

บทที่ 4

การทบทวนกฎหมายและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายสิบฉบับ และมีหน่วยงานซึ่งมีภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมมากมาย แต่ปรากฏว่ากฎหมายต่าง ๆ ยังไม่สามารถจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากกฎหมายขาดการบังคับใช้ แต่ปัญหาใหญ่ยังเนื่องมาจากช่องว่างในตัวบทกฎหมายเอง และความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่มีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงานภายใต้กฎหมายฉบับต่าง ๆ ทำให้ขาดการประสานงานและเอกภาพในการใช้กฎหมายเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม แม้ว่าการปฏิรูประบบราชการเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 จะมีผลเป็นการรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อยู่ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างเต็มที่

นอกจากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในประเด็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้กลายเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นบ่อยครั้ง และในหลายกรณีเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากการที่รัฐยังมิได้เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเพียงพอตามหลักการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมบำรุงรักษา จัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิของประชาชนในการได้รับทราบข้อมูล ค่าชี้แจงและเหตุผลจากรัฐในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน รวมทั้งสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ทำให้มีความจำเป็นต้องตราหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

ในรายงานนี้ จะทบทวนกฎหมายและปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยแยกพิจารณาแต่ละทรัพยากร นอกจากนี้ยังพิจารณาช่องว่างของกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ เช่น การขาดกฎหมายและกติกาในการจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ระบบการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ดินขาดกลไกที่จะก่อให้เกิดการกระจายการถือครองและข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเยียวยาความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในการพิจารณาและทบทวนปัญหากฎหมาย จะนำเสนอพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4.1 แผนพัฒนากฎหมาย

ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2548 รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารราชการไว้ 9 ประเด็น ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ว่าด้วยการพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กำหนดให้มีการปรับปรุงตัวบทกฎหมายให้ทันสมัย สอดรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์และมีความครบถ้วนตามนโยบายของรัฐ รวมทั้งพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนได้รับความเสมอภาคและเป็นธรรมในการพัฒนากฎหมาย รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย

คณะกรรมการดังกล่าวได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณากฎหมายเฉพาะด้านรวมทั้งสิ้น 10 ชุด ซึ่งรวมถึงคณะอนุกรรมการชุดเอกสารสิทธิ คณะอนุกรรมการชุดแก้ไขปัญหาคาความยากจน คณะอนุกรรมการชุดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และคณะอนุกรรมการชุดรับฟังความคิดเห็น ฉะนั้น จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่า จะมีการเสนอกฎหมายใหม่และแก้ไขกฎหมายเดิมที่มีอยู่หลายฉบับในระยะเวลาสี่ปีข้างหน้าภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนภายใต้คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็น

เอกภาพ การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการชุดแก้ไขปัญหาคาความยากจน และคณะอนุกรรมการชุดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้เสนอให้จัดทำกฎหมายกลางว่าด้วยการรับเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นต้น

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) ได้จัดทำแผนพัฒนากฎหมายของกระทรวงประจำปี 2548 โดยมีวิสัยทัศน์ว่า “คืนความสมบูรณ์สู่ธรรมชาติ ประชาชนอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี เพื่อเป็นฐานสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน” และมีพันธกิจคือ “สงวน อนุรักษ์ ปันฟู และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกระบวนการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน และบูรณาการเชิงรุก” สำหรับยุทธศาสตร์ในการพัฒนากฎหมายมี 3 ข้อ คือ (1) พัฒนากฎและระบบบริหารจัดการให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง (2) สงวน อนุรักษ์ ปันฟูและจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (3) ปันฟูสิ่งแวดล้อม ป้องกันและลดมลพิษ

ณ เวลาปัจจุบัน ทส. มีกฎหมายหลักที่อยู่ในความรับผิดชอบ 13 ฉบับ และกฎหมายระดับรอง (กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ) ประมาณ 314 ฉบับ ตามแผนพัฒนากฎหมาย พ.ศ. 2548 ทส. เสนอพัฒนากฎหมายทั้งสิ้น 25 ฉบับ ประกอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติ 8 ฉบับ ที่เหลือเป็นกฎหมายระดับรองที่เป็นร่างกฎกระทรวง ร่างประกาศกระทรวง และร่างระเบียบ ในจำนวนร่างพระราชบัญญัติ มีกฎหมายที่จัดทำขึ้นใหม่ 2 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่าอีก 6 ฉบับ ซึ่งรวมถึงร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายป่าไม้ฉบับต่างๆ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า นอกจากนี้ ยังมีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติน้ำบาดาล

4.2 กฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่มากมายหลายฉบับ ในที่นี้จะขอแยกพิจารณากฎหมายตามกลุ่มทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

4.2.1 นโยบายและกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรป่าไม้

นโยบายและกฎหมายด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยประกอบด้วยมติคณะรัฐมนตรีมากมายที่ออกมาโดยรัฐบาลสมัยต่างๆ และกฎหมายหลัก 5 ฉบับ¹ ปัญหาสำคัญที่สุดของการจัดการป่าไม้ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมาคือ การแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าและการแก้ไขปัญหาคนกับป่า นโยบายและกฎหมายตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ นอกจากนี้ ยังมีข้อวิจารณ์ว่ากฎหมายป่าไม้ของไทยขาดมิติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าไม้ และขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ซึ่งรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน และสิทธิชุมชนในการร่วมบำรุงรักษา อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 ได้จำแนกพื้นที่ป่าไม้ถาวรของประเทศไว้เป็นจำนวน 162 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 50 ของประเทศ ซึ่งพื้นที่เหล่านี้จะต้องถูกประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐมนตรีฯ ในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดพื้นที่ป่าให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน² การทำไม้หรือเก็บหาของป่าให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่³ นับจนถึงปัจจุบัน ได้มีการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติไปแล้วทั้งสิ้นประมาณ 1,221 ป่า คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 143.98 ล้านไร่ จากการสำรวจของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2547 พบว่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศแล้ว มีราษฎรอาศัยอยู่ 9,715 หมู่บ้าน 893,354 ครัวเรือน และ 3,665,347 ล้านคน การแก้ไขปัญหาราษฎรที่อยู่ในเขตป่าสงวนจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงในการวางนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐบาลในสมัยต่างๆ ได้พยายามแก้ไขปัญหาประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวน โดยมีมติคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินนโยบายต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่ โครงการจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้ พ.ศ. 2518 โครงการ ส.ท.ก. พ.ศ. 2522 (เริ่มดำเนินโครงการ พ.ศ. 2525)⁴ โครงการ ค.จ.ก. พ.ศ. 2534 (ยกเลิก พ.ศ. 2536

¹ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

² มาตรา 14 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

³ มาตรา 15 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 อย่างไรก็ดี ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 1,106 และ ฉบับที่ 1,107 การทำไม้หรือเก็บหาของป่าเพื่อใช้สอยในครัวเรือนในบางกรณีได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาต เช่น การเก็บหาไม้ฟืน การตัดไม้ การเก็บหาหวายและเถาวัลย์ การเก็บหาหญ้าคา อ้อ พง แสม ปรีอ กก กระจุต ใบพลวง การเก็บหาผลไม้ หน่อไม้ เห็ด ผัก กลอย มัน สมุนไพร รากไม้ ชันไม้ ผลหรือฝักสะตอ ผลหรือฝักเหรียงหรือผลเนียง

⁴ เอกสาร ส.ท.ก. เป็นเอกสารที่ออกให้แก่ราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมตามมาตรา 16 ทวิ ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ราษฎรสามารถทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปในป่าได้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ได้รับ ส.ท.ก. ต้องอยู่อาศัยและทำประโยชน์เอง และไม่ละทิ้งไม่ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับอนุญาตติดต่อกันเกินระยะเวลา 2 ปี เป็นเอกสารที่ไม่สามารถโอนหรือซื้อขายได้ แต่สามเษ ภรรยา บุตรคนใดคนหนึ่ง หรือบุคคล

เนื่องจากการคัดค้านจากราษฎร)⁵ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังมีมติเมื่อ พ.ศ. 2528 อนุมัติหลักเกณฑ์การช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม กล่าวคือ ชุมชนที่เกิดขึ้นก่อน พ.ศ. 2510 ให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510-2518 ให้สิทธิอยู่อาศัยในรูปสิทธิทำกิน และชุมชนที่เกิดขึ้นหลังปี พ.ศ. 2518 ให้พิจารณาอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ต่อไป⁶

นอกจากป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ยังมีป่าอนุรักษ์ ได้แก่ “อุทยานแห่งชาติ” ที่รัฐบาลกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504⁷ และ “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”⁸ และ “เขตห้ามล่าสัตว์”⁹ ซึ่งรัฐบาลกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นับจนถึงปัจจุบัน ได้มีการประกาศอุทยานแห่งชาติไปแล้ว 103 แห่ง คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 32.93 ล้านไร่ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กำลังอยู่ในระหว่างเตรียมการเพื่อประกาศอุทยานแห่งชาติเพิ่มอีก 45 แห่ง คิดเป็นพื้นที่อีก 12.97 ล้านไร่ สำหรับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ได้ดำเนินการประกาศไปแล้ว 53 แห่ง เตรียมประกาศเพิ่มอีก 6 แห่ง เขตห้ามล่าสัตว์ ประกาศไปแล้ว 52 แห่ง เมื่อรวม

ในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตอาจสิทธิและหน้าที่ตามเอกสาร ส.ท.ก. ได้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา 16 ตรี ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

⁵ โครงการจัดสรรที่ทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ในป่าสงวนเสื่อมโทรม หรือ โครงการ ค.จ.ก. มีวัตถุประสงค์เพื่ออพยพราษฎรออกจากป่าอนุรักษ์ โดยจัดที่ทำกินให้เขตป่าสงวนเสื่อมโทรมไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ ตามคำขวัญที่ว่า “รัฐได้ป่า ประชาชนได้ที่ทำกิน” การดำเนินการเริ่มใน พ.ศ. 2534 โดยเริ่มที่ภาคอีสานก่อน แต่ได้รับการต่อต้านเป็นอย่างมากจากราษฎรจนรัฐบาลต้องยกเลิกโครงการใน พ.ศ. 2536

⁶ มาตรา 16 อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี (2) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับแร่ ดินขาว หรือหินแล้วแต่กรณี.....

⁷ มาตรา 6 เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมีเขตหวงการเมือง

⁸ มาตรา 33 เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมีเขตหวงการเมือง

⁹ มาตรา 42 บริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พื้นที่ทั้งหมดนี้กับเขตนอุทยาน และสวนรุกขชาติซึ่งมีพื้นที่อีกจำนวนเล็กน้อย ปัจจุบันไทยมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์รวมทั้งสิ้นประมาณ 92,449.93 ตารางกิโลเมตร หรือ 57.54 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 17.98 ของพื้นที่ประเทศ

การที่กรมอุทยานฯยังเตรียมการเพื่อประกาศป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมแสดงให้เห็นนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาลในการขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 25 ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ประกอบด้วยป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15 ในเขตป่าอนุรักษ์ กฎหมายห้ามมิให้ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน เลี้ยงสัตว์ เก็บหาของป่าหรือใช้ประโยชน์ใดๆจากป่า¹⁰ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงมีประชาชนเป็นจำนวนมากถึงประมาณ 3 แสนคนอาศัยอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์¹¹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติและพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่ใช้บังคับใช้อยู่จึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และก่อให้เกิดคำถามว่าก่อนที่รัฐบาลจะประกาศป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมนั้น ได้มีการทบทวนสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมมากน้อยเพียงใด หากจะประกาศป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายเพิ่มเติม ก็ควรต้องตรวจสอบให้ชัดเจนก่อนว่า การกำหนดแนวเขตป่าอนุรักษ์ไม่ทับพื้นที่ทำกินหรือที่ดินที่มีราษฎรอาศัยอยู่ก่อนแล้ว

ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติออกเป็น 3 เขต ประกอบด้วยเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) จำนวน 88.23 ล้านไร่ เขตพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ (Zone E) จำนวน 51.89 ล้านไร่ และเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) จำนวน 7.22 ล้านไร่ สำหรับพื้นที่ซึ่งจะนำมาจัดที่ดินให้แก่ประชาชนได้คือ พื้นที่ Zone E และ Zone A ใน พ.ศ. 2536 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมป่าไม้ส่งมอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 44 ล้านไร่ให้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดินและจัดที่ทำกินให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนดังกล่าวประสบความล่าช้า เนื่องจากปรากฏว่ามีพื้นที่ป่าสมบูรณ์และพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 และชั้น 2 บางส่วนรวมอยู่ในพื้นที่ซึ่งกรมป่าไม้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. คณะรัฐมนตรีได้มีมติหลายครั้งให้หน่วยงานทั้งสองแก้ไขปัญหามาเพื่อให้ ส.ป.ก. เร่งดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน แต่การดำเนินการก็ยังไม่แล้วเสร็จสมบูรณ์นับจนถึงปัจจุบัน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เป็นนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ และป่าอนุรักษ์ ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ชั้น 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน) ตามมตินี้ รัฐบาลยืนยันนโยบายที่จะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์มาปฏิรูปที่ดิน และให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจนขึ้นทะเบียนผู้ครอบครอง และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรว่ามีการอยู่อาศัยทำประโยชน์อยู่ก่อนหรือหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก หากพบว่าราษฎรอยู่อาศัยทำประโยชน์มาก่อน ก็ให้จัดทำแนวเขตที่อยู่อาศัยทำกินให้ชัดเจน โดย

¹⁰ มาตรา 16 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 38 และมาตรา 42 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹¹ จากการสำรวจของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2547 ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีชุมชนอาศัยอยู่ 229 หมู่บ้าน 17,421 ครัวเรือน และ 70,885 คน ในเขตอุทยานแห่งชาติ มี 636 หมู่บ้าน 55,306 ครัวเรือน และ 229,422 คน

ห้ามขยายพื้นที่โดยเด็ดขาด ในกรณีที่เป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกมาโดยหาที่ทำกินใหม่ให้ สำหรับราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์หลังวันสงวนหวงห้าม ให้ย้ายราษฎรออกจากป่าอนุรักษ์เพื่อปลูกป่าฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ในกรณีที่ยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรได้ ให้ควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด

แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน แต่ปัญหาใหญ่ในทางปฏิบัติคือการพิสูจน์สิทธิ์ ซึ่งไม่สามารถกระทำได้อย่างง่าย มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร หรือภาพถ่ายดาวเทียม ซึ่งปรกติใช้มาตราส่วน 1: 50,000 ทำให้ไม่สามารถพิสูจน์สิทธิ์ได้ชัดเจน อีกทั้งมีบางชุมชนที่ทำไมหนุเวียน ทำให้การใช้ภาพถ่ายมีข้อจำกัดในการตรวจสอบการครอบครองทำประโยชน์ นอกจากนี้ กรมป่าไม้ (กรมอุทยานฯ ในปัจจุบัน) ก็ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่องและเพียงพอเพื่อดำเนินการจัดทำแนวเขตตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ ทั้งๆ ที่ควรมีการจัดทำแนวเขตที่ตั้งของชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์อย่างเร่งด่วนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มเติม

