

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการสร้างเขื่อน

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการสร้างเขื่อนโบราณสถานและโบราณวัตถุซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสิ่งแวดล้อม นอกจากจะถูกทำลายทำให้เสียหาย หรือทำให้เสื่อมค่าด้วยการกระทำของมนุษย์ ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 กิจกรรมหรือโครงการพัฒนาขนาดใหญ่มักส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่อนข้างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ หรือการชลประทานขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบในเชิงการทำลายมรดกทางวัฒนธรรม เช่น โบราณสถาน โบราณวัตถุ และแหล่งโบราณคดี ที่อยู่ในบริเวณพื้นที่รองรับอ่างเก็บน้ำ และพื้นที่ต่อเนื่องกัน สิ่งเหล่านี้จะถูกทำลายไปขณะที่กำลังก่อสร้าง ซึ่งจะมีการปรับพื้นที่การตัดถนนเข้าไปในพื้นที่โครงการ หรือการพัฒนาที่ดินบริเวณพื้นที่ต่อเนื่องกับพื้นที่โครงการ เช่น การสร้างสนามกอล์ฟการปลูกสร้างอาคาร การชักลากไม้ออกจากพื้นที่เหล่านี้ ย่อมทำให้หลักฐานทางโบราณคดี โบราณวัตถุ แหล่งโบราณคดี ที่อยู่บนพื้นดินและใต้ดินถูกทำลาย และนอกจากนี้ เมื่อเก็บกักน้ำจะทำให้น้ำในอ่างท่วมพื้นที่ที่เป็นบริเวณกว้างนับหมื่นนับแสนไร่ จะทำให้สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่บริเวณพื้นที่ถูกทำลายไปหรืออาจจมอยู่ใต้น้ำ และนอกจากนี้เขื่อนก่อก่อให้เกิดผลกระทบต่อด้านสังคม ต้องอพยพประชาชนออกจากพื้นที่โครงการไปอยู่ที่อื่น ซึ่งนับว่าเป็นการทำลายชุมชน ตลอดจนวิถีชีวิตความเป็นอยู่ดั้งเดิม รวมทั้งทำลายสภาพเศรษฐกิจของชุมชนอีกด้วย ตัวอย่างเช่น การสร้างเขื่อนภูมิพล เขื่อนเขาแหลม เขื่อนศรีนครินทร์ และเขื่อนป่าสัก เป็นต้น

ในทางตรงกันข้ามเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำหรือชลประทานที่ดี ได้สร้างความเจริญและประโยชน์ต่อประเทศชาติทางด้านการพัฒนา ทั้งทางอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมอย่างมากมายเช่นเดียวกัน เช่น โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ เพื่อนำน้ำไปใช้ประโยชน์ ในด้านพัฒนาประเทศด้านปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน เช่นการชลประทานสำหรับพื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ผลิตพลังงานไฟฟ้า สาธารณูปโภค หรือประโยชน์ด้านอื่น ๆ ล้วนแต่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อให้มีความสะดวกสบายและมีฐานความเป็นอยู่ดีขึ้น จะเห็นได้ว่าเขื่อนหรืออ่างเก็บ

น้ำ จึงมีทั้งผลในทางบวกและทางลบในเวลาเดียวกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการพัฒนาก็เป็นส่วนหนึ่งของการทำลาย จำเป็นต้องยอมเสียส่วนใดส่วนหนึ่งไป¹

ดังนั้นรัฐจึงได้กำหนดมาตรฐานทางกฎหมายออกมาเพื่อควบคุมขนาดและปริมาตร การเก็บกักน้ำของโครงการดังกล่าว เพื่อคุ้มครองสิ่งที่จะต้องสูญเสียไป ให้สูญเสียน้อยที่สุด หรืออยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ นั่นคือ การนำมาตรการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้า มาบัญญัติให้เป็นมาตรการทางกฎหมายกำหนดให้เจ้าของโครงการหรือกิจการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอขอความเห็นชอบตามกฎหมายก่อน จึงจะดำเนินการก่อสร้าง ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตั้งแต่ มาตรา 46 ถึงมาตรา 51² เพื่อควบคุมไม่ให้โครงการพัฒนาต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือให้กระทบสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด และนอกจากมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้แล้ว ยังมีมาตรการด้านบริหารคือ มติคณะรัฐมนตรีลง วันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2537 เรื่องป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม กำหนดขนาดของเขื่อนเก็บกักน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำที่จำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ต้องจัดทำรายการวิเคราะห์ผลกระทบ หรือจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้น หรือต้องจัดทำรายการข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมแล้วแต่กรณีก่อน เพื่อนำเสนอประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าอนุรักษ์ดังกล่าว³

แม้ว่าจะมีมาตรการทางกฎหมาย กำหนดมาตรการควบคุมโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ โดยกำหนดมาตรการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้า ให้เจ้าของโครงการ หรือกิจการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังประสบปัญหาหลายประการ เช่น ความไม่ชัดเจนในเนื้อหาของกฎหมาย ที่กำหนดแนวทางให้ทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ปัญหาสภาพบังคับของกฎหมาย โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางด้านโบราณคดี และปัญหาความไม่เหมาะสมด้านองค์กร ที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตร

¹ ข้าวสด (9 กรกฎาคม 2540) : 31

² โปรดดูรายละเอียดใน มาตรา 46 ถึง มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

³ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/12186 ลงวันที่ 20 กันยายน 2537

การที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และองค์การที่พิจารณาให้ความเห็น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะเสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เพื่ออนุมัติให้ดำเนินโครงการ ทำให้การคุ้มครองป้องกัน และลดความสูญเสียมรดกทางวัฒนธรรม เช่น โบราณวัตถุ แหล่งโบราณคดีที่เกิดจากโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำไม่ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้นในบทนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ตามประเด็นที่กล่าวมาเพื่อที่จะหาแนวทางที่เหมาะสม และนำเสนอเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายต่อไป

จากทฤษฎีสัญญาประชาคม (Theory of Social Contract) ได้ให้คำอธิบายไว้ว่ารัฐ เกิดจากการที่มนุษย์มาอยู่รวมกัน และต่างคนต่างมอบอำนาจความเป็นใหญ่ที่คนมีอยู่ ให้แก่ผู้ปกครองรัฐ โดยสัญญาหรือตกลงว่าจะอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งผู้ปกครองนั้นจะต้องใช้อำนาจที่มอบให้ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าเพื่อประโยชน์และความสงบสุขของประชาชน⁴ ซึ่งการใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองแต่เดิมนั้น จึงจำกัดอยู่เฉพาะการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม รักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการรุกรานของศัตรูภายนอกต่อมาปัญหาสังคมซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ภารกิจของรัฐได้เริ่มขยายกว้างออกไป เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เพื่อที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของประชาชน รัฐจึงเข้าไปแทรกแซงในวิถีชีวิตของประชาชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งกิจกรรมของรัฐค่อย ๆ ผันแปรไปในรูปของรัฐสวัสดิการ⁵ (Welfare state) ซึ่งเป็นวิธีการให้บริการประชาชนในรูปแบบของการให้เปล่าไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆหรือที่เรียกว่า "การจัดทำบริการสาธารณะ"⁶ หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่โดยที่ประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขอรับบริการจากรัฐ เว้นแต่ค่าธรรมเนียมเพียงเล็กน้อย เช่น กิจกรรมคมนาคมขนส่ง กิจกรรมจัดหาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค เป็นต้น และด้วยเหตุผลของรัฐที่ว่า

⁴โกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและการแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์บัณฑิต วิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534) หน้า 47-48 อ้างใน Edward S. Corwin, The constitution and what it means

⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 48

⁶ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4 2538 หน้า 108-

ดำเนินกิจการใด ๆ นั้น ก็เพื่อประโยชน์สุขของมหาชนและความยุติธรรมในสังคม ทำให้รัฐมีความสามารถใช้อำนาจเข้าไปจำกัดสิทธิของประชาชนได้ในเกือบทุกเรื่อง บังคับ ควบคุมประชาชนให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำตามที่รัฐกำหนด⁷ โดยการออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การดำเนินกิจกรรมบางอย่างอาจ จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการใด ๆ ของรัฐก็มีข้อจำกัดต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม⁸ กล่าวคือการทำกิจการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการดำเนินการแทนรัฐนั้น จะต้องมีความหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่โดยชัดแจ้ง และต้องดำเนินกิจกรรมภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ไม่ว่าจะนำไปเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชน หรือปกป้องผลประโยชน์ของมหาชนโดยส่วนรวมก็ตาม เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น ระบบที่รัฐมีอำนาจเหนือประชาชนโดยการออกกฎหมายมา ต้องกระทำการ หรือละเว้นการกระทำตามที่รัฐต้องการ โดยกำหนดให้องค์กรภาครัฐเป็นผู้ควบคุม ดูแล หรือใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งทางปกครอง หรือออกนิติกรรมทางปกครอง⁹ ภายใต้วัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วนั้นได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางรวมทั้งในเรื่องของสิ่งแวดล้อมซึ่งผู้รับคำสั่งจะต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ หากฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองจะต้องถูกบังคับเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง¹⁰ เช่น กรณีการปลูกสร้างอาคารในเขตของโบราณสถาน ที่ได้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานไว้แล้ว และเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากร ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

⁷โกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและการแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม" หน้า 48 อ้างใน "ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์ประเทศไทยในพหุสังคมสยาม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533) หน้า 75

⁸โกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและการแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม" หน้า 48 อ้างใน "ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์ประเทศไทยในพหุสังคมสยาม(กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2533) หน้า 75

⁹กมลชัย รัตนสกาววงศ์, "สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539" หน้า 10 พิมพ์ครั้งที่ 1 ธันวาคม 2539 (บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด)

¹⁰เรื่องเดียวกัน หน้า 12.

พ.ศ. 2504 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง และวรรคสาม¹¹ ซึ่งอธิบดีกรมศิลปากร หรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายสามารถบังคับทางปกครอง รื้อถอนอาคารดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลยุติธรรมตามปกติ เป็นต้น การบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่จะดำเนินการด้วยตนเอง หรืออาจมอบหมายให้ผู้อื่นกระทำการแทนก็ได้ อย่างไรก็ตามมาตรการบังคับทางปกครองก็ยังมีข้อจำกัดเช่นเดียวกัน คือ การบังคับทางปกครองโดยหลัก แม้จะไม่ใช่กับผู้รับคำสั่งที่เป็นองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วยกัน แต่จะใช้กับประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น¹² ทั้งนี้ เพราะว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ในนามของรัฐนั้นอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับกฎหมาย ขององค์กรนั้นๆ ภายใต้หลักนิติรัฐหรือนิติธรรม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ปิดเบือนจะต้องถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา และทางวินัยด้วย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าระบบอนุญาตถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในนานาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมให้เจ้าของโครงการดำเนินการอยู่ในกรอบหรือในเงื่อนไขที่เหมาะสมหรือตามมาตรฐานที่กำหนด เพื่อควบคุมป้องกันไม่ให้กิจการหรือโครงการนั้น ๆ ส่งผลกระทบหรือทำลายสิ่งแวดล้อม หรือส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือสร้างความเสียหายต่อสังคมโดยรวม เป็นต้น ปัจจุบันโครงการหรือกิจการขนาดใหญ่ที่มีความเสี่ยงสูงที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม เช่น โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม โครงการสร้างเขื่อน หรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายออกมาควบคุม ดังปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตั้งแต่ มาตรา 46 ถึง มาตรา 51 และแม้ว่าจะมีมาตรการทางกฎหมายบัญญัติไว้แล้วก็ตามแต่มาตรการทางกฎหมายก็ยังมีปัญหา และอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการสร้างเขื่อนที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ จะได้แยกศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นมาตรการกฎหมาย ที่กำหนดขนาดของโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ มาตรการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ มาตรการให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม องค์กรพิจารณาให้ความเห็น รายงานฯ ก่อนนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการ การติดตามตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล ให้เป็นไปตามมาตรการที่เสนอไว้ในรายงานฯ

¹¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 26.

¹² กมลชัย รัตนสกาวงศ์ "สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง" พ.ศ. 2539 หน้า 26

เมื่อย้อนกลับไปดูนโยบายด้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในอดีต สมัยที่ พลเอก ถนอม กิตติขจรเป็นนายกรัฐมนตรี ช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ.2506 - พ.ศ.2516 ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 จะพบว่าในระยะแรกที่รัฐบาลนี้เข้ามาบริหารประเทศได้แถลงนโยบายต่อสภาว่ารัฐบาลจะพัฒนาประเทศทางปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะ การชลประทาน การพลังงาน กรมทางหลวงการพัฒนาที่ดิน การทรัพยากรธรณี โครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่กล่าวมา รัฐบาลถือว่าเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ต่อมาในช่วงปี พ.ศ.2512-พ.ศ.2514 จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นรัฐบาลสมัยที่สอง ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่ารัฐบาลจะดำเนินการพัฒนาประเทศ โดยยึดเป้าหมายและนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และจะเน้นเป็นพิเศษในงานด้านชลประทาน การก่อสร้าง ปรับปรุงขยายงานพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอับความต้องการทางด้านธุรกิจ อุตสาหกรรม¹³ และช่วงที่รัฐบาลของ จอมพลถนอม กิตติขจร บริหารราชการแผ่นดินอยู่นั้น ประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ.2504-2509, พ.ศ.2510-2514, พ.ศ. 2515-2519) ซึ่งกล่าวโดยสรุป แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 มีเป้าหมายที่จะพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวโดยกำหนดแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศ เน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญโดยเฉพาะการลงทุนในสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐาน ในรูปของระบบเขื่อน เพื่อการชลประทาน พลังงานไฟฟ้า สาธารณูปโภค เป็นต้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ก็ยังคงยึดถือตามแนวทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ได้กำหนดเป้าหมายโดยเร่งรัดการพัฒนาระบบชลประทาน ระบบส่งน้ำเพื่อให้ถึงเกษตรกร รวมทั้งการสร้างอ่างเก็บน้ำ เขื่อนฝาย เป็นต้น และจากแนวนโยบายของรัฐและรัฐบาลที่ กล่าวมาโครงการสร้างเขื่อนขนาดต่าง ๆ จึงได้รับอนุมัติจากรัฐบาลให้ศึกษาด้านความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรม และทางด้านเศรษฐศาสตร์ เพื่อดำเนินการก่อสร้างโครงการจำนวนมาก¹⁴ เช่น เขื่อนทุ่งนา เขื่อนศรีนครินทร์ เป็นต้น ซึ่งเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่หลายแห่งจึงแล้วเสร็จในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2520-2524 เช่น เขื่อนเขาแหลม เขื่อนศรีนครินทร์ สำหรับด้านการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการและผลกระทบทางสังคมนั้น พบว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการบางหน่วย เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ทำการศึกษาไว้บ้างเช่นกันแต่เป็นการศึกษาเพียงเพื่อนำไปประกอบการขอกู้เงินของ

¹³สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร, "เอกสารรายงานรัฐสภา", ธันวาคม 2540, หน้า 154

¹⁴คณะนิติจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจน"รายงานเรื่องโครงการเขื่อนน้ำโจน" เอกสารรายงานของคณะนิติจุฬา หน้า 3

ธนาคารโลก มาลงทุนตามที่ได้กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขเท่านั้น ซึ่งรายงานผลการศึกษาลงกระทบบสิ่งแวดล้อมก็ถูกเก็บไว้เป็นความลับไม่ได้นำมาเปิดเผยจนถึงทุกวันนี้¹⁵ จากที่ยกมาสะท้อนให้เห็นว่าแนวนโยบายของรัฐหรือรัฐบาล นับว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อบทบาทการพิจารณาความเหมาะสมโครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่อยู่ไม่น้อยซึ่งแต่เดิมจะเห็นว่าไม่มีมาตรการทางกฎหมายหรือนโยบายของรัฐให้นำผลการศึกษาลงกระทบบทางด้านสิ่งแวดล้อมมาประกอบการพิจารณาด้วย มุ่งเน้นที่จะให้โครงการเกิดขึ้นเพียงอย่างเดียว ดังจะเห็นได้จากเจ้าของโครงการศึกษาเฉพาะด้านความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรมและทางด้านเศรษฐศาสตร์ ส่วนการศึกษาลงกระทบบสิ่งแวดล้อมนั้น แม้จะมีการศึกษาไว้แต่ไม่ได้นำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาถึงความเหมาะสมโครงการด้วยหรืออาจกล่าวได้ว่าไม่ได้มีความสำคัญในเรื่องนี้เลย โดยจะยึดนโยบายของรัฐบาลและแนวทางของแผนพัฒนาเป็นหลัก ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวปัญหาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ยังไม่ปรากฏผลให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนเหมือนเช่นในปัจจุบัน รัฐหรือรัฐบาลจึงมองว่าเป็นเรื่องรองที่อาจแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง

3.1 มาตรการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่มีผลสำคัญยิ่งต่อการควบคุม ตรวจสอบ โครงการหรือกิจการบางประเภท ที่มีศักยภาพความเสี่ยงสูงต่อการเกิดภัยอันตรายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹⁶ เช่น โครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการหรือเจ้าของโครงการ ทั้งภาครัฐและเอกชน จะต้องทำรายงานการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายใต้กระบวนการศึกษาความเหมาะสม และความจำเป็นของโครงการหรือกิจการ ด้วยวิธีการชี้แนะ ทำนายผลที่อาจเกิดขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทางด้านกายภาพ ชีวภาพ ระบบนิเวศน์ทางสิ่งแวดล้อมและต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านสุขภาพอนามัย และคุณค่าในการใช้ประโยชน์ตลอดจนผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนในอนาคตด้วย¹⁷ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือที่มีอำนาจอนุญาต หรืออนุมัติโครงการหรือกิจการ

