูกเรียกในหลายลักษณะ เช่น เงินบริจาค (donation money) เงินแสดงความตั้งใจดี (goodwill money) เงินบริจาคเพื่อการกุศล (charitable money) เงินที่แสดงความเสียใจในการสร้างความเดือดร้อน (sorry-to-have-troubled-you money) แต่เงินชดใช้ค่าเสียหายมิใช่เป็นการแสดงออกถึงความรับผิดชอบใน ทางกฎหมายกับเหยื่อ ผู้ก่อมลพิษจ่ายให้โดยเหตุผลทางสังคมและวัฒนธรรมมากกว่าความผูกพันทางกฎหมาย

กระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่นในช่วงระยะเวลานี้ยังไม่สามารถแสดง บทบาทที่เข้มแข็งในการปกป้องสิ่งแวดล้อม ประชาชนยังมองว่าศาลเป็นสถาบัน ที่ยากจะคาดเดา แปลกแยก เสียค่าใช้จ่ายมาก เปลืองเวลาและเป็นกระบวนการที่ ไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อเทียบกับการตกลงที่จัดการกันเองโดยคูร์ณี อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ของโรคจากมลพิษภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 1950 ทำให้เกิดการตระหนักว่ากลไกการแก้ไขปัญหาอย่างไม่เป็นทางการแบบเดิม

ไม่เพียงพอต่อการเผชิญหน้ากับความยุ่งยากที่เกิดขึ้น ไม่ว่าในด้านของจำนวนประชาชนที่ได้รับผลกระทบรุนแรงขึ้น จำนวนผู้ก่อมลพิษที่มากขึ้น ความซับซ้อนของปัญหา การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ล้วนเป็นเงื่อนไขให้ต้องมีการค้นหากลไกทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นใหม่

ข. ช่วงระยะเวลาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อม

ระยะแรก ๆ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นไปโดยองค์กรปกครองในระดับท้องถิ่นที่ได้พยายามออกกฎหมายเกณฑ์มาจัดการกับปัญหา ขณะที่ได้รับการเพิกเฉยจากรัฐบาลกลาง เหตุการณ์แรกคือกฎเพื่อป้องกันมลพิษจากโรงงานในโตเกียว (Tokyo Factory Pollution Prevention Ordinance 1949) ที่กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมแห่งใหม่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลท้องถิ่น แต่กฎดังกล่าวก็ไม่มีผลบังคับมากนักเนื่องจากการขาดประสบการณ์ขององค์กรรัฐ ทำให้บทบัญญัติไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ปราศจากบทลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืน

ขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นพยายามแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น รัฐบาลกลางกลับยังคงเฉื่อยชาและไม่สนใจ เป้าหมายสำคัญของรัฐบาลกลางยังคงอยู่ที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในการปกป้องสิ่งแวดล้อมได้ เมื่อต้องเผชิญกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐบาลกลาง

ความไม่พอใจของสาธารณชนต่อรัฐบาลกลางได้เพิ่มมากขึ้น สื่อมวลชนได้นำเสนอรายงานเกี่ยวกับปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมพร้อมกับเรียกร้องให้มีการ

ดำเนินการแก้ไขเนื่องจากความรุนแรงของภาวะมลพิษที่เพิ่มขึ้น ในการตอบสนองความต้องการของสาธารณชน รัฐบาลกลางได้ตรากฎหมายปกป้องคุณภาพน้ำ (Water Quality Conservation Law) และกฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสียจากโรงงาน (Factory Effluent Regulation Law) เมื่อ ค.ศ. 1958 แต่กฎหมายใหม่นี้ก็ไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ ภายใต้กฎหมายปกป้องคุณภาพน้ำจะสามารถใช้บังคับเฉพาะกับพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นเขตควบคุม ซึ่งกระบวนการประกาศพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง หน่วยงานวางแผนด้านเศรษฐกิจถูกมอบหมายให้มีหน้าที่ประกาศมาตรฐานคุณภาพน้ำ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน การประกาศพื้นที่ควบคุมจึงเป็นไปอย่างล่าช้า

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมในญี่ปุ่นเกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์มลพิษ 4 เหตุการณ์สำคัญในทศวรรษ 1950 ที่ทำให้เกิดความตระหนักและการผลักดันเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหามลพิษของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง

เหตุการณ์ที่หนึ่ง คือโรคมินามาตะเกิดขึ้นในกลางปี 1950 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจกำลังรุ่งเรือง โรคภัยเกิดขึ้นในตำบลที่อยู่ใกล้อ่าว Minamata โรคมินามาตะเป็นโรคที่เกิดจากสารปรอทซึ่งเป็นของเหลือจากการผลิต Acetaldehyde จากโรงงานของบริษัท Chisso โดยโรงงานได้ปล่อยสารพิษนี้ลงอ่าวเป็นเวลาหลายปี ทำให้สารพิษเป็นสะสมอยู่ในเนื้อเยื่อของปลาและสัตว์ทะเลอื่น ๆ

ในปี 1965 มีผู้เป็นโรคมินามาตะเกิดขึ้นหลายรายในเมือง Niigata สาเหตุเกิดจากการปล่อยสารปรอทจากโรงงาน Showa Denko ชาวบ้านในชุมชน Minamata ยากจนและเป็นชนบทห่างไกล พวกเขาออกมาประท้วงเป็นระยะ ๆ แต่ไม่ได้รับความสนใจเป็นเวลาหลายปี หลังจากนั้น 13 ปีพวกเขาจึงตัดสินใจนำเรื่องขึ้นฟ้อง

ศาล ในขณะที่ผู้ป่วยโรคมินามาตะในเมือง Nigata มีความอดทนน้อยกว่า พวกเขา รวมตัวกันฟ้องศาลในคดีมลพิษเป็นกลุ่มแรกหลังสงครามโลกสิ้นสุด นั่นคือเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 1967

เหตุการณ์ที่สอง โรคที่เกิดจากมลพิษพบในเมือง Yokkaichi ซึ่งเป็นที่ตั้ง ของโรงกลั่นน้ำมันและโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ มลพิษที่เกิดขึ้นทำให้พืชและสัตว์ เสียชีวิตจำนวนมากทำให้ชาวประมงออกมาประท้วงบริษัทและเจ้าของโรงงาน รวมทั้งทางการระดับท้องถิ่นด้วย

เหตุการณ์ที่สาม เกิดขึ้นประมาณปี 1961 ชาวบ้านในหมู่บ้าน Isozu ซึ่ง อยู่ใกล้โรงงานป่วยเป็นโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ ในขณะที่ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ในอากาศสูงถึงหกเท่า ในปี 1963 พรรคสังคมนิยมคอมมิวนิสต์, the City Councilmen's Progressive และสหภาพแรงงานรวมกันก่อตั้งคณะกรรมการตอบโต้กับมลพิษจาก โยโกอิชิ (the Yokkaichi Pollution Countermeasures Council) ขึ้นเพื่อรณรงค์ ขอความช่วยเหลือและต่อสู้กับบริษัทที่ก่อมลพิษ จากการดำเนินการของ คณะกรรมการทำให้เหยื่อสารพิษได้รับการตรวจรักษาฟรีและได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการโดยได้รับเงินช่วยเหลือ ปี 1965 - 1967 มลพิษในเมืองโยโกอิชิแยล้งมีผู้ป่วย อากาศหนักเพิ่มขึ้นหลายราย ชาวบ้านเรียกร้องให้บริษัทลดการปล่อยของเสีย แต่บริษัทเพิกเฉย วันที่ 1 กันยายน 1967 เหยื่อมลพิษ 12 คนนำเรื่องฟ้องศาล