อย่างไรก็ดี มติคณะรัฐมนตรีนี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลยอมรับสิทธิของราษฎรที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์อย่างน้อยก็ในระดับหนึ่ง ไม่ว่ากรมอุทยานฯ จะมีมาตรการในการกำหนดขอบเขตการอยู่อาศัยของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์อย่างไร คำถามสำคัญต่อไปก็คือจะมีการรับรองสิทธิของชุมชนในป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือไม่ หากจะรับรอง ก็ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าให้สอดคล้องกัน หรือไม่ก็ต้องจัดทำกฎหมายใหม่เพื่อรองรับสิทธิของชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ กรมอุทยานฯ ได้ว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ 3 ฉบับ สำหรับบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า โดยร่างกฎหมายทั้งสามฉบับกำลังอยู่ในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

แนวทางอีกอันหนึ่งของการแก้ไขปัญหาค้นกับปากก็คือการจัดทำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาขณะนี้ กฎหมายป่าชุมชนจะรับรองสิทธิของชุมชนที่มีจารีตประเพณีในการรักษาป่าให้มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นป่าชุมชนแล้ว ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ดี ประเด็นที่ยังเป็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับร่างกฎหมายนี้ก็คือ กฎหมายควรอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์หรือไม่ และเมื่อมีการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว กฎหมายควรอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากป่าได้มากน้อยเพียงใด เช่น จะปลูกป่าและทำไม้เพื่อใช้สอยในครัวเรือนได้หรือไม่ ควรอนุญาตให้เลี้ยงสัตว์ในป่าชุมชนหรือไม่ เป็นต้น และในกรณีที่เป้นป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ เช่น เป้นป่าชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติ กฎหมายป่าชุมชนจะมีความสัมพันธ์อย่างไรกับกฎหมายอุทยานฯ กล่าวคือ ชุมชนต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอุทยานหรือไม่ หรือควรจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอุทยานฯ เพื่อยกเว้นไม่ใช้บังคับกฎหมายอุทยานในส่วนของการห้ามทำกิจกรรมต่างๆ กับสมาชิกของป่าชุมชน

ล่าสุด เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริซึ่งเสนอโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีกรอบแนวคิดให้ชุมชนอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าและฟื้นฟูสภาพป่าไม้ พื้นที่เป้าหมายตามโครงการประกอบด้วย 10,866 หมู่บ้าน ใน 70

จังหวัดทั่วประเทศ¹² มีกรมอุทยานแห่งชาติฯรับผิดชอบพื้นที่เป้าหมายที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กรมป่าไม้รับผิดชอบพื้นที่เป้าหมายในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และป่าตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรับผิดชอบพื้นที่เป้าหมายในเขตพื้นที่ป่าชายเลน

ตามโครงการนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับหมู่บ้าน ทั้งทางด้านทรัพยากรป่าไม้ เศรษฐกิจและสังคม ทำความเข้าใจกับชาวบ้าน สำรวจและรังวัดที่ตั้งหมู่บ้าน กำหนดแนวเขตให้ชัดเจน สำรวจและกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินรอบหมู่บ้านโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม จัดทำเวทีประชาคมเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกา และข้อตกลงในการบริหารหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ และสร้างเครือข่ายอาสาสมัครทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.) โดยมีหน่วยงานของรัฐให้การสนับสนุนทั้งในด้านการดูแลรักษาป่า การฝึกอบรม สร้างงานและเพิ่มรายได้ เนื่องจากโครงการนี้ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น การติดตามและประเมินผลความสำเร็จของโครงการจึงเป็นเรื่องที่จะต้องติดตามต่อไป

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากนโยบายและกฎหมายที่ผ่านมายังเน้นการจัดการป่าไม้โดยรัฐเป็นหลัก กฎหมายที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและยังมิได้เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ทั้งที่มีราษฎรเป็นจำนวนมากอาศัยอยู่ในป่าและต้องพึ่งพิงป่าในการดำรงวิถีชีวิตของตนเอง การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้จึงควรยึดแนวทางดังต่อไปนี้

- (1) เร่งออกกฎหมายป่าชุมชน เพื่อรับรองสิทธิของชุมชนในการร่วมจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ทั้งนี้กฎหมายควรอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้ เนื่องจากตามความเป็นจริงมีชุมชนซึ่งอาศัยอยู่ในป่าอนุรักษ์ และมีจารีตประเพณีในการรักษาป่าควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน การรับรองสิทธิชุมชนจะทำให้ประชาชนเกิดแรงจูงใจในการร่วมบำรุงรักษาป่าไม้ของชาติ หากชุมชนไม่รักษาป่าและปล่อยให้ป่าชุมชนเสื่อมโทรมลง ก็ให้ดำเนินการเพิกถอนป่าชุมชนต่อไป
- (2) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อยกเว้นไม่ให้บทบัญญัติที่ห้ามกิจกรรมทุกชนิดในป่าอนุรักษ์ใช้บังคับกับป่าชุมชนและสมาชิกของป่าชุมชน

¹² ได้แก่ หมู่บ้านที่อยู่ติดเขตและในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจำนวน 2,348 หมู่บ้าน ใน 63 จังหวัด หมู่บ้านที่อยู่ติดเขตและในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และป่าตามมติคณะรัฐมนตรี จำนวน 7,600 หมู่บ้าน ใน 67 จังหวัด และหมู่บ้านที่อยู่ติดเขตและในเขตพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี จำนวน 918 หมู่บ้าน ใน 23 จังหวัด

- (3) สำหรับชุมชนที่เข้มแข็ง และสามารถร่วมรักษาและจัดการป่าไม้ ควรพิจารณาออกเอกสาร ส.ท.ก. ให้แก่ชุมชน เอกสาร ส.ท.ก. ในข้อนี้จะต่างจาก ส.ท.ก. ที่เคยออกให้แก่ปัจเจกในอดีต ข้อเสนอแนะนี้สอดคล้องกับนโยบายป่าไม้แผนใหม่ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำลังเริ่มดำเนินการใน พ.ศ. 2548
- (4) ส.ท.ก. ที่ออกให้ตามข้อ (3) ควรเป็นเอกสารที่ให้โอกาสแก่ชุมชนเข้าถึงแหล่งทุนได้ตามนโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนของรัฐบาล
- (5) ควรจัดระบบประมาณอย่างเพียงพอให้กรมอุทยานแห่งชาติและกรมป่าไม้ดำเนินการสำรวจที่ตั้งชุมชนและการยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าไม้และทำแนวเขตให้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรดำเนินการให้เสร็จโดยเร็วในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ในการดำเนินการดังกล่าว จะต้องให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ด้วย
- (6) ในการแก้ไขปัญหาคนกับป่า และการออกเอกสารสิทธิที่อาจคาบเกี่ยวกับพื้นที่ป่า ควรเร่งดำเนินการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญได้แก่ กรมที่ดิน กรมอุทยานฯ กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ใช้แผนที่ฉบับเดียวกันโดยใช้มาตราส่วน 1:4,000 การจัดทำแผนที่ดังกล่าวนี้ยังมีความสำคัญต่อการดำเนินงานของกรมอุทยานฯ และกรมป่าไม้ตามข้อ (5) อีกด้วย

4.2.2 นโยบายและกฎหมายด้านการจัดการที่ดิน

การจัดการทรัพยากรที่ดินเป็นปัญหาใหญ่ของรัฐบาลในทุกยุคสมัย ทั้งในแง่ของความเสื่อมโทรมทางกายภาพของทรัพยากรดิน และปัญหาทางสังคมที่เกิดจากการการไร้ที่ทำกินของราษฎรที่ยากจน แม้ว่าประเทศไทยจะมีพื้นที่เพาะปลูกต่อรายหัวของประชากรในสัดส่วนค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆในทวีปเอเชีย แต่การเพิ่มขึ้นของพื้นที่เพาะปลูกมีที่มาจากกรบุกกรุกพื้นที่ป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจต่างๆ¹³ ปัญหาที่ดินจึงเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดการทรัพยากรป่าไม้และนโยบายเอกสารสิทธิในที่ดิน การขาดความมั่นคงในการถือครองที่ดินทำให้ประชาชนขาดแรงจูงใจในการบำรุงรักษาและป้องกันความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน

ในด้านความเสื่อมโทรมทางกายภาพของทรัพยากรดิน การพังทลายของดินถือว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่สุด การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาจะเน้นเรื่องการฟื้นฟูพื้นที่ดินน้ำและปลูกหญ้าแฝกเพื่อลดการพังทลายและการผุกร่อนของดิน โดยมีกรมพัฒนาที่ดินเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ในขณะที่พื้นที่ดินที่เสื่อมโทรมและพังทลายในประเทศไทยมีประมาณ 108.8 ล้านไร่ กรมพัฒนาที่ดินสามารถดำเนินงานฟื้นฟูดินได้เพียง 2.56 ล้านไร่ ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2540 - 2547 หรือประมาณร้อยละ 2 ของพื้นที่ดินที่มีปัญหาเท่านั้น¹⁴ การฟื้นฟูคุณภาพดิน เช่น ดินขาดอินทรีย์วัตถุ ดินเค็ม ดินเปรี้ยว และดินเป็นกรด

¹³ Mingsarn Kaosa-ard, "Natural Resources and Environment" in Peter Warr (ed.), *Thailand Beyond the Crisis*, RoutledgeCurson, New York, 2005, pp. 315-340, at p. 320.

¹⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. *โครงการติดตามประเมินผลการแปลงนโยบาย แผน และมาตรการไปสู่การปฏิบัติ* เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2548

ครอบคลุมพื้นที่มากกว่า คิดเป็น 10.76 ล้านไร่ ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน หรือประมาณร้อยละ 9 ของพื้นที่ดินที่มีปัญหา นอกจากปัญหาทางกายภาพของดินแล้ว ยังมีปัญหาการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม ที่สำคัญได้แก่ การนำที่ดินซึ่งเหมาะสมต่อการเกษตรซึ่งรัฐได้ลงทุนในระบบชลประทานไปแล้วไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ เช่น การพัฒนาที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรม ซึ่งทั้งหมดนี้เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ที่ดินและการผังเมือง

การจัดที่ดินให้แก่ประชาชน

ปัญหาความยากจนและการไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพเป็นปัญหาด้านสังคมที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าปัญหาด้านความเสื่อมโทรมทางกายภาพของทรัพยากรดิน ในปัจจุบันประมาณกันว่ามีประชากรมากกว่า 1.5 ล้านครอบครัว ซึ่งไม่มีที่ทำกินหรือมีที่ทำกินน้อยไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ¹⁵ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากจำนวนประชาชนที่มาขึ้นทะเบียนคนจน ซึ่งมีมากถึง 3.9 ล้านคน และมีความต้องการที่ดินเป็นจำนวนอย่างน้อย 41 ล้านไร่ แต่ที่ดินที่รัฐสามารถนำมาจัดให้แก่ประชาชนได้มีเพียงประมาณ 25.27 ล้านไร่¹⁶ ความไม่สมดุลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ปัญหาการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่ยากไร้จะยังคงเป็นปัญหาที่ยากแก่การแก้ไข ในบรรดาข้อเรียกร้องจำนวน 125 ข้อของสมัชชาคนจนซึ่งชุมนุมกันหน้าทำเนียบรัฐบาลเมื่อ พ.ศ. 2540 ปรากฏว่ามี 93 ข้อที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน และอีก 8 ข้อเป็นปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในชุมชนแออัด

ในอดีต ประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินให้ประชาชนหลายหน่วยงาน ได้แก่

- กรมที่ดิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- กรมประชาสัมพันธ์ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในปัจจุบัน) และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนในรูปนิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยออกเอกสาร น.ค. 3 และ ก.ส.น. 5 ให้ตามลำดับ ผู้ถือ เอกสาร น.ค.3 และ ก.ส.น. 5 สามารถนำเอกสารมาแปลงเป็นเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ในภายหลัง โดยมีข้อกำหนดห้ามโอน 5-10 ปี
- กรมป่าไม้ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสาร ส.ท.ก. ให้แก่ประชาชนที่ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เอกสาร ส.ท.ก. มีเงื่อนไขว่าผู้ได้รับอนุญาตต้องทำประโยชน์เอง ห้ามโอน แต่สามารถสืบทอดโดยสามี ภรรยา บุตร หรือบุคคลอื่นในครอบครัวเมื่อผู้ถือเอกสาร ส.ท.ก. ถึงแก่ความตาย
- สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก.ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูปที่ดินและจัดที่ทำกินให้แก่ประชาชน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

¹⁵ โสภณ ชมชาญ. *การจัดการที่ดินและปัญหาความยากจน*. บทความนำเสนอสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2544 . หน้า 14

¹⁶ โสภณ ชมชาญ. การบรรยายที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2548

อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2525 ให้นำหน่วยงานต่างๆ ที่กำลังดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนอยู่สามารถดำเนินการต่อไป แต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการพัฒนาที่ดิน ในปัจจุบัน ส.ป.ก. จึงเป็นหน่วยงานหลักด้านการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน

ปัญหาการปฏิรูปที่ดิน

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินก็คือ การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ยากจนซึ่งไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินน้อยไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่นำที่ดินที่เป็นของรัฐ หรือที่เจรจาซื้อหรือเวนคืนจากเอกชนมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ยากจน วิธีการดำเนินการก็คือ การออกพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน เข้าไปทำรังวัด ประกาศและดำเนินการคัดเลือกเกษตรกร โดยอาจจัดให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันรายละไม่เกิน 50 ไร่ แต่ถ้าเป็นเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์ใหญ่ไม่เกินรายละ 100 ไร่ โดย ส.ป.ก. จะออกเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 ให้ ที่ดินที่ได้รับ ส.ป.ก. มีเงื่อนไขว่าจะต้องใช้เพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น และห้ามโอนหรือซื้อขาย แต่ตกทอดเป็นมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้

จากการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ในช่วงเกือบ 30 ปีที่ผ่านมา ปรากฏว่า ส.ป.ก. ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินไปแล้ว 25 ล้านไร่ โดยนำมาจัดให้แก่เกษตรกรแล้ว 1.6 ล้านคน และยังอยู่ในขั้นตอนของการปฏิรูปที่ดินและจัดให้แก่ประชาชนอีกประมาณ 10 ล้านไร่ โดยมีเป้าหมายว่าจะจัดที่ดินประมาณ 3 ล้านไร่ให้แก่เกษตรกรประมาณ 190,000 คนใน พ.ศ. 2548 อย่างไรก็ตาม การดำเนินการที่ผ่านมายังไม่อาจถือได้ว่าบรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากปัญหาต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่

- (1) ที่ดินซึ่ง ส.ป.ก. นำมาปฏิรูปส่วนใหญ่เป็นที่ดินซึ่งมีประชาชนเช่าอยู่อาศัยครอบครองก่อนแล้ว การปฏิรูปและออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 จึงเป็นเพียงการรับรองสิทธิของผู้ที่ครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้กลายเป็นชอบด้วยกฎหมาย และมีผลน้อยมากต่อการจัดที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกิน
- (2) แม้ว่าตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ ส.ป.ก. จะจัดที่ดินให้เกษตรกรได้ไม่เกินรายละ 50 ไร่ และหากเกษตรกรรายใดครอบครองที่ดินอยู่เกิน 50 ไร่ ส.ป.ก. จะต้องเจรจาให้ลดการถือครองลงมาให้เหลือไม่เกิน 50 ไร่ ในทางปฏิบัติ เกษตรกรจะกระจายการถือครองให้แก่บุคคลที่เป็นเครือญาติ ซึ่งจะมีผลให้ไม่สามารถนำที่ดินมากระจายให้แก่เกษตรกรที่ยากจน
- (3) ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ ผู้ที่มีคุณสมบัติในการยื่นคำขอรับการจัดที่ดินและได้รับ ส.ป.ก. 4-01 จะต้องเป็นบุคคลที่มีอาชีพเกษตรกรรมและไม่มีที่ดินหรือมีไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ¹⁷ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่อาจเป็นบุตรหลานของเกษตรกร