¹⁵ วิริยะ คล้ายแดง, "ปัญหาและผลกระทบจากเขื่อน": เขื่อนในประเทศไทย, เมษายน 2537 หน้า 19

¹⁶ สุณีเยี มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539) หน้า 43

¹⁷ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

ใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจอนุมัติให้ดำเนินการต่อไป ซึ่งถือเป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขไว้ก่อนล่วงหน้า (Pre Audit) โดยอาศัยมาตรการการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือหลักการป้องกันไว้ล่วงหน้า (Precautionary Principle) ถูกนำมาบัญญัติไว้เป็นสาระสำคัญในเนื้อหาของกฎหมายนั้น เป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการประเมินหรือการคาดคะเนสถานการณ์ล่วงหน้าเพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทาง และมาตรการที่เหมาะสมในการคุ้มครองป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุดหรือให้อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ เป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับกันอย่างแพร่หลายระดับนานาชาติ โดยนำเอาหลักการนี้ไปบัญญัติไว้เป็นสาระสำคัญของกฎหมายภายในของตน¹⁸ เช่น ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา แคนาดา เป็นต้น และรวมทั้งประเทศไทยด้วย ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในหมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 46 กับ มาตรา 51 อย่างไรก็ตาม การจัดทำรายงาน EIA ของโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำ ที่รัฐเป็นเจ้าของโครงการ EIA ที่จัดทำขึ้นและนำไปใช้เป็นกลไกเพื่อคุ้มครองป้องกัน และแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมทางด้านโบราณคดี โบราณสถาน โบราณวัตถุ ยังไม่สามารถลดความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากโครงการได้ ตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายจะได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

3.2 มาตรการทางกฎหมายกำหนดขนาดของโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ

มาตรา 46 วรรคหนึ่ง¹⁹ บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เสนอขอความเห็นชอบตาม มาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49 ซึ่งตามมาตรา 47 กิจการหรือโครงการที่ให้จัดทำ EIA นั้นจะเป็นกิจการหรือโครงการขนาดใหญ่ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการร่วมกับเอกชนเป็นเจ้าของโครงการ เช่น การก่อสร้างเขื่อน การคมนาคม เป็นต้น และเป็นโครงการที่จะต้องได้รับความเห็นชอบและอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อสร้าง ส่วนโครงการหรือกิจการตามมาตรา 48 จะเป็นโครงการที่ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่ต้องจัดทำ EIA และได้รับอนุญาตหรืออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายก่อนจึงจะดำเนินโครงการ

¹⁸โกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม" หน้า 77-78

¹⁹โปรดดู มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535

ได้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายตามมาตรา 47 วรรคแรก ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับเพื่อควบคุม โครงการหรือกิจการ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปัจจุบัน รัฐมนตรีได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงาน EIA ประกาศกระทรวงฯ ฉบับแรก ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 กำหนดไว้²⁰ 11 ประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประกาศกระทรวงฯ ฉบับนี้ กำหนดขนาดโครงการหรือกิจการ เชื้อเพลิงกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทานที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำตั้งแต่ 100 ล้านลูกบาศก์เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่เก็บกักน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตร (9,375 ไร่) ขึ้นไป หรือมีพื้นที่การชลประทานชลประทานตั้งแต่ 8 หมื่นไร่ขึ้นไป ต้องจัดทำรายงาน EIA และ EIA จะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการก่อสร้างได้

จากมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวมาจะพบว่าขนาดโครงการหรือกิจการ เชื้อเพลิงกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทานที่ต้องจัดทำรายงาน EIA เพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามประกาศกระทรวงฯ นั้น ต้องมีขนาดปริมาตรเก็บกักน้ำ ตั้งแต่ 100 ล้านลูกบาศก์เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่เก็บกักน้ำ ตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตร ขึ้นไป หรือมีพื้นที่การชลประทาน ตั้งแต่ 8 หมื่นไร่ ขึ้นไปนั้น หากขนาดของเชื้อเพลิงกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทาน มีขนาดเล็กกว่า และมีปริมาตรเก็บกักน้ำน้อยกว่าที่ประกาศกระทรวงฯ กำหนดไว้แม้เพียงเล็กน้อย เจ้าของโครงการหรือกิจการ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ก็ไม่ต้องจัดทำ EIA ซึ่งเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมอาจทำให้เจ้าของโครงการสามารถหลีกเลี่ยงมาตรการทางกฎหมายได้โดยง่าย เพียงลดขนาดของโครงการลงเล็กน้อยเท่านั้น นับว่าเป็นข้อจำกัด ของกฎหมายที่ไม่สามารถครอบคลุมเชื้อเพลิงที่มีขนาดใกล้เคียงกันที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้อยู่ภายใต้มาตรการของกฎกระทรวงฉบับนี้ซึ่งจะส่งผลให้สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งโบราณคดี โบราณสถาน โบราณวัตถุ จะต้องถูกทำลายไปโดยที่ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายอื่นใดมารองรับในขณะนี้

3.3 มาตรการทางบริหารกับการควบคุมขนาดของเชื้อเพลิงกักน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ

และนอกจากขนาดโครงการเชื้อเพลิงกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำหรือการชลประทาน ตามที่ประกาศกระทรวงฯ ดังกล่าวข้างต้นแล้วรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 13 กันยายน พ.ศ.

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 130 (8 ตุลาคม พ.ศ. 2535)

2537 เกี่ยวกับป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม กำหนดประเภทขนาดของโครงการหรือกิจการ ที่มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้จัดทำรายงาน EIA เสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือจัดทำรายงาน EIA เบื้องต้น เสนอสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือจัดทำรายการข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม เสนอกรมป่าไม้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วแต่กรณี²¹ เพื่อนำเสนอประกอบการพิจารณาตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก่อนที่จะอนุญาตให้โครงการหรือกิจการนั้น ๆ ใช้พื้นที่ป่าอนุรักษ์นับว่าเป็นมาตรการทางบริหาร ที่ออกมาเพื่อเสริมประกาศกระทรวงฯ ที่ครอบคลุมไปไม่ถึง ซึ่งจะสามารถคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการ และความหมายของ คำว่า "เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์" ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติใน 63 จังหวัดทั่วประเทศ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อ 10 มีนาคม พ.ศ. 2535 และวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องการจำแนกประเภทของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติใน 63 จังหวัด ทั่วประเทศทั้งการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในการพื้นที่ป่า แต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ 1) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เขตอนุรักษ์ป่าชายเลน ได้กำหนดมาตรการ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าประเภทนี้ไว้ว่า "การขอใช้ประโยชน์เพื่อกิจการใด ๆ ให้ดำเนินการตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีและระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2) พื้นที่ควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์ พื้นที่ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ตามแนวชายแดน พื้นที่เป็นเขตลักษณะเฉพาะท้องถิ่น แหล่งธรรมชาติ อันควรอนุรักษ์ โบราณสถาน และโบราณวัตถุ ได้กำหนดมาตรการด้านการให้ประโยชน์ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าประเภทนี้ไว้ว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่โครงการ ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ให้ส่วนราชการเจ้าของโครงการ จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ

²¹ หนังสือสำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/12186 ลงวันที่ 20

ไป²² จากมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของมาตรการที่ออกมาต้องการที่จะรักษาทรัพยากรป่าไม้และสภาพสิ่งแวดล้อม ที่มีกฎหมายกำหนดพื้นที่คุ้มครองไว้แล้ว เพื่อป้องกันและลดผลกระทบที่จะเกิดจากโครงการและขณะเดียวกัน โครงการพัฒนาต่างๆก็สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ถูกขัดขวาง นับว่าเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) การดำเนินโครงการ หรือกิจการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแล และการอนุญาตของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะลงมือก่อสร้างได้ ขนาดของเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทานที่กำหนดไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี กำหนดไว้ดังนี้

ก) โครงการเขื่อนเก็บกักน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทานที่มีวงเงินค่าก่อสร้างเกินกว่า 200 ล้านบาท ต้องจัดทำ EIA เสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการ

ข) โครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กประเภทเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ มีวงเงินค่าก่อสร้างเกิน 200 ล้านบาท (ไม่รวมค่าก่อสร้างโรงไฟฟ้า) ต้องจัดทำ EIA เสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ค) โครงการเขื่อนเก็บกักน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทานที่มีวงเงินค่าก่อสร้างเกินกว่า 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 200 ล้านบาท หรือระยะเวลาการก่อสร้างไม่เกิน 1 ปี ต้องจัดทำ EIA เบื้องต้น ตามแนวทางที่กำหนดนำเสนอสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ง) โครงการเขื่อนเก็บกักน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทานที่มีวงเงินค่าก่อสร้างเกิน 50 ล้านบาท หรือระยะเวลาการก่อสร้างไม่เกิน 1 ปี ต้องจัดทำรายงานข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อมตามแบบฟอร์มที่กำหนดเสนอให้กรมป่าไม้เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ

มาตรการทางบริหารที่รัฐบาลออกมาใช้บังคับนี้ นับว่าเป็นมาตรการเพื่อเสริมมาตรการทางกฎหมายครอบคลุมไปไม่ถึงซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายาม และความตั้งใจของรัฐบาลที่จะจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่เกี่ยวกับ

²² สัจจา เขม้นงาน, "การบังคับใช้มาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตมหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540) หน้า 108-108

การคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ มาตรา 79²³ และนอกจากมติคณะรัฐมนตรีที่กล่าวมาแล้วในเรื่องของการคุ้มครองและการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ ที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาด้านอื่น ๆ นอกจากโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำที่กล่าวมาแล้วรัฐบาลยังได้ออกมาตรการทางบริหารมาใช้บังคับ เพื่อเสริมมาตรการทางกฎหมาย ที่อยู่แล้วแต่ครอบคลุมไม่ถึงได้แก่มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 16 เมษายน 2518²⁴ เรื่องการคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ โดยมีสาระสำคัญคือหากส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจใดจะก่อสร้างอาคาร หรือปลูกสร้างใกล้เคียงกับโบราณสถาน ก็ให้ประสานหรือไปยังกรมศิลปากรก่อนเพื่อที่จะอนุรักษ์ สงวนสมบัติทางวัฒนธรรมไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้พยายามที่จะคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณสถาน มานานแม้ว่าจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ โดยเฉพาะอยู่แล้วคือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535)

อย่างไรก็ตามแม้ว่ามติคณะรัฐมนตรี ที่กล่าวมาจะมีความสำคัญและเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำมาบังคับใช้ เพื่อเสริมมาตรการทางกฎหมาย ที่มีอยู่แล้วแต่มีข้อจำกัดครอบคลุมไปไม่ถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น แต่มติคณะรัฐมนตรี นั้นก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย และข้อจำกัดซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตดังนี้

มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 13 กันยายน 2537 กำหนดขนาดโครงการหรือกิจการเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทาน ที่ต้องจัดทำ EIA หรือ EIA เบื้องต้น หรือจัดทำรายงานข้อมูลสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันไม่ได้นำมาตรการดังกล่าวมาบังคับใช้อย่างจริงจัง²⁵ ตัวอย่างเช่น การจัดทำรายงาน EIA ของโครงการเขื่อนขนาดต่างๆของกรมชลประทานยังต้องยึดถือแนวทางทางจัดทำ EIA ตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ดังนั้นมติ ครม.เรื่องนี้จึงคงเป็นเพียงนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น และยังไปกว่านั้นมติคณะรัฐมนตรี อาจเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

²³ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 มาตรา 79

²⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0201/9257 ลงวันที่ 18 เมษายน

พ.ศ.2518

²⁵ที่มา : เอกสารโครงการสร้างเขื่อนของฝ่ายศึกษาสิ่งแวดล้อม กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เพราะว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงคำสั่ง หรือข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ ที่ฝ่ายบริหารนำมาใช้บังคับในทางบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสามารถบังคับได้เฉพาะในฝ่ายปกครองด้วยกันเท่านั้น ไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย²⁶ ซึ่งนับว่าเป็นข้อจำกัดของมติคณะรัฐมนตรี

สำหรับข้อดีของมติคณะรัฐมนตรี ก็คือ สามารถที่จะออกมาใช้ได้ง่าย รวดเร็ว ทันกับสถานการณ์ ซึ่งการออกกฎหมายมาใช้บังคับนั้น มีกระบวนการที่ซับซ้อน และล่าช้าอาจไม่เหมาะสมกับภาวะการณ์ ที่สำคัญมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาใช้บังคับ จะต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทในเรื่องนั้น ๆ

3.4 การศึกษาความเหมาะสมของโครงการเขื่อน (Feasibility Study)

โครงการหรือกิจการบางประเภทที่รัฐมีหน้าที่เป็นดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือสังคมส่วนรวม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น กิจการรักษาความสงบเรียบร้อย กิจการคมนาคมขนส่ง กิจการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นต้น จะเห็นว่ากิจการที่กล่าวมาบางประเภทมักจะเป็นกิจการที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ ต้องใช้เงินลงทุนสูง ซึ่งเอกชนทำไม่ได้หรือไม่ทำ และนอกจากนี้การดำเนินโครงการเหล่านี้บางประเภท อาจไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ แต่รัฐมีความจำเป็นต้องจัดทำไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แม้จะไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ก็ตาม โดยรัฐต้องคำนึงประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ

และยิ่งไปกว่านั้นโครงการหรือกิจการที่กล่าวมานอกจากต้องลงทุนสูงแล้ว บางประเภทมักจะมีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในระยะยาว ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติค่อนข้างรุนแรงอีกด้วย ดังนั้น ในฐานะที่รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน และความสงบสุขของสังคม จึงต้องมีมาตรการรองรับความเสี่ยงทั้งหลายก่อนที่จะดำเนินโครงการ จึงต้องศึกษาผลกระทบในทุก ๆ ด้าน เช่น ความมั่นคงแข็งแรงทางด้านวิศวกรรม (ด้านเทคนิค) ทางด้านธรณีวิทยา เศรษฐศาสตร์ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ ตลอดจนผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อที่จะนำไปเป็นข้อมูลในการตัดสินใจดำเนินโครงการ

²⁶คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่) เคยวินิจฉัยไว้ว่า มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย

และสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลเพื่อวางแผนงานและกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไข และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากโครงการ ถ้าหากตัดสินใจดำเนินการแล้ว และหากเห็นว่าไม่มีความเหมาะสมก็จะยุติโครงการดังปรากฏตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 47 บัญญัติว่า "ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 เป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามระเบียบปฏิบัติทางราชการให้ส่วนร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามระเบียบปฏิบัติทางราชการให้ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ..."

จากกฎหมายที่ยกมาชี้ให้เห็นว่าโครงการใดก็ตามที่จะได้รับการพิจารณาให้ดำเนินต่อไปได้ หรือไม่จะต้องศึกษาความเหมาะสมไปพร้อมกับการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และต้องเป็นโครงการหรือกิจการ ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน เท่านั้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า การดำเนินโครงการของเอกชนนั้น มักจะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวในเชิงธุรกิจหรือผลกำไรเป็นสำคัญ ดังนั้นหากเห็นว่าโครงการหรือกิจการใดไม่คุ้มค่าการลงทุนในเชิงเศรษฐศาสตร์ก็จะยุติโครงการทันที เช่น หากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมจำนวนมากไม่คุ้มค่าการลงทุนจะยุติโครงการทันที ตรงข้ามกับโครงการของรัฐตั้งที่กล่าวมาแล้ว ส่วนโครงการที่รัฐร่วมกับเอกชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 ที่ต้องศึกษาความเหมาะสมของโครงการด้วยนั้น ได้แก่ โครงการที่กำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 ได้แก่ โครงการที่มีวงเงินลงทุน 1,000-5,000 ล้านบาท หรือโครงการที่มีวงเงินลงทุนมากกว่า 5,000 ล้านบาท เป็นต้น จะเห็นว่าโครงการหรือกิจการที่รัฐร่วมกับเอกชน จึงเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ และจำนวนเงินลงทุนสูง เช่น การจัดหาแหล่งน้ำ การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น หลักการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการแม้จะมีความสำคัญและเป็นส่วนหนึ่งที่จะนำไปใช้เป็นข้อมูลจัดทำ EIA เพื่อจะทำให้การป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดโครงการหรือกิจการ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายก็ตาม มาตราการทางกฎหมายที่มีผลบังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่ได้กำหนดมาตรการเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน เช่น ไม่มีหลักเกณฑ์ รูปแบบ และแนวทางการศึกษาไว้ อาจทำให้การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายนี้ไม่มีประ

สิทธิภาพและผลในทางปฏิบัติไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันซึ่งในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมและนำเสนอปรับปรุงกฎหมายนี้ต่อไป