เหตุการณ์ที่สี่ คือกรณีโรคอิไตอิไต (itai-itai) เป็นโรคที่เกิดจากแคดเมียม ผู้ป่วยจะมีอาการเจ็บปวด เยื่อกระดูกของผู้ป่วยจะถูกทำลาย จนถึงพิการและ เสียชีวิต ในปี 1945 - 1956 ชาวบ้านในชุมชนเกษตรกรรมที่อาศัยอยู่บริเวณสามเหลี่ยม แม่น้ำ Jintsu เกิดล้มป่วยด้วยโรคนี้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากการดื่มน้ำที่ปนเปื้อน สารแคดเมียมและกินข้าวที่ปลูกโดยใช้ น้ำจากแหล่งเดียวกันซึ่งสารนี้ถูกปล่อยมา

จากโรงงานทำเหมือง Mitsui Mining and Smelting ซึ่งตั้งอยู่ต้นน้ำตั้งแต่ปี 1890 โรงงานปฏิเสธโดยอ้างว่าชาวบ้านป่วยจากการบกพร่องทางด้านโภชนาการ ปี 1966 กระทรวงสาธารณสุขส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบและได้สรุปว่าเคดเมียมแค่เป็นเพียงปัจจัยหนึ่งเท่านั้นแต่ไม่ใช่สาเหตุหลักของการเจ็บป่วยของชาวบ้าน

เหยื่อสารพิษผิติดหวังกับรายงานของกระทรวงจึงร่วมกันตั้งคณะกรรมการตอบโต้โรคอิไตอิไต (Itai - Itai Disease Countermeasure Council) ขึ้นมาและเริ่มเจรจาขอค่าชดเชยกับบริษัท Mitsui แต่ถูกปฏิเสธ ค.ศ. 1968 เหยื่อสารพิษได้ยื่นฟ้องบริษัทคดีนี้ใช้เวลาสามปีสามเดือนจึงสิ้นสุดระหว่างนั้นมีเหยื่อเสียชีวิตหนึ่งรายระหว่างคดียังอยู่ในการพิจารณา

ในระยะแรกของเหตุการณ์ ผู้ก่อมลพิษซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทได้ปฏิเสธความรับผิดชอบในผลกระทบที่เกิดขึ้น ในหลายแห่งไม่ยอมให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริง และในการร้องเรียนกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก็มักพบว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่สามารถจัดการกับข้อเรียกร้องของผู้เสียหายได้

ผู้เสียหายได้พยายามตอบโต้กับการปฏิเสธความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษในหลายวิธี เช่น กรณี Chisso เหยื่อสารพิษเคลื่อนไหวด้วยการรณรงค์ให้เข้าร่วมกันซื้อหุ้นของบริษัทเพื่อจะได้มีสิทธิในการเข้าร่วมประชุมผู้ถือหุ้น เวลาสองเดือนแรกจากการรณรงค์ ชาวบ้าน 5,000 คนพากันซื้อหุ้นคนละหนึ่งหุ้น และเมื่อถึงวันประชุม พวกชาวบ้านก็นัดกันใส่ชุดที่ใช้ในการประกอบพิธีทางศาสนา และร่วมกันเดินจาก Minamata ไปถึง Osaka ซึ่งเป็นสถานที่จัดประชุมผู้ถือหุ้น เมื่อไปถึงมีผู้สนับสนุนจำนวนมากและกลุ่มผู้ประท้วงพากันร้องตะโกนว่า พวกเราไม่ต้องการเงินของบริษัทแต่ต้องการให้พนักงานของบริษัทได้ดื่มน้ำที่ปนเปื้อนสารปรอทบ้าง เหตุการณ์ครั้งนี้ได้รับการรายงานข่าวอย่างกว้างขวางและกลายเป็นที่สนใจของคนทั้งประเทศ

หลายปีที่ผ่านมา ผู้ป่วยเหล่านี้ไม่ได้รับการเหลียวแลเอาใจใส่ แต่ในที่สุดหลายองค์กรก็เริ่มเข้ามามีบทบาทให้ความช่วยเหลือและร่วมสนับสนุน เช่นองค์กรสตรี สหภาพแรงงาน นักวิทยาศาสตร์ นักกฎหมาย ฯลฯ

วิธีการเคลื่อนไหวของแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันตามสถานการณ์ แต่สิ่งหนึ่งที่เหมือนกันที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกก็คือ ผู้ป่วยจากสารพิษ กลุ่มองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้เข้ามาให้ความช่วยเหลือทั้งด้านการเงิน เทคนิควิธีการให้ความรู้เกี่ยวกับการเมือง และอื่นๆ ตัวอย่างเช่น สหภาพแรงงานบางแห่งใน Yokkaichi เคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสุขภาพของคอนงานด้วยการทำการสำรวจตรวจสอบระดับสารพิษจากโรงงานและรายงานให้โรงงานทำการปรับปรุง รวมทั้งสหภาพยังให้เงินช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ป่วยจากสารพิษ สำหรับในบางชุมชนก็มีการตั้งโรงเรียนเพื่อรณรงค์และให้ความรู้แก่ชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับอันตรายจากมลพิษ

ในอดีตหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้ป่วยเอง บริษัทผู้กระทำความผิดหรือเจ้าหน้าที่รัฐต่างเชื่อว่าการระงับข้อพิพาทด้วยการประนีประนอมเป็นวิธีที่ช่วยระงับข้อขัดแย้งได้ แต่เมื่อปรากฏว่าวิธีนี้ไม่สามารถทำให้ผู้ป่วยสารพิษพอใจได้ ดังนั้นในปลายปี 1960 พวกเขาจึงต้องเริ่มหันมาพึ่งอำนาจศาล เนื่องจากวิธีประนีประนอมนั้นใช้ไม่ได้ผลเป็นวิธีที่กินเวลานาน ผู้เสียหายได้รับการแก้ไขปัญหาลดลง ๑ ไปเท่านั้น ทั้งยังไม่สามารถบังคับผู้ก่อมลพิษให้ยอมลดปริมาณการปล่อยของเสียสู่ชุมชนได้ ยิ่งไปกว่านั้นก็คือผู้ก่อมลพิษเข้าครอบงำการเจรจาต่อรอง สร้างความได้เปรียบให้ตนเองด้วยการเป็นฝ่ายกำหนดข้อตกลงต่าง ๆ ทำให้ฝ่ายผู้ป่วยจากสารพิษตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

ฝ่ายผู้เสียหายมักจะไม่มีโอกาสได้เป็นผู้เลือกผู้ทำหน้าที่กลางประนีประนอมเนื่องจากขาดเงินทุนและปัจจัยอื่น ๆ ทำให้ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบวิธีการประนีประนอม

นั้นเป็นวิธีที่หลีกเลี่ยงการหาผู้รับผิดชอบและหลีกเลี่ยงการระบุสาเหตุของการเจ็บป่วยเมื่อเป็นดังนี้จึงเท่ากับเป็นการสร้างความได้เปรียบเสียเปรียบให้กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ผลที่ตามมาคือก่อให้เกิดความขัดแย้ง ดังนั้นผู้ป่วยจึงไม่ได้สิ่งที่ต้องการจากวิธีประนีประนอมแบบดั้งเดิม สำหรับช่องทางอื่นในการแก้ข้อขัดแย้ง เช่น กระบวนการทางการเมืองหรือกระบวนการของรัฐ วิธีการเหล่านี้ไม่สามารถสร้างความไว้วางใจให้กับผู้เสียหายได้ เป็นวิธีที่คาดหวังได้น้อยการการประนีประนอมด้วยซ้ำไป