¹⁷ ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินฯ “เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

ซึ่งอาจมิได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมแล้วในปัจจุบัน และอาจมิใช่เกษตรกรที่ยากจน ในกรณีดังกล่าว ส.ป.ก. ต้องประสบปัญหาว่าสมควรจะออก ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่บุคคล เหล่านั้นหรือไม่ และหากพิจารณาว่าผู้ครอบครองที่ดินเหล่านี้ไม่เข้าเงื่อนไขที่จะออก ส.ป.ก. 4-01 ให้ได้ จะดำเนินการอย่างไรเพื่อนำที่ดินที่ถูกครอบครองอยู่มาจัดให้แก่เกษตรกรที่ยากจน เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ ส.ป.ก. เคยเสนอให้แก่ไขกฎหมายเพื่อให้สามารถออก เอกสาร ส.ป.ก. 4-01 แก่บุคคลที่มีใช้เกษตรกรได้ รวมทั้งของงบประมาณเพื่อนำมาจัดซื้อที่ดิน จากบุคคลที่ครอบครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อน และนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ยากจน แต่ มาตรการเหล่านี้ได้รับการปฏิเสธทั้งจากสาธารณชนและจากรัฐบาลเอง

- (4) แม้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินจะบัญญัติให้ ส.ป.ก. สามารถจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน ของเอกชนมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินได้ แต่การดำเนินการที่ผ่านมาเป็นการนำ ที่ดินของรัฐมาปฏิรูปเป็นส่วนใหญ่ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงข้างต้นที่ว่าจำนวนที่ดินของรัฐที่มี อยู่จะไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ที่ยังไม่มีที่ดินเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ การนำที่ดิน ของเอกชนมาจัดให้แก่ประชาชนมากขึ้นคงเป็นทางเลือกที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และ ส.ป.ก. ควรจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณมากขึ้นเพื่อจัดซื้อและเวนคืนที่ดินจากเอกชน ในระยะ ยาว รัฐจะต้องมีมาตรการกฎหมายเพื่อกระตุ้นให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน เช่น การ เก็บภาษีทรัพย์สินในอัตราก้าวหน้า และการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากที่ดินที่ทิ้งไว้ไม่ใช้ประโยชน์

การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินมีความสำคัญทั้งในแง่สิ่งแวดล้อม และในแง่ของการควบคุม ให้การใช้ที่ดินให้เป็นไปอย่างเหมาะสม เช่น ไม่นำเอาที่ดินซึ่งเหมาะสมต่อเกษตรกรรมไปใช้ในอุตสาหกรรม หรือพัฒนาที่อยู่อาศัย กฎหมายที่มีความสำคัญต่อการวางแผนการใช้ที่ดิน ได้แก่

- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้มีการจัดทำผังเมืองรวม และผังเฉพาะ ใน ปัจจุบันมีการจัดทำผังเมืองรวมแล้วในทุกจังหวัดทั่วประเทศ แต่ยังไม่มีการประกาศใช้ผังเฉพาะ ในประเทศไทย อำนาจหน้าที่ในการจัดทำผังเมืองเป็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย แต่ในปัจจุบันกำลังอยู่ในช่วงของการถ่ายโอนภารกิจนี้ให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกรมโยธาธิการและผังเมืองคอยให้คำปรึกษาทางวิชาการ
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการตรากฎกระทรวงเพื่อกำหนดในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวกับอาคาร รวมทั้งสถานที่ตั้งอาคาร โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและออกใบอนุญาตการก่อสร้าง อาคาร นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการ ก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารได้ แต่ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงและ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้อำนาจหน้าที่แก่กรมโรงงานอุตสาหกรรมในการ อนุญาตจัดตั้งและควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน รวมทั้งกำหนดสถานที่ตั้งของโรงงาน

- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุญาตให้ประกอบกิจการต่างๆ เช่น กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร และการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เป็นต้น
- พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 กำหนดให้การตั้งสถานบริการต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในเขตกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นๆ และควบคุมสถานที่ตั้งสถานบริการ

การควบคุมการใช้ที่ดินจึงเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับและหลายหน่วยงาน ตั้งแต่การวางผังเมืองเพื่อกำหนดโซนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การออกใบอนุญาตและควบคุมการประกอบกิจการต่างๆ และการวางระบบสาธารณสุขโรค ซึ่งโดยหลักแล้วจะต้องสอดคล้องกับผังเมือง อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าผังเมืองมีบทบาทค่อนข้างน้อยมากต่อการควบคุมการใช้ที่ดินในทางปฏิบัติ เราพบสรุปปัญหาสำคัญการควบคุมการใช้ที่ดินที่ผ่านมาได้ดังนี้

- (1) ผังเมืองรวมวางข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้กว้างเกินไป ในกรณีส่วนใหญ่มักมีการจำแนกโซนออกเป็นเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและเขตพาณิชยกรรม เขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง เขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย เขตการศึกษา พื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ฯลฯ โดยกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินเป็นร้อยละ ซึ่งบังคับใช้ยากในทางปฏิบัติ
- (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองยังไม่ได้ให้ความสำคัญและความสนใจแก่การบังคับใช้กฎหมายผังเมืองเท่าที่ควร
- (3) หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่อนุญาตการประกอบกิจการภายใต้กฎหมายฉบับต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำสาธารณสุขโรคไม่มีความเข้มงวดในการปฏิบัติตามผังเมือง เช่น การก่อสร้างถนนในแนวที่แตกต่างไปจากที่วางผังเมืองไว้ การอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน สถานบริการ หรือกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพในย่านที่อยู่อาศัย เป็นต้น
- (4) ประชาชนยังมิได้ให้ความสนใจต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมือง แม้ว่ากฎหมายผังเมืองจะบัญญัติให้ต้องประกาศแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองให้ประชาชนรับทราบ และต้องจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาพิจารณาประกอบการจัดทำผังเมือง แต่เท่าที่ผ่านมาปรากฏว่า ประชาชนให้ความสนใจแก่การจัดทำผังเมืองน้อยมาก

จากปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมา ทำให้ผังเมืองไม่ใช่ผังแม่บทในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างแท้จริง แต่จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายและหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งต่างก็มีอำนาจและดุลพินิจในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงควรต้องปรับปรุงวิธีการจัดทำผังเมือง ทั้งการวางข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีความละเอียดมากขึ้น และการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองอย่างจริงจังเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง จึงจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พระราชบัญญัติ

โรงแรม และพระราชบัญญัติสถานบริการเพื่อให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นในการควบคุมการอนุญาตประกอบกิจการต่างๆตามกฎหมายดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมือง

ข้อเสนอแนะ

จากการทบทวนปัญหาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรที่ดิน จึงขอเสนอแนะแนวทางเพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงนโยบายและกฎหมายในอนาคตดังนี้ คือ

- (1) เนื่องจากการแก้ไขปัญหาค่าเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน ทั้งเรื่องการพังทลายของดิน ดินขาดอินทรีย์วัตถุ ดินกรด ดินเค็ม และดินเปรี้ยว ฯลฯ มีกรมพัฒนาที่ดินเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ซึ่งการดำเนินงานจะต้องประสานกับหน่วยงานต่างๆด้านสิ่งแวดล้อม เช่น กรมอุทยานฯ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมทรัพยากรน้ำ จึงควรโอนกรมพัฒนาที่ดินจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้มาเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การจัดการทรัพยากรที่ดินมีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- (2) ด้วยเหตุผลเดียวกันกับข้อ (1) เนื่องจากกรมโยธาธิการและผังเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนการใช้ที่ดินในภาพรวม ซึ่งในความเป็นจริงเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษที่เกิดจากการประกอบกิจการต่างๆ จึงควรโอนกรมโยธาธิการและผังเมืองจากกระทรวงมหาดไทยมาเป็นหน่วยงานในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถบูรณาการแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับการวางแผนผังเมือง
- (3) ในด้านสังคม ปัญหาใหญ่ของการจัดการทรัพยากรที่ดินคือ การแก้ไขปัญหาระง่อนรังที่ดินและเรื่องการกระจุกตัวของที่ดินอยู่ในมือคนส่วนน้อย โครงสร้างกฎหมายไทยที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการกระจายการถือครอง พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ที่บังคับใช้อยู่มีบทบัญญัติที่ล้าสมัย อัตราภาษีที่เรียกเก็บอยู่ในระดับต่ำทำให้ไม่คุ้มกับต้นทุนในการจัดเก็บ และกำหนดช้อยยกเว้นมากมาย ทำให้ผู้ที่ถือครองที่ดินและทรัพย์สินอยู่เป็นจำนวนมากไม่ต้องเสียภาษี หรือเสียภาษีน้อย จึงสมควรยกเลิกกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ และเร่งประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งจะมีผลให้บุคคลต้องเสียภาษีจากราคาประเมินรวมของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยไม่มีช้อยยกเว้น รวมทั้งกำหนดให้มีการเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้นสำหรับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่าหรือไม่ใช้ประโยชน์
- (4) รัฐบาลควรนำเอามาตรการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ของประมวลกฎหมายที่ดินมาบังคับใช้อย่างจริงจัง บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจแก่อธิบดีกรมที่ดินในการยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของบุคคลที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยทิ้งที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกิน 10 ปีติดต่อกันสำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน และเกิน 5 ปีติดต่อกันสำหรับที่ดินที่มี น.ส. 3

- (5) รัฐบาลควรพิจารณาหาทางออกสำหรับปัญหาการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ว่าควรดำเนินการอย่างไรกับที่ดินของรัฐที่มีบุคคลครอบครองอยู่ก่อนแล้ว หากเห็นว่าไม่ควรออกเอกสาร ส.ป.ก. ให้บุคคลที่ไม่เข้าเงื่อนไขเนื่องจากขัดกับหลักการปฏิรูปที่ดิน ก็ควรพิจารณาต่อไปว่าสมควรจ่ายค่าชดเชยให้แก่บุคคลเหล่านี้เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ยากจนต่อไปหรือไม่ หรือว่าสมควรจะดำเนินการตามกฎหมายกับบุคคลเหล่านี้เพื่อบังคับเอาที่ดินคืนมาเป็นของรัฐ ซึ่งหากเป็นกรณีหลัง จะต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและประเด็นเรื่องความเป็นธรรมด้วย
- (6) รัฐบาลควรทบทวนนโยบายเรื่องการนำที่ดินซึ่งเป็นป่าเสื่อมโทรมมาจัดให้ประชาชนที่ยากจน เนื่องจากในความเป็นจริงมาตรการดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาคายากจนได้ แนวทางที่ควรจะเป็นก็คือ การนำที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์หรืออย่างน้อยก็มีใช้ที่ดินที่เป็นป่าเสื่อมโทรม ซึ่งรวมถึงการซื้อที่ดินเอกชนมาจัดให้แก่คนจน
- (7) กรมที่ดินควรเร่งรัดดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทั่วประเทศให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว
- (8) รัฐบาลควรกำหนดนโยบายให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน เช่น กรมที่ดิน กรมอุทยานฯ กรมป่าไม้ และกรมพัฒนาที่ดิน ใช้แผนที่อันเดียวกันในการปฏิบัติและประสานงาน โดยให้ใช้แผนที่มาตราส่วน 1:4,000 ทั้งนี้เพื่อให้การกำหนดแนวเขตโดยเฉพาะแนวเขตป่ากับที่ดินที่มีการออกเอกสารสิทธิ เป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกหน่วยงาน
- (9) ในอนาคต ควรปรับปรุงระบบการออกเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ และหากเป็นไปได้ควรมีเอกสารสิทธิระบบเดียว เพื่อลดความยุ่งยากในการบริหารจัดการและบูรณาการงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินและออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนในขณะนี้ ข้อเสนอแนะนี้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิ ซึ่งเป็นหนึ่งในสิบคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย

4.2.3 นโยบายและกฎหมายด้านการคุ้มครองความหลากหลายและทรัพยากรชีวภาพ

ความหลากหลายทางชีวภาพ หมายถึง ความหลากหลายของระบบนิเวศ พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ และพันธุ์กรรม ซึ่งมีความสำคัญต่อระบบของสิ่งมีชีวิตบนโลกโดยรวม นอกจากความหลากหลายทางชีวภาพจะมีความสำคัญต่อการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรงของชุมชนต่างๆ แล้ว ยังมีความสำคัญต่อการวิจัยและพัฒนาคิดค้นยารักษาโรค และพันธุ์พืชใหม่ ซึ่งมีมูลค่ามหาศาลไม่ต่ำกว่าหลายพันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี เนื่องจากความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรชีวภาพส่วนใหญ่จะมีที่ตั้งอยู่ในป่า และภูมิประเทศเขตร้อนซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ในขณะที่ความสามารถในการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งเทคโนโลยีในการนำเอาความหลากหลายทางชีวภาพไปใช้ประโยชน์จะอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงทำให้ประเด็นเรื่องการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพถูกเชื่อมโยงเข้ากับความเป็นธรรมในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์จากการนำทรัพยากรชีวภาพไปใช้ ทั้งนี้เพราะในอดีต ประเทศพัฒนาแล้วมักนำเอาทรัพยากรชีวภาพไปใช้ในการพัฒนายารักษาโรคและพันธุ์พืชใหม่ ซึ่งสามารถขอรับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาได้ ทั้งในรูปของสิทธิบัตร (patent) และสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช (plant breeders'

right) ก่อให้สิทธิผูกขาดแก่เจ้าของทรัพย์สินทางปัญญา โดยเจ้าของทรัพยากรชีวภาพมิได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์

ในปัจจุบัน อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ได้กำหนดหลักการให้การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมต้องได้รับความเห็นชอบ (Prior Informed Consent หรือ PIC) จากประเทศผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรก่อน และหากมีการนำทรัพยากรนั้นไปใช้ประโยชน์ในทางการค้า ก็จะต้องมีข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมโดยขึ้นอยู่กับความตกลงระหว่างสองฝ่าย รวมทั้งกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินและเอื้ออำนวยให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนด้วย รายละเอียดได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ว่าด้วยพันธกรณีระหว่างประเทศ

เช่นเดียวกันกับในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ประเด็นสำคัญเรื่องการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทยจึงอยู่ที่การบัญญัติกฎหมาย และการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมภายในประเทศเพื่อให้สามารถควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ และป้องกันมิให้มีการนำทรัพยากรเหล่านี้ไปใช้โดยไม่แบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่เราในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพยากร นอกจากนี้ การแบ่งปันผลประโยชน์ควรจะต้องคำนึงถึงสิทธิของชุมชนที่มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรด้วย ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ

ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ได้แก่ กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ระบบนิเวศ และพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่เรายังไม่มีกฎหมายที่สมบูรณ์ในการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และกำหนดกระบวนการต่อรองเพื่อให้ประเทศไทยได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ

กฎหมายสำคัญที่ควบคุมการเข้าถึงและการส่งออกทรัพยากรพันธุกรรมและทรัพยากรชีวภาพ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 30 ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออก ซึ่ง “พืชสงวน” เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี และเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการทดลอง หรือวิจัยในทางวิชาการเท่านั้น

ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของพืชให้เป็นพืชสงวนตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของพืชสงวนไว้ทั้งหมด 11 ชนิด คือ ทุเรียน ส้มโอ องุ่น ลำไย ลิ้นจี่ มะขาม มะพร้าว กวาวเครือ ทองเครือ สละ และสับปะรด

พระราชบัญญัติพันธุ์พืช ยังห้ามมิให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านพืชอนุรักษ์และซากของพืชอนุรักษ์ตามบัญชีของอนุสัญญา CITES เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมวิชาการเกษตรหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย

(2) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 บัญญัติให้การเข้าถึงพันธุ์พืชพื้นเมืองของไทย ต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานหรือชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องก่อนแล้วแต่กรณี และจะต้องจัดทำข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรม แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

- พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น¹⁸ การเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าวเพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัย เพื่อประโยชน์ในทางการค้าจะต้องได้รับอนุญาตจากชุมชนและต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้น¹⁹
- พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า²⁰ การเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพันธุ์พืชดังกล่าว เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ โดยให้นำเงินรายได้ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ส่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง²¹

มาตรา 52 วรรคสอง บัญญัติรายการที่อย่างน้อยจะต้องมีในข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ไว้ทั้งหมด 9 รายการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของการเก็บหรือรวบรวมพันธุ์พืช จำนวนหรือปริมาณของตัวอย่างพันธุ์พืชที่ต้องการ ข้อผูกพันของผู้ได้รับอนุญาต การกำหนดความเป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาในผลงานที่ได้จากการใช้พันธุ์พืชในข้อตกลง การกำหนดจำนวน อัตรา และระยะเวลาการแบ่งปันผลประโยชน์ ในผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากการใช้พันธุ์พืชในข้อตกลง อายุของข้อตกลง การยกเลิกข้อตกลง วิธีการระงับข้อพิพาท และรายการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

อย่างไรก็ดี นับจนถึงปัจจุบันซึ่งเป็นระยะเวลากว่า 6 ปีตั้งแต่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ก็ยังไม่มี การตรากฎกระทรวงตามบทบัญญัติต่างๆ เหล่านี้ออกมา จึงก่อให้เกิดช่องว่างว่าจะใช้หลักเกณฑ์อะไรในการกำหนดกระบวนการต่อรองหากมีเอกชนหรือรัฐต่างชาติต้องการเข้าถึงพันธุ์พืชพื้นเมืองของไทย

¹⁸ หมายถึง “พันธุ์พืชที่มีอยู่เฉพาะในชุมชนใดชุมชนหนึ่งภายในราชอาณาจักรและไม่เคยจดทะเบียนเป็นพันธุ์พืชใหม่ ซึ่งได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้”

¹⁹ มาตรา 48 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

²⁰ “พันธุ์พืชป่า” หมายถึง “พันธุ์พืชที่มีหรือเคยมีอยู่ในประเทศตามสภาพธรรมชาติและยังมิได้นำมาเพาะปลูกอย่างแพร่หลาย”

“พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป” หมายถึง “พันธุ์พืชที่กำเนิดภายในประเทศหรือมีอยู่ในประเทศ ซึ่งได้มีการใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย และให้หมายความรวมถึงพันธุ์พืชที่มีใช้พันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น และพันธุ์พืชป่า”

²¹ มาตรา 52 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

เช่นเดียวกันกับปัญหาการเข้าถึงพันธุ์พืชเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า ยังไม่มีการตรากฎกระทรวง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขอและการอนุมัติขึ้นทะเบียนชุมชน และการขอจดทะเบียน การพิจารณาคำขอจดทะเบียน และการออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ตามมาตรา 44 วรรคสาม และมาตรา 46 แต่อย่างใด บทบัญญัติที่รับรองสิทธิของชุมชนในการขึ้นทะเบียน พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น และในการได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้พันธุ์พืชดังกล่าวจึงยังไม่มี ผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

(3) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

นอกจากกฎหมายฉบับนี้จะมีบทบัญญัติที่คุ้มครองระบบนิเวศซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ของพืชและสัตว์โดย ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการกำหนด “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” และ “เขตห้ามล่าสัตว์” แล้ว ยังเป็นกฎหมาย หลักในการคุ้มครองสัตว์ป่า ห้ามล่าและห้ามค้าสัตว์ป่าสงวน และสัตว์ป่าคุ้มครอง ห้ามนำเข้าหรือส่งออก สัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ หรือซากของ สัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์และโดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีฯ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้การ นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าตามบัญชี CITES ต้องได้รับใบอนุญาตหรือ ใบรับรองจากอธิบดีฯ

การศึกษาวิจัยและการแลกเปลี่ยนส่วนขยายพันธุ์พืชที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า

ในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องได้ ออกระเบียบเพื่อควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ที่สำคัญได้แก่

(1) ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชว่าด้วยการศึกษา ทดลอง หรือวิจัยพันธุ์พืชพื้นเมือง ทั่วไปและพันธุ์พืชป่า พ.ศ. 2547 อาศัยอำนาจตามมาตรา 53 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ซึ่งมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน ได้ออกระเบียบ เพื่อกำหนดให้ผู้ทำการศึกษา ทดลอง หรือวิจัยพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใด ของพันธุ์พืชดังกล่าว ที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในทางการค้าต้องแจ้งเป็นหนังสือต่ออธิบดีกรม วิชาการเกษตร อนุกรมวิชาการเกษตร หรือโดยทางไปรษณีย์ถึงอธิบดีกรมวิชาการเกษตรตามแบบที่ แนบท้ายระเบียบนี้ โดยส่งเอกสารต่างๆซึ่งรวมถึงรายละเอียดโครงการศึกษา และเมื่อได้รับแจ้งโดยมี เอกสารครบถ้วนแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งการรับทราบ ข้อสังเกตเกี่ยวกับระเบียบนี้ก็คือ เป็น ระเบียบที่กำหนดหน้าที่ให้แจ้งเท่านั้น จึงมีลักษณะขอความร่วมมือเพื่อให้กรมวิชาการเกษตรสามารถ รวบรวมข้อมูลการวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม นับแต่ประกาศใช้ ระเบียบนี้ ปรากฏว่า ยังมีการแจ้งข้อมูลน้อยมาก

(2) ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยหลักเกณฑ์การแลกเปลี่ยนส่วนขยายพันธุ์พืชระหว่าง ประเทศ พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้การแลกเปลี่ยนส่วนขยายพันธุ์พืชระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการ นำเข้าหรือส่งออกต้องเป็นไปเฉพาะเพื่อการศึกษา ทดลอง วิจัยและพัฒนาที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า เท่านั้น ในกรณีการนำเข้าจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และให้สำนักควบคุมพืช และวัสดุการเกษตรจัดทำทะเบียนส่วนขยายพันธุ์พืชที่นำเข้ามาในประเทศทุกชนิด ในกรณีการส่งออก นอกกราชอาณาจักรซึ่งส่วนขยายพันธุ์พืช ให้กอง สถาบัน หรือสำนัก ดำเนินการเสนอรายละเอียดการ

ส่งออกตามชนิดและปริมาณพันธุ์พืชต่ออธิบดีกรมวิชาการเกษตร เพื่อขออนุญาตทำการแลกเปลี่ยนหรือถ่ายโอนกับต่างประเทศเป็นกรณีไป และในกรณีที่ได้รับอนุญาต ให้มีการจัดทำสัญญาถ่ายโอนวัสดุชีวภาพไว้เป็นหลักฐาน และถ้าส่วนขยายพันธุ์เป็นพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป หรือพันธุ์พืชป่าจะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชกำหนดด้วย ทั้งนี้ ผู้ขอส่วนขยายพันธุ์พืชจากประเทศไทย จะต้องเป็นส่วนราชการหรือสถาบันหรือองค์กรที่มีหน้าที่ศึกษาวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับพันธุ์พืช

แม้ว่าระเบียบกรมวิชาการเกษตรว่าด้วยหลักเกณฑ์การแลกเปลี่ยนส่วนขยายพันธุ์พืชระหว่างประเทศอาจช่วยป้องกันและควบคุมการนำทรัพยากรชีวภาพที่เป็นส่วนขยายพันธุ์พืชออกนอกประเทศได้ในระดับหนึ่ง โดยผู้ส่งออกต้องขออนุญาตและจัดให้มีสัญญาถ่ายโอนวัสดุชีวภาพซึ่งมีเงื่อนไขไม่ให้นำส่วนขยายพันธุ์ไปใช้เพื่อประโยชน์ทางการค้า แต่ระเบียบนี้ยังไม่ครอบคลุมถึงการส่งออกส่วนขยายพันธุ์พืชที่กระทำโดยเอกชน เนื่องจากใช้บังคับกับส่วนราชการที่เป็นกองสถาบัน และสำนักเท่านั้น

(3) ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการเข้าไปศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในพื้นที่ป่าไม้ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะดำเนินโครงการวิจัยในพื้นที่ของกรมป่าไม้ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชในปัจจุบัน) ต้องขออนุญาต และต้องมีเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานหรือหน่วยงานที่กรมอุทยานเห็นสมควรเข้าร่วมดำเนินการ โดยผู้ขออนุญาตต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการร่วมดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย พร้อมทั้งถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสมให้ตามสมควรแก่กรณี นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตหรือผู้ร่วมวิจัยเป็นชาวต่างประเทศ หรือบุคคลทั่วไป หรือองค์กรเอกชน ต้องให้สถาบันทางวิชาการหรือหน่วยงานราชการในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับสาขางานที่จะวิจัยให้คำรับรอง และร่วมรับผิดชอบในโครงการ และจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ว่าด้วยการอนุญาตให้นักวิจัยชาวต่างประเทศเข้ามาทำการวิจัยในประเทศไทย พ.ศ. 2525 ด้วย หากผู้ขออนุญาตประสงค์จะขอเก็บตัวอย่างทรัพยากรธรรมชาติ จะต้องระบุจำนวน ชนิด ขนาด ปริมาณ และวิธีการเก็บตัวอย่างให้ชัดเจน และในการเก็บตัวอย่างแต่ละครั้งต้องแบ่งตัวอย่างชนิดเดียวกันและ/หรือตัวอย่างหัวเชื้อที่เก็บได้ให้กรมอุทยานฯ จำนวน 1 ชุดทุกครั้ง ในกรณีที่ประสงค์จะนำตัวอย่างออกนอกประเทศ จะต้องระบุเหตุผล ความจำเป็น และสถานที่ที่จะนำไปศึกษาวิจัยโดยละเอียด

สำหรับเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์จากการวิจัยนั้น ข้อ 11 ของระเบียบนี้กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตที่นำผลการวิจัยและหรือตัวอย่างไปจดทะเบียนลิขสิทธิ์ หรือสิทธิบัตร หรือจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญาประเภทอื่นใดเพื่อผลิตเป็นอุตสาหกรรม หรือใช้ในทางการค้า หรือพิมพ์ผลงานเพื่อจำหน่าย ต้องได้รับอนุญาตจากกรมอุทยานฯ ก่อน และให้ถือว่าทรัพย์สินทางปัญญานั้นเป็นสมบัติร่วมกันกับกรมอุทยานฯ และต้องทำความข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในภายหน้าให้กับกรมอุทยานฯ เป็นกรณีไป

แม้ว่าระเบียบกรมป่าไม้ฉบับนี้จะมีข้อกำหนดที่ค่อนข้างรัดกุมเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในเขตป่าอนุรักษ์และการแบ่งปันผลประโยชน์ แต่การติดตามตรวจสอบการวิจัยหลังจากให้อนุญาตแก่ผู้วิจัยแล้วก็กระทำได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการนำตัวอย่างพันธุ์ไปต่างประเทศ และนำผลการวิจัยไปจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อประโยชน์ทางการค้า

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ณ เวลาที่กำลังจัดเตรียมรายงานฉบับนี้ สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ ภายใต้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำลังจัดทำร่างระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ การเข้าถึง และการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2543 สารสำคัญของร่างระเบียบนี้จะกำหนดขั้นตอนการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ตั้งแต่การขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แนวทางปฏิบัติในกรณีที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน การออกใบอนุญาตและการจัดทำร่างข้อตกลงการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ การกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน การติดตาม ตรวจสอบ และรายงานผลการปฏิบัติตามข้อตกลงการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพให้คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ หรือ กอช. ทราบ

ข้อสังเกตเกี่ยวกับระเบียบ กอช. ที่กำลังจัดทำอยู่นี้ก็คือ เป็นเพียงการกำหนดขั้นตอนการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพหรือ work flow ของหน่วยงาน โดยไม่มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่มีอยู่ภายใต้กฎหมายอื่นอยู่แล้ว เช่น กรมวิชาการเกษตร ที่มีอำนาจหน้าที่ตามชนิดพันธุ์ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช และพระราชบัญญัติพันธุ์พืช กรมอุทยานแห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเชิงพื้นที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เป็นต้น ในการขออนุญาตเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพภายใต้ร่างระเบียบ กอช. ผู้ขออนุญาตจะต้องติดต่อขออนุญาตและจัดทำข้อตกลงการเข้าถึงกับหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ร่างระเบียบนี้ได้กำหนดให้มีหน่วยประสานกลาง หรือกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจในการออกใบอนุญาตของหน่วยงาน เพียงแต่กำหนดให้หน่วยงานที่อนุญาตต้องรายงานผลการปฏิบัติตามข้อตกลงให้แก่ กอช. ทราบ และ กอช. จะจัดทำรายงานการประเมินผลให้

คณะรัฐมนตรีทราบ หากประกาศใช้ระเบียบนี้ตามร่างที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ก็พอจะคาดการณ์ได้ว่าระเบียบนี้จะมีผลต่อการปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบันน้อยมาก

ข้อเสนอแนะ

ภายใต้สถานการณ์และกฎหมายเท่าที่มีอยู่ จึงขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

- (1) ประเทศไทยมีกฎหมายที่คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพมากมายหลายฉบับ แต่ยังไม่มีความหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมหรือทรัพยากรชีวภาพ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมมากที่สุด แต่พระราชบัญญัตินี้กล่าวถึงครอบคลุมเฉพาะพืช ส่วนขยายพันธุ์ของพืช เห็ด และสาหร่าย แต่ไม่รวมถึงจุลชีพและสัตว์ นอกจากนี้ ยังมีความซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เช่น กรมอุทยานฯ และกรมป่าไม้ อาจมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับพันธุ์พืชในเชิงพื้นที่ แต่กรมวิชาการเกษตรมีอำนาจหน้าที่เหนือชนิดพันธุ์ ในทางปฏิบัติ ผู้ขออนุญาตเข้าศึกษาวิจัยในพื้นที่ป่าไม้ตามระเบียบกรมป่าไม้ ที่กล่าวมาข้างต้น อาจมิได้ดำเนินการแจ้งกรมวิชาการเกษตร เว้นแต่จะมีการประสานงานกันอย่างดีระหว่างหน่วยงานทั้งสอง ระเบียบ กอช. ที่ สผ. กำลังจัดทำอยู่ก็จะไม่

สามารถแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนเหล่านี้ได้ และโดยศักดิ์ของกฎหมาย ระเบียบจะมีฐานะต่ำกว่าพระราชบัญญัติและกฎกระทรวง จึงมีอาจใช้บังคับกับหน่วยงานได้หากมีข้อกำหนดที่ขัดแย้งกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงสมควรจัดทำกฎหมายกลางระดับพระราชบัญญัติซึ่งครอบคลุมทรัพยากรพันธุกรรมและทรัพยากรชีวภาพทั้งที่เป็นพืชและสัตว์ รวมทั้งสารชีวภาพหรือสารพันธุกรรมที่สกัดจากพืชและสัตว์ด้วย กฎหมายนี้ควรกำหนดมาตรฐานกลางในการดำเนินการของหน่วยงานเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ

- (2) กฎหมายที่จัดทำตามข้อ (1) ควรกำหนดกรอบสำหรับการอนุญาตให้เข้าถึง ซึ่งถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่หน่วยงานต่างๆ ต้องปฏิบัติตามในการเจรจาข้อตกลงการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์ ทั้งนี้ควรคำนึงถึงแนวทางหรือประเด็นตามที่กำหนดใน Bonn Guidelines เช่น การเข้าถึงต้องเป็นไปตามหลัก PIC การกำหนดผลประโยชน์ที่ผู้เข้าถึงทรัพยากรจะมอบให้แก่รัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน การให้ความช่วยเหลือด้านการสร้างสมรรถนะให้แก่รัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากร การให้ความคุ้มครองแก่ชุมชนท้องถิ่น และข้อจำกัดว่าจะต้องนำทรัพยากรชีวภาพนั้นไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงการเข้าถึงครั้งแรกเท่านั้น หากต้องการนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นจะต้องมีการเจรจาจัดทำข้อตกลงใหม่ หรือข้อตกลงเพิ่มเติม (รายละเอียดดูในบทที่ ๖ ด้วยเรื่อง พันธกรณีระหว่างประเทศ)
- (3) เนื่องจากหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ภายใต้กฎหมายมีความหลากหลาย และบุคลากรมีความเข้าใจและความสามารถในการเจรจาต่อรองเพื่อจัดทำข้อตกลงต่างกัน หากยังไม่สามารถกำหนดหรือจัดตั้งหน่วยประสานงานกลางเพื่อควบคุมและตรวจสอบการจัดทำข้อตกลงได้ ควรจัดให้มีคณะกรรมการกลางเพื่อให้คำแนะนำทางวิชาการเกี่ยวกับการจัดทำข้อตกลง และติดตามตรวจสอบว่าการจัดทำข้อตกลงของหน่วยงานต่างๆ เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือไม่ และกำหนดเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยมากที่สุดแล้วหรือไม่ คณะกรรมการกลางนี้อาจอยู่ในรูปของคณะกรรมการภายใต้ กอช. ก็ได้
- (4) ในส่วนของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ควรเร่งออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการขออนุญาตเข้าถึงพันธุ์พืชพื้นเมืองภายใต้พระราชบัญญัติตราบไคที่ยังไม่มีการตรากฎกระทรวงรองรับ พระราชบัญญัตินี้ก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้เต็มที่ ทำให้เกิดช่องว่างและความไม่ชัดเจนว่าจะปฏิบัติอย่างไรหากมีบุคคลต้องการเข้าถึงพันธุ์พืชพื้นเมืองของไทย

4.2.4 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

ประเทศไทยยังไม่จัดเป็นประเทศที่ขาดแคลนน้ำถาวร แต่ความขัดแย้งเรื่องน้ำได้กลายเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นบ่อยครั้งขึ้นทุกทีในทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหาจะไม่เด่นชัดในฤดูฝนซึ่งมีฝนตกชุกเกือบทุกเดือน แต่จะปรากฏเป็นประจำในฤดูแล้งซึ่งมีน้ำไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการจัดสรรน้ำระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ ทั่วประเทศ

ควรจะได้ใช้น้ำก่อนในสภาวะที่น้ำมีจำกัด ปัญหานี้เกิดขึ้นแม้แต่ในฤดูฝนของปี พ.ศ. 2548 เมื่อปรากฏว่าน้ำ

ชลประทานมีไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก ซึ่งจะมีผลต่อกิจกรรมการผลิตของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและแหลมฉบัง ทำให้รัฐบาลต้องตัดสินใจจัดหาน้ำให้โดยชุดบ่อบาดาลเพิ่มเติม และผันน้ำจากลุ่มน้ำและอ่างเก็บน้ำอื่นๆ ความพยายามแก้ไขปัญหารัฐบาลได้ก่อให้เกิดการประท้วงจากประชาชนและเกษตรกรจังหวัดระยองซึ่งเกรงว่าจะได้รับผลกระทบจากการผันน้ำไปใช้ในภาคอุตสาหกรรม

ความขัดแย้งเรื่องน้ำชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องมีกติกากำหนดการจัดสรรน้ำที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น การจัดสรรน้ำไม่ควรเป็นเรื่องการแก้ไขปัญหเฉพาะกิจของส่วนราชการโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วม อย่างไรก็ดี นับจนบัดนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำโดยตรง แม้จะมีความพยายามในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำมากกว่าสองทศวรรษแล้วก็ตาม ล่าสุดกรมทรัพยากรน้ำได้วางที่ปรึกษาเพื่อจัดทำพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแล้วเสร็จ โดยได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวใน 13 จังหวัดและกรุงเทพมหานคร

กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำหลายฉบับซึ่งให้อำนาจแก่หน่วยงานต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรน้ำ ที่สำคัญได้แก่

(1) พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ให้อำนาจหน้าที่แก่กรมชลประทานในการจัดทำน้ำชลประทานเพื่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย ทั้งเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภคการอุตสาหกรรม การป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ และการคมนาคมทางน้ำ การจัดสรรน้ำชลประทานและการอนุญาตให้ใช้น้ำชลประทาน จึงเป็นอำนาจของกรมชลประทานแต่ผู้เดียว แม้ว่ากรมชลประทานจะมีประสิทธิภาพในการจัดสรรน้ำในฤดูแล้ง โดยพยายามจัดให้ผู้ใช้ได้ใช้น้ำชลประทานอย่างทั่วถึงในหลายๆพื้นที่ แต่การจัดสรรน้ำชลประทานให้แก่ภาคเศรษฐกิจต่างๆเริ่มอยู่ในภาวะตึงเครียด ตัวอย่างเช่น เกษตรกรที่อยู่ปลายน้ำชลประทานแม่แตงในจังหวัดเชียงใหม่มีความไม่พอใจที่กรมชลประทานอนุญาตให้การประปาส่วนภูมิภาคชักน้ำชลประทานไปเป็นจำนวนมากเพื่อผลิตน้ำประปา ทำให้เกษตรกรที่อยู่ปลายน้ำมีน้ำไม่เพียงพอต่อการเพาะปลูก เช่นเดียวกัน เกษตรกรและประชาชนในจังหวัดระยองก็มีความไม่พอใจที่รัฐบาลและกรมชลประทานให้ความสำคัญแก่การใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นๆ

(2) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 เป็นกฎหมายที่รับรองการชลประทานที่จัดทำโดยราษฎร มีหลักการเดียวกันและบทบัญญัติที่คล้ายคลึงกับจารีตประเพณีในการจัดการระบบเหมืองฝายของชุมชนในภาคเหนือ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดหาน้ำเพื่อเกษตรกรรม อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติชุมชนเหมืองฝายอาจมีกฎกติกาการจัดสรรน้ำที่แตกต่างกันในรายละเอียดของแต่ละพื้นที่ และในกรณีส่วนใหญ่ ความเข้มแข็งหรืออ่อนแอของระบบเหมืองฝายของชุมชนก็มีได้ขึ้นอยู่กับกฎหมายฉบับนี้

(3) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 บัญญัติอำนาจหน้าที่ให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีดูแลทางน้ำที่เป็นแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ และทะเลที่ถือเป็น

น่านน้ำไทยทั่วราชอาณาจักร ซึ่งรวมถึงควบคุมการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ และห้ามเททิ้ง

มลพิษลงในทางน้ำและทะเล

(4) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ให้อำนาจแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต หรือ กฟผ. ในการจัดหาพลังงานไฟฟ้า ซึ่งรวมถึงการดำเนินการ เช่น การสร้างเขื่อนกั้นน้ำ ระบายน้ำ และกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำและโรงไฟฟ้า โดยให้ กฟผ. และกรมชลประทานร่วมกันออกข้อบังคับเพื่อกำหนดปริมาณน้ำที่จะกักเก็บหรือระบายน้ำออกจากอ่างเก็บน้ำ

(5) พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2520 ให้อำนาจแก่การประปานครหลวงในการสำรวจ จัดหาน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปาในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ

(6) พระราชบัญญัติการประปาสวนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ให้อำนาจแก่การประปาสวนภูมิภาค หรือ กปภ. ในการสำรวจและจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปาในเขตท้องที่ซึ่งอยู่นอกเขตการดำเนินงานของการประปานครหลวง

(7) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ควบคุมการเจาะ และการใช้น้ำบาดาล หรือการระบายน้ำลงบ่อบาดาล ซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

นอกจากกฎหมายฉบับต่างๆดังกล่าวมาแล้ว ยังมีกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งให้อำนาจแก่เทศบาล อบต. อบจ. ในการบำรุงรักษาทางน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจัดบริการสาธารณะต่างๆ ในปัจจุบัน กำลังมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรน้ำหลายๆภารกิจจากราชการส่วนกลางไปยังราชการส่วนท้องถิ่น รายละเอียดจะกล่าวในหัวข้อเรื่องปัญหาการกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีความพยายามปรับปรุงองค์การบริหารจัดการน้ำให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น ที่สำคัญได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และในปัจจุบันมีกรมทรัพยากรน้ำเป็นฝ่ายเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางให้หน่วยงานต่างๆปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำ กทช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำใน 25 ลุ่มน้ำหลักของประเทศ ครอบคลุมทุกลุ่มน้ำ มีคณะกรรมการรวมทั้งสิ้น 29 ชุด อีกทั้งได้พยายามปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำเพื่อให้มีสัดส่วนที่เป็นผู้แทนของประชาชนผู้ใช้น้ำมากขึ้น ตามลำดับเพื่อหลีกเลี่ยงข้อคัดค้านว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำประกอบด้วยตัวแทนของภาคราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

เนื่องจากปัญหาการจัดสรรน้ำระหว่างผู้ใช้น้ำที่อยู่น้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ และระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งเรื่องน้ำยังคงเป็นโจทย์สำคัญ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฉบับใหม่ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆดังกล่าวได้ ควรจะคำนึงถึงประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

- (1) การควบคุมปริมาณการใช้น้ำ ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำได้กำหนดให้กิจกรรมที่มีการใช้น้ำจำนวนมากต้องขออนุญาต อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขาดแคลนน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้ใช้น้ำรายย่อย (ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำกำหนดให้รวมถึงการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง) เมื่อพิจารณารวมๆ กันแล้ว ก็อาจใช้น้ำจำนวนมากจนไม่มีน้ำเหลือเพียงพอให้แก่ผู้ใช้น้ำที่อยู่ปลายน้ำ

เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจำนวนผู้ใช้น้ำมีเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ในระยะยาว จึงต้องพิจารณาการจัดทำทะเบียนผู้ใช้น้ำในแต่ละลุ่มน้ำตั้งแต่ระดับลุ่มน้ำย่อย ลุ่มน้ำสาขา มาจนถึงลุ่มน้ำหลัก เพื่อวางแผนการใช้น้ำและควบคุมปริมาณการใช้น้ำ รวมทั้งกำหนดสิทธิของผู้ใช้น้ำให้ชัดเจนกว่านี้

- (2) ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำควรกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ให้มีส่วนตัวแทนของตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่น้อยกว่าตัวแทนจากภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำและเพื่อให้ผลประโยชน์และความคิดเห็นของผู้ใช้น้ำได้รับการพิจารณามากขึ้น
- (3) เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งมักเกิดขึ้นในระดับลุ่มน้ำย่อย ในกรณีของลุ่มน้ำย่อยที่มีองค์กรชุมชนซึ่งผู้ใช้น้ำยอมรับร่วมกันให้มีบทบาทในการจัดสรรน้ำและจัดการปัญหาความขัดแย้งเรื่องน้ำ ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำควรให้การรับรองคณะกรรมการจัดการน้ำของชุมชนในระดับลุ่มน้ำย่อยให้สามารถกำหนดข้อบังคับที่บังคับใช้ได้ตามกฎหมายกับสมาชิกของชุมชน บทบัญญัติเช่นนี้ยังสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญเรื่องสิทธิชุมชนในการร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย
- (4) เนื่องจากกรมชลประทานยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรน้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง ซึ่งในยามน้ำขาดแคลนจะต้องตัดสินใจว่าจะจัดสรรน้ำให้ภาคเศรษฐกิจใดก่อน และเท่าที่ผ่านมาจะจัดลำดับความสำคัญให้แก่การใช้น้ำเพื่ออุปโภคบริโภค การประปาและภาคอุตสาหกรรมก่อนการเกษตรที่ใช้น้ำมาก การบริหารจัดการน้ำจะเกิดความเป็นเอกภาพและบูรณาการได้ก็ต่อเมื่อการดำเนินงานของกรมชลประทานอยู่ภายใต้บังคับของร่างกฎหมายน้ำฉบับใหม่ด้วย กล่าวคือ หากกฎหมายน้ำกำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นผู้จัดลำดับความสำคัญในการใช้น้ำ และต้องจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ หรือแก้ไขความขัดแย้งเรื่องน้ำ การบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทานจะต้องอยู่ภายใต้แผนการบริหารจัดการน้ำที่คณะกรรมการลุ่มน้ำกำหนดด้วย