ก. การศึกษาความเหมาะสมของโครงการสร้างเขื่อนก่อนปี พ.ศ.2518

ในอดีตการก่อสร้างเขื่อนตามโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจมักจะนำผลสรุปจากการศึกษาด้านวิศวกรรม (ด้านเทคนิค) เพื่อป้องกันไม่ให้อายุรุดพังทลายหรือก่อความเสียหายให้แก่ประชาชนที่อยู่บริเวณที่สร้างเขื่อน และทางด้านเศรษฐศาสตร์ คือ การคุ้มค่าในการลงทุนมาประกอบการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการเป็นสำคัญ²⁷ เช่น โครงการที่จะดำเนินการจะต้องมีผลกำไรจากการลงทุน ส่วนผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นประเด็นปลีกย่อย มักจะนำมาพิจารณาแก้ไขปัญหาภายหลังจากที่ได้ลงมือดำเนินโครงการไปแล้ว สำหรับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม แม้ว่าเจ้าของโครงการได้ทำการศึกษาไว้ไม่ใช่เป็นการศึกษาที่จะนำไปเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ แต่เป็นการศึกษาเพื่อวัตถุประสงค์อื่น²⁸ เช่นการนำไปประกอบการขอกู้เงินจากธนาคารโลกมาดำเนินโครงการ เป็นต้น เช่นกรณีการสร้างเขื่อนเขาแหลม การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นเจ้าของโครงการได้ศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมไว้แต่ไม่ได้นำมาเปิดเผยตราบเท่าทุกวันนี้ และนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 หลังจากที่ได้ประกาศใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ฉบับปี พ.ศ.2518 การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมแต่ในปัจจุบันจะต้องนำผลการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนผลกระทบด้านอื่น ๆ ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญต้องนำมาประกอบการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการตามที่กฎหมายกำหนดไว้²⁹ เป็นอันดับแรกด้วย

จะเห็นได้ว่าบางโครงการปัจจัยเหล่านี้กลายเป็นตัวชี้ขาดหรือเป็นปัจจัยหลักว่าโครงการนั้น มีความเหมาะสมที่จะดำเนินการโครงการต่อไปหรือไม่ เช่น โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นที่ยังไม่

²⁷กรุงเทพธุรกิจ (31 ตุลาคม 2538): 3

²⁸วิริยะ คล้ายแดง, "ปัญหาและผลกระทบจากเขื่อน": เขื่อนในประเทศไทย, เมษายน 2537 หน้า 19

²⁹กรมชลประทาน, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การศึกษาความเหมาะสมของโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำแม่ น้ำป่าสัก" กันยายน 2536 หน้า ฏ-1,-ฏ-4

สามารถดำเนินการต่อไปได้ในขณะนี้ เพราะประเด็นผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่มี ความชัดเจน และเหมาะสมต้องปรับปรุงแก้ไขศึกษาเพิ่มเติม แม้ว่าผลการศึกษาความเหมาะสมทางด้าน วิศวกรรม(เทคนิค)และทางด้านเศรษฐศาสตร์ จะมีความเป็นไปได้แล้วก็ตาม เป็นต้น และนอกจากนี้ ผลกระทบทางด้านสังคมก็เป็นปัจจัยสำคัญ ที่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินโครงการ หลังจากที่ โครงการได้อนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างได้แล้วเช่น โครงการเขื่อนปากมูล ก่อให้เกิดความขัดแย้งทาง สังคมนั้น จนนำไปสู่การปะทะกันระหว่างราษฎร ผู้ที่ต่อต้านการก่อสร้างกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เข้าไป รักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น ปัจจุบันการศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสม หรือพิจารณาความ เหมาะสมของโครงการสร้างเขื่อน สิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาคือรายงาน EIA ในด้านต่าง ๆ เช่น ทาง ด้านเศรษฐกิจ ทางด้านสังคม ศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน โบราณวัตถุ แหล่งโบราณคดี รวมทั้งผล กระทบด้าน อื่น ๆ อีก กับรายงานผลการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ (ด้านวิศวกรรม และ ทางด้านเศรษฐศาสตร์)ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 47 วรรคแรก

ข. การศึกษาความเหมาะสมหลังปี พ.ศ. 2518

เริ่มมีการกล่าวถึงผลเสียของเขื่อนขนาดใหญ่ และผลกระทบทางสังคมนับตั้งแต่ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา เนื่องจากบทเรียนจากเขื่อนรุ่นแรก ๆ ที่สร้างเสร็จแล้ว จนทำให้ประเทศที่ พัฒนาแล้ว เริ่มตระหนักถึงความคุ้มค่าของเขื่อน ซึ่งในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ถือว่าเป็นผู้นำ ของโลกในการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่มานับร้อยปี มีเขื่อนจำนวนกว่า 60,000 เขื่อน ถึงกลับตัดสินใจรื้อ ถอนเขื่อนเอลวาและโกลน์เคนยอนโดยเห็นว่าในช่วงปี พ.ศ. 2503-2523 ทำให้ประเทศต้องสูญเสีย รายได้จากการจับปลาแซลมอนมากถึง 6.5 พันล้านดอลลาร์ เพราะเขื่อนดังกล่าวทำให้ปลาไม่ สามารถขึ้นไปวางไข่ และทำให้จำนวนปลาลดลง³⁰ แต่สำหรับประเทศไทยนั้น ดูเหมือนจะไม่ตระหนัก ถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว และหลังจากที่มีกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แล้ว รัฐบาลโดย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีก็ ได้อนุมัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.)ดำเนินการศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้นเพื่อ ดำเนินโครงการผันน้ำ กก-อิง-ยม-น่าน

เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2523 ต่อมา กฟผ. ได้สรุปผลการศึกษาว่าโครงการที่เหมาะสม คือ การสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นเหมาะสมที่สุด จะให้ประโยชน์ทางด้านชลประทานเป็นส่วนใหญ่ และในที่สุดคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2532 อนุมัติให้หลักการให้ กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ดำเนินการโครงการ และให้ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม³¹ กรมชลประทานได้ว่าจ้างให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นผู้จัดรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม EIA ของโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น และได้เสนอรายงานผลการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาตามขั้นตอนของกฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 คณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ประชุมครั้งที่ 6/2537 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2537 และมีความเห็นว่าข้อมูลตัวเลขต่าง ๆ ในรายงานแต่ละฉบับสับสน และไม่ตรงกันทั้งรายละเอียดโครงการ และสภาพแวดล้อม จึงมีมติไม่รับรายงานไว้พิจารณาและแนะนำ กรมชลประทานปรับปรุงข้อมูลตัวเลขต่าง ๆ และได้เสนอแนะข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นรวมทั้งสิ้น 36 ข้อ ในที่สุดคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ³² เพื่อพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการแก่งเสือเต้นโดยเฉพาะ ในระหว่างเจ้าของโครงการปรับปรุงแก้ไข รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการยังไม่เสร็จ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยนายสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหนังสือ ที่ กษ 0318/27638 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2539 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติในหลักการให้กรมชลประทาน ดำเนินการออกแบบและก่อสร้างโครงการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น โดยระบุว่าในส่วนของ การพิจารณาเรื่องผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็ให้ดำเนินการตามกำหนดต่อไป ซึ่งในที่สุดคณะรัฐมนตรีที่มี นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรีรักษาการมีมติเห็นชอบ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 โดยให้ลงมือก่อสร้าง เมื่อทราบผล

³¹หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ 10312/11845 เรื่อง ขออนุมัติในหลักการให้กรมชลประทานก่อสร้างโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ โดยใช้เงินกู้ต่างประเทศ ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2532

³²คำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ 9/2539 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น สั ง ณ วันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2538

การตรวจสอบทางธรณีวิทยาแล้ว ส่วนของการพิจารณาเรื่องผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป³³

หลังจากผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวออกมา ก่อให้เกิดกระแสวิพากวิจารณ์อย่างกว้างขวางและเกิดความขัดแย้งขึ้น ในสังคมรุนแรง มีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุน ให้มีการสร้างเขื่อนกับกลุ่มที่ต่อต้านหรือคัดค้าน และยังได้ขยายออกไปยังกลุ่มนักวิชาการ นักกฎหมาย องค์กรต่าง ๆ และประชาชนที่สนใจได้มีการจัดเสวนากัน เพื่อแสดงความคิดเห็นวิพากวิจารณ์ ต่อมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จนกระทั่งต่อมาคณะรัฐมนตรีของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้มีมติให้ชลอโครงการดังกล่าวไว้ก่อน จนกว่าจะศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งปัจจุบันการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมเสร็จสิ้นแล้ว อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

จากที่ยกมาได้สะท้อนให้เห็นการพัฒนาเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหลายประการ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มีผลใช้บังคับเป็นต้นมาซึ่งปัจจุบันกฎหมายฉบับนี้ ถูกยกเลิกไปแล้วและได้ตรากฎหมายสิ่งแวดล้อม ฉบับ พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับแทน เช่น องค์กรที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมของโครงการ คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535 การพิจารณาความเหมาะสมของโครงการจะต้องนำรายงานการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมมาประกอบการพิจารณากับผลการศึกษาความเป็นไปได้ทางด้านวิศวกรรม (เทคนิค) และทางด้านเศรษฐศาสตร์ตามที่กฎหมายกำหนด และนอกจากนี้สิ่งที่สะท้อนให้เห็นได้เด่นชัด คือ ปัจจัยการศึกษาด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นตัวชี้ขาดของโครงการว่าจะดำเนินการไปได้ต่อไปหรือไม่ ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณาเป็นอันดับแรก ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากผลกระทบจากโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ที่สร้างเสร็จแล้วในอดีตได้เริ่มปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งแวดล้อมทางด้านโบราณคดี โบราณสถาน แหล่งโบราณคดี เช่นที่เขื่อนเขาแหลม, เขื่อนศรีนครินทร์ เป็นต้น และผลกระทบทางสังคม เช่นกลุ่มสมัชชาคนจนภาคอีสานที่กำลังเรียกร้องให้รัฐบาลจัดหาที่ดินทำกินให้อยู่ขณะนี้ส่วนหนึ่ง เป็นผล

³³หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ 0318/27638 เรื่อง ขออนุมัติในหลักการเปิดโครงการก่อสร้าง โครงการแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2539

พวกจากโครงการเขื่อนในอดีต ที่จะเลยต่อการศึกษาวิเคราะห์และนำผลการศึกษามาผลกระทบบางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มาประกอบการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการก่อนที่จะตัดสินใจอนุมัติให้ดำเนินการก่อสร้าง

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นได้อีกต่อมา คือ บทบาทของประชาชนชาวไทย หรือสังคมไทย เริ่มมีการตื่นตัวและตระหนักในเรื่องของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากโครงการก่อสร้างเขื่อน แต่รัฐบาลเองกลับไม่ได้ให้ความสำคัญ ในอันที่ป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากคณะรัฐมนตรีของ นายบรรหารฯ มีมติอนุมัติให้กรมชลประทานดำเนินการออกแบบก่อสร้างเขื่อน ทั้ง ๆ ที่การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมยังไม่แล้วเสร็จ และผ่านการพิจารณาคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ความเห็นชอบตามกฎหมาย ทั้งยังเป็นกรกระทำที่ขัดต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 47 ด้วย ซึ่งรัฐบาลที่จะต้องเป็นผู้นำในเรื่องนี้และกระทำเป็นแบบอย่างที่ดีและมีความโปร่งใส และจริงใจในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง และตัวอย่างหนึ่ง กรณีเขื่อนป่าสักเป็นโครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อประโยชน์เอนกประสงค์กรมชลประทานได้เริ่มศึกษามาตั้งแต่ พ.ศ. 2508 แต่เนื่องจากเป็นโครงการขนาดใหญ่ ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง รัฐบาลในสมัยนั้นจึงระงับโครงการไว้ก่อน ต่อมาเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2532 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ทรงมีพระราชดำริให้จัดสร้างขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของราษฎร เนื่องจากการขาดแคลนน้ำ และเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่ที่เพาะปลูก รวมทั้งอำนวยความสะดวกตามความต้องการใช้น้ำด้านต่าง ๆ ที่มีเพิ่มขึ้น ทั้งในลุ่มน้ำป่าสัก และลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง อีกทั้งจะช่วยบรรเทาปัญหาน้ำท่วมในเขตลุ่มน้ำป่าสัก ตลอดจนบริเวณกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลอีกด้วย³⁴ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้กรมชลประทานศึกษาความเหมาะสม และผลกระทบของ โครงการ และกรมชลประทานได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา ประกอบด้วย บริษัท ทีเอ็ม คอลซัลติง เอนจิเนียร์ จำกัด,บริษัท เข้าอีส์ทีเอเซีย เทคโนโลยี จำกัด และบริษัทแอสตีคอน คอร์ปอเรชั่น จำกัด ให้ทำการศึกษาความเหมาะสม และผล

³⁴โครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก จังหวัดลพบุรี,"โครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ; ประวัติความเป็นมาและรายละเอียดทั่วไปของโครงการฯ" สิงหาคม 2539 (เอกสารโรเนียว)

กระทบสิ่งแวดล้อม โครงการป่าสัก³⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ เนื้อหาสาระของการศึกษา เช่น ด้านเทคนิค ได้ทำการศึกษาความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรม และได้ทำการเปรียบเทียบประโยชน์ของรูปแบบการพัฒนาแหล่งน้ำ เห็นว่าเขื่อนเก็บกักน้ำขนาดใหญ่จะให้ประโยชน์มากที่สุด และความเหมาะสมที่ตั้งของเขื่อน คือ บริเวณตำบลหนองบัว อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี เป็นจุดที่มีความเหมาะสมที่สุด ลักษณะของโครงการเขื่อนกำหนดรูปแบบให้เป็นเขื่อนดินที่มีความสูงจากท้องแม่น้ำประมาณ 31 เมตร เก็บกักน้ำที่ระดับเก็บกักปกติ 42 เมตร เนื้อระดับน้ำทะเลปานกลาง จะเก็บน้ำได้ 785 ล้านลูกบาศก์เมตร มีพื้นที่อ่างเก็บน้ำ ซึ่งเป็นพื้นที่น้ำท่วมสูงสุด ประมาณ 120,000 ไร่ โครงการจะสามารถส่งน้ำเพื่อการชลประทานได้ตามความต้องการ ทั้งฤดูฝนและฤดูแล้ง ครอบคลุมพื้นที่ชลประทานเปิดใหม่ได้ ประมาณ 160,000 ไร่ และส่งไปช่วยพื้นที่ชลประทานเดิมได้อีก ประมาณ 2,180,000 ไร่ และการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศน์ ผลกระทบเมื่อมีโครงการเขื่อนป่าสัก ผลกระทบในทางบวก 1) ประโยชน์จากโครงการที่สำคัญ ได้แก่ ช่วยส่งน้ำให้พื้นที่ชลประทานทั้งเก่าและใหม่ ประมาณ 2.3 ล้านไร่ ต้องใช้น้ำประมาณ 2,586 ล้านลูกบาศก์เมตร ต่อปี ด้านประชากรและสาธารณสุขปีละอื่น ๆ รวม 43 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี การรักษาคุณภาพน้ำในแม่น้ำป่าสักตอนล่าง ประมาณ 78 ล้านลูกบาศก์เมตร ต่อปี นอกจากนี้จะช่วยลดปัญหาน้ำท่วมในลุ่มแม่น้ำป่าสัก และเจ้าพระยาตอนล่าง และลดการผันน้ำจากเจ้าพระยามาใช้ ซึ่งจะช่วยให้ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา มีน้ำมาใช้สนองความต้องการของจังหวัดต่าง ๆ ริมฝั่งเจ้าพระยามากขึ้น และผลกระทบทางบวกที่สำคัญ อีกประการหนึ่งของโครงการ คือ ทำให้เกิดแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ซึ่งจะเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา และการประมง สำหรับประชาชนในจังหวัดลพบุรี และสระบุรี 2) ด้านผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของโครงการ มีความคุ้มค่าโดยให้ผลตอบแทน คิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจร้อยละ 12.48

และการศึกษาผลกระทบในทางลบ เช่น ทางด้านสังคม ได้ศึกษาเรื่องการอพยพราษฎรจากพื้นที่น้ำท่วมไปอยู่ยังพื้นที่ใหม่ 1) จำนวนราษฎรที่ถูกน้ำท่วมและต้องอพยพประมาณ 1,754 ครัวเรือน 2) การจัดพื้นที่อพยพ การจัดให้ผู้อพยพไปอยู่ในที่ดีกว่าเดิมที่สามารถประกอบอาชีพได้อย่างมีผล และมีความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม ครอบคลุมครัวละประมาณ 15 ไร่ รวมพื้นที่ทั้งหมด ประมาณ

³⁵กรมชลประทาน, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ "การศึกษามลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำแม่น้ำป่าสัก" รายงานฉบับสมบูรณ์, รายละเอียด, กันยายน 2536, หน้า 2-1,-2-

21,784 ไร่ และนอกจากนี้ คณะผู้ศึกษาได้ดำเนินงานด้านประชาสัมพันธ์โครงการ ตั้งแต่ริเริ่มทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ และวัตถุประสงค์การประชาสัมพันธ์ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการเขื่อนป่าสัก เปิดโอกาสให้ผู้อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ เพื่อปรับปรุงโครงการให้เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการ และให้เกิดการยอมรับ เช่น

- การตรวจเยี่ยมพื้นที่โครงการ สัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้นำท้องถิ่น สอบถามปัญหาความเดือดร้อนจากความแห้งแล้ง

- สัมภาษณ์แบบเจาะลึก เป็นการเก็บข้อมูลจากผู้นำชุมชนในพื้นที่ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม ถ้ามีการสร้างเขื่อนการออกแบบสอบถามสำรวจความคิดเห็น และทัศนคติของประชาชนในหมู่บ้านที่กระจัดกระจายอยู่ในพื้นที่ ซึ่งคาดว่าจะได้รับผลกระทบจากโครงการ ครอบคลุม 33 หมู่บ้าน ผู้นำชุมชนที่เห็นด้วยหากมีการสร้างเขื่อน 24 หมู่บ้าน จาก 33 หมู่บ้าน และยินดีย้ายออกจากพื้นที่เดิม ไปอยู่ที่ใหม่ที่รัฐจะจัดสรรให้ แต่ต้องดีกว่าเดิมทุก ๆ ด้าน