และสำหรับการขอความช่วยเหลือจากนักการเมืองก็มีข้อจำกัด นั่นคือประการแรก มีนักการเมืองไม่กี่คนที่สนใจและช่วยแก้ปัญหาได้ในทันที โดยเฉพาะนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีจำนวนน้อยที่พร้อมจะให้การช่วยเหลือ สำหรับนักการเมืองฝ่ายค้านก็ไม่มีอำนาจผลักดันในสภา ประการที่สองคือกระบวนการทางการเมืองไม่สามารถบังคับให้มีผู้รับผิดชอบ

ค. การพัฒนาสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรตุลาการ

จากความล้มเหลวที่ผ่านมา ทำให้ผู้ป่วยขาดความเชื่อถือวิธีการประนีประนอม, นักการเมืองและระบบราชการ ดังนั้นการฟ้องศาลจึงเป็นหนทางใหม่ วิธีนี้ถูกมองว่าไม่ค่อยมีความประนีประนอม แต่อย่างน้อยก็เป็นโอกาสที่จะได้รับการช่วยเหลืออย่างรวดเร็วและไม่คลุมเครือ แม้ที่จริงแล้วสำหรับผู้ป่วยจากสารพิษส่วนมากแล้วการฟ้องร้องนับเป็นหนทางสุดท้ายที่เหลืออยู่

ในตอนแรกผู้ป่วยจากสารพิษมีความคิดว่าการฟ้องศาลเป็นเรื่องเฉพาะกลุ่ม แต่ทันทีที่ตัดสินใจนำเรื่องฟ้องศาล พวกเขาก็ตระหนักว่ามันเป็นปัญหาของชุมชนทั้งชุมชนไม่ใช่ปัญหาเฉพาะของคนใดคนหนึ่งแม้ที่จริงแล้ว จุดประสงค์หลักของผู้ป่วยในการนำเรื่องขึ้นฟ้องศาลคือพวกเขาต้องการเผชิญหน้าตัวต่อตัวกับผู้ก่อ

มลพิษพวกเขาต้องการให้ศาลได้นำเรื่องความทุกข์ทรมานที่พวกเขาได้รับมาเป็นเวลานานมาเปิดเผยให้สาธารณะชนได้รับรู้ และเพื่อเป็นการประกาศให้โลกได้รู้ถึงความผิดที่ต้องได้รับตามกฎหมายและความรับผิดชอบอย่างมีคุณธรรมของผู้ก่อปัญหา สำหรับผู้ป่วยส่วนมากแล้วการได้รับเงินชดเชยจากการชนะคดีเป็นแค่เรื่องรองเท่านั้น อย่างเช่นกรณีเมื่อตอนที่บริษัท Mitsui จ่ายเงินให้ผู้เสียหายจำนวน 66 ล้านเยนตามคำสั่งของศาลนั้น ผู้ป่วยจากสารพิษและทนายของพวกเขาได้เงินด้วยอาการนิ่งเฉยปราศจากความรู้สึกใด ๆ

การดำเนินคดีทางศาลมีส่วนช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพัฒนา ดังนี้

- คำตัดสินของศาลช่วยเปลี่ยนความโกรธแค้นของโจทก์ไปเป็นหลักกฎหมาย

- เมื่อการพิจารณาคดีได้รับการเผยแพร่ออกไปอย่างกว้างขวาง ตามสื่อต่าง ๆ แนวคิดของการเคลื่อนไหว จุดประสงค์ และเรื่องของคุณธรรมที่ถูกกระตุ้นขึ้นก็ได้รับการถ่ายทอดออกไปทั่วประเทศด้วย

- คำตัดสินของศาลมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมที่จะเกิดขึ้นตามมาของผู้ป่วยจากสารพิษ วงการอุตสาหกรรม ระบบราชการ และสภานิติบัญญัติ

เมื่อพิจารณาจากการพิจารณาคดีของศาลใน 4 กรณีที่กล่าวมา สามารถสรุปได้ดังนี้ศาลมีส่วนสำคัญในการให้ความช่วยเหลือตามหลักทฤษฎี จากคำตัดสินมีข้อสังเกตดังนี้ ผู้ก่อมลพิษ (โจทก์) ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากเป็นผู้ทำให้ผู้อื่นได้รับอันตราย ดังนั้น จำเลยจึงมีความรับผิดชอบในการกระทำดังกล่าว

- ต้องใช้เทคนิคการวิเคราะห์ที่ดีที่สุดเท่าที่มี ในการตรวจหา และตรวจวัดวัดภูมิพิษในกระบวนการผลิตของตนเอง

- ทำการวิจัยอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับผลกระทบของวัดภูมิพิษที่ยังไม่ทราบ

ว่ามีอันตรายหรือไม่

- ประเมินอันตรายที่มีผลต่อสุขภาพของมนุษย์ของวัตถุมีพิษก่อนปล่อยออกจากโรงงานสู่สิ่งแวดล้อม
- ทำการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมก่อนเลือกสถานที่ตั้งก่อสร้างโรงงาน
- ติดตามผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องโดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สุด
- ใช้เทคนิคที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่ในการควบคุมวัตถุมีพิษ
- และในกรณีจำเป็น อาจต้องระงับหรือหยุดการผลิตเพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายที่อาจเกิดกับมนุษย์

ในขณะที่ศาลกำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการแบบกว้าง ๆ ตามหลักการที่พอเป็นไปได้ ขณะเดียวกันศาลก็ได้วางมาตรฐานที่สามารถยืดหยุ่นได้อย่างเต็มที่สำหรับการพิสูจน์สาเหตุของโรค ทั้งนี้ความคิดเห็นของศาลนั้นขึ้นอยู่กับคำแนะนำหลักฐานทางสถิติและข้อมูลที่ผ่านมาการตรวจสอบแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อไม่สามารถหาหลักฐานทางการแพทย์มายืนยันโรคของผู้ป่วยแต่ละรายได้ ศาลจะผลักภาระการเสนอหลักฐานไปทางฝ่ายจำเลย เมื่อฝ่ายโจทก์ (ผู้ป่วยจากสารพิษ) สามารถหาหลักฐานมาพิสูจน์ได้ในขั้นต้น

การพิจารณาคดีของศาลมีส่วนช่วยกระตุ้นให้สังคมเริ่มยอมรับความสำคัญของการเคลื่อนไหวของผู้เสียหายในหลายแง่มุม ประการแรก คำตัดสินของศาลช่วยผลักดันแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบและหลักแห่งเหตุผล ประการที่สอง คำตัดสินของศาลช่วยให้แนวคิดดังกล่าวมีความชัดเจนมากขึ้น สาม คือ ทำให้เรื่องของคุณธรรมสิ่งแวดล้อมได้รับการพิจารณาให้มีความสำคัญ จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย ประการสุดท้าย เนื่องจากเมื่อคดีได้รับการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางทั้งจากทนายวิชาการและจากสื่อ ทำให้ความพยายามในการเรียกร้องสิทธิ

สิ่งแวดล้อมได้รับการเผยแพร่ออกไปและส่งผลให้เกิดการยอมรับมากขึ้น

หลังจากการพิพากษาของศาล ผู้เสียหายในแต่ละคดีได้เรียกร้องให้บริษัทผู้ก่อมลพิษประกาศยอมรับผิดและแสดงการขอโทษอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการเริ่มต้นการให้อภัย การตัดสินใจของศาลที่ทำให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบตามกฎหมายเปรียบเป็นเหมือนอาวุธของผู้เสียหาย ที่จะนำมาใช้บังคับให้บริษัทต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม

การชนะคดีของผู้เสียหายส่งผลให้ได้รับประโยชน์ต่อเนื่อง กล่าวคือหลังมีการตัดสินใจของศาลแล้ว ผู้เสียหายก็จะทำการเจรจากับบริษัทโดยใช้คำตัดสินของศาลเป็นพื้นฐานในการกำหนดเงื่อนไขให้บริษัทยอมปฏิบัติตามได้มากขึ้น และข้อตกลงที่ได้จากการเจรจาก็มักจะประกอบด้วยข้อความที่ระบุให้บริษัทต้องรับผิดชอบอย่างเต็มที่กับความเสียหายของผู้ป่วย, ข้อกำหนดเงื่อนไขให้บริษัทหาวิธีการควบคุมมลพิษมาใช้ และคำสัญญาของบริษัทที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้เสียหายซึ่งครอบคลุมไปถึงผู้ป่วยจากสารพิษที่ไม่ได้เข้าร่วมการดำเนินการฟ้องร้องในศาลด้วย

ในขณะที่ผู้เสียหายได้รับความสำเร็จในการใช้กฎหมายยุติปัญหา และผู้ก่อมลพิษกลับไม่สามารถหนีจากการควบคุมของสังคมได้ หลังจากศาลประกาศคำตัดสิน บริษัทผู้ก่อมลพิษก็ตระหนักได้ว่าแค่การจ่ายชดเชยค่าเสียหายตามคำสั่งศาลไม่ทำให้สังคมพอใจได้ ซึ่งแตกต่างจากคดีลักษณะอื่น ๆ เนื่องจากคดีเกี่ยวกับมลพิษ คำพิพากษาของศาลมีเรื่องของคุณธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งมีความสำคัญยิ่งกว่าการชดเชยค่าเสียหาย ดังนั้นปฏิกิริยาของบริษัทที่สามารถทำได้อย่างมากที่สุดและโดยที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ก็คือ การละสิทธิ์ในการยื่นอุทธรณ์

การที่บริษัทตัดสินใจไม่ยื่นอุทธรณ์สามารถตีความได้ในหลายแง่ กล่าวคือหลังจากที่บริษัทได้พิจารณาแล้วก็ตระหนักว่าโอกาสที่ศาลอุทธรณ์จะกลับคำ

พิพากษานั้นมีน้อย และยังต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรมอีก เนื่องจากเมื่อศาลประกาศคำตัดสินแล้วสังคมก็จะมองการพยายามบ่ายเบี่ยงความรับผิดชอบต่อผู้เสียหายเป็นการกระทำที่ขาดคุณธรรม และในเวลาเช่นนี้ คนงานของบริษัทก็จะมีความรู้สึกล่อลวงใจอย่างมากต่อการวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อและการถูกประณามจากสังคม

จากการตัดสินใจของบริษัทในกรณีนี้ สามารถตีความได้ว่าความขัดแย้งระหว่างผู้เสียหายและบริษัทสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ที่แตกต่างระหว่างการอุตสาหกรรมและวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของชาวบ้าน ในขณะที่ปฏิกิริยาของผู้ก่อมลพิษต่อผู้เสียหายส่อไปในลักษณะความคิดสมัยใหม่มีความเป็นตะวันตก เน้นที่เป้าหมายและไม่ให้ความสำคัญกับตัวบุคคล แต่ทางฝ่ายผู้เสียหายยังคงเน้นธรรมเนียมปฏิบัติยึดถือความเชื่อถือของตัวบุคคล ยังคงรักษารูปแบบดั้งเดิม และใช้ความรู้สึกส่วนตัว

การประเมินว่าการพิจารณาคดีของศาลมีอิทธิพลมากน้อยเพียงใดต่อความพยายามในการควบคุมมลพิษในวงการอุตสาหกรรมนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ตัวอย่างเช่น กรณีการยกเลิกแผนการขยายโรงงานของ Yokkaichai ซึ่งเป็นหนึ่งในจำเลยคดีมลพิษ หรือกรณีที่ MITI (กระทรวงการค้าต่างประเทศและอุตสาหกรรม) ได้กำหนดข้อบังคับใหม่หลังจากคำตัดสินของศาลในคดี Minamata โดยการเรียกร้องให้ผู้ผลิตโซดาของญี่ปุ่นเลิกใช้สารปรอทในการผลิต แต่ผู้ผลิตให้เหตุผลแย้งว่าวิธีใหม่นี้มีต้นทุนที่แพงกว่า ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

สำหรับเรื่องการลงทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอื่น ๆ ตั้งแต่ ค.ศ. 1973 นั้น ยังไม่มีความชัดเจนว่าเป็นผลมาจากการดำเนินคดีของศาล แต่สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดก็คือ กระบวนการยุติธรรมช่วยกำหนดข้อปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย

ของผู้ประกอบอุตสาหกรรมจากคำตัดสินของศาลในคดีมลพิษ 4 คดีที่เกิดขึ้นในญี่ปุ่น และทัศนคติต่อสิ่งแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนไปของประชาชน เป็นปัจจัยกระตุ้นให้บริษัทฯ บางแห่งหันมาใส่ใจเรื่องสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น

สำหรับในภาครัฐ การดำเนินคดีของศาลประกอบกับปัจจัยอื่น ๆ มีผลต่อการดำเนินการตัดสินใจในนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ เห็นได้ชัดจากเรื่องการร่างกฎหมาย ในระหว่างที่เกิดความวุ่นวายจากคดีมลพิษทั้ง 4 คดีรัฐบาลได้ทำการแก้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสิ่งแวดล้อมในน้ำและอากาศ ให้มีความเข้มงวดมากขึ้น และรัฐบาลก็ได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ป่วยที่มีสาเหตุมาจากมลพิษด้วยเช่นกัน

สำหรับอิทธิพลของศาลที่มีต่อการเปลี่ยนด้านอื่น ๆ คือการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของฝ่ายปกครองในการจัดการด้านข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ โดยรัฐได้เริ่มนำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้วิเคราะห์หาความเสี่ยงของสารพิษ และพร้อมที่จะดำเนินการอย่างเด็ดขาดกับข้อมูลที่ไม่มีความชัดเจนหรือขาดความสมบูรณ์และขาดหลักฐานในการหาข้อสรุป การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดที่สุดของฝ่ายปกครองก็คือการดำเนินการตั้งมาตรฐานเรื่องมลพิษ โดยเฉพาะในบางพื้นที่รัฐได้กำหนดมาตรฐานอย่างเข้มงวดโดยอาศัยปัจจัยด้านวิทยาศาสตร์เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ

หลังสงครามโลก ความจำเป็นในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญผลักดันให้ศาลต้องหันมาพิจารณาปัญหาที่มีอยู่ในนโยบายที่เกี่ยวกับชุมชนส่วนรวม การตัดสินคดีของศาลหลายคดีที่ว่าด้วยเรื่องความรับผิดชอบในผลิตภัณฑ์, การวินิจฉัยโรคผิดพลาดของแพทย์, การคุ้มครองผู้บริโภค และอิทธิพลเมืองก่อนเกิดคดีมลพิษ 4 คดี เหล่านี้ล้วนเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าบทบาทของศาลมีแนวโน้มที่น่าเชื่อถือมากขึ้น

องค์กรตุลาการมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการพัฒนาแนวความคิดเรื่องสิทธิในปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม ไม่เพียงเฉพาะคดีมลพิษ 4 คดีซึ่งรับรู้กันอย่างกว้างขวาง มีคดีด้านสิ่งแวดล้อมอีกเป็นจำนวนมากที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีเหล่านี้โจทก์จะเป็นคนในเมือง มีฐานะทางเศรษฐกิจดี และคู่กรณีส่วนใหญ่ก็เป็นหน่วยงานของรัฐ การเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยผ่านกระบวนการยุติธรรมนับว่าเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านสิทธิและรวมถึงการเยียวยาความเสียหายจากคดีสิ่งแวดล้อม

เช่น ภายใต้หลักกฎหมายของญี่ปุ่น โจทก์ผู้ฟ้องคดีต้องบรรยายถึงสิทธิที่ได้รับการบัญญัติคุ้มครองไว้โดยกฎหมาย เพื่อที่จะกล่าวหาถึงการกระทำที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อสิทธิที่ได้รับการคุ้มครอง หลักกฎหมายของญี่ปุ่นแยกระหว่างผลประโยชน์ทางกฎหมาย (legal interest) กับผลประโยชน์เชิงสะท้อน (reflex interest) อันหมายถึงผลประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะที่อาจถูกกระทบจากการกระทำอันใดอันหนึ่ง ตามจารีตแล้วศาลจะไม่รับรองสิทธิของผู้ที่มีเฉพาะผลประโยชน์เชิงสะท้อน หลักการนี้ทำให้กลุ่มคนที่ได้รับการคุ้มครองโดยศาลมีค่อนข้างจำกัด หลักการเช่นนี้ถือเป็นการกีดขวางในกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญ แต่หลายศาลได้เริ่มปรับเปลี่ยนโดยยอมรับผลประโยชน์ที่เชื่อมโยงกับปัญหาสิ่งแวดล้อมว่าเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองไว้โดยกฎหมาย

หรือในประมวลกฎหมายแพ่งของญี่ปุ่น คำว่าสิทธิส่วนบุคคล (personal rights) มีความหมายถึงสิทธิในชื่อ เกียรติยศ (honor) ชื่อเสียง (reputation) แต่ในภายหลังนักกฎหมายได้โต้แย้งว่าสิทธิส่วนบุคคลต้องรวมถึงสภาพแวดล้อมที่ดีทางกายภาพและจิตใจ กฎหมายจึงต้องปกป้องบุคคลจากกิจกรรมที่ก่อมลพิษและมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย อันเป็นการขยายสิทธิส่วนบุคคลให้รวมถึงสิทธิในสภาพแวดล้อม

ง. กฎหมายพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม

ได้มีการตรากฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมเมื่อ ค.ศ. 1967 (The Basic Law for Environmental Pollution Control) กฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายในการควบคุมมลพิษด้านอากาศ น้ำ เสียงและมลพิษด้านอื่น ๆ แม้ว่าการบังคับใช้จะยังต้องขึ้นอยู่กับกรอบการระเบียบและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ แต่กฎหมายนี้ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการบัญญัติกฎหมายใหม่ ๆ รัฐบาลได้ใช้บทบัญญัติของกฎหมายเป็นตัวชี้วัดถึงการกระทำและประชาชนก็สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายในการปกป้องสิ่งแวดล้อม

กฎหมายพื้นฐานนี้ได้ยอมรับความรับผิดชอบในการวางแผน เช่น กำหนดให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับพื้นที่ที่มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ในการวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคต้องคำนึงถึงการปกป้องคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้มีการช่วยเหลือด้านการเงินแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินโครงการควบคุมสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานให้คำปรึกษากลางซึ่งมีบทบาทเหนือกระทรวงแต่ละกระทรวงขึ้นมา

แม้บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐภายใต้กฎหมายพื้นฐานจะมีความชัดเจน แต่หน้าที่ของผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมยังคลุมเครือ ตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้มองไม่ชัดเจน เช่น ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบต่อการใช้มาตรการที่จำเป็นในการปกป้องสิ่งแวดล้อม ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายไปเพื่อควบคุมมลพิษ ซึ่งเป็นปัญหาว่าใครจะเป็นผู้ตัดสินใจว่ามาตรการใดคือสิ่งที่จำเป็น หรือผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบต่อจำนวนเท่าใด บทบัญญัติของกฎหมายเช่นนี้จึงทำให้ผู้ประกอบการสามารถหลีกเลี่ยงจากความรับผิดชอบได้

ภายใต้แรงกดดันของสาธารณะจากเหตุการณ์แพร่กระจายของมลพิษในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นโรคมินามาตะ อีไดไต โยโกชิ ประสานกับกระแสความสนใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นในระดับนานาชาติ เช่น การก่อตั้งหน่วยงานปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐ (EPA: Environmental Protection Agency) ค.ศ. 1970 ข้อสรุปขององค์การสหประชาชาติ ค.ศ. 1968 ผลักดันให้เกิดการประชุมนานาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ นำมาซึ่งการประชุมที่สต็อกโฮล์ม ค.ศ. 1972 (Stockholm Conference) ล้วนแต่มีผลต่อความเปลี่ยนแปลงภายในญี่ปุ่น

มีการแก้ไขกฎหมายพื้นฐานเมื่อ ค.ศ. 1970 ใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ

- ข้อความเรื่องความรับผิดชอบที่คลุมเครือของผู้ประกอบการถูกแก้ไขให้มีความชัดเจนขึ้น
- เป้าหมายเชิงนโยบายสำหรับการควบคุมมลพิษมีความชัดเจน
- องค์กรท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจเพิ่มขึ้นในการกำหนดมาตรฐานของเองที่สอดคล้องกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเคยอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลกลาง

การแก้ไขกฎหมายพื้นฐานใน ค.ศ. 1970 แม้จะมีส่วนปรับปรุงจุดบกพร่องของกฎหมาย แต่การบังคับใช้มาตรการเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมก็เป็นไปอย่างล่าช้า นอกจากนี้ก็ยังขาดในส่วนของการวางแผนจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน ถึงจะยอมรับกรอบคิดเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม (environmental management) การประเมินผลกระทบ (impact assessment)

ปัญหาสำคัญอีกประการคือ องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่กระจัดกระจาย ในทศวรรษ 1950 และ 1960 อำนาจในการจัดการ

สิ่งแวดล้อมกระจายไปอยู่กับหน่วยงาน 11 กระทรวงและสภาที่ปรึกษาอย่างน้อย 9 แห่ง หน่วยงานแต่ละแห่งจะแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านเป็นเอกเทศ โดยไม่คำนึงถึงแผนหรือวัตถุประสงค์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับชาติและมีความซ้ำซ้อนกันในอำนาจหน้าที่ กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ กระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและการประมง ต่างอ้างอำนาจหน้าที่ของตนเองเหนือกิจการที่กว้างขวางทั้งด้านสาธารณสุข การประกอบการอุตสาหกรรม การก่อสร้างทางหลวงและบังคับใช้กฎหมายไปตามนโยบายของตนโดยปราศจากการปรึกษาหารือ