- จัดสัมมนาเจ้าหน้าที่โครงการ และส่วนราชการต่าง ๆ ณ ห้องประชุมหอสมุดวิทยาลัยครูเทพสตรี จังหวัดลพบุรี เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2535 ในหัวข้อ "แนวทางการพัฒนาแหล่งน้ำในลุ่มป่าสัก" มีผู้แทนภาครัฐ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องและผู้แทนจากบริษัทที่ปรึกษา เข้าร่วมสัมมนารวม 72 คน

สรุปผลการสัมมนาเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนภูมิภาค จังหวัดลพบุรี และสระบุรี ไม่คัดค้านต่อโครงการสร้างเขื่อนป่าสัก และมีความคาดหวังว่าจะได้รับประโยชน์จากโครงการเรื่องการใช้

- จัดสัมมนานักวิชาการและองค์กรเอกชน ณ ห้องประชุมสวนนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2536 ในหัวข้อเรื่อง "ปัญหาการขาดแคลนน้ำและการพัฒนาแหล่งน้ำใช้ในลุ่มน้ำป่าสัก" มีนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง บริษัทที่ปรึกษาโครงการ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน เข้าร่วมสัมมนา จำนวน 75 คน ผลสรุปการสัมมนา มีข้อเสนอแนะว่า การพัฒนาแหล่งน้ำควรมีการศึกษาทางเลือกหลาย ๆ ทาง และมีการศึกษาด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการอพยพประชาชนในพื้นที่น้ำท่วมให้มีความชัดเจนและให้การชดเชยทรัพย์สินแก่ผู้ที่ต้องอพยพอย่างเป็นธรรม และต้องให้ประโยชน์ด้านการใช้น้ำจากโครงการและให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์

(Public Hearing) แก่ประชาชนในท้องถิ่น³⁶ และในที่สุด คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบผลการศึกษาโครงการ และให้นำผลการศึกษาด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม และแผนปฏิบัติการแก้ไขและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2537 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการแก้ไขและพัฒนาสิ่งแวดล้อมของโครงการ และต่อมาวันที่ 3 พฤษภาคม 2537 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้เปิดโครงการก่อสร้างเขื่อนป่าสัก และโครงการนี้จะแล้วเสร็จใน ปี 2541

จากกรณีเขื่อนป่าสักที่ยกมาได้สะท้อนให้เห็นแนวทาง และรูปแบบของการศึกษาด้านความเหมาะสมของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ในปัจจุบันมีความชัดเจนยิ่งขึ้น การศึกษาผลกระทบได้ขยายขอบเขตออกไปค่อนข้างกว้างขวาง ครอบคลุมในประเด็นปัญหาเกือบทุกเรื่อง ไม่จำกัดเพียงด้านวิศวกรรม ด้านธรณีวิทยา และด้านเศรษฐศาสตร์ ดังเช่นในอดีตที่กล่าวมาแล้ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เน้นการศึกษาด้านผลกระทบทางด้านสังคมที่จะได้รับผลกระทบ เพื่อลดกระแสการต่อต้านที่อาจเกิดขึ้นหลังจากโครงการได้รับอนุมัติให้ก่อสร้างแล้ว การอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ที่จะถูกน้ำท่วมไปอยู่ ณ ที่แห่งใหม่ จะต้องให้ได้รับความสะดวกและความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม หรือไม่ด้อยไปกว่าเดิม การศึกษาเรื่องค่าชดเชยจะต้องเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริง และที่สำคัญคือ การศึกษาด้านโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ที่จะได้รับผลกระทบ และนอกจากนี้การจัดให้มีการประชาสัมพันธ์โครงการในเชิงรุกตั้งแต่ริเริ่มโครงการ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงความเป็นมาของโครงการและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เปิดเผยข้อมูลให้ทราบอย่างโปร่งใสอย่างตรงไปตรงมา เปิดโอกาสให้ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการได้แสดงความคิดเห็น ชักถาม ตลอดจนการจัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการ เพื่อให้ทราบความคิดเห็นที่หลากหลาย ให้เป็นข้อมูลในการปรับโครงการให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง เป็นต้น

3.5 มาตรการ รูปแบบ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น แม้จะเป็นมาตรการที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในนานาประเทศก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการจัดทำ EIA นั้น ยังมีข้อแตกต่าง ในเรื่องของหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ รวมทั้งรูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละ

³⁶กรมชลประทาน, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ "การศึกษาความเหมาะสมโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำแม่ น้ำป่าสัก" กันยายน 2536, หน้า ฏ-1-ฏ-26

ละประเทศ โดยหลักการนั้น การจัดทำ EIA จะต้องให้ครอบคลุมถึงสภาพปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นในทุก ๆ ด้าน พร้อมทั้งเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไข และมาตรการติดตามตรวจสอบ สำหรับการจัดทำ EIA ของประเทศไทย นั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 46 วรรค 2 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภท ซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศกระทรวงฯ ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535³⁷ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ ไว้ในบัญชีท้ายประกาศกระทรวงฯ ข้อ 3 ซึ่งแนวทางการจัดทำ EIA ที่กำหนดไว้ให้นี้ประกอบด้วย

1. สาระสำคัญ

1.1 รายงานฉบับย่อ ต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) ประเภทและขนาดของโครงการ พร้อมทั้งกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง
- 2) ที่ตั้งโครงการ โดยมีภาพและแผนที่ที่ตั้งโครงการรวมทั้งแผนที่แสดงองค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ มาตราส่วน 1 : 50,000 หรือ มาตราส่วนที่เหมาะสม
- 3) ทางเลือกที่ตั้งโครงการและวิธีการดำเนินการในโครงการ พร้อมเหตุผลและข้อพิจารณาในการตัดสินใจเลือกแนวทางที่เสนอ
- 4) รายงานการแสดงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญพร้อมด้วยมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบดังกล่าว และมาตรการติดตาม ตรวจสอบ ตามแบบ สผ.1

1.2 รายงานหลัก ต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) บทนำ : กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของโครงการเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินการวัตถุประสงค์การจัดทำรายงาน เขตการศึกษาและวิธีการศึกษา
- 2) รายละเอียดโครงการ : ให้มีรายละเอียดที่สามารถแสดงภาพรวมได้ชัดเจน ได้แก่ ประเภท ขนาด ที่ตั้ง ทางเลือกที่ตั้งโครงการ และวิธีการดำเนินการโครงการพร้อมเหตุผลและข้อพิจารณาในการตัดสินใจเลือกแนวทางที่เสนอรายละเอียด กระบวนการหรือกิจกรรมประกอบโครงการ พร้อมแบบที่แสดงที่ตั้งโครงการ มาตราส่วน : 50,000 หรือมาตราส่วนที่เหมาะสม แผนผังโครงการและกิจการของโครงการ

³⁷ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 130 (8 ตุลาคม 2535)

3) สภาพแวดล้อมในปัจจุบัน : ให้แสดงรายละเอียดทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และคุณภาพต่าง ๆ พร้อมด้วยแผนที่ของบริเวณโครงการและบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ได้แก่ สภาพแวดล้อมของโครงการโดยทั่วไปก่อนมีโครงการ พร้อมภาพประกอบทรัพยากรกายภาพ ทรัพยากรชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต

4) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ : ให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจเกิดขึ้นจากโครงการทั้งที่เป็นผลกระทบโดยตรงและผลกระทบทางอ้อม ต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และคุณค่าต่าง ๆ ตาม (3) พร้อมทั้งแยกประเภททรัพยากรเป็นชนิดที่สามารถฟื้นฟูได้และฟื้นฟูไม่ได้ด้วย

5) มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชย : ให้อธิบายรายละเอียดในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตาม (4) และในกรณีที่มีความเสียหายไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้เสนอแผนการชดเชยความเสียหายดังกล่าวด้วย

6) มาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เสนอมาตรการติดตาม ตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมทางด้านวิชาการและการปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการติดตามและประเมินผลภายหลังการดำเนินโครงการด้วย

2. เอกสารและหลักฐานที่ต้องนำเสนอ

2.1 รายงานฉบับย่อ จำนวนไม่น้อยกว่า 15 ฉบับ

2.2 รายงานหลักจำนวนไม่น้อยกว่า 5 ฉบับ

2.3 ปกหน้าและปกในของรายงาน EIA ตามแบบ สผ.2

2.4 หนังสือรับรองการจัดทำรายงานและบัญชีรายชื่อผู้จัดทำรายงาน ตาม

แบบ สผ.3

2.5 สำเนาใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิทำรายงาน EIA

จากมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดแนวทางการจัดทำ EIA ที่ยกมาพบใน 4) และ 5) ของข้อ 1.2 นั้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจของกระบวนการจัดทำ EIA มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ นั้น ไม่มีความชัดเจนในประเด็นการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการ หรือกิจการ แต่ละประเภท ตัวอย่างเช่น การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางด้านโบราณคดี ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะพิเศษประเภทที่ไม่อาจฟื้นฟูได้ เมื่อถูกทำลายไปแล้ว เช่น โบราณ

สถาน แหล่งโบราณคดี เมื่อถูกทำลายไปแล้วไม่สามารถสร้างขึ้นทดแทนใหม่ หรือปลูกทดแทนได้เหมือนป่าไม้ มาตรการทางกฎหมายก็ควรกำหนดให้แตกต่างจากการจัดทำ EIA ประเภทป่าไม้ สัตว์ป่า เป็นต้น หลักเกณฑ์หรือกรอบกติกาที่กำหนดไว้ค่อนข้างกว้าง และคลุมเครือ แนวที่กำหนดไว้นั้นมีลักษณะที่เป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับการจัดทำ EIA เพื่อนำไปใช้เครื่องมือป้องกันแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการต่าง ๆ การกำหนดมาตรการไว้เช่นนี้อาจทำให้สิ่งแวดล้อมบางประเภทที่มีลักษณะที่แตกต่างจากสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ดังที่กล่าวแล้วไม่ได้รับการป้องกันแก้ไขเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางด้านโบราณคดี โบราณสถาน โบราณวัตถุ ซึ่งมีลักษณะที่อาจถูกทำลายได้ง่ายทั้งสภาพทางกายภาพ และคุณค่า

ปัจจุบันแม้ว่าจะมีหน่วยงานราชการจัดทำเอกสารคำอธิบายประกอบแนวทางการจัดทำ EIA ไว้แล้ว เช่น แนวทางการทำ EIA ของโครงการเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ โดยอิงมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวมาซึ่งหน่วยงานที่จัดทำ คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แนวทางการศึกษาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ประเภทสิ่งที่มีคุณค่าต่อชีวิต แบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 5 ส่วน คือ สังคม-เศรษฐกิจ การตั้งถิ่นฐานใหม่ การสาธารณสุข การพักผ่อนหย่อนใจและสุนทรียภาพ โบราณคดีและสิ่งมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และโดยเฉพาะทางด้านประวัติศาสตร์กำหนดแนวทางให้ศึกษา โบราณคดี โบราณสถาน โบราณวัตถุ แต่ไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดทำ EIA เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมไว้ตามหลักสากลว่าด้วยการอนุรักษ์และคุ้มครองโบราณสถาน โบราณวัตถุ เอกสารคำอธิบาย หรือคำชี้แจงประกอบมาตรการทางกฎหมาย ที่กล่าวมามีข้อสังเกตดังนี้

1) คำชี้แจงหรือคำอธิบายประกอบมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวมา เป็นเพียงแนวทางการจัดทำ EIA ของโครงการหรือกิจการ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นไม่ใช่กฎหมาย ที่เจ้าของโครงการหรือกิจการต้องปฏิบัติตาม

2) แนวทางที่กำหนดไว้ ไม่ชัดเจนและคลุมเครืออาจเป็นปัจจัยหนึ่งทำให้ EIA ของโครงการที่ผ่านความเห็นชอบจากผู้อำนาจอนุมัติตามกฎหมายอาจ เป็นเครื่องมือที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากโครงการหรือกิจการ โดยเฉพาะโครงการสร้างเขื่อนซึ่งจากการศึกษาพบว่าในแต่ละโครงการทำให้แหล่งโบราณคดี โบราณวัตถุ

ถูกทำลายไปจำนวนมากไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ 50% ของแหล่งโบราณคดี และโบราณวัตถุที่อยู่ในพื้นที่ของโครงการนั้น ๆ³⁸

การจัดทำ EIA ของไทยช่วงก่อนที่ประกาศกระทรวงฯ ฉบับลงที่ 24 สิงหาคม 2535 เช่น กรณีโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จากหลักฐานรายงานหลักแผนการดำเนินงานแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม EIA เฉพาะด้านโบราณคดีมีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้ แผนงานสำรวจ และขุดค้นแหล่งโบราณคดี มีกำหนดระยะเวลา 1 ปี โดยเริ่มงานในปีงบประมาณ 2534 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2533 โดยกำหนดให้กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้รับผิดชอบในการสำรวจและขุดค้น และดำเนินการโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้สนับสนุนเงินงบประมาณ เฉพาะในระหว่างการก่อสร้างโครงการฯ จำนวน 800,000 บาท กำหนดพื้นที่ปฏิบัติการขุดค้นเฉพาะพื้นที่ลำน้ำเหนือเขื่อนและพื้นที่จัดสรรสำหรับราษฎรอพยพ เมื่อพบหลักฐานสำคัญทางโบราณคดีสมัยก่อนประวัติศาสตร์และสมัยประวัติศาสตร์ ให้นำออกมาและขนย้ายไปเก็บรักษาไว้ให้ปลอดภัย เพื่อป้องกันแก้ไขและบรรเทาผลกระทบจากโครงการ³⁹

จากแนวปฏิบัติการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การกำหนดพื้นที่ขุดค้นไม่ครอบคลุมพื้นที่ของโครงการฯ ทั้งหมดที่มีแหล่งโบราณคดี ซึ่งอาจได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมจากโครงการ แผนปฏิบัติการฯ ไม่มีรายละเอียดชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้มองเห็นภาพว่าโบราณสถาน โบราณวัตถุที่ขุดค้นได้หรือที่กู้ขึ้นมาได้นั้น จะได้รับการคุ้มครองและอนุรักษ์ไว้ต่อไป และปรากฏว่าผลการสำรวจแหล่งโบราณคดี โบราณสถาน และโบราณวัตถุ ในพื้นที่โครงการก่อสร้างของกรมศิลปากร ตามแผนปฏิบัติการนั้นพบแหล่งโบราณคดีรวมทั้งหมด 17 แหล่ง

แต่จากการวิเคราะห์ข้อมูลแล้วเชื่อว่าจะได้รับผลกระทบจากโครงการฯ เพียงแหล่งเดียวคือ เนินศิลาจารึก"ปากโดมน้อย" ซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ ตำบลโขงเจียม อำเภอ

³⁸ สัมภาษณ์คุณสด แดงเอียด ผู้อำนวยการสำนักงานโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ที่ 3 พระนครศรีอยุธยา, 9 มิถุนายน 2541

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "โครงการไฟฟ้าพลังน้ำ เขื่อนปากมูล"; (แผนการดำเนินงานการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม), สิงหาคม 2533 หน้า

โขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี เฉพาะบริเวณบันไดทางขึ้นเนิน ซึ่งจะถูกน้ำท่วมและพื้นที่โดยรอบเนินโบราณสถานจะถูกไถปรับเปลี่ยนสภาพเพื่อก่อสร้างสำนักงาน และบ้านพัก จะทำให้สภาพแวดล้อมเดิมของโบราณสถานถูกทำลายไป และส่วนโบราณวัตถุที่ได้จากการขุดค้นในพื้นที่โครงการฯ กรมศิลปากร ส่งไปเก็บรักษาที่กองพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หนึ่งจากการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมพบว่าก่อนที่กรมศิลปากร จะเข้าไปสำรวจขุดค้นแหล่งโบราณคดีตามแผนปฏิบัติการฯ ที่กล่าวมาแล้ว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ว่าจ้างให้บริษัทเอกชนทำการศึกษานิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมเมื่อปี พ.ศ. 2525 พบว่าสิ่งแวดล้อมทางโบราณคดีในพื้นที่ ที่ทำการก่อสร้างโครงการฯ รวมทั้งวัดในพุทธศาสนา และศาสนาอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น 101 แห่ง แบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือหลักฐานและแหล่งโบราณคดีสมัยก่อนประวัติศาสตร์ แหล่งโบราณคดีสมัยประวัติศาสตร์ และชุมชนโบราณด้วย⁴⁰ จะเห็นได้ว่าข้อมูลที่ได้จากการสำรวจของกรมศิลปากร กับบริษัทเอกชนที่สำรวจไว้แล้วมีความแตกต่างกันมาก ซึ่งผลที่ต่างนี้เป็นเครื่องบ่งชี้ได้อย่างหนึ่งว่าแหล่งโบราณคดีนั้น อาจถูกทำลายไปก่อนแล้ว หรือว่าเป็นเพราะศักยภาพของผู้ทำการสำรวจแตกต่างกัน ข้อมูลหลักฐานการสำรวจจึ้นนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการที่จะนำไปศึกษาวิเคราะห์ เพื่อวางแผนป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการก่อนล่วงหน้า

จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้ว่า ความไม่ชัดเจนของมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดแนวทางไว้ทำให้การจัดทำ EIA ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผู้จัดทำ EIA อาจทำได้หลายลักษณะ โดยไม่เป็นการขัดต่อ หรือฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ของกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งทำให้การนำเครื่องมือนี้ไปใช้เพื่อป้องกัน และแก้ไขไม่มีประสิทธิภาพจากแผนปฏิบัติการที่กล่าวมา ยังมองไม่เห็นภาพของการคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุตามหลักสากล และนอกจากนี้ยังไม่ครอบคลุมแหล่งโบราณคดีอื่น ๆ ในพื้นที่โครงการหรืออาจอยู่ในพื้นที่ต่อเนื่องกับโครงการฯ อาจถูกทำลายในทางตรง และทางอ้อม เนื่องจากโครงการจะเห็นว่าแนวการจัดทำ EIA ที่กล่าวมามีลักษณะค่อนข้างแคบและจำกัด มีเพียงให้สำรวจและขุดค้นหลักฐานทางโบราณคดี และขนย้ายไปเก็บรักษาไว้ในที่ปลอดภัย ไม่กำหนดมาตรการจัดการจัดสถานที่เก็บรักษาโบราณวัตถุที่ขุดค้นได้จากแหล่งต่าง ๆ ในพื้นที่ ไม่กำหนดมาตรการอนุรักษ์โบราณวัตถุที่ขุดค้นได้ จึงทำให้กรมศิลปากรส่งไปเก็บรักษาที่กองพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติทั้งหมดซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์สมัยใหม่ และนอกจากนี้ แหล่งโบราณคดีที่เหลือจึงอาจถูกทำลายไปทางเนื่องจากการใช้พื้นที่บริเวณใกล้เคียง ไม่มีมาตรการดูแล

⁴⁰ กรมศิลปากร, การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, "โบราณคดีเขื่อนปากมูล" พิมพ์ ครั้งที่ 1 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร:บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ จำกัด) หน้า 19-23

รักษา และนอกจากนี้ไม่มาตรวจติดตาม ตรวจสอบกระทบสิ่งแวดล้อมทางโบราณคดี ที่อาจจะเกิดขึ้นภายหลังการดำเนินโครงการฯ เมื่อได้พิจารณามาตรการทางกฎหมายเฉพาะเรื่องแล้ว คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 189 (พ.ศ. 2515) แล้ว ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายมาตราใดที่กำหนดคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณวัตถุที่ได้จากการขุดค้นในพื้นที่ลักษณะนี้ เว้นแต่จะเป็นพื้นที่ที่กำหนดมาตรการทางกฎหมาย ห้ามขุดค้นหาโบราณวัตถุไว้แล้ว ตามประกาศคณะปฏิวัติฯ ดังกล่าวแล้วเท่านั้น จึงจะได้รับการคุ้มครอง โดยต้องปฏิบัติตามที่อธิบดีกรมศิลปากร กำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตให้ขุดค้น ดังปรากฏตามประกาศคณะปฏิวัติ ข้อ 1 "ห้ามมิให้ผู้ใดขุดค้นหาโบราณวัตถุภายในบริเวณท้องที่ตามบัญชีท้ายประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ หรือภายในบริเวณท้องที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมศิลปากร หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมศิลปากรมอบหมาย" การจัดทำ EIA ของโครงการเขื่อนป่าสัก ซึ่งเป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน จากรายงานหลักแผนการปฏิบัติการการแก้ไขและพัฒนาสิ่งแวดล้อมโครงการเขื่อนป่าสัก พ.ศ. 2537 โดยกรมชลประทานเป็นเจ้าของโครงการได้ว่าจ้างบริษัทเอกชน ร่วมกันทำการศึกษาความเหมาะสม และผลกระทบสิ่งแวดล้อม และตามแผนการปฏิบัติ การแก้ไขและพัฒนาสิ่งแวดล้อม เริ่มดำเนินการศึกษาตั้งแต่วันที่ 13 กรกฎาคม 2535 ถึง กันยายน 2536 รวมระยะเวลาศึกษาทั้งหมด 15 เดือน ต่อมา 23 กุมภาพันธ์ 2537 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ EIA ต่อมาวันที่ 3 พฤษภาคม 2537 คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ก่อสร้างโครงการเขื่อนป่าสัก ซึ่งจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2541 และจากเนื้อหาโดยสรุป EIA เขื่อนป่าสัก เฉพาะประเด็นผลกระทบทางโบราณคดีจากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลของบริษัทรับจ้างให้ศึกษา EIA เชื่อว่ามีโบราณสถานที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการฯ เพียง 4 แห่ง คือ แหล่งโบราณคดี บ้านโคกสำราญ บ้านโคกระฆัง บ้านโคกบ้าน ตำบลโคกสูง อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี และแหล่งโบราณคดีบ้านปึกรี ตำบลแก่งผาดกุด อำเภอท่าหลวง จังหวัดลพบุรี และเป็นแหล่งโบราณคดีที่ไม่มีความสำคัญใด ๆ และจะถูกน้ำท่วมเพียงแห่งเดียวคือ แหล่งโบราณคดี บ้านปึกรี ส่วนอีก 3 แห่ง จะป้องกันได้โดยการสร้างคันป้องกันน้ำท่วม⁴¹ จากข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นได้ว่าการสำรวจ และขุดค้นหาหลักฐานทางโบราณคดี และการ

⁴¹ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมร่วมกับกรมชลประทาน, "แผนปฏิบัติการ"; การแก้ไขและพัฒนาสิ่งแวดล้อม โครงการเขื่อนเก็บกักน้ำ แม่น้ำป่าสัก จังหวัดลพบุรี และจังหวัดสระบุรี, กุมภาพันธ์ 2537 หน้า 3-20-3-22

วิเคราะห์ผลกระทบจากโครงการฯ นั้น ดูเหมือนว่าเจ้าของโครงการได้ให้ความสำคัญน้อยเกินไป การสำรวจและขุดค้นหาข้อมูลหลักฐานเบื้องต้น และไม่ละเอียดเพียงพอ

ไม่มีมาตรการรองรับว่าจะจัดการอย่างไร และนำไปเก็บรักษาไว้ที่ใด และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ โบราณสถานที่จะถูกน้ำท่วมกำหนดมาตรการป้องกันไว้โดยการสร้างคันป้องกัน เพื่อไม่ให้ น้ำท่วมถึงเท่านั้น และไม่มีมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ภายหลัง รวมทั้งมาตรการอนุรักษ์และคุ้มครองโบราณสถานนั้น ๆ ต่อไปในอนาคต การจัดทำ EIA ของโครงการเขื่อนป่าสัก หากจะเปรียบเทียบโครงการเขื่อนปากมูลแล้วจะเห็นว่า ไม่มีข้อแตกต่างกัน ในข้อมูลการสำรวจและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตามจากการศึกษายังพบว่า หลังจากที่ EIA ของโครงการเขื่อนป่าสัก ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ภาคเอกชน ได้แก่ ประชาชนในพื้นที่ ชมรมอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานและสิ่งแวดล้อม จังหวัดลพบุรี ร่วมกับชมรมอนุรักษ์ศิลปะโบราณคดี และวัฒนธรรมพื้นบ้าน สโมสรนักศึกษามหาวิทยาลัยศิลปากร ได้ออกมาทักท้วง EIA เขื่อนป่าสักที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ก่อสร้างเขื่อนป่าสักไปแล้วนั้น ข้อมูลทางด้านโบราณคดีไม่ชัดเจนและถูกต้องขอให้สำรวจใหม่ และในที่สุดฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสำรวจใหม่ตามข้อทักท้วง ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายสาขาอาชีพทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นคณะกรรมการ จากการสำรวจอีกครั้งหนึ่งพบว่า แหล่งโบราณคดีที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการเฉพาะในเขตพื้นที่อ่างเก็บน้ำมีทั้งสิ้น 28 แหล่ง ไม่ใช่ 4 แห่ง ตามที่เจ้าของโครงการได้ศึกษาไว้ และคณะกรรมการสำรวจขุดค้นได้เสนอแนะให้จัดตั้งพิพิธภัณฑ์สถานเฉพาะกิจขึ้นที่บริเวณที่ตั้งสันเขื่อนเป็นที่เก็บรักษาโบราณวัตถุที่ขุดค้นขึ้นมาได้ เพื่อจัดแสดงหลักฐานทางโบราณคดีและให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าชมศึกษาหาความรู้ เป็นแหล่งศึกษาค้นคว้าทางวิชาการด้านมนุษยวิทยาต่อไป และในที่สุดเจ้าของโครงการคือ กรมชลประทานยินยอมที่จะดำเนินการตามข้อเสนอนี้โดยไม่มีเงื่อนไข

จากตัวอย่าง EIA ของโครงการเขื่อนปากมูล และ EIA โครงการเขื่อนป่าสักที่กล่าวมาแล้วสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง และเป็นแหล่งข้อมูลเบื้องต้นในการที่จะสำรวจและขุดค้นหาหลักฐานทางโบราณคดี และผลจากการที่มาตรการทางกฎหมายมีช่องว่างและเจ้าของโครงการมักจะอาศัยช่องว่างนี้กระทำการตามอำเภอใจได้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และนอกจากนี้สิ่งที่สะท้อนให้เห็นได้อีกประการหนึ่ง ก็คือ บทบาทของประชาชนและองค์กรภาคเอกชนในพื้นที่เข้ามาร่วมมือกับภาครัฐ ในการปกป้องคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของชาติไม่

ให้ถูกทำลายไว้ได้อีกจำนวนไม่น้อย และเป็นที่น่าเสียดายจากการศึกษา ตัวอย่าง EIA ของโครงการเขื่อนในประเทศไทย ไม่พบว่า มีโบราณสถานได้รับผลกระทบจากโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำ ที่ได้รับการคุ้มครองและอนุรักษ์โดยการกักโบราณสถานนั้นไปตั้งในที่แห่งใหม่ เพื่อการอนุรักษ์เหมือนเช่นในต่างประเทศหรือมีโบราณสถาน แหล่งโบราณคดี ที่ได้ประกาศขึ้นทะเบียนไว้แล้วได้รับผลกระทบจากโครงการสร้างเขื่อน จากการศึกษาข้อมูลพบว่า การสร้างเขื่อนเขื่อนแหลมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ทำให้สำนักสงฆ์ จำนวน 25 แห่ง โบสถ์คริสต์ 2 หลัง และวัดอีก 3 แห่ง จมอยู่ใต้น้ำ ตลอดจนแหล่งโบราณคดีสมัยก่อนประวัติศาสตร์ และสมัยประวัติศาสตร์ ถูกน้ำในอ่างเก็บกักน้ำท่วม รวม 61 แห่ง แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าแหล่งโบราณคดีที่กล่าวมา และสำนักสงฆ์วัด และโบสถ์คริสต์ ได้ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานตามกฎหมาย และสถานที่เหล่านี้ไม่ได้รับการกู้ขึ้นมาเก็บรักษาหรือการอนุรักษ์แต่อย่างใด

การกักโบราณสถานหรืออนุสรณ์สถานที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนในต่างประเทศนั้น จากการศึกษาพบว่า กรณีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ คือ เขื่อนอัสวาน (Aswan Dam) กั้นแม่น้ำไนล์ซึ่งเป็นแม่น้ำที่ไหลผ่านเขตพื้นที่ของประเทศอียิปต์ และประเทศซูดาน ในทวีปแอฟริกา ในปี ค.ศ. 1899 - ค.ศ. 1902 ต่อมาได้สร้างเขื่อนขนาดใหญ่อีกเรียกว่า Aswan High Dam ซึ่งเป็นเขื่อนแห่งที่สองที่สร้างกั้นแม่น้ำไนล์ การก่อสร้างเริ่มในปี ค.ศ. 1959 และแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 1971 ก่อนสร้างเขื่อนแห่งที่สองนี้พบว่า มีโบราณสถาน หรืออนุสรณ์สถาน และแหล่งโบราณคดี ที่จะถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก การกักแหล่งโบราณคดีและโบราณสถานจึงได้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1960 ถึง 1964 โดยได้รับความช่วยเหลือจากองค์การยูเนสโก (UNESCO) และทีมนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยเพนซิลเวเนีย การดำเนินกักแหล่งโบราณคดีครั้งนี้ดำเนินการสามขั้นตอนคือ การสำรวจพื้นที่ การขุดค้นแหล่งโบราณคดี และการเคลื่อนย้ายโบราณสถานที่กำลังจะถูกทำลาย จำนวน 24 แห่ง ของอียิปต์ 20 แห่ง และของซูดาน 4 แห่ง การดำเนินการกักโบราณสถานทั้งหมดด้วยวิธีการถอดส่วนประกอบของโบราณสถานออกเป็นชิ้น ๆ แล้วนำไปประกอบเข้าด้วยกันใหม่ และเคลื่อนย้ายโบราณสถานที่ถูกไปตั้ง ณ ที่แห่งใหม่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน⁴²

⁴² The NUBIA SALVAGE PROJECT, The Building of the First Aswan Dam and the Inundation of Lower Nubia: Images from the Collection of the Kelsey Museum Revised: March 16, 1997 Copyright © 1997 Oriental Institute, University of Chicago (website information and statistics copyrights and permissions)

3.6 การพิจารณารายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 มาตรา 47 ประกอบกับประกาศ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2535 สามารถแบ่ง EIA ของโครงการหรือกิจการออกเป็นสองประเภท

1) คือ โครงการหรือกิจการ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะโครงการเชื่อมเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทาน ต้องขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายประกาศ กระทรวงฯ ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม 2535 นั้น ขั้นตอนในทางปฏิบัติจะเริ่มตั้งแต่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของโครงการต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม นำเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณา และมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 47 ในทางปฏิบัติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมายให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการด้านการพัฒนาแหล่งน้ำที่แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ.2535 มาตรา 48 วรรคท้าย เป็นผู้พิจารณา EIA.ขอโครงการเชื่อมซึ่งปัจจุบันมีคณะกรรมการผู้ชำนาญการการพัฒนาแหล่งน้ำอยู่หนึ่งคณะ ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนของหน่วยภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้แทนจากกรมศิลปากร ด้านโบราณสถาน โบราณคดี เป็นต้น คณะกรรมการผู้ชำนาญการมักจะได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทำหน้าที่ ควบคุม การปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรการที่เสนอไว้ใน EIA.รวมทั้ง การติดตามการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย และที่สำคัญในการพิจารณา EIA.ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น กฎหมายไม่กำหนดเวลาการพิจารณาไว้ ดังนั้นการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการการพัฒนาแหล่งน้ำจึงไม่ต้องอยู่ภายใต้กรอบระยะเวลาเช่นเดียวกัน

2) คือ โครงการหรือกิจการของราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชนที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบคณะรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติจะเริ่มจากเจ้าของโครงการหรือผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมาย และต่อสำนักงานนโยบายและแผนนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายจะรอการสั่งอนุญาตไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงาน ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้รับรายงานไว้แล้ว จะตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนของข้อมูล และหากเห็นว่า มีเอกสารข้อมูลไม่ครบถ้วนจะต้องแจ้งให้ผู้ขออนุญาตทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รายงาน และหากเห็นว่าข้อมูลเอกสารถูกต้องครบถ้วนหรือได้แก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง

ครบถ้วนแล้ว ก็จะพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานนั้น เพื่อเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป ตามมาตรา 48 วรรคสามและวรรคสี่ และคณะกรรมการผู้ชำนาญการจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน ตามมาตรา 49

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดเวลาขั้นตอนการพิจารณา EIA ของโครงการหรือกิจการทั้งสองประเภท ที่กล่าวมามีความแตกต่างกันและยังไม่เหมาะสม จะเห็นได้ว่าการพิจารณา EIA ของโครงการที่ไม่ต้องเสนอขอความเห็นชอบจาก ครม. ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) พิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันรับรายงาน หากข้อมูลครบถ้วนหรือได้แก้ไขให้ถูกต้องแล้วส่งให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งจะต้องพิจารณาแต่โครงการที่ต้องขอรับความเห็นชอบจาก ครม. ไม่กำหนดเวลาไว้ทำให้เกิดความลักลั่นไม่เสมอภาค อาจก่อให้เกิดผลตามมา คือ จะทำให้โครงการที่ต้องขอรับความเห็นชอบจาก ครม. ล่าช้าออกไปโดยไม่จำเป็น และไม่ทราบแน่ชัดกว่า การพิจารณา EIA โครงการนั้นจะแล้วเสร็จเมื่อใด ซึ่งจะเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่ง ทำให้เจ้าของโครงการหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือลดขั้นตอน เนื่องจากไม่อาจทนการรอคอยได้ อาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาขาดความกระตือรือร้น และนอกจากนี้โครงการอื่น ๆ ที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันซึ่งบางครั้งจะต้องอาศัยความเชื่อมโยงหรือความพร้อมจากอีกโครงการหนึ่งเป็นตัวกำหนดแผนปฏิบัติงาน เช่น แผนงานของระบบไฟฟ้า ประปา จึงอาจทำให้เกิดผลกระทบในด้านการวางแผนการลงทุนต่อโครงการอื่น ๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาก็พบว่าในทางปฏิบัตินั้น องค์กรที่พิจารณา EIA ของโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำที่ต้องขอความเห็นชอบจาก ครม. การดำเนินการในแต่ละขั้นตอนนั้น ได้ยึดถือแนวทางการพิจารณา EIA ของโครงการที่ไม่ต้องขอความเห็นชอบจาก ครม. หรือยึดแนวทางการพิจารณา EIA ของโครงการภาคเอกชน ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคม วิทยาศาสตร์จะกำหนดกรอบของเวลาการพิจารณา EIA ของโครงการที่ต้องขอรับความเห็นชอบ ครม. ไว้เช่นเดียวกัน แต่ควรให้สามารถขอขยายเวลาออกไปได้ตามความจำเป็นตามลักษณะของโครงการนั้นๆ ก็จะทำให้เกิดผลดีทั้งเจ้าของโครงการและเจ้าหน้าที่ ที่พิจารณากลับกรอง EIA และอาจทำให้การหลีกเลี่ยงหรือการฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมายลดลงได้ด้วย