ใน ค.ศ. 1967 ระหว่างการพิจารณากฎหมายพื้นฐาน มีการเสนอให้จัดตั้งองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมที่มีอำนาจหน้าที่ที่สมบูรณ์ แม้จะไม่ประสบความสำเร็จแต่ใน ค.ศ. 1970 มีกระแสการเรียกร้องเพิ่มขึ้นในการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นอิสระ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ โดยเมื่อสิ้นสุดทศวรรษ 1970 สวีเดน สหราชอาณาจักร ได้ก่อตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม รูปแบบขององค์กรเหล่านี้ได้ถูกศึกษาอย่างระมัดระวังในญี่ปุ่น ในที่สุดได้มีการผ่านกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1971 (The Environmental Agency Establishment Law)

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน โดยเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการจัดการบำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางทั้งในด้านการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง และมีการนำเอาหลักการใหม่ ๆ มาบัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ สภาพปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไป และมีแนวโน้มว่าปัญหาและความขัดแย้งอันมีสาเหตุมาจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะขยายตัวมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏให้เห็นจากความขัดแย้งเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการเหมืองแร่เวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ โครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี เป็นต้น

นอกจากนี้ภายหลังที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติรับรองการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม ที่เปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางทั้งในด้านของผู้มีส่วนร่วมและระดับของการมีส่วนร่วม ก็ทำให้เห็นข้อจำกัดของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกตราขึ้นในช่วงระยะเวลาที่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังคงอยู่ภายใต้กรอบคิดของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบเดิม

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

ก. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากข้อจำกัดของหลักการและบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้กำหนดกระบวนการ/กลไกในการจัดการกับปัญหามลพิษทั้งในขั้นตอนก่อนและหลังการเกิดขึ้นของปัญหามลพิษ โดยผ่านองค์กรใน 2 รูปแบบ คือ องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและองค์กรรัฐ

- **องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ** แม้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะยอมรับบทบาทของประชาชนและองค์กรเอกชนในการมีส่วนร่วม แต่หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วการมีส่วนร่วมก็ค่อนข้างมีอยู่อย่างจำกัด ในส่วนของประชาชนก็มีสิทธิเฉพาะในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับการดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหายแม้จะได้มีการบัญญัติรับรองไว้แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ ทำให้การใช้สิทธิไม่สามารถเป็นไปได้โดยสะดวก

ส่วนองค์กรเอกชน บทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมก็ถูกจำกัดไว้ทั้งระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือเฉพาะในกิจกรรมหรือโครงการที่เป็น การเผยแพร่ข้อมูล ประชาสัมพันธ์ช่วยเหลือหน่วยงานรัฐ และโอกาสในการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ก็เป็นไปได้ยาก เช่น การได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากกองทุน

สิ่งแวดล้อมก็มีเงื่อนไขมาก ทำให้องค์กรเอกชนบางกลุ่มเท่านั้นที่สามารถจะเข้าถึงสิทธิดังกล่าว

- **องค์กรภาครัฐ** ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรภาครัฐเป็นกลไกสำคัญต่อการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งในขั้นตอนก่อนการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม แผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และในขั้นตอนภายหลังเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น การประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ การดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหาย เป็นต้น แต่จากการพิจารณาถึงสภาพปัญหาที่ยังคงเกิดขึ้น พบว่ากลไกการทำงานขององค์กรภาครัฐตามพระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในหลายเหตุการณ์ไม่มีการนำเอามาตรการที่กฎหมายได้ให้อำนาจไปใช้บังคับ เช่น แม้จะเป็นพื้นที่ที่มีการแพร่กระจายของมลพิษก็ไม่มีการประกาศเป็นพื้นที่ควบคุมมลพิษแต่อย่างใด รวมถึงไม่มีการดำเนินคดีทางกฎหมายกับผู้ก่อความเสียหาย

ส่วนหนึ่งของปัญหานี้สืบเนื่องมาจากการจัดโครงสร้างขององค์กรด้านสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดด้านสิ่งแวดล้อมจะประกอบไปด้วยบุคคลจากข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำและผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้การปฏิบัติงานอาจอยู่ภายใต้อิทธิพลและแนวนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ก็ไม่ได้มีอำนาจเด็ดขาด หากเป็นองค์กรทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ความเข้มแข็งของคณะกรรมาชุนีจึงขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญของข้าราชการการเมืองในรัฐบาลแต่ละชุด

ข. สภาพปัญหาเนื่องจากข้อจำกัดของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พบว่ามีประเด็นที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- **ลักษณะของผู้มีส่วนร่วม** ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้รับรองการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางทั้งบุคคล ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม แต่สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้รับรองไว้เฉพาะสิทธิของบุคคลเท่านั้น ส่วนชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ ลักษณะของผู้มีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัตินี้จึงแคบกว่าที่ได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะได้บัญญัติรับรองบทบาทขององค์กรเอกชนเอาไว้ แต่บทบาทขององค์กรเอกชนก็มีค่อนข้างจำกัด และเป็นบทบาทไปในทิศทางที่ส่งเสริมกิจกรรมหรือโครงการของรัฐมากกว่า

- **ระดับของการมีส่วนร่วม** นอกจากการยอมรับผู้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้รับรองการมีส่วนร่วมไว้ในหลายระดับ ทั้งระดับของการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจง การมีส่วนร่วมในระดับของการตัดสินใจ เช่น บำรุงรักษาใช้ประโยชน์ และการดำเนินคดีกับองค์กรของรัฐให้รับผิดชอบจากการกระทำของตน แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะมีเพียงการบัญญัติรับรองสิทธิเฉพาะในด้านของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเท่านั้นและก็ยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ การใช้สิทธิยังคงต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายอื่น

สำหรับการดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหาย แม้กฎหมายจะได้นำหลังความรับผิดโดยเคร่งครัดมาบังคับใช้ ทำให้โจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงเหตุจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อความเสียหาย แต่การฟ้องคดีก็ต้องเป็นไปภายใต้หลักกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายลักษณะละเมิด กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งก็ยังคงมีข้อจำกัดในการดำเนินคดีอยู่ไม่น้อย ดังฝ่ายโจทก์ยังคงต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของจำเลยและความเสียหายว่าเป็นสิ่งที่เป็นผลสืบเนื่องกัน

ระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างมาก แต่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติรับรองไว้ การตัดสินใจเป็นการมีส่วนร่วมมีความสำคัญเพราะในหลายโครงการหรือกิจกรรมได้ถูกผลักดันและสนับสนุนจากทางภาครัฐ โดยที่ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงขึ้น เนื่องจากการตัดสินใจอยู่บนการพิจารณาผลประโยชน์จากสายตาและมุมมองของทางภาครัฐเพียงอย่างเดียว

5.2 ข้อเสนอแนะและแนวทางการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จากการพิจารณาถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายในการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีประเด็นที่เสนอเป็นกรอบในการพิจารณาเพื่อแก้ไขปรับปรุง ดังต่อไปนี้