3.7 บทบาทของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกับการพิจารณา EIA

นอกจากการกำหนดเวลาพิจารณา EIA จะมีความสำคัญแล้วองค์กรที่ทำหน้าที่ที่พิจารณา EIA ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ซึ่งองค์กรที่พิจารณา EIA มีอยู่ด้วยกันหลายองค์กร ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 48 วรรคหนึ่งและวรรคสาม คณะกรรมการผู้ชำนาญ ซึ่งเป็นคณะกรรมการชำนาญพิเศษที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้น ตามมาตรา 49 วรรคสอง และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามที่บทบัญญัติไว้ใน มาตรา 47 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535 ตามลำดับ และแม้ว่าจะมีมาตรการทางกฎหมายกำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ ให้องค์กรพิจารณาลั่นกรองตรวจสอบ EIA ไว้หลายองค์กรแล้วก็ตาม แต่ก็เห็นว่าในทางปฏิบัติยังมีปัญหาและอุปสรรคข้อจำกัด ทำให้ผลการพิจารณา EIA ของโครงการหรือกิจการไม่เป็นไปตามมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำ ในหัวข้อนี้จะศึกษาวิเคราะห์เฉพาะองค์กรคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม อันเป็นภารกิจที่เป็นสาธารณะประโยชน์ เป็นองค์กรของรัฐที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานใด และเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสริมบทบาทของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น กำหนดนโยบาย ควบคุมกำกับดูแลออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ดังความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และเป็นองค์กรในรูปของคณะกรรมการ มีโครงสร้างขององค์กรประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย ดังนี้⁴³

1) ข้าราชการการเมืองจำนวน 11 คน กำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธานกรรมการ คนที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธาน คนที่ 2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการ

⁴³ โปรดดู มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13 กำหนด บทบาท อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ดังนี้

กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ

2) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่องค์กรของรัฐระดับสูง จำนวน 4 คน มีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการ

3) ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีจำนวนไม่เกิน 8 คน และในจำนวนนี้เป็นตัวแทนจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง คือ ไม่น้อยกว่า 4 คน เป็นกรรมการ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 13 กำหนด บทบาท อำนาจ หน้าที่ ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

2) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 32

3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่รัฐมนตรีเสนอ ตามมาตรา 35

4) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการ เพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 37

5) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร และการส่งเสริมการลงทุน เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

6) เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

7) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการ เพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตราย อันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ หรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอ ตามมาตรา 53(1)

8) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 55

9) กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบ่งชี้ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

10) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบ่งชี้เกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

11) กำหนดมาตรฐานเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

12) กำกับการจัดการและบริหารเงินกองทุน

13) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

14) ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือกฎหมายอื่น

และนอกจากบทบาท อำนาจหน้าที่ ดังกล่าวแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก และที่สำคัญพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ มาตรา 47 วรรคแรก กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องจัดทำรายงานฯ เสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ยกมาพบว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น เป็นองค์กรมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ทำหน้าที่ทั้งทางด้านบริหาร เช่น การกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ออกกฎ ข้อบ่งชี้ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 32 และทำหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบาย เช่น การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 37 ตลอดจนการพิจารณาให้ความเห็นชอบ EIA ด้วย เป็นต้น

และแม้กฎหมายจะกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้มีหน้าที่พิจารณา EIA ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง EIA ของโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำที่ส่วนราชการเป็นเจ้าของ

ของโครงการ แต่ในทางปฏิบัติเห็นว่ายังมีปัญหา อุปสรรคและมีข้อจำกัดไม่อาจที่จะปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจาก องค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการไม่มีความเหมาะสม และความไม่มีอิสระ ดังนั้นในหัวข้อนี้จะศึกษาวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อนำเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป เนื่องจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมด้านสาธารณะประโยชน์เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม และเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสริมบทบาทของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ทางด้านการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องที่ทั้งภาครัฐบาลต้องเป็นผู้นำ และภาคเอกชนจะต้องเข้ามาร่วมกันแก้ไขระดมพลังสติปัญญา บุคลากร งบประมาณ และเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ อย่างจริงจัง ดังนั้นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะต้องมีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการด้านต่าง ๆ หลากหลายอาชีพ เป็นองค์ประกอบขององค์กรและมีสัดส่วนที่เหมาะสม รวมทั้งต้องมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้องค์กรอื่นของรัฐ จึงจะทำให้การดำเนินกิจกรรมการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว พบว่ามีทั้งหมด 23 คน เป็นข้าราชการการเมืองระดับรัฐมนตรีว่าการ 9 คน นายกรัฐมนตรี 1 คน และรองนายกรัฐมนตรี 1 คน รวมทั้งหมด 11 คน และข้าราชการระดับสูงจากหน่วยงานของรัฐ 4 คน รวม 15 คน ที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 8 คน และในจำนวนนี้มาจากผู้แทนภาคเอกชนไม่น้อยกว่า 4 คน และผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี จากองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ สัดส่วนทางฝ่ายการเมืองรวมทั้งข้าราชการประจำด้วยมี 15 คน มากกว่าที่มาจากภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิถึง 2 เท่า ฉะนั้นองค์กรนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลก็ได้⁴⁴

ในทางสังคมวิทยาอาจกล่าวได้ว่า องค์กรนี้อยู่ภายใต้อำนาจองค์กรฝ่ายการเมืองขาดความเป็นอิสระ และการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจอยู่ภายใต้ความกดดันหรืออาจถูกครอบงำ เช่น การออกเสียงเพื่อลงมติในเรื่องก็ตามก็อาจถูกกดดันหรือชี้นำโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากอยู่ในองค์กร ดังจะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

1) ในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ขณะที่เป็นนายกรัฐมนตรีรักษาการ ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 เรื่องอนุมัติในหลักการเปิดโครงการ

⁴⁴ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน้า 14-15

ก่อสร้างโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ ไปก่อน⁴⁵ ในขณะที่การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการยังคงอยู่ในขั้นตอนที่คณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการฯ โดยได้รับมอบหมายให้ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมทางด้านธรณีวิทยา ด้านนิเวศวิทยา ด้านการอพยพ และตั้งถิ่นฐานใหม่ของราษฎรที่ได้รับผลกระทบ และด้านสาธารณสุข ซึ่งจะต้องเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมาย มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แล้วจึงจะนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการก่อสร้างโครงการต่อไป แต่คณะรัฐมนตรีกลับอนุมัติให้ก่อสร้างไปก่อน โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวระบุว่า "คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการให้กรมชลประทานดำเนินการออกแบบและก่อสร้างโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยจะลงมือก่อสร้างได้ก็ต่อเมื่อได้ทราบผลการตรวจธรณีวิทยาแล้ว ส่วนในเรื่องงบประมาณให้ทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณต่อไป ทั้งนี้ในส่วนของการพิจารณาเรื่องผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป"

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าองค์กรฝ่ายบริหาร(รัฐบาล) ได้เข้าครอบงำ หรือสามารถควบคุมหรือชี้นำกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ ถึงได้กล้าตัดสินใจอนุมัติให้ก่อสร้างโครงการฯ ไปก่อน โดยเชื่อมั่นว่าจะสามารถชี้นำหรือกดดันให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ความเห็นชอบ EIA ได้ แม้จะยังศึกษาไม่เสร็จ เพราะว่ามีสมาชิกคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติส่วนมากคือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายเดียวกันนั่นเอง และนอกจากนี้จะเห็นว่าทั้งสององค์กรหว่างคณะรัฐมนตรีกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่มีการถ่วงดุลย์กัน ซึ่งจะทำให้ขาดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ผลการพิจารณา EIA ที่ผ่านความเห็นชอบแล้วจึงไม่สมบูรณ์

2) โครงการเขื่อนป่าสัก กรมชลประทานเป็นเข้าของโครงการได้ว่าจ้างบริษัทเอกชน 3 บริษัท ทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งปรากฏตามแผนปฏิบัติการแก้ไขและพัฒนาสิ่งแวดล้อมของโครงการเขื่อนป่าสัก กันยายน 2536 โดยเฉพาะผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางด้านโบราณคดีว่าจะได้รับผลกระทบเพียง 4 แห่ง คือ แหล่งโบราณคดีบ้านโคกสำราญ บ้านโคกระฆัง และเป็นแหล่งโบราณคดีที่ไม่มีความสำคัญใด ๆ และจะถูกน้ำท่วมเพียงแห่งเดียว มาตรการป้องกันคือ การสร้างคัน

⁴⁵ หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ 0318/27638 เรื่องขออนุมัติในหลักการเปิดโครงการก่อสร้าง โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2539

ป้องกันน้ำท่วม⁴⁶ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณา EIA ของโครงการเขื่อนป่าสักแล้ว ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ และให้ความเห็นชอบเมื่อ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2537 ต่อมาวันที่ 3 พฤษภาคม 2537 คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กรมชลประทานลงมือก่อสร้างเขื่อน และหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ก่อสร้างเขื่อนได้แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีภาคเอกชน นักวิชาการท้องถิ่น และองค์กรต่าง ๆ ออกมาทักท้วง EIA ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี ว่าข้อมูลด้านโบราณคดีไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงขอให้มีการสำรวจข้อมูลใหม่ รัฐบาลจึงตั้งคณะกรรมการชุดพิเศษขึ้นมาศึกษา และสำรวจขุดค้น เพิ่มเติมในที่สุดพบว่าแหล่งโบราณคดีที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการมีทั้งสิ้น 28 แห่ง⁴⁷ จากผลของ EIA ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี นั้น ชี้ให้เห็นว่าทั้งสององคกรขาดการถ่วงดุล ตรวจสอบกันเองซึ่งกันและกัน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ขาดความเป็นอิสระ และเป็นกลาง

3.8 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

ในอดีตการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียว ต่อมาปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยทั่วไป ทำให้ภาคเอกชนเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมและมีความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการและแก้ไขปัญหาดังกล่าว และในที่สุดภาครัฐก็ยอมรับว่า การที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษตามแผนปฏิบัติการและมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ให้ประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน เช่น การร่วม

⁴⁶สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ร่วมกันกรมชลประทาน, แผนปฏิบัติการ: การแก้ไขและพัฒนาสิ่งแวดล้อมโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำแม่ป่าสัก จังหวัดลพบุรี และสระบุรี หน้า 30-20-3-23-48 โครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก สำนักพัฒนาแหล่งน้ำที่ 3 กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ , "โครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสักอันเนื่องมาจากพระราชดำริ" ตุลาคม 2541 (เอกสารโรเนียว) หน้า 21

⁴⁷สำนักพัฒนาแหล่งที่ 3,กรมชลประทาน,กระทรวงเกษตรและสหกรณ์,"โครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสักอันเนื่องมาจากพระราชดำริ" ตุลาคม 2541 (เอกสารโรเนียวของสำนักพัฒนาแหล่งน้ำที่ 3) หน้า 21

คิด ร่วมปรึกษาหารือ ร่วมตัดสินใจ และร่วมวางแผนปฏิบัติการกับภาครัฐด้วย⁴⁸ ดังจะเห็นได้จากประเทศที่พัฒนาแล้ว อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และรวมทั้งประเทศที่กำลังพัฒนาในทวีปเอเชีย อาทิเช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศศรีลังกา เป็นต้น ซึ่งได้นำหลักการดังกล่าวบัญญัติให้เป็นมาตรการทางกฎหมาย⁴⁹ และนอกจากนี้ได้มีนักวิชาการได้ขยายความเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมว่า การให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นอาจมีวัตถุประสงค์สองประการ⁵⁰ คือ ประการแรก วัตถุประสงค์ทางด้านการเมืองเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการดำเนินโครงการต่างๆอีกทั้งยังมุ่งให้เกิดการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง การลดอคติและความไม่ยุติธรรมซึ่งเป็นการเยียวยาทางสังคมด้วยและเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง เป็นการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนและชุมชน เช่น การให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสาร และแลกเปลี่ยนข้อมูล ให้ประชาชนได้มีโอกาสระบุถึงปัญหาและความต้องการเป็นการกระตุ้นให้มีการคิดถึงการแก้ปัญหา การประเมินทางเลือก และการหาทางออกให้แก่ข้อขัดแย้ง เป็นต้นประการที่สอง คือ วัตถุประสงค์ด้านหน้าที่ซึ่งหมายถึงการแจ้งข้อมูลหรือข่าวสารให้สาธารณะชนได้รับทราบเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน เป็นการทำให้การตัดสินใจของรัฐมีความโปร่งใสมากขึ้นและให้มีการตรวจสอบได้ ให้ประชาชนได้มีโอกาสร่วมให้ข้อมูลแก่ภาครัฐผู้ตัดสินใจ ทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในการตัดสินใจได้ว่าได้มีการทบทวนแล้วจากหลายฝ่าย เป็นต้น

ประเทศไทยนั้น รัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 79 "บัญญัติว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์พัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการมลพิษที่มีต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน"

⁴⁸ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 20-21

⁴⁹ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์: แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จัดทำโดยสถาบันนโยบายศึกษา กันยายน 2539 หน้า 2-6-2-32

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 3-5

และนอกจากนี้ยังกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2545) บทที่ 3 ว่าด้วยการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและสามารถบริหาร จัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้การมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่อง และส่งผลให้การพัฒนาเป็นไปโดยยั่งยืน ดังนี้ "...

- สร้างโอกาสให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ล้อมมากขึ้น
- เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนการตัดสินใจ และติดตามประเมินผลในโครงการพัฒนาของรัฐที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรัฐจัดให้มีขั้นตอนประชาพิจารณ์ในโครงการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การริเริ่มแนวคิดโครงการ จัดเตรียมโครงการ และการดำเนินโครงการ..."

จากแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาดังกล่าวมาชี้ให้เห็นว่ารัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญในการที่จะให้ประชาชน ชุมชน เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกป้องคุ้มครอง และรักษาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ

คำว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชน" ยังไม่มีความหมายที่ชัดเจนตายตัว แต่จากรายการประชุมของ The Ad Hoc Group of Experts เรื่อง Popular Participation a strategy for promoting Community Level Action and National Development ได้เสนอความหมายไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชนจะนำมาซึ่งโอกาสที่จะทำให้สมาชิกของชุมชนและสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและมีอิทธิพลในกระบวนการพัฒนา และในการแบ่งสรรผลของการพัฒนาอย่างเป็นธรรมซึ่งหมายถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในประเด็นของ

- การสนับสนุนกระบวนการพัฒนา
- การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

การตัดสินใจในรูปของการกำหนดเป้าหมายการวางนโยบายการวางแผน และการปฏิบัติตามแผน ทั้งในทางพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม⁵¹ และจากนัยดังกล่าว อาจแบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 2 ระดับ คือ

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ กล่าวคือกิจกรรมที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมนั้นรัฐเป็นผู้กำหนดหรือเป็นผู้ชักชวนโดยรัฐจะเป็นผู้นำ ผู้ผลักดันและกำหนดยุทธศาสตร์ ตลอดจนยุทธวิธีในการควบคุมแก้ไขทรัพยากรและสิ่งต่าง ๆ โดยมีประชาชนเป็นผู้ปฏิบัติตาม เป็นทัศนคติที่มองจากเบื้องบนจากรัฐหรือรัฐบาลไปยังประชาชน(Top-down Approach)ซึ่งจะเกิดขึ้นในประเทศที่ประชาชนยังไม่ตื่นตัวเรื่องของสิทธิและหน้าที่ของตนเอง เช่น ประเทศที่กำลังพัฒนา

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง คือเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนเอง ประชาชนสมัครใจที่จะดำเนินกิจกรรมโดยรัฐเพียงคอยช่วยเหลือ หรืออำนวยความสะดวกเท่านั้น(Bottom-up Approach) จะเกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

และจากลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวมาจึงอาจสรุปได้ว่า ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมได้หรือไม่ นั้น จึงขึ้นอยู่กับรัฐหรือรัฐบาลจะให้สิทธิหรือให้การสนับสนุน และนอกจากนี้ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการที่กล่าวมานั้น มีอยู่หลายรูปแบบ⁵² เช่น การตัดสินใจร่วมกัน การเจรจาต่อรอง การปรึกษาหารือร่วมกัน และการให้ข่าวสารข้อมูล การร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมรู้ข้อมูล เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของการให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการ EIA สิทธิในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นสาธารณะในรูปแบบของประชาพิจารณ์(Public Hearing) นับว่ามีความ

⁵¹ สัจจา เขม้นงาน "การบังคับใช้มาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม" หน้า 213 อ้างใน บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์ "การศึกษาความเหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล , 2535) หน้า 79

⁵² สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์:แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จัดทำโดยสถาบันนโยบายศึกษา กันยายน 2539 หน้า 3-8-3-12

สำคัญอย่างยิ่งซึ่งจะสะท้อนให้เห็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะได้ศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

ก. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Right to Know)

สิทธิในการรับรู้ข่าวสารของทางราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย ดังนั้นการรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการถือเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการที่จะตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ โดยเฉพาะการดำเนินการของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ของรัฐ เป็นการสร้างและมอบกลไกในการควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐให้กับประชาชน ซึ่งในต่างประเทศได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มาก เช่น ประเทศสวีเดนเป็นประเทศแรกที่รับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้ในรัฐธรรมนูญ ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ตรากฎหมาย The Freedom of information เรื่อง เสรีภาพในด้านข้อมูลข่าวสาร โดยกำหนดให้มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ตั้งแต่ขั้นตอนของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของโครงการหรือกิจการ นับได้ว่าเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนชาวอเมริกันมีสิทธิเสรีภาพที่จะได้รับทราบถึงเอกสารของทางราชการภายใต้กฎหมายดังกล่าวได้อย่างกว้างขวาง⁵³

สำหรับประเทศไทยในอดีต สิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมักไม่แน่ใจว่าข้อมูลข่าวสารนั้นๆ สมควรที่จะเปิดเผยได้หรือไม่ ประกอบกับข้อมูลข่าวสารของทางราชการส่วนมากจะถูกกำหนดให้เป็น "ความลับ" ของทางราชการภายใต้ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้มีกฎหมายรับรองสิทธิไว้ชัดเจน ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย บัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 58 บัญญัติไว้ว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะชนในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ" และมาตรา 59 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผล จากหน่วยงานราชการ หน่วยงาน

⁵³ 51 เรื่องเดียวกัน หน้า 3-11

งานของรัฐ..ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ..ทั้งนี้ตามกระการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ"ซึ่งปัจจุบันรัฐได้ตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ออกมาใช้บังคับเพื่อรองรับสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามรัฐธรรมนูญซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีหลักการที่สำคัญดังนี้⁵⁴ คือ

- (1) ให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ยกเว้นข่าวสารอันไม่ ต้องเปิดเผย
- (2) คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความ ควบคุม ดูแลของทางราชการ

และนอกจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารที่ให้การรองรับสิทธิให้ประชาชนรับทราบ ข้อมูลข่าวสารแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 บัญญัติว่า "บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้ ..1) การที่ได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจาก ทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารจาก ทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือข่าวสารที่ทางราชการถือ ว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ..." จากกฎหมายที่กล่าวมา ปัจจุบันการ รับรู้ข่าวสารของทางราชการจึงไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิดังเช่นในอดีตอีกต่อไป และการมีส่วนร่วมในรูป แบบนี้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการและบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงมีสิทธิได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการก่อนที่รัฐจะตัดสินใจอนุญาตให้ดำเนิน โครงการหรือกิจการใด ๆ ต่อไป

ข. สิทธิในการมีส่วนร่วมใน EIA

สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนใน EIA นับว่ามีความสำคัญยิ่งซึ่งสะท้อนให้เห็น ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศ ที่ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มากและพัฒนาการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนใน EIA ก่อนประเทศ อื่นๆ มีมาตรการทางกฎหมาย The National Environmental Policy Act 1969 : NEPA ซึ่งกฎหมาย ฉบับนี้ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการพิจารณารายงาน EIA โดยกำหนดให้ภาค

⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 46ก(10 กันยายน พ.ศ.2540)

ราชการจะต้องเปิดเผยข้อมูลรายงาน EIA ต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อรายงานดังกล่าว และต้องผนวกความเห็นของประชาชนเข้าไปในรายงาน EIA ด้วย กล่าวโดยสรุปบทบาทของประชาชนในเรื่องของสิทธิการมีส่วนร่วมใน EIA สูงมาก เริ่มจากหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้รับผิดชอบจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตั้งแต่ขั้นตอนริเริ่มโครงการ ตลอดไปจนถึงขั้นตอนการพิจารณา EIA ฉบับสมบูรณ์⁵⁵

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมใน EIA ของประเทศไทยนั้นพบว่า แม้รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้เกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ค่อนข้างมากก็ตาม เช่น มาตรา 56 บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา ... และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติสุขและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ..." แต่สิทธิการมีส่วนร่วมใน EIA ของประชาชนโดยตรงนั้นไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองสิทธิในเรื่องนี้ไว้ชัดเจน มีเพียงการรับรองสิทธิของประชาชนให้มีส่วนร่วมเฉพาะในทางอ้อมโดยผ่านทางผู้แทนเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากมาตรา 56 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า "การดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้จัดให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบ ก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ปัจจุบันของค์การอิสระตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นั้นยังไม่มีกฎหมายให้จัดตั้งขึ้นแต่อย่างใดและนอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 บัญญัติว่า "เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์การเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ..." และในมาตรา 8 บัญญัติว่า "องค์การเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้ 4) เสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในกฎหมายฉบับนี้" ซึ่งจะพบว่ากฎหมายนี้มีเพียง 2

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 2-6-2-13

มาตราเท่านั้น ที่ระบุถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมของเอกชนเกี่ยวกับกิจกรรมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และเฉพาะองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนนิติบุคคลเท่านั้น และในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการให้จัดทำ EIA ตั้งแต่ มาตรา 46 ถึง มาตรา 51 ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดระบุถึงการให้สิทธิประชาชน หรือองค์กรเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำ และการพิจารณา EIA ได้โดยตรง ซึ่งปัจจุบันการมีส่วนร่วมใน EIA ของประชาชนไทยนั้น ยังคงต้องผ่านผู้แทนหรือตัวแทนที่ได้รับคัดเลือกเข้าไปเป็นสมาชิกขององค์กร คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หนึ่งในส่วนของภาครัฐที่เป็นผู้แทนหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทางด้านโบราณคดี โบราณสถานและโบราณวัตถุ นั้นอาจได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิเข้าเป็นสมาชิกขององค์กร แต่ว่าอยู่ในสัดส่วนที่น้อยมาก และนอกจากนี้อาจได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมการผู้ชำนาญ ดังปรากฏตามมาตรา 12 วรรคสอง และมาตรา 48 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งมีบทบาทหน้าที่พิจารณารายงาน EIA ปัจจุบันคณะกรรมการผู้ชำนาญ ที่ได้รับการแต่งตั้งไว้แล้วรวม 5 คณะ และในจำนวนนี้มีคณะกรรมการผู้ชำนาญพิจารณา EIA ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ หนึ่งคณะ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านโบราณคดี เป็นต้น

ค. สิทธิร่วมรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

เป็นการให้สิทธิประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งมีลักษณะและขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นและเป็นเวทีในการเสนอ ข้อมูลจากสองฝ่ายคือ หน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ การประชุมจะมีลักษณะที่เปิดกว้างและหน่วยเจ้าของโครงการจะต้องเปิดเผยข้อมูลโดยไม่มี การปิดบัง คณะกรรมการที่จัดให้มีการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของบุคคลที่เป็น ที่ยอมรับได้ของผู้ที่เข้าร่วมประชุม และการประชุมจะต้องเป็นไป ด้วยความโปร่งใสอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และกติกาที่ชัดเจน ประเด็นการพิจารณาอาจร่วมกันกำหนดขึ้น และแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบ และนอกจากนี้การประชุมอาจจัดให้มีขึ้นหลายครั้งตามความเหมาะสม⁵⁶

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 3-12

และในส่วนของประเทศไทยรัฐบาล(ฝ่ายบริหาร)ก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องนี้เนื่องจากในอดีตเคยเกิดปัญหาได้แย้ง คัดค้าน จากประชาชนต่อการดำเนินโครงการพัฒนาของรัฐขึ้นอย่างรุนแรง เช่น โครงการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจน ในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี จนในที่สุดรัฐบาลได้ตัดสินใจระงับโครงการ ทั้งนี้แต่เดิมรัฐไม่เปิดโอกาสให้สิทธิประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการดำเนินโครงการพัฒนานั้น และจากบทเรียนนี้เองการจะให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปอย่างรื่นรมย์ไม่มีปัญหาและอุปสรรค ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง จึงได้ออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบประชาพิจารณ์ (Public Hearing) คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539⁵⁷

จากมาตรการทางกฎหมาย กำหนดหลักเกณฑ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ที่กล่าวมานั้นชี้ให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคเอกชน ชุมชน ประชาชน ที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเกี่ยวกับโครงการพัฒนาของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรม กฎหมายนี้จึงนับว่าเป็นกลไกหนึ่งที่มีเหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งโบราณคดี โบราณสถาน และโบราณวัตถุ ที่อยู่บนดินและที่ฝังอยู่ใต้ดิน ในบริเวณพื้นที่โครงการที่จะมีการสร้างเขื่อน และยิ่งไปกว่านี้ถ้าหากนำมาตราการนี้ไปบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบแล้วเชื่อว่าจะสามารถลดปัญหาความไม่ถูกต้องคลาดเคลื่อนของข้อมูลแหล่งโบราณคดี โบราณสถานและโบราณวัตถุ ที่อยู่บนพื้นดินที่ยังไม่ได้ประกาศขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานของชาติและส่วนที่ฝังจมอยู่ใต้ดินที่ยังไม่มีการสำรวจมาก่อนนั้นได้อีกระดับหนึ่ง และนอกจากนี้ยังจะทำให้โครงการสร้างเขื่อนที่จะเกิดขึ้นไม่ถูกขัดขวางหรือคัดค้าน และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เช่น การสร้างเขื่อนป่าสักที่ได้กล่าวมาแล้วซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการร่วมกับบริษัทที่ปรึกษาจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะของการประชาสัมพันธ์ในเชิงรุก เพื่อสร้างความเข้าใจกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ จนสามารถแก้ไขปัญหาลดความขัดแย้งทางสังคมและกระแสการต่อต้านโครงการได้

⁵⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนพิเศษ 3ง วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2539

3.9 การติดตามตรวจสอบ ตามข้อเสนอใน EIA

การป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากกิจการหรือโครงการพัฒนาที่มีศักยภาพความเร็วสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เจ้าของโครงการหรือกิจการ ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และต้องเสนอมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นไว้ด้วยอย่างรัดกุม และมีประสิทธิภาพแล้วนั้น คงยังไม่เพียงพอที่จะรับรองได้ว่าเจ้าของโครงการหรือกิจการ จะดำเนินการไปตามมาตรการที่เสนอไว้หรือไม่ ดังนั้นจึงต้องมีองค์กรติดตามตรวจสอบ เพื่อเป็นการยืนยันประสิทธิภาพของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานฯ เพื่อที่จะทราบถึงการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องตามหลักวิชา ซึ่งจะมีอยู่ 3 ระยะ ก่อนก่อสร้าง ขณะก่อสร้างและสร้างก่อสร้างเสร็จแล้ว จะเห็นว่าปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามมาตรการที่เสนอไว้ใน EIA อย่างมีประสิทธิภาพ คือ องค์กรติดตามตรวจสอบ ซึ่งปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้องค์กรติดตามตรวจสอบไว้หลายองค์กรด้วยกัน เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีฯ เป็นต้น

แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้องค์กรติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรการ EIA แล้วหลายองค์กรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติพบว่ายังมีปัญหา และอุปสรรค เช่น ความซ้ำซ้อนขององค์กรซ้ำซ้อนในเรื่องบทบาท ทำให้การติดตาม ตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ในหัวข้อนี้จะศึกษาเฉพาะบทบาทของสำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (สผ.) และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อที่จะหาแนวทางที่เหมาะสมและนำเสนอเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

ก. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) เป็นองค์กรภาครัฐ หน่วยราชการส่วนกลางที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535 มาตรา 5 และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 3 และได้จัดแบ่งส่วนราชการในสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ออกเป็นหลายหน่วยงานและตามมาตรา 4 และในมาตรา 5(4)(ง) กำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการกำกับดูแลติดตาม

ตาม และประเมินผลการดำเนินงานของโครงการหรือกิจการใดในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตาม มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็น หน่วยงานในสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

นอกจากบทบาทหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการใน สผ. ดังกล่าวมา แล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 48 กำหนดให้ สำนักงานนโยบายสิ่งแวดล้อม EIA และเอกสารที่เสนอมา และให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณารายงาน นั้นแล้วสรุป มีความเห็นในเบื้องต้น เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป และนอก จากนี้ ในการปฏิบัติของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม อาจได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ ฝ่ายธุรการให้กับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เช่น ตรวจความถูกต้องเรียบร้อย เอกสารข้อมูล จัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอมาเพื่อที่จะ นำเสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาต่อไป

จากบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่โดยตรง ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรการป้องกันและแก้ไข ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงาน เพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากโครงการหลังจากที่โครงการหรือกิจการนั้น ได้รับความเห็นชอบ หรือได้รับอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างแล้ว ซึ่งถ้า หาก สผ. ดำเนินการไปตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดแล้วก็ เชื่อว่าปัญหาเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบ EIA ก็คงไม่เกิดขึ้น แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่ามีปัญหา และอุปสรรคอยู่คือ

1) การใช้อำนาจซ้ำซ้อนกัน ในการควบคุม กำกับดูแล การปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่เสนอไว้ใน EIA ของโครงการ โดยเฉพาะโครงการเขื่อนกักเก็บน้ำ หรืออ่างกักเก็บน้ำหรือการชลประทานขนาดใหญ่ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการ จะพบว่า ส่วนมากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง มักจะมอบอำนาจหน้าที่ติดตามตรวจสอบ ให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการ ที่คณะ

กรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นตามกฎหมาย หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ⁵⁸ เช่น ให้กรมศิลปากร ติดตามตรวจสอบ ในประเด็นเรื่องของสิ่งแวดล้อมทางโบราณคดี เป็นต้น โดยจะกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าว ไว้ในแผนปฏิบัติการตามรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของโครงการนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ ให้เป็นไปตามมาตรการที่เสนอใน EIA ด้านโบราณคดีส่วนใหญ่จะมอบหมายให้ กรมศิลปากร เป็นผู้ควบคุม กำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรการที่เสนอไว้ในรายงานนั้นซ้ำซ้อนกับ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม จึงอาจนำไปสู่ความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างองค์กรภาครัฐด้วยกัน เช่น หากมีกรณีเกิดความเสียหายขึ้นต่างก็จะปิดความรับผิดชอบ ซึ่งความไม่เป็นเอกภาพนี้อาจส่งผลให้มาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ใน EIA ไร้ประสิทธิผล

2) ข้อจำกัดด้านการบังคับตาม มาตรการทางปกครอง จากหลักการที่ว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้เจ้าของโครงการ หรือกิจการกระทำ หรือละเว้นการกระทำตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก็ดี ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น กรณีที่ผู้รับคำสั่งฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ของคำสั่งทางปกครองจะต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่ง ซึ่งผู้ที่จะบังคับทางปกครองคือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจเข้าดำเนินการด้วยตนเอง หรือถ้าไม่อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการเองได้ ก็จะมีมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน⁵⁹ เช่น รายงาน EIA ของโครงการที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญ หรือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอนุมัติให้ก่อสร้างได้ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครองคือเจ้าของโครงการหรือกิจการที่ เป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ หรือเอกชน ต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของ สผ.แล้ว พบว่ามีหน้าที่เพียง กำกับดูแลความชอบด้วยมาตรการที่เสนอไว้ใน EIA เท่านั้น ไม่มีอำนาจไปบังคับ หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ฝ่าฝืนได้โดยตรง เพียงแต่เสนอข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทราบและพิจารณาเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ และยิ่งไปกว่านั้นการบังคับทางปกครองไม่สามารถบังคับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองด้วยกันได้⁶⁰ ทำให้หน่วยงานเจ้าของโครง

⁵⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล" (แผนการดำเนินงานการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม) หน้า 49-52

⁵⁹ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, "สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง" หน้า26

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

การของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ มักฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยง คำสั่งทางปกครอง ทำให้ระบบการควบคุม กำกับดูแล และติดตามตรวจสอบ มาตรการที่เสนอไว้ใน EIA ไร้ประสิทธิภาพ

ข. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ อันถือได้ว่าเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะและเป็นองค์กรไม่ได้สังกัดหน่วยงานใดของรัฐ และมีบทบาทหน้าที่ ทั้งด้านบริหารและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายที่กำหนดไว้ และที่สำคัญองค์กรนี้ทำหน้าที่เสริมบทบาทของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ด้านสิ่งแวดล้อม เช่น กำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ดังปรากฏในมาตรา 13 และ มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และนอกจากบทบาท ตามที่กล่าวมาแล้ว บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การควบคุม กำกับดูแล ให้นายงานเจ้าของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนให้ปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จะเห็นได้จากกฎหมาย กำหนดบทบาทให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่อย่างครบวงจร และเมื่อกฎหมายกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวางเช่นนี้ กฎหมายจึงให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ ดังปรากฏตาม มาตรา 18 บัญญัติว่า "คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการหรือคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจะมอบหมายก็ได้" และมาตรา 21 "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม..เป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อมูลข้อเสนอมายังคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้" และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการควบคุม กำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรการที่เสนอไว้ใน EIA ของโครงการ เชื้อเพลิงถ่านหินหรืออ่างเก็บกักน้ำ คณะกรรมการฯ มักจะมอบหมายให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการด้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 48 วรรคท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ 2535 เป็นผู้กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตาม และถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทางด้านโบราณคดี โบราณสถาน และโบราณวัตถุ มักจะมอบหมายให้กรมศิลปากร เป็นต้น เช่น กรณีโครงการเขื่อนปากมูล โครงการเขื่อนป่าสัก มอบหมายให้กรมศิลปากรซึ่งเป็นผู้แทนอยู่ใน

คณะกรรมการผู้ชำนาญด้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ปฏิบัติหน้าที่แทน และแม้กฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีบทบาทหน้าที่อย่างกว้างขวางแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้มาตรการทางปกครองเพื่อให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ ปฏิบัติให้เป็นไปตาม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการที่เสนอไว้ใน EIA เช่น กรณีเจ้าของโครงการที่เป็นหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ดำเนินโครงการโดยไม่ปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ เช่น ไม่จัดทำ EIA. เสนอขอรับความเห็นชอบตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมาย คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอคำวินิจฉัยของตนตามข้อเท็จจริงให้นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการเท่านั้น ไม่มีอำนาจหยุดยั้งการดำเนินโครงการ ที่หลีกเลี่ยงกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากมาตรา 13 (10) "คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้. เสนอความเห็นต่อนายกเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจในฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อาจทำให้เสียหายอย่างร้ายแรง" และกรณีที่คณะกรรมการฯ เห็นว่าโครงการของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อาจทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการฯ มีหน้าที่เพียงเสนอมาตรการแก้ไขต่อนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ดังปรากฏในมาตรา 19 "ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจเรียกส่วนราชการ...ส่งเอกสารสำรวจผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม...หากเห็นว่าโครงการและแผนงานใด อาจทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เสนอมาตรการแก้ไขต่อนายกรัฐมนตรีต่อไป"