ก. ลักษณะของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ประเด็นแรกที่มีความสำคัญซึ่งควรพิจารณาคือ ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมควรมีการปรับเปลี่ยนลักษณะของกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เนื่องจากในปัจจุบันบางประเทศได้มีความพยายามในการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยรวบรวมกฎเกณฑ์พื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มาอยู่ในที่เดียว เพื่อความเป็นเอกภาพและความสะดวกด้วยการกำหนดบทบัญญัติที่สามารถใช้กับกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกด้าน อย่างไรก็ตาม การจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทยยังมีข้อจำกัด เนื่องจากฐานความรู้ ผู้เชี่ยวชาญและการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจทำให้ต้องใช้ระยะเวลาอีกนานสำหรับการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม จึงยังคงต้องอาศัยบทบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบพาดขวางอันเป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ซึ่งจะแทรกตัวเข้าไปในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานรัฐและการปฏิบัติตามของประชาชน ด้วยการกำหนดเนื้อหาและบทบัญญัติในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แม้ว่าโดยผิวเผินอาจจะมีลักษณะกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบพาดขวาง คือกำหนดสิทธิและหน้าที่ในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าบทบัญญัติในหลายเรื่องก็มิได้มีอำนาจบังคับอย่างเด็ดขาดในตัวเอง หากต้องขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายอื่น เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหาย ฯลฯ จากลักษณะดังกล่าวทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะเฉพาะของตนเองไปขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ซึ่งบัญญัติขึ้นสำหรับเหตุการณ์ทั่วไปและอาจไม่สามารถใช้กับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติซึ่งสามารถแทรกตัวเข้าไปในการบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ในด้านที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายอื่นทั้งหมด

ข. การมีส่วนร่วมขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ

ความไร้ประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติฉบับนี้ประการหนึ่งก็คือ การที่หน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย จึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจพิจารณาได้ใน ลักษณะของผู้มีส่วนร่วมและระดับของการมีส่วนร่วม

โดยลักษณะของผู้มีส่วนร่วมต้องขยายออกให้สอดคล้องกับหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งในระดับของปัจเจกบุคคล ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรับรองการมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างขึ้นจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ในกรณีที่หน่วยงานรัฐเพิกเฉยหรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม นอกจากนี้ควรส่งเสริมบทบาทขององค์กรเอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการฟ้องร้องคดีแก่ผู้ก่อความเสียหาย

ในระดับของการมีส่วนร่วม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมการมีส่วนร่วมองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐจะได้รับความสำคัญเพียงในด้านของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของโครงการหรือกิจกรรมที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่จำกัดอย่างมาก การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องขยายระดับการมีส่วนร่วมให้กว้างขวางยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในระดับของการแสดงความคิดเห็นและระดับของการมีส่วนร่วมตัดสินใจต่อการดำเนินโครงการต่าง ๆ

ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สำหรับโครงการที่ผ่านการพิจารณา EIA แล้ว ควรเปิดโอกาสให้องค์กรที่มีไซภาครัฐโดยเฉพาะในพื้นที่ที่จะมีการดำเนินโครงการและได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ มีส่วนในการตัดสินใจว่าจะอนุญาตให้มีการดำเนินโครงการหรือไม่ อันถือว่าเป็นสิทธิในการกำหนดแนวทางการพัฒนาด้วยตนเอง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจอนุญาตโครงการในขั้นตอนของท้องถิ่น รวมถึงการอำนาจในการสั่งระงับหรือเพิกถอนคำสั่งอนุญาตเมื่อเกิดการกระทำที่ละเมิดต่อเงื่อนไขในการอนุญาต อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและกระบวนการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างโปร่งใส จำเป็นต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นควบคู่กันขึ้นมา เช่น การเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนในท้องถิ่น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ค. องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้จัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมาเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญทั้งในระดับนโยบาย การกำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการ ฯลฯ แม้จะไม่ได้มีอำนาจบังคับบัญชาต่อหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐโดยตรง แต่ก็สามารถกล่าวได้ว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในด้านสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากเงื่อนไขขององค์ประกอบในคณะกรรมการชุดนี้ที่ประกอบไปด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำและผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรอาจต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือแนวนโยบายของรัฐบาลความสำเร็จหรือล้มเหลวจึงเป็นไปตามความสนใจและการให้ความสำคัญของรัฐบาลแต่ละชุด

เพื่อให้เกิดองค์กรที่ทำหน้าที่โดยมีเป้าหมายและความสำคัญอยู่ที่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรค 2 ก็ได้กำหนดบทบาทขององค์กรนี้ไว้ในการทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อการศึกษาและการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรนี้ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้ก็เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจนปัจจุบันก็ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายในส่วนนี้ขึ้นมารองรับ จึงทำให้องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่เกิดขึ้นแต่อย่างใด จึงควรผลักดันให้เกิดองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

- เป็นองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลจากฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจทำให้เกิดการแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรได้ กระบวนการคัดเลือกและถอดถอนบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งจึงต้องให้เกิดความเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์กรอิสระอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

- เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในด้านการวางนโยบายและกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม และต้องมีอำนาจบังคับเด็ดขาดเหนือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องทางด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้แม้ตามรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นต่อการจัดทำ EIA แต่หากการจัดตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการจัดตั้งองค์กรสูงสุดทางด้านสิ่งแวดล้อม การให้ความเห็นขององค์กรต้องมีผลต่อการอนุมัติหรือไม่อนุมัติโครงการในกรณีที่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากองค์กรนี้

- องค์ประกอบขององค์กรต้องประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านสิ่งแวดล้อมและมาจากหลายส่วน การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งจึงต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนและสัดส่วนขององค์ประกอบ

ต้องให้นำหนักกับองค์การเอกชนและสถาบันการศึกษาที่มีการจัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญตามที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

ง. กองทุนสิ่งแวดล้อม

ในกรณีที่เกิดการแพร่กระจายของมลพิษและส่งผลกระทบต่อทั้งชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันยังไม่มีกลไกในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างทันทั่วทั้งที่และก็ไม่มีความหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ทำให้ในหลายเหตุการณ์ที่เป็นการแพร่กระจายมลพิษจึงไม่มีการช่วยเหลือหรือแก้ไขกับผู้ที่ได้รับผลกระทบและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายไป

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แต่กองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็มิมีบทบาทจำกัดไว้เฉพาะในด้านของการส่งเสริมกิจการหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดน้ำเสียหรือของเสียเท่านั้น แต่ยังไม่ครอบคลุมออกมาถึงการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น อันเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ยังไม่ได้รับการตระหนักถึงมาก

จำเป็นที่จะต้องมีการสร้างองค์กรและกลไกเพื่อให้มีการจัดการกับปัญหาอย่างรวดเร็วเมื่อเกิดปัญหาขึ้น โดยภาระหน้าที่ที่สำคัญ 2 ด้านคือ การฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นและประการที่สอง การให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษ

- การฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหาย กรณีที่มีการแพร่กระจายของมลพิษเกิดขึ้น กองทุนสิ่งแวดล้อมควรมีบทบาทในการสนับสนุนหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลความเสียหาย การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่ปนเปื้อนมลพิษ