3.10 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีกับการฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมายมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ.2535

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหนึ่งในสามองค์กร ตามหลักทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจรัฐของมองเตสกีเออร์นักปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศส และเป็นองค์กรฝ่ายบริหารในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่มีกษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีบทบาท หน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในนามของรัฐ นำมาตรการทางกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นไปบังคับใช้ให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ ของกฎหมายนั้นๆ คณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2540 มาตรา 201 บัญญัติให้มีคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐ

มนตรีอื่นไม่เกินสามสิบห้าคน บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี นั้นย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁶¹ อาทิเช่น

1) ปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2540 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ ได้เสียของประชาชนหรือประเทศชาติ นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการออกเสียงลงประชามติ เป็นต้น

2) ปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามกฎหมายอื่นที่กำหนดไว้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ.2535 มาตรา 47 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีออกคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมการปกครองอนุญาต หรืออนุมัติ ให้เจ้าของโครงการหรือกิจการ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนดำเนินโครงการได้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย และนอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีโดยเฉพาะเช่นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534⁶² มาตรา 11 มาตรา 20

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ กำกับการโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน และมีอำนาจสั่งการให้ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ให้ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรือยับยั้งการปฏิบัติราชการใดๆที่ขัดต่อนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรม หรือดำเนินการอื่นๆในการปฏิบัติตามนโยบาย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในกระทรวงและรับผิดชอบในการปฏิบัติ ราชการของกระทรวง เป็นต้น จากบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายอื่นที่กล่าวมาชี้ให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้ควบคุม สั่งการปกครองบังคับบัญชา กำกับการโดยทั่วไปหน่วยงานของรัฐทั้งในราชการส่วน

⁶¹โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 มาตรา 201

⁶²โปรดดูพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 11,20

กลางและส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จะต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้และต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐหรือนิติธรรม การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นเพียงการกระทำในนามของรัฐ และหากใช้อำนาจบิดเบือนไป จากวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ย่อมไม่อาจที่จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายในฐานะองค์การบริหาร อาจต้องถูกดำเนินคดีทั้งในทางแพ่ง และอาญา ในฐานะส่วนตัว อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายของคณะรัฐมนตรี พบว่าบางครั้งไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ เช่น การลัดขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นิติกรรมการปกครอง หรือออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไข และป้องกัน และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่จะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการ ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA.)ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ.2535 ตัวอย่าง กรณีโครงการก่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ โดยนายสุวิทย์ คุณกิตติ มีหนังสือที่ กษ 0318/27638 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2539 เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติในหลักการให้กรมชลประทาน เจ้าของโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น ดำเนินการออกแบบก่อสร้างเขื่อน ขณะที่อยู่ระหว่างการศึกษผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญโครงการพัฒนาแหล่งน้ำเสนอแนะซึ่งยังไม่เสร็จสิ้นและผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่คณะรัฐมนตรีรักษาการของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้กรมชลประทานดำเนินการตามที่เสนอ โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำสั่งว่า ให้ลงมือก่อสร้างได้เมื่อทราบผลการตรวจสอบทางธรณีวิทยาแล้ว ส่วนในเรื่องผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป คำสั่งของคณะรัฐมนตรี อนุญาตหรืออนุมัติ ให้กรมชลประทานดำเนินโครงการออกแบบก่อสร้างนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งจะมีผลตั้งแต่วันที่แจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบ⁶³ ตลอดไปจนกว่าคำสั่งนั้น

จะถูกยกเลิกหรือเพิกถอนไป ตามนัยของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 41(4) มาตรา 42 วรรคแรก จะเห็นว่า คำสั่งอนุมัติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นการลัดขั้นตอนของกฎหมาย หรือฝ่าฝืนมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ.2535 ซึ่งกระบวนการทางกฎหมายกำหนดไว้ นั้นจะต้องจัดทำรายงาน EIA ให้แล้วเสร็จและนำเสนอต่อคณะ

⁶³กมลชัย รัตนสกา วงศ์,สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 พิมพ์ครั้งที่ 1:ธันวาคม 2539(กรุงเทพมหานคร:บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด)

กรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณามีความเห็นก่อน จึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีประกอบการพิจารณามีคำสั่งอนุญาตต่อไป

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือถ้าหากกรมชลประทานเจ้าของโครงการ ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยออกแบบและลงมือก่อสร้างและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อย่างรุนแรง คณะรัฐมนตรีผู้ออกคำสั่งจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างไรหรือไม่ หากต้องรับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบน้อยเพียงใดซึ่งผู้เขียนมีความเห็นดังนี้

ประการที่หนึ่ง กรณีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวข้างต้นมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายซึ่งโดยหลักการแล้วคำสั่งทางปกครองแม้ว่าจะออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีข้อผิดพลาดเพียงเล็กน้อยอาจแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตลอดไปจนกว่าจะถูกยกเลิกหรือเพิกถอนตามนัยของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่กล่าวมาแล้ว กรณีนี้ คณะรัฐมนตรี ในฐานะองค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเป็นผลเนื่องจากการกระทำของหน่วยงานที่อยู่ ในปกครองบังคับบัญชาหรือเป็นองค์กรที่เป็นกลไกของรัฐ แต่การที่จะรับผิดชอบในฐานะองค์กรหรือส่วนตัวจะต้องพิจารณาจากเจตนาของคณะรัฐมนตรี หากมีเจตนาใช้อำนาจบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม คณะรัฐจะต้องรับผิดชอบในฐานะส่วนตัว ส่วนจะรับผิดชอบน้อยเพียงใดนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาในรายละเอียดต่อไป และถ้าหาก สามารถพิสูจน์ได้ว่า ไม่มีเจตนาที่จะให้บิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นในฐานะองค์กรฝ่ายบริหาร

ประการที่สอง กรณีคำสั่งทางปกครองไม่มีผลสมบูรณ์ ตามกฎหมายเป็นการออกคำสั่งที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งมีข้อผิดพลาดอย่างร้ายแรงไม่อาจที่จะแก้ไขเยียวยาในภายหลังได้ กรณีเช่นนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีผลสมบูรณ์ ไปปฏิบัติและก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง คณะรัฐมนตรีผู้ออกคำสั่งและหน่วยงานของรัฐที่รับคำสั่งนั้น ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ในฐานะส่วนตัวเพราะถือว่าเป็นความบกพร่อง หรือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทั้งนี้ด้วยอาศัยเหตุผลที่ว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายเรื่องการจัดทำรายงาน EIA นั้นก็เพื่อที่ป้องกันแก้ไขและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากโครงการเมื่อเริ่มลงมือก่อสร้างแล้ว ด้วยวิธีการประเมินหรือคาดการณ์ล่วงหน้าโดยอาศัยข้อมูลต่างๆและนำมา กำหนดมาตรการป้องกันแก้ไข การฝ่าฝืนมาตรการ EIA หรือการลัดขั้นตอน ไม่เป็นไปตามที่กำหนดนั้น จึงอาจยอมเล็งเห็นผลเสีย

หายที่จะเกิดขึ้นจากการลงมือดำเนินโครงการแล้ว และไม่สามารถจัดทำ EIA ย้อนหลังได้ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นในฐานะส่วนตัว และปัจจุบันยังไม่มีบรรทัดฐานในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง ที่ไม่มีผลบังคับเลยตั้งแต่ต้น เพราะการออกคำสั่งที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรงนั้น ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ อย่างชัดเจนซึ่งยังคงต้องพัฒนากฎหมายในเรื่องนี้ ต่อไปในอนาคต และนอกจากนี้ในส่วนของผู้เสียหายที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง โบราณสถาน และโบราณวัตถุ เนื่องจากผลของการปฏิบัติการตามคำสั่งของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว อาจแยกออกได้เป็น 2 ส่วนคือ

ก.โบราณสถาน และโบราณวัตถุ ที่อยู่ในความครอบครองหรือเป็นเจ้าของ องค์กรเอกชน ประชาชน นิติบุคคล ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าจะโบราณสถาน และโบราณวัตถุ นั้นจะได้ประกาศขึ้นทะเบียนไว้แล้วหรือไม่ ย่อมถือได้ว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย จากผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นหรือเป็นคู่กรณีที่จะขอให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข.โบราณสถาน และโบราณวัตถุ ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมศิลปากร หรือหน่วยงานของรัฐอื่น หรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน นั้นถือได้ว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ย่อมจะเป็นผู้แทนรัฐมีสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือเป็นผู้แจ้งความร้องทุกข์ ดำเนินคดีอาญากับผู้ที่กระทำผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(4)⁶⁴

อย่างไรก็ดี ผู้เสียหายที่เป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมศิลปากร จะเรียกร้องค่าเสียหายอย่างไรจากคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าแทนรัฐ หรือในฐานะส่วนตัวกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจหน้าที่บิดเบือน จากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ปัจจุบันยังไม่มีคดีตัวอย่าง ที่เป็นบรรทัดฐานของเรื่องนี้ คงต้องรอดูกันต่อไป

⁶⁴หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส 0017/ ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2536 เรื่อง อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานฯฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535

3.11 สภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

สภาพบังคับทางกฎหมาย หรือบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ นั้น นับว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของกฎหมายแต่ละประเภท นอกจากมาตรการทางกฎหมายจะมีความชัดเจนสมบูรณ์ และมีองค์ประกอบที่จะบังคับใช้กฎหมายกำหนดบทบาทไว้ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างสูงแล้ว แต่หากสภาพบังคับทางกฎหมายหรือบทลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืน หรือการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายไว้ไม่เหมาะสมกับสภาพของเนื้อหากฎหมาย เช่น อัตราค่าปรับต่ำเกินไป โทษเบาเกินไปก็จะทำให้ผู้ที่กระทำผิดไม่เกิดความเกรงกลัวต่อโทษทัณฑ์ที่จะได้รับ เช่น การกำหนดค่าปรับไว้ต่ำมากเกินไปจะทำให้ผู้ที่มีฐานะดีไม่เกรงกลัวยอมเสียค่าปรับไปเรื่อย ๆ หรือมาตรการทางอาญามีอัตราโทษที่ต่ำไปก็จะทำให้ผู้กระทำผิดกระทำผิดซ้ำอีก เป็นต้น

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ส่วนที่ 4 เรื่องการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยกำหนดให้โครงการหรือกิจการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนต้องทำงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการกิติ หรือโครงการฯ ไม่ต้องขอรับความเห็นชอบกิติ จากการศึกษาวิจัยพบว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการมักจะหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามลำดับขั้นตอนของกฎหมาย อาทิ การลดขนาดของโครงการหรือกิจการลงเพียงเล็กน้อย เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้โครงการหรือกิจการเข้าข่ายที่จะต้องจัดทำ EIA ตัวอย่าง การสร้างเขื่อน หรืออ่างเก็บกักน้ำ ที่มีปริมาตรต่ำกว่า 100 ลูกบาศก์เมตรลงมา หรือมีพื้นที่เก็บกักน้ำน้อยกว่า 15 ตารางกิโลเมตร หรือมีพื้นที่การชลประทานต่ำกว่า 8 หมื่นไร่ ซึ่งเป็นขนาดและปริมาตรที่ต่ำกว่าขั้นต่ำที่กฎกระทรวงฯ ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 กำหนดไว้เพียงเล็กน้อยก็ไม่ต้องจัดทำ EIA ซึ่งในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นเจ้าของโครงการก่อสร้างเขื่อน มักจะใช้วิธีการเลี่ยงกฎหมายเช่นนี้ ดำเนินโครงการแล้วเป็นจำนวนมาก⁶⁵ และในที่สุดย่อมจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งแวดล้อมทางด้านโบราณคดี โบราณสถาน โบราณวัตถุ เป็นต้น

⁶⁵ สัมภาษณ์ คุณอัมภพร ไกรพานนท์ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (หน่วยโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ)

เมื่อพิจารณาสภาพบังคับของกฎหมายในเรื่องนี้แล้วปรากฏว่าไม่มีสภาพบังคับสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนี้แต่อย่างใด เช่นในมาตรา 19 วรรคแรกของพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535 ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ส่งเอกสารหรือข้อมูลเกี่ยวกับโครงการและแผนงานของส่วนราชการมาพิจารณาได้หากเห็นว่าโครงการนั้นอาจทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ เสนอมาตรการแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป เมื่อพิจารณาสภาพบังคับของกฎหมายนี้แล้วปรากฏว่าไม่กำหนดสภาพบังคับไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้นหากหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ยอมส่งเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับโครงการและแผนงานของส่วนราชการ ตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ไม่อาจที่จะลงโทษหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ ได้แต่อย่างใดอย่างหนึ่งได้ เป็นต้น

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาทำให้หน่วยงานเจ้าของโครงการหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนต่อมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้มาก ซึ่งเป็นมาตรการที่ไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง และนอกจากนี้การฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎหมายไม่จัดทำ EIA หรือการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเมื่อศึกษาในเรื่องนี้แล้วไม่มีสภาพบังคับของกฎหมายที่จะลงโทษเจ้าของโครงการหรือกิจการที่ฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎหมายแต่อย่างใด จึงทำให้เจ้าของโครงการไม่สนใจจัดทำ EIA หรือไม่จัดทำรายงานการศึกษาคความเหมาะสมของโครงการ ทำให้มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ นั้นไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

และยิ่งไปกว่านั้นหน่วยงานภาครัฐที่เจ้าของโครงการหรือกิจการเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทานของส่วนราชการมีการกระทำผิดขั้นตอนของกฎหมาย เช่น สร้างไปก่อนและขออนุมัติย้อนหลัง โดยเฉพาะโครงการหรือกิจการของส่วนราชการระดับกรม หรือกระทรวง เสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบดำเนินโครงการหรือกิจการ เพื่อลงมือดำเนินโครงการไปก่อน ขณะที่ยังไม่ได้จัด EIA หรือจัดทำ EIA ประกอบการพิจารณาในภายหลัง ตัวอย่างโครงการ ไซง-ชี-มูล โครงการน้ำสงคราม ของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2532 แต่จัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอภายหลังเมื่อ พ.ศ. 2536 หรือกรณีเขื่อนแก่งเสือเต้น คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 อนุมัติให้หลักการให้กรมชลประทานดำเนินการออกแบบและก่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น ตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ขณะที่จัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมยังอยู่ระหว่างการศึกษาด้านนิเวศวิทยา ฯลฯ ไม่แล้วเสร็จ เป็นต้น ซึ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือละเมิด

ต่อมาตรา 47 วรรคแรก อย่างชัดเจน แต่เมื่อได้ศึกษาพิจารณาสภาพบังคับของกฎหมายเรื่องนี้ ไม่มีสภาพบังคับผู้ที่จะผิดต่อกฎหมายแต่อย่างใด จากข้อเท็จจริงที่ยกมาชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของกฎหมายในภาพรวม ซึ่งผลที่ออกมาแล้วยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เฉพาะในประเด็นสภาพบังคับของกฎหมายนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายมหาชน กำหนดสภาพบังคับไว้ สองประการ คือ สภาพบังคับทางมหาชน เช่นการยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

ประการที่สองคือสภาพบังคับทางอาญา มีโทษปรับและจำคุกด้วย และนอกจากนี้ยังนำเอาระบบอนุญาตมาบังคับใช้ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการที่เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจที่ขออนุญาต ดำเนินโครงการจัดทำ EIA และศึกษาความเหมาะสมของโครงการ ทั้งต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ข้อบังคับ ในคำสั่งอนุญาตนั้นโดยมีองค์กรภาครัฐด้วยกันเป็นผู้ควบคุม กำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรการที่ได้เสนอไว้ใน EIA กรณีฝ่าฝืนมาตรการที่กำหนดไว้ใน EIA ต้องบังคับให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติการให้เป็นไปตามสภาพบังคับของกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งในส่วนของหน่วยงานภาครัฐด้วยกันกลับมีข้อจำกัด ไม่อาจนำสภาพบังคับทางปกครองมาใช้กับเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่แทนรัฐได้ ด้วยกันเองได้⁶⁶ และนอกจากนี้สภาพบังคับของกฎหมายที่จะนำมาลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมายก็ไม่มีบัญญัติไว้ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งนี้อาจทำให้หน่วยงานเจ้าของโครงการละเมิดต่อกฎหมาย

แม้ว่าปัจจุบันยังไม่มีสภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะไม่กำหนดสภาพเกี่ยวกับการจัดทำ EIA ไว้ก็ตาม แต่ก็ยังมีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติและระเบียบวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการ เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้หลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนต่อคำสั่งของผู้บังคับบัญชา กฎหมายข้อบังคับ เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจที่บิดเบือนจากกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ หากพบว่ามีการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงมาตรการที่กล่าวมาผู้บังคับบัญชาก็สามารถนำมาตราการลงโทษทางวินัยมาบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่หน่วยของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการหรือกิจการ ได้ซึ่งก็เป็นมาตรการหนึ่งนี้อาจทำให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการ ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมน้อยลง

⁶⁶ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, สารระสำคัญ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หน้า 25-26