ให้กลับสู่สภาวะตามปกติ การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุแพร่กระจายของมลพิษ ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันเมื่อเกิดการแพร่กระจายของมลพิษ หน่วยงานต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งกับหน่วยงานรัฐ ยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่การจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่ที่เกิดเหตุ จำนวนและลักษณะของผู้เสียหาย มาตรการและกระบวนการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น ทำให้เหตุการณ์หลายเหตุการณ์ซึ่งควรจะได้รับ การแก้ไขอย่างทันท่วงทีเพื่อบรรเทาความเสียหาย ทั้งกับสภาพแวดล้อมและผู้คน กลับถูกปล่อยทิ้งไว้จนความเสียหายทวีความรุนแรงมากขึ้นจนยากจะแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพปกติ ดังกรณีการแพร่กระจายของสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ที่จังหวัดกาญจนบุรี ที่แม้จะเกิดเหตุมาเป็นเวลานานแต่ก็ยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบและการเยียวยาแก้ไขที่ทันต่อเหตุการณ์

- การให้ความสนับสนุน / ช่วยเหลือผู้เสียหายในการดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษ ในปัจจุบันได้ปรากฏความเคลื่อนไหวของผู้เสียหายจากเหตุมลพิษ ได้ดำเนินการเรียกร้องให้มีการชดเชยความเสียหายด้วยการฟ้องร้องผู้ก่อมลพิษต่อศาล แต่กระบวนการในชั้นศาลเป็นขั้นตอนที่ต้องมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างทนาย ค่าธรรมเนียมศาล การพิสูจน์พยานหลักฐานด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ค่าเดินทาง ฯลฯ และยังประกอบกับในคดีความเสียหายจากเหตุมลพิษมักจะเกิดขึ้นกับประชาชนที่มีฐานะยากจน จึงทำให้ไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอในการดำเนินคดีต่อผู้เสียหาย หรือถึงแม้จะมีทุนทรัพย์แต่ความยากลำบากของการดำเนินคดีมลพิษ ก็อาจทำให้ผู้เสียหายไม่สนใจต่อการใช้กระบวนการทางศาลเพื่อยุติความเสียหายที่เกิดขึ้น ในกรณีเช่นนี้กองทุนสิ่งแวดล้อมอาจจำเป็นต้องเข้าให้การช่วยเหลือในทางการเงินแก่ผู้เสียหายเพื่อให้สามารถเกิดการใช้สิทธิตามกฎหมายได้ ซึ่งจำเป็นต้องมีการพิจารณาต่อไปถึงลักษณะและรูปแบบของการช่วยเหลือ ว่าจะเป็นการให้เงินสนับสนุนหรือเป็นการให้ยืมหากภายหลังที่สามารถชนะคดี จึงค่อยนำเงินดังกล่าวกลับมาคืนให้กับกองทุน

จ. การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนถึงการพิจารณามาตรการในการแก้ไข การลดผลกระทบทั้งระหว่างการก่อสร้างและดำเนินโครงการ อันจะนำไปสู่การตัดสินใจต่อโครงการนั้น ๆ บนฐานของข้อมูล ความรู้ที่รอบด้าน อันจะเป็นการลดความขัดแย้งได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่ปรากฏอยู่ในการจัดทำ EIA นอกจากทำให้ไม่สามารถลดทอนความขัดแย้งลงแล้ว หลายครั้งก็ยังมีส่วนสำคัญต่อการสร้างความรุนแรงให้ทวีมากขึ้น การแก้ไขปรับปรุง EIA จึงมีความสำคัญ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาใน 4 ด้านด้วยกัน

1) **ขั้นตอนก่อนการจัดทำ EIA** การกำหนดประเภทหรือขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำ EIA ให้มีความครอบคลุมกิจการต่าง ๆ ที่มีแนวโน้มจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และบทบัญญัติก็ต้องมีความรัดกุมเพื่อไม่ให้เกิดการหลีกเลี่ยง

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

3) **ขั้นตอนการพิจารณา EIA** กรอบระยะเวลาในการพิจารณาต้องกำหนดให้เหมาะสมกับขนาดหรือประเภทของโครงการ และสำหรับโครงการของหน่วยงานรัฐ และสำหรับโครงการของหน่วยงานรัฐต้องบังคับให้มีการศึกษา EIA ตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินโครงการไปก่อนได้รับอนุมัติ

4) ขั้นตอนการควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตาม EIA ในการจัดทำ EIA มักมีการกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม แต่หน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติไม่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน EIA จึงเกิดการละเลยหรือไม่ปฏิบัติตาม จึงควรเพิ่มอำนาจให้กับองค์กรที่มีอำนาจอนุมัติ

จ. การดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษ

การดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษแม้จะเป็นมาตรการภายหลังเกิดความเสียหายขึ้น แต่หากมาตรการนี้มีประสิทธิภาพในการลงโทษผู้ก่อมลพิษอย่างจริงจัง ก็จะมีส่วนช่วยให้ผู้ก่อมลพิษต้องมีความระมัดระวังมากขึ้นในการดำเนินกิจการของตน สำหรับการดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษ ในปัจจุบันมีข้อจำกัดที่ต้องได้รับการแก้ไขดังนี้

1) ขยายขอบเขตของผู้เสียหายให้รวมถึงกรณีที่คาดหมายได้ว่าจะได้รับความเสียหายอย่างแน่นอน ควรอนุญาตให้มีการนำผลของคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อบุคคลเป็นจำนวนมาก ให้ผู้เสียหายรายอื่นจากเหตุเดียวกันอ้างอิงได้โดยไม่ต้องฟ้องและนำสืบเป็นคดีใหม่

2) ควรผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่ผู้ก่อมลพิษ โดยให้ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่พิสูจน์ในเบื้องต้นถึงความเป็นไปได้ว่ามีโอกาสมาจากแหล่งมลพิษดังกล่าว

3) ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและฟ้องคดีโดยเหตุจากสิ่งแวดล้อมและมลพิษได้ง่ายขึ้น ทั้งในด้านของค่าใช้จ่าย ระบบวิธีพิจารณา พยานหลักฐาน รวมถึงการส่งเสริมบทบาทขององค์กรเอกชนในการให้ความช่วยเหลือด้านการฟ้องร้องคดีแก่ผู้เสียหาย

บรรณานุกรม

- จิตติ เจริญจำ. บันทึกของท้ายข้อหาหรือของสำนักงานอัยการสูงสุด เล่ม 2. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วน จำกัด พิมพ์อักษร. 2536
- จุลสาร ปXป ปีที่ 3 ฉบับที่ 30 พฤษภาคม 2546
- จุลสาร ปXป ปีที่ 3 ฉบับที่ 32 กรกฎาคม 2546
- จุลสาร ปXป ปีที่ 4 ฉบับที่ 36 พฤศจิกายน 2546
- ชาคริต โกชะเรือง. จะนะ ในฤดูกาลแห่งลมนอก. กรุงเทพฯ: บริษัทพิมพ์ดี จำกัด. 2546
- ปัญจพร โกศลกิตวงศ์. ความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2541
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2542
- อำนาจ วงศ์ บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2545
- เอกสารสรุปการประชุมเพื่อกำหนดประเด็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคารศึกษาพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 6 มิถุนายน 2545
- Hans D. Jarass. "วิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน จากกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องสู่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม" (แปลโดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ) วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2543) และปีที่ 31 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2544)

Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima. Environmental Law in Japan. London: MIT Press, 1981.

www.manager.co.th

www.thaingo.org

www.wianghaeng.org



จัดทำโดย : โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชั้น 4
422 ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กทม. 10330
โทร. 0-2215-2883-5 โทรสาร 0-2215-2883