- (5) ความขาดแคลนน้ำทำให้การผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำเริ่มเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปกติ ไม่ว่าจะเป็นการผันน้ำจากลุ่มน้ำแม่กลองมาลุ่มน้ำเจ้าพระยาซึ่งกระทำเป็นประจำอยู่แล้ว หรือโครงการผันน้ำอื่นๆ เช่น โครงการผันน้ำจากแม่น้ำระยอง หรือลุ่มน้ำบางปะกงมาใช้นิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก และโครงการกก-อิง-น่าน ซึ่งจะผันน้ำมาลงในเขื่อนสิริกิติ์ เป็นต้น การผันน้ำจากลุ่มน้ำหนึ่งไปใช้เพื่อประโยชน์ของอีกลุ่มน้ำหนึ่งย่อมมีผลกระทบแก่ลุ่มน้ำที่ถูกดึงน้ำไปใช้ และเมื่อสถานการณ์ความขาดแคลนน้ำมีความตึงเครียดมากขึ้น อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งและการคัดค้านจากผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำนั้นได้ จึงต้องพิจารณากลไกเพื่อชดเชยสิทธิการใช้น้ำของลุ่มน้ำที่ถูกผันน้ำ ตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำขณะนี้ มีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำจัดทำข้อตกลงการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำได้ แต่ยังไม่ชัดเจนว่าจะให้จ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ใช้น้ำในอีกลุ่มน้ำหนึ่งได้หรือไม่
- (6) การเก็บค่าน้ำเป็นกลไกสำคัญอันหนึ่งในการเปิดให้ผู้ใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดหาและบำรุงรักษาระบบจัดส่งน้ำ ในปัจจุบันพระราชบัญญัติน้ำบาดาลบัญญัติให้เก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำบาดาลได้โดยอิงอัตราค่าน้ำประปา แต่ยังไม่มีการเก็บค่าน้ำผิวดิน แม้ว่าพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงจะบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการตรากฎกระทรวงเพื่อกำหนดค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำชลประทานทั้งในและนอกเขตชลประทาน แต่อัตราค่าชลประทานที่เรียกเก็บจากกิจการโรงงาน การประปา และกิจการอื่นก็ตามมาก คือ ไม่เกินลูกบาศก์เมตรละ 50 สตางค์ และยังไม่มีการเรียกเก็บค่าน้ำชลประทานจากภาคเกษตรกรรมเลย จึงควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายชลประทานเพื่อให้ค่าชลประทานที่เรียกเก็บสะท้อนต้นทุนในการจัดหาน้ำมากขึ้น
- ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำมีบัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับการเก็บค่าน้ำ แต่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรี ในการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตราค่าใช้จ่าย ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ใช้น้ำได้ ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาก็คือ ควรนำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการกำหนดค่าน้ำเพื่อให้สะท้อนต้นทุนของการจัดหาน้ำ และบำรุงรักษาระบบจัดส่งน้ำมากขึ้น
- (7) ควรดำเนินโครงการนำร่องเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในการใช้น้ำ โดยกระทำในพื้นที่ซึ่งมีความขาดแคลนน้ำและขัดแย้งเรื่องน้ำ แต่ไม่รุนแรงถึงขั้นที่ชุมชนไม่สามารถกำหนดกติกาการจัดสรรน้ำร่วมกันได้ โครงการดังกล่าวประกอบด้วยการจัดทำทะเบียนผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำ และกำหนดสิทธิของผู้ใช้น้ำตามปริมาณการใช้น้ำในปัจจุบัน โดยอาจกำหนดให้มีการโอนสิทธิระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำเดียวกันได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการจัดสรรน้ำ ทำให้สามารถนำน้ำที่มีอยู่จำกัดไปใช้ในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด และชดเชยให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำที่ไม่ประสงค์จะใช้สิทธิของตนได้ ซึ่งจะสนองตอบวัตถุประสงค์ด้านความเป็นธรรมได้ในขณะเดียวกัน

4.2.5 นโยบายและกฎหมายด้านการจัดการทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง

ประเทศไทยมีชายฝั่งทะเลยาว 2,815 กิโลเมตรและทรัพยากรทางทะเลที่อุดมสมบูรณ์ ได้แก่ ป่าชายเลน ปะการัง สัตว์น้ำ หญ้าทะเลและทรัพยากรทะเลอื่นๆอีกมากมาย การพัฒนาการใช้ที่ดินเพื่อทำประโยชน์ ที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรม ตลอดจนการแสวงประโยชน์จากสัตว์น้ำจนเกินศักยภาพการผลิตของทะเลไทยได้ทำให้ทรัพยากรทางทะเลของไทยเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา พื้นที่ป่าชายเลนลดลงเป็นอย่างมากเนื่องจากการนำพื้นที่มาใช้ประโยชน์ในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ทำเหมืองแร่ การผลิตด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เครื่องมือทำการประมงที่เป็นอันตรายต่อทรัพยากร เช่น อวนลาก อวนรุน และการใช้ระเบิดจับปลา รวมทั้งกิจกรรมการท่องเที่ยวและมลพิษที่ปล่อยออกสู่ทะเลมีส่วนในการทำลายแนวปะการังและแหล่งหญ้าทะเลเป็นอย่างมากเช่นกัน

นโยบายพัฒนาการประมงแห่งชาติ พ.ศ. 2546-2549 กำหนดให้ปรับปรุงการบริหารจัดการพื้นที่ปู คุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ เสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากร สนับสนุนให้องค์กรชุมชนทุกระดับมีส่วนร่วม และสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีและบุคลากรด้านการบริหารจัดการทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549 ก็ได้กำหนดแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลหลายประการ ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติให้เอื้อต่อการอนุรักษ์พื้นที่ปูและอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ โดยการปรับปรุงกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้ท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้มีความอุดมสมบูรณ์เพื่อความสมดุลของระบบนิเวศ และสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากของประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วยมาตรการต่างๆ เช่น ประกาศเขตสงวนรักษาพืชพันธุ์ เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ รวมทั้งกำหนดเขตและมาตรการคุ้มครองการทำประมงพื้นบ้านให้ชัดเจน จัดทำแผนหลักฟื้นฟูทะเลไทยให้ครอบคลุมทั้งด้านการอนุรักษ์ พื้นที่และใช้ประโยชน์ ทรัพยากรทรัพยากรชายฝั่ง ทรัพยากรทะเล แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและประมงพื้นบ้าน สนับสนุนการออกกฎหมายเพื่อ

ยกเลิกเครื่องมือประมงทะเลที่ทำลายระบบนิเวศชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอวนรุน อวนลาก ประกาศเขตและกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ตลอดแนวชายฝั่งทะเล การคุ้มครองปะการัง หญ้าทะเลและสาหร่ายทะเล ตลอดจนจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียและระบบกำจัดขยะจากชุมชน และกิจกรรมการพัฒนาตามแนวชายฝั่ง

สำหรับกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

เป็นกฎหมายที่มีสาระเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์น้ำและควบคุมการทำประมงทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม บทบัญญัติที่สำคัญ ได้แก่

มาตรา 7-9 ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยการอนุมัติของรัฐมนตรีนในการออกประกาศเพื่อกำหนดบริเวณใดบริเวณหนึ่งให้เป็น “ที่รักษาพืชพันธุ์” เพื่อควบคุมการทำประมงและอนุรักษ์สัตว์น้ำ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

มาตรา 32 เป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญมากที่สุดในการอนุรักษ์และควบคุมการจับสัตว์น้ำ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการควบคุมเครื่องมือประมง ฤดูกาลประมง และชนิดของสัตว์น้ำที่ห้ามมิให้ทำการประมง บทบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีนในการออกประกาศกำหนดในเรื่องต่างๆ เช่น กำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาดชนิด จำนวนและส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือประมงอย่างใดอย่างหนึ่งในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด กำหนดฤดูกาลวางไข่ของสัตว์น้ำ รวมทั้งเครื่องมือที่ใช้และวิธีการทำการประมงในฤดูกาลดังกล่าว และกำหนดห้ามมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด เป็นต้น

บทบัญญัติในมาตรา 32 จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการอนุรักษ์และควบคุมมิให้มีการแสวงประโยชน์จากสัตว์น้ำมากเกินไป ได้มีการออกประกาศกระทรวงหลายฉบับโดยอาศัยอำนาจตามมาตรานี้ เช่น ประกาศกระทรวงห้ามใช้อวนลากอวนรุนในการทำการประมงในบริเวณ 3,000 เมตรจากชายฝั่งทะเลทั้งทางด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามัน กำหนดเขตห้ามใช้เครื่องมืออวนล้อม และเครื่องมือโพงพาง กำหนดขนาด ชนิดและจำนวนเครื่องมือคราดหอยที่ใช้ประกอบกับเรือกลที่อนุญาตให้ใช้ทำการประมง และห้ามใช้เครื่องมือประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูกาลที่ปลาวางไข่และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด กำหนดขนาดช่องตาอวนในการทำการประมงปลากระดัก และกำหนดห้ามจับสัตว์น้ำบางชนิด เช่น พะยูน เต่าทะเล และปลาลามาวาฬ เป็นต้น

ในปัจจุบัน อำนาจในการออกมาตรการต่างๆตามมาตรา 32 ยังคงเป็นของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ได้มีการแต่งตั้งให้บุคลากรของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีมาตรการอนุรักษ์มากมาย แต่การบังคับใช้กฎหมายยังคงเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการสงวนรักษาทรัพยากรทางทะเล ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร เช่น ความขัดแย้งระหว่างผู้ทำการประมงพาณิชย์ และผู้ทำการประมงพื้นบ้าน และกลุ่มผู้ทำการประมงปลากระดักและกลุ่มอื่นที่ไม่ทำการประมงปลากระดัก เป็นต้น การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรประมงทะเลเกินศักยภาพการผลิตทดแทนทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรม ซึ่งนอกจากจะมีผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านที่มีฐานะยากจนอยู่แล้ว ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความยั่งยืนของอุตสาหกรรมประมงทะเลของไทย จากปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ทำให้มีข้อเสนอให้ปรับปรุงพระราชบัญญัติการประมงเพื่อให้สามารถจัดการทรัพยากรประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการทรัพยากรประมง

(2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการกำหนดให้ “บริเวณที่ดิน” ที่มีสภาพธรรมชาติ ซึ่งต้องการสงวนรักษาให้เป็นอุทยานแห่งชาติ แต่ในทางปฏิบัติ ได้มีการประกาศอุทยานแห่งชาติทางทะเล

หลายแห่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 ของกฎหมายนี้ ซึ่งเมื่อประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว ก็มีผลห้ามมิให้บุคคลกระทำการใด ๆ ที่เป็นการยึดถือครอบครอง ใช้ประโยชน์หรือส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดังกล่าว การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลจึงมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนที่ต้องอาศัยทรัพยากรทะเลในการทำมาหาเลี้ยงชีพเป็นอันมาก โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นชาวประมงพื้นบ้านในปัจจุบัน บุคลากรระดับต่างๆ ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเล²² แต่ก็มีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกันกับที่กรมอุทยานแห่งชาติมีปัญหาในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติอื่นๆ ในทางปฏิบัติ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจเลือกปฏิบัติในการใช้กฎหมายกล่าวคือ อาจเลือกใช้พระราชบัญญัติการประมง ที่ห้ามการใช้เครื่องมือประมงบางชนิด แทนที่จะใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติซึ่งห้ามกิจกรรมการประมงอย่างเด็ดขาด จึงควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับผลกระทบต่อประชาชนก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

(3) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้คล้ายคลึงกับกรณีของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ มาตรา 33 ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดแห่งหนึ่งให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยและเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า และมาตรา 42 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติในการออกประกาศกำหนดบริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็น “เขตห้ามล่าสัตว์” เมื่อกำหนดเขตอนุรักษ์ดังกล่าวแล้ว ก็จะมีผลห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองที่ดิน หรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด รวมทั้งกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสัตว์ป่า ในกรณีที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ เป็นพื้นที่ชายฝั่งทะเล บุคลากรฝ่ายต่างๆ ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อบังคับใช้กฎหมายนี้²³

(4) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการตรากฎกระทรวงเพื่อกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัย หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากเขตป่าสงวนแห่งชาติในหลายพื้นที่จะครอบคลุมพื้นที่ป่าชายเลน ป่าชายหาด และพื้นที่ชายฝั่งทะเล กฎหมายนี้จึงมีผลกระทบต่อประชาชนที่ใช้

²² ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ลงวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2547

²³ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2547

ทรัพยากรทางทะเลเช่นกัน ในกรณีนี้ บุคลากรฝ่ายต่างๆของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งก็เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ²⁴

(5) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีสาระส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ แต่ก็มิใช่บทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการตรากฎกระทรวงโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อกำหนด “เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม” ในบริเวณที่มีระบบนิเวศละเอียดอ่อนซึ่งอาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมของมนุษย์ได้โดยง่าย และได้มีการกำหนดพื้นที่ชายฝั่งทะเลและเกาะต่างๆ เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้วหลายแห่งในพื้นที่เมืองพัทยา จังหวัดภูเก็ต พังงา กระบี่ เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมทำให้สามารถกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือห้ามกิจกรรมต่างๆที่อาจเป็นอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติได้ โดยส่วนราชการต่างๆที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนด

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

แม้จะมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเล แต่ประเทศไทยยังประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลอย่างต่อเนื่อง ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้นำเสนอในหัวข้ออื่นๆ แล้ว ในที่นี้จะกล่าวถึงบางประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและที่ยังไม่มีการเสนอแนะภายใต้หัวข้ออื่น ได้แก่

(1) ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลมากขึ้น ในปัจจุบันเป็นที่ชัดเจนแล้วว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่มีกำลังและบุคลากรเพียงพอที่จะบังคับใช้มาตรการต่างๆที่ประกาศใช้ตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติการประมงได้ จึงควรส่งเสริมให้ชุมชนประมงเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรมากขึ้น ตามร่างพระราชบัญญัติการประมงที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการจัดทำขณะนี้ ได้กำหนดให้ชาวประมง ชุมชนประมง สาธารณชน และเจ้าหน้าที่ประจำจังหวัดหรือท้องถิ่น ร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการประมงท้องถิ่นขึ้น เพื่อจัดการ อนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตประมงชายฝั่งได้ ความเหมาะสมของบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องที่จะต้องอภิปรายกันต่อไป

(2) สร้างความเข้าใจกับชุมชนเกี่ยวกับแนวทางการมีส่วนร่วมภายใต้กรอบของกฎหมายปัจจุบัน กล่าวคือ ชุมชนสามารถเสนอมาตรการอนุรักษ์ที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ต่อประมงจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้นำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขออนุมัติออกประกาศกระทรวงหรือประกาศจังหวัดตามลำดับในการกำหนดมาตรการอนุรักษ์ตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติการประมงได้

²⁴ 24 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ลงวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2547

(3) กำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมเพื่อลดจำนวนเรือประมงซึ่งมีอยู่มากเกินศักยภาพการผลิตของทรัพยากรทะเลในขณะนี้ ซึ่งรวมถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ชาวประมงในการปรับเปลี่ยนอาชีพ หรือ ตัดแปลงเรือเพื่อประกอบกิจการอื่น และการรับซื้อเรือหรือเครื่องมือประมง เป็นต้น

(4) เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรประมงทะเล โดยกำหนดเขตประมงชายฝั่ง และเขตประมงพาณิชย์ให้ชัดเจน และสงวนเขตประมงชายฝั่งไว้สำหรับผู้มีอาชีพทำการประมงที่เป็นชาวประมงขนาดเล็กเป็นหลัก ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติการประมงได้กำหนดให้เขตนี้มีความกว้างนับจากขอบน้ำสูงสุดด้านชายฝั่งทะเลออกไปเป็นระยะ 3 ไมล์ทะเล

4.2.6 นโยบายและกฎหมายด้านการจัดการมลพิษ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษหลายฉบับ ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ควบคุมการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิด (point source pollution) โดยกำหนดค่ามาตรฐานมลพิษที่ปล่อยออกมาจากแหล่งกำเนิดต่างๆ กฎหมายสำคัญได้แก่

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 55 ของกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีฯ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการออกประกาศกระทรวงกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสียหรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม มาตรา 68 และมาตรา 69 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีฯ ในการออกประกาศกระทรวงกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษทั้งที่เป็นมลพิษทางอากาศและมลพิษทางน้ำ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย และระบบบำบัดน้ำเสีย ในพื้นที่ซึ่งมีการก่อสร้างระบบบำบัดรวมแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัดในระบบบำบัดรวม และเสียค่าบริการ เว้นแต่มีระบบบำบัดของตนเองอยู่ก่อนแล้ว และได้รับการตรวจสอบจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้วว่าสามารถบำบัดน้ำเสียหรือของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดได้

อาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้ รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมในอดีต) ได้ออกประกาศกำหนดมาตรฐานมลพิษและแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมมากมายหลายประเภท เช่น โรงงานอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า ที่ดินจัดสรร อาคารบางประเภทและบางขนาดตามที่กำหนด โรงสีข้าว คลังน้ำมันเชื้อเพลิง บ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง โรงงานปูนซีเมนต์ เตาเผามูลฝอยติดเชื้อ ท่อไอเสียรถยนต์ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง โรงงานเหล็ก ฟาร์มเลี้ยงสุกร โรงไฟฟ้าแม่เมาะ ท่อไอเสียรถยนต์สามล้อใช้งาน โรงไฟฟ้าเก่า ท่อไอเสียของรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซล ท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน เตาเผามูลฝอย โรงไม้ บด หรือย่อยหิน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดครอบคลุมเกือบทุกประเภท ซึ่งในหลายกรณีเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นอยู่แล้ว เช่น โรงงานและโรงไฟฟ้า ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมโรงงาน และการนิคมอุตสาหกรรม อาคารซึ่งเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานีบริการ

น้ำมันเชื้อเพลิง และคลังน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมธุรกิจพลังงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁵ การป้องกันมลพิษทางน้ำ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีและการควบคุมมลพิษจากฟาร์มสุกร ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ ในทางปฏิบัติกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมได้แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดของกระทรวงในทุกจังหวัดเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฯ นอกจากนี้ ยังได้แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ บุคลากรของกรมปศุสัตว์ และของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (หรือกรมเจ้าท่าในอดีต) ให้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และ พนักงานตำรวจจราจร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฯ เพื่อตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นยานพาหนะ

จากสภาพการณ์ดังที่กล่าวมา จึงอาจกล่าวได้ว่า กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีข้อจำกัดในการตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมาย พอสรุปได้ดังนี้

- (1) การบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้แหล่งกำเนิดมลพิษต้องปฏิบัติตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดต้องอาศัยการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีได้อยู่ในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งหมายความว่าประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมต้องขึ้นอยู่กับความเข้มงวดหรือประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย
- (2) ข้อจำกัดตามข้อ (1) ยิ่งชัดเจนในกรณีที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมโรงงาน เนื่องจากมาตรา 82 ของพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฯ ซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการเข้าไปในอาคารและสถานที่ของแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อตรวจสอบระบบบำบัดน้ำเสียหรืออากาศเสียเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย บัญญัติว่า ในกรณีเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเห็นสมควรออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปรับปรุงแก้ไขหรือออกคำสั่งปรับ จะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานเพื่อดำเนินการก่อน หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงมีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ และในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องการออกคำสั่งปรับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ก็ต้องแจ้งเจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานทราบก่อนเช่นกัน

²⁵ คำสั่งกระทรวงพลังงาน ที่ 4/2548 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 วันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2548

ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2546

ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2547

ในทางปฏิบัติและด้วยวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการไทย เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและกรมควบคุมมลพิษจึงเข้าไปมีบทบาทในการควบคุมมลพิษจากโรงงานน้อยมาก เมื่อมีปัญหาร้องทุกข์จากประชาชนเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงาน ก็ไม่ชัดเจนว่าขอบเขตหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษอยู่ที่ใด ปัญหายิ่งยุ่งยากมากขึ้นเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจบางส่วนในการกำกับดูแลโรงงานจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังไม่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติโรงงานเพื่อรองรับการถ่ายโอน

- (3) อาจกล่าวได้ว่า ข้อจำกัดที่สำคัญที่สุดของการตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมก็คือ การที่ไม่มีกฎกระทรวงรองรับหลักการตามมาตรา 80 และมาตรา 81 ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมมลพิษตามกฎหมายนี้ มาตรา 80 บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบบำบัดมลพิษ และจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานของระบบต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ทั้งนี้ ให้การเก็บสถิติ ข้อมูลและการจัดทำบันทึกและรายงานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา 81 บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมรายงานที่ได้รับตามมาตรา 80 ส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในเขตท้องถิ่นนั้นอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมมาว่าหนึ่งทศวรรษ ก็ยังไม่มีการตรากฎกระทรวงตามมาตรา 80 แต่อย่างใด ซึ่งมีผลให้กลไกตรวจสอบและควบคุมทั้งหมดนี้ไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

(2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่ควบคุมการอนุญาตจัดตั้งและประกอบกิจการโรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดประเภทและชนิดของโรงงานว่าจัดเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 จำพวกที่ 2 หรือจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ยังมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงงานในด้านต่างๆ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานที่ตั้งโรงงาน สภาพแวดล้อม และลักษณะอาคารของโรงงาน ลักษณะและประเภทของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ ความรู้ของคนงาน กรรมวิธีการผลิตและหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายหรือความเสียหาย รวมทั้งกำหนดมาตรฐาน และวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน

อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีได้ตรากฎกระทรวงและประกาศกระทรวงหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการปล่อยมลพิษและของเสียออกจากโรงงาน ที่สำคัญ ได้แก่ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2539) หมวด 4 เรื่องการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้กระทำการจนน้ำทิ้งมีลักษณะหรือมาตรฐานตามที่รัฐมนตรีออกประกาศกำหนด ต้องติดตั้งมาตรวัดปริมาณการใช้ไฟฟ้าสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียและต้องมีการจดบันทึกเลขหน่วยและปริมาณการใช้ไฟฟ้าประจำวัน ในกรณีที่มีการใช้สารเคมีหรือสารชีวภาพ ต้องมีหลักฐานการจัดหาสารเคมีหรือสารชีวภาพด้วย ในเรื่องอากาศเสีย ห้ามระบายอากาศเสียออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้กระทำการจนอากาศ

ที่ระบายออกมาไม่มีสารเจือปนเกินค่ามาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด นอกจากนี้ ยังต้องติดตั้งเครื่องวัดอัตราการไหลของน้ำทิ้งและอากาศเสียออกจากโรงงาน และเครื่องมือหรืออุปกรณ์เพื่อรายงานการระบายน้ำทิ้งและอากาศเสียออกจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้ากับระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของกรมโรงงาน ในด้านมลพิษทางเสียง เสียงดังที่เกิดจากการประกอบกิจการต้องไม่เกินมาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด²⁶

ภายใต้กฎกระทรวงนี้ จึงมีประกาศกระทรวงฯหลายฉบับที่กำหนดมาตรฐานมลพิษชนิดต่าง ๆ ที่ปล่อยออกมาจากโรงงาน รวมทั้งหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการควบคุมมลพิษจากโรงงาน²⁷ ข้อวิจารณ์สำคัญของกฎหมายโรงงานก็คือ กฎหมายขาดการบังคับใช้อย่างเข้มงวด และมีการอนุญาตให้ตั้งโรงงานในสถานที่ที่ไม่เหมาะสม ที่สำคัญคือ ทั้งพระราชบัญญัติโรงงานและพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมยังคงเน้นในเรื่องการกำหนดมาตรฐานมลพิษ (effluent standards) ที่ปล่อยออกมาจากแหล่งกำเนิดเป็นหลัก แต่ในความเป็นจริง แม้แหล่งกำเนิดมลพิษที่ได้รับอนุญาตจะอ้างว่าได้ปฏิบัติตามมาตรฐานควบคุมมลพิษที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่สิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้นก็ยังเสื่อมโทรมอยู่ดี เนื่องจากมลพิษที่ปล่อยออกมาโดยรวม (cumulative impact) มีมากเกินไปจนความสามารถในการรองรับของสิ่งแวดล้อม (assimilative หรือ carrying capacity) การแก้ไขปัญหาจึงมีความเกี่ยวข้องไปถึงกฎหมายควบคุมการใช้ที่ดินหรือกฎหมายผังเมืองด้วย

(3) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535

โดยสาระสำคัญ พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมในการอนุญาตให้ตั้งโรงงานและประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน รวมทั้งควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการค้าเพื่อการส่งออก และผู้ใช้ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมาย

(4) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

²⁶ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) วันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2539) วันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2539

²⁷ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2548 วันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540) เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2540

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2541) เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว วันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2541

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว (เพิ่มเติม) พ.ศ. 2547 วันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2547

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วจากโรงงาน โดยทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Internet)

เป็นกฎหมายที่ควบคุมการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะมีใช้กฎหมายที่จัดการกับมลพิษโดยตรง แต่เท่าที่ผ่านมา กระทรวงอุตสาหกรรมได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้ในการกำหนดประเภทของเสียตามภาคผนวกของอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการเคลื่อนย้ายข้ามแดนซึ่งของเสียอันตรายให้เป็น “วัตถุอันตราย” ซึ่งต้องถูกควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้

“วัตถุอันตราย” ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุแก๊สมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อนวัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง และวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม มาตรา 18 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกประกาศกำหนดชื่อ หรือคุณสมบัติ และชนิดของวัตถุอันตราย โดยแบ่งออกเป็น 4 ชนิดตามความเป็นอันตราย ประกอบด้วย

ชนิดที่ 1 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองไม่จำเป็นต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน

ชนิดที่ 2 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน

ชนิดที่ 3 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ชนิดที่ 4 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. 2546 ได้กำหนดรายชื่อวัตถุอันตรายไว้เกือบ 1,200 ชนิดไว้ในบัญชี ก. ท้ายประกาศ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมวัตถุอันตรายมีหลายหน่วยงานขึ้นอยู่กับประเภทและชนิดของวัตถุอันตราย ที่สำคัญได้แก่ กรมวิชาการเกษตร กรมประมง กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ สำหรับของเสียที่ถูกกำหนดให้เป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ซึ่งผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก หรือผู้มีไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนหน้านี้ในบัญชี ข. ประกอบด้วยของเสียเคมีวัตถุ 61 ชนิด ตามภาคผนวกของอนุสัญญาบาเซลและของเสียที่เป็นเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้แล้ว เช่น ตู้เย็น โทรทัศน์ วิทยุ เครื่องเล่นวีดีทัศน์ เครื่องปรับอากาศ เครื่องซักผ้า เครื่องโทรศัพท์ เครื่องโทรสาร เครื่องสื่อสารเคลื่อนที่ และเครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น รวมทั้งชิ้นส่วนอุปกรณ์หรือส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม กำหนดยกเว้นให้ผู้ผลิต ผู้มีไว้ในครอบครอง หรือผู้ส่งออกซึ่งเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้แล้ว รวมทั้งชิ้นส่วนอุปกรณ์หรือส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ใช้แล้วดังกล่าวไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายในส่วนที่เกี่ยวกับการยื่นขอ

อนุญาตและขอขึ้นทะเบียนการผลิต การมีไว้ในครอบครองและการส่งออก²⁸ แต่การนำเข้าเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้แล้ว รวมทั้งชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วดังกล่าวต้องเป็นไปตามเงื่อนไข²⁹ เช่น หากเป็นการนำเข้าเพื่อจำหน่ายหรือใช้ซ้ำ ต้องเป็นเครื่องที่คงรูปตามสภาพการผลิตเดิม มีอายุการใช้งานไม่เกิน 3 ปี นับแต่วันที่ผลิต ยกเว้นเครื่องถ่ายเอกสารให้มีอายุการใช้งานได้ไม่เกิน 5 ปี นับจากวันที่ผลิต และต้องเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีมาตรฐานเทียบได้ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) กรณีการนำเข้าเพื่อตัดแปลง เพื่อการตัดแยกหรือการแปรสภาพ ต้องมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ นำเข้าในปริมาณที่สอดคล้องกับขีดความสามารถของโรงงาน และต้องได้รับความยินยอมจากประเทศต้นทางในการรับของเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิตกลับคืน หรือมีโรงงานที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานในการกำจัดของเสียที่เกิดขึ้น โดยได้รับความเห็นชอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นกรณีไป

(5) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กำจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย อนุญาตให้บุคคลดำเนินการรับเก็บ ขน หรือกำจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยคิดค่าบริการ ออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อจัดระเบียบและหลักเกณฑ์ปฏิบัติในการเก็บ ขน และกำจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย รวมทั้งกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและออกใบอนุญาตการประกอบกิจการต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ได้แก่ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ³⁰ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่เสิร์ฟอาหาร การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ในเรื่องการจัดการมลพิษที่ก่อให้เกิดความรำคาญโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางอากาศ ทางน้ำ และทางเสียง กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการระงับ “เหตุรำคาญ” โดยให้บุคคลที่เป็นต้นเหตุออกค่าใช้จ่าย

พระราชบัญญัติการสาธารณสุขเป็นเครื่องมือสำคัญซึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างกว้างขวางในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในท้องถิ่น ปัญหาจึงอยู่ที่ความตื่นตัวของท้องถิ่นในการใช้และบังคับใช้กฎหมายสาธารณสุขให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการควบคุมเหตุรำคาญการ

²⁸ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับการผลิต การมีไว้ในครอบครอง การส่งออก และการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย (เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้แล้ว) ที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ พ.ศ. 2546 ประกาศ ณ วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2546

²⁹ ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง เงื่อนไขในการอนุญาตให้นำเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้แล้วที่เป็นวัตถุอันตรายเข้ามาในราชอาณาจักร วันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2546

³⁰ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 5/2538 วันที่ 27 มิถุนายน 2538 แก้ไขเพิ่มเติมโดย ประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 12/2542 วันที่ 20 ธันวาคม 2542 ได้กำหนดกิจการ 13 ประเภท แต่ละประเภทประกอบด้วยกิจการหลายอย่างที่ถือว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น กิจการเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ กิจการที่เกี่ยวกับสัตว์และการทำผลิตภัณฑ์จากสัตว์ เช่น การฆ่าสัตว์ ฟอกหนังสัตว์ กิจการผลิตอาหารและเครื่องดื่ม ยา เวชภัณฑ์ เครื่องสำอาง การสีข้าวด้วยเครื่องจักร กิจการเคาะ ปะทุ พ่นสียานยนต์ กิจการอบ อบ นวด โรงนม หอพัก อาคารชุด โรงมหรสพ เสริมสวยหรือแต่งผม และกิจการสะสมวัตถุหรือสิ่งของที่ชำรุดใช้แล้วหรือเหลือใช้ ซึ่งน่าจะครอบคลุมถึงกิจการรับซื้อขยะรีไซเคิลที่กำลังขยายตัวอยู่ในขณะนี้ เป็นต้น

จัดการขยะมูลฝอย และกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งหลาย ๆ กิจการเข้าข่ายการประกอบกิจการตามกฎหมายโรงงานด้วย

(6) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง และเคลื่อนย้ายอาคาร มาตรา 8 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีฯ ในการตรากฎกระทรวงเพื่อกำหนดในเรื่องต่างๆ เช่น รูปลักษณะของอาคาร โครงสร้าง ความมั่นคงแข็งแรง ระบบประปา ไฟฟ้า และการป้องกันอัคคีภัย ลักษณะ ระดับ และเนื้อที่ว่างภายนอกอาคาร การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล เป็นต้น ผู้บังคับใช้กฎหมาย คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ออกใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร และในกรณีที่อาคารประเภทควบคุมการใช้³¹ เมื่อผู้ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคารได้กระทำการเสร็จแล้ว จะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ เพื่อทำการตรวจสอบก่อนที่จะออกใบรับรองเพื่อให้ใช้อาคารนั้นได้ นอกจากนี้ ราชการส่วนท้องถิ่น ยังมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารในเรื่องที่ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดได้ แต่ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง

โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ได้มีการตรากฎกระทรวงเพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษออกจากอาคาร เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) กำหนดให้อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ³² ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสีย จนน้ำทิ้งที่มีคุณภาพตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากอาคาร ระบบบำบัดน้ำเสียจะต้องไม่ก่อให้เกิดเสียง กลิ่น ฟอง กาก หรือสิ่งอื่นใดจนถึงขนาดที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อาศัยใกล้เคียง นอกจากนี้ ยังกำหนดให้อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษต้องมีการจัดเก็บขยะมูลฝอย ที่พักรวมมูลฝอย ซึ่งมีขนาดความจุ และลักษณะตามที่กำหนด เป็นต้น

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานหลายหน่วยงานในการควบคุมการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิด มาตรการที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นการควบคุมมิให้มลพิษที่ปล่อยออกมามีค่าเกินมาตรฐานมลพิษที่กำหนด ซึ่งยังคงเน้นวิธีการสั่งการและควบคุม (command and control) และก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณ รวมทั้งความหย่อนยานในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดให้เป็นไปตาม

³¹ ตามมาตรา 32 อาคารประเภทควบคุมการใช้ ได้แก่ (1) อาคารสำหรับใช้เป็นคลังสินค้า โรงมหรสพ โรงแรม อาคารชุด หรือสถานพยาบาล (2) อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข หรือกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

³² “อาคารสูง” หมายถึงอาคารที่มีความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป “อาคารขนาดใหญ่พิเศษ” หมายถึง อาคารที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป

มาตรฐานที่กำหนดแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ หากว่ามลพิษที่ปล่อยออกมาโดยรวมของแหล่งกำเนิดประเภทต่างๆมีมากเกินไปความสามารถในการรองรับของสิ่งแวดล้อม

แม้ว่าการให้อำนาจหน้าที่แก่หลายหน่วยงานในการจัดการปัญหามลพิษจะมีข้อจำกัดโดยตรง แต่ก็ทำให้ไม่มีหน่วยงานใดที่มีอำนาจกำกับดูแลให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพในภาพรวม กรมควบคุมมลพิษ ซึ่งน่าจะเป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาได้มีอำนาจในการตรวจสอบหรือควบคุมให้หน่วยงานอื่นแก้ไขปัญหาในส่วนที่ตนรับผิดชอบอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นกรณีของกรมโรงงาน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นๆ มาตรการตรวจสอบและควบคุมตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฯซึ่งบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่ความรับผิดชอบของตนและส่งรายงานต่อให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษยังไม่มีผลใช้บังคับ เนื่องจากยังไม่มี การตรากฎกระทรวงรองรับ

ข้อเสนอแนะเพื่อพิจารณาในการปรับปรุงกฎหมายและจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในขั้นต่อไป คือ

- (1) ควรเร่งตรากฎกระทรวงเพื่อรองรับมาตรา 80 ของพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฯ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบ สำหรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในการเก็บบันทึกสถิติและข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบบำบัดของตน และรายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อนำเสนอต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ
- (2) ควรนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในกฎหมายมากขึ้น แม้ว่าพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฯจะบัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ติดตั้งระบบบำบัดเพื่อบำบัดน้ำเสียหรือของเสียอื่นๆจนได้ค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งกำหนดให้มีหน้าที่ต้องส่งน้ำเสียหรือของเสียเข้าสู่ระบบบำบัดรวมโดยเสียค่าบริการในท้องที่ซึ่งมีการก่อสร้างระบบบำบัดรวม ซึ่งถือว่าเป็นการนำเอาหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ยังมีท้องที่ซึ่งมีการเรียกเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียแล้วย่อยมาก และในหลายจังหวัดที่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมแล้ว ก็ยังไม่มีเรียกเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย รวมทั้งบางจังหวัดที่ยังไม่เปิดใช้ระบบบำบัด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการเดินเครื่องระบบบำบัดได้ แม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะซึ่งรวมถึงเรื่องการบำบัดน้ำเสีย และให้เรียกเก็บค่าบริการได้ แต่เทศบาลส่วนใหญ่ก็ไม่ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียด้วยเหตุผลทางการเงิน จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายโดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดหน้าที่ให้เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ได้รับมอบงานบำบัดน้ำเสียต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียด้วย
- (3) ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการจัดการปัญหามลพิษและเหตุรำคาญก็คือ แหล่งกำเนิดมลพิษและสถานประกอบการประเภทต่างๆตั้งอยู่ในที่ไม่เหมาะสม เช่น โรงงานหรือสถาน

บริการตั้งอยู่ในย่านชุมชน อาคารที่พักอาศัยรวมตั้งอยู่หนาแน่นในบางพื้นที่เกินกว่าที่ระบบสาธารณูปโภคจะรองรับได้ เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดนี้สะท้อนปัญหาการควบคุมการใช้ที่ดิน มาตรฐานประสิทธิภาพของกฎหมายผังเมือง และการละเลยไม่ปฏิบัติตามเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามผังเมืองของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมีอำนาจอนุญาตหรือควบคุมการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้อง จึงควรปรับปรุงวิธีการทำผังเมืองให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินละเอียดมากขึ้น ตลอดจนสร้างความเข้าใจและสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง และมีความเข้มงวดมากขึ้นในการอนุญาตก่อสร้างอาคาร

- (4) กฎหมายไทยปัจจุบันยังคงเน้นเรื่องการควบคุมให้แหล่งกำเนิดมลพิษต้องบำบัดมลพิษจนเป็นไปตามค่ามาตรฐานที่กำหนดก่อนปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก สิ่งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งก็คือ แม้ว่าแหล่งกำเนิดมลพิษจะได้ปฏิบัติตามกฎหมายและบำบัดมลพิษจนเป็นไปตามค่ามาตรฐานของกฎหมายแล้ว แต่มลพิษที่แหล่งกำเนิดมลพิษทั้งหลายปล่อยออกมาโดยรวมก็ยังคงสร้างความเสื่อมโทรมแก่สิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอยู่ดี ในการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร หรือโรงงาน และการอนุญาตให้ประกอบกิจการต่างๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรคำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวมและความสามารถในการรองรับแหล่งกำเนิดมลพิษของระบบสาธารณูปโภคในพื้นที่ด้วย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วประกอบการอนุญาตก่อสร้างอาคาร นอกจากนี้ ควรให้การอบรมแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มสมรรถนะและความเข้าใจในปัญหานี้ และหน้าที่ของตนในการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดด้วย

4.3 วิเคราะห์ปัญหาช่องว่างในกฎหมาย

นอกจากปัญหาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมาแล้ว ยังมีช่องว่างของกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญได้แก่

4.3.1 ขาดกฎหมายที่รองรับหลักการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบัน ได้มีการตราพระราชบัญญัติหลายฉบับเพื่อปฏิบัติตามหลักการของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะประกาศใช้มาแล้วกว่า 8 ปี แต่ก็ยังไม่มีความหมายรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างครบถ้วน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหลายมาตรา ได้แก่

มาตรา 46 สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลในการร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานหรือองค์กรอื่นของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสอง

มาตรา 58 สิทธิของบุคคลในการรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 59 สิทธิของบุคคลในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการสะสมพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

บทบัญญัติต่างๆ ที่คุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมมากขึ้นตามที่กล่าวมานี้ทำให้มีความจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งกฎหมายส่วนใหญ่ให้อำนาจแก่รัฐในการจัดการแต่ฝ่ายเดียว ในปัจจุบันได้มีกฎหมายรองรับบทบัญญัติบางข้อของรัฐธรรมนูญ แล้ว เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540³³ ซึ่งให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ตนเองร้องขอได้ โดยยึดหลัก “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในอีกหลายข้อ ได้แก่

- การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 46 การตรากฎหมายป่าชุมชนเพื่อรับรองสิทธิของชุมชนที่มีจารีตประเพณีในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าจะช่วยทำให้กฎหมายป่าไม้สามารถ

³³ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่ประเทศไทยจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540

สนองตอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในข้อนี้ ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีเพียงพระราชบัญญัติ

คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ซึ่งให้สิทธิแก่ชุมชนในพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ยังไม่ผลบังคับใช้อย่างแท้จริง เนื่องจากยังไม่มีมาตรการกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการสำหรับการขึ้นทะเบียนเป็น “ชุมชน” และการขอขึ้นทะเบียนพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นดังกล่าวมาแล้ว

นอกจากกฎหมายป่าชุมชนแล้ว ประเด็นที่มีการเรียกร้องกันมากก็คือ การปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อเปิดช่องให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่าสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

- ยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อให้ความเห็นต่อโครงการและรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการตามมาตรา 56
- ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดกระบวนการชัดเจนเกี่ยวกับการปรึกษาหารือกับประชาชน ซึ่งรวมถึงการเปิดให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลและคำชี้แจงก่อนการอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 59

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐก่อนการดำเนินโครงการต่างๆในช่วงที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎร การกำหนดกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะแรกของการริเริ่มโครงการไปจนถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการจึงเป็นสิ่งสำคัญ ล่าสุด รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการที่เป็นโครงการของรัฐซึ่งมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพและวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติชัดเจนในกระบวนการปรึกษาหารือกับประชาชน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ระเบียบนี้ประกาศใช้เมื่อ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2548 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 โดยจะเริ่มใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 60 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งก็คือวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2548 ระเบียบฉบับนี้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนทราบ และจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการ โครงการของรัฐที่อยู่ในข่ายต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้แก่ โครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของ

รัฐเอง หรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ซึ่งมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิธีชีวิตหรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

ข้อ 7 ของระเบียบฯ กำหนดให้ข้อมูลที่เผยแพร่ให้ประชาชนทราบต้องประกอบด้วยข้อมูล 8 รายการ เป็นอย่างน้อย โดยให้ประกาศข้อมูลในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย ได้แก่

- (1) เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของโครงการ
- (2) สาระสำคัญของโครงการ
- (3) ผู้ดำเนินการ
- (4) สถานที่ที่จะดำเนินการ
- (5) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ
- (6) ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ
- (7) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียงและประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว
- (8) ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเอง ให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย

สำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการ รวมทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

- (1) การสำรวจความคิดเห็น ได้แก่ สัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ และการสนทนากลุ่มย่อย
- (2) การประชุมปรึกษาหารือ ได้แก่ การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ และการประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย
- (3) วิธีอื่นตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะ

เข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หลังจากรับฟังความคิดเห็นแล้ว หากปรากฏว่าการดำเนินโครงการอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชนทราบ และหากยังมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจะต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินโครงการ และประกาศให้ประชาชนทราบ

ระเบียบฯ นี้ช่วยสร้างความชัดเจนเพิ่มขึ้นในระดับหนึ่งเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ระเบียบนี้ใช้บังคับกับโครงการของรัฐเท่านั้น จึงไม่รวมถึงโครงการของเอกชนหรือโครงการประเภทต่างๆ อีกมากมายที่กฎหมายกำหนดให้ต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็อาจมี

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนได้มากเหมือนกัน นอกจากนี้ โครงการที่ต้องจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะต้องเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต และส่วนได้เสียของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการตีความว่าโครงการขนาดใหญ่จึงจะถือได้ว่าเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง

ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ณ เวลาที่จัดทำรายงานฉบับนี้ รัฐบาลกำลังจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่ออนุวัติตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติให้บุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งมีสิทธิแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ ร่างกฎหมายนี้มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน มีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 10 คนเป็นกรรมการ
- (2) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่น จะต้องเปิดเผยข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผล ให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบทราบ และต้องปรึกษาหารือกับประชาชน โดยการจัดรับฟังความคิดเห็นก่อนที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ รวมทั้งนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการตัดสินใจ
- (3) กรณีที่จะต้องดำเนินการตามข้อ (2) ได้แก่ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกรณีอื่นๆ ตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

- (4) ในโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องจัดรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลต่างๆ เพื่อเผยแพร่หรือให้ประชาชนตรวจสอบได้ ได้แก่ สารสำคัญของโครงการ สถานที่วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาที่จะดำเนินโครงการ เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องดำเนินโครงการ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งผลดีและผลเสีย รวมทั้งมาตรการแก้ไข บทวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ และรายละเอียดอื่นใดที่จะทำให้เข้าใจโครงการ
- (5) ให้หน่วยงานของรัฐใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นตามความเหมาะสมกับลักษณะของโครงการหรือกิจกรรม โดยกำหนดวิธีการให้ใช้ได้ 12 ข้อ ได้แก่ การสัมภาษณ์บุคคล การรับฟังความคิดเห็นทางโทรศัพท์ การสำรวจความคิดเห็น การแสดงความคิดเห็นโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การพบปะแบบไม่เป็นทางการ การสนทนากลุ่มย่อย การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมระดับที่ปรึกษา การประชาสัมพันธ์ และวิธีการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (6) เมื่อจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเสร็จสิ้นแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยผลการแสดงความคิดเห็นให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และหน่วยงานของรัฐต้องนำผลการแสดงความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา หากจำเป็นต้องดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นโดยมีมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบตามที่ประชาชนแสดงความคิดเห็นแล้ว ให้ประกาศแสดงความจำเป็นและเหตุผลที่สมควรให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิคัดค้านได้ภายในเวลาที่เหมาะสม แต่ต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน
- (7) ในกรณีที่มีการยื่นคัดค้านตามข้อ (6) หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ โดยให้แจ้งศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจศาลในท้องที่นั้นเพื่อแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นจัดทำไว้ให้เป็น “คณะผู้รับฟังความคิดเห็น”
- (8) ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็นรวบรวมข้อมูลของโครงการหรือกิจกรรม และรายละเอียดคำคัดค้านเพื่อนำมาพิจารณากำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นตามความเหมาะสม และประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ประเด็นปัญหาที่จะรับฟังความคิดเห็น การกำหนดตัวแทนกลุ่มบุคคลผู้ได้รับผลกระทบที่จะเสนอความคิดเห็น การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประชาชน และขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนทราบ
- (9) เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเสร็จสิ้น ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็นจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น เสนอต่อหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็น และประกาศโดยเปิดเผยให้ประชาชนทราบ
- (10) ให้หน่วยงานของรัฐนำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณาประกอบกับความจำเป็นของโครงการหรือกิจกรรม มาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ความคุ้มค่าของประโยชน์สาธารณะ และทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ก่อนที่จะตัดสินใจพิจารณาอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น

- (11) บรรดาค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นให้ตกเป็นภาระของผู้ขออนุญาต ถ้าเป็นโครงการที่รัฐดำเนินการเอง ให้เป็นภาระของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ
- (12) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่จัดข้อมูลเพื่อเผยแพร่หรือให้ประชาชนตรวจสอบได้ตามข้อ (4) หรือไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายนี้กำหนด ให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ได้

จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการต่างๆ ที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ จึงมีความเหมาะสม ปัญหาหลักจะอยู่ที่วิธีการปฏิบัติของหน่วยงานว่าจะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้หรือไม่ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่หน่วยงานและคณะผู้รับฟังความคิดเห็นในการเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นได้ตามความเหมาะสม ซึ่งในทางปฏิบัติ ควรจะใช้หลายวิธีประกอบกันเป็นช่วงระยะเวลาอันพอสมควรที่จะให้ประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการและสามารถรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างรอบด้าน ปัญหาจะเกิดขึ้นหากหน่วยงานของรัฐเพียงแต่ดำเนินการเพื่อให้ได้ชื่อว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว โดยไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจและการยอมรับจากประชาชนอย่างแท้จริง อีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญมากก็คือ การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่จะถือว่าเป็นตัวแทนกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ซึ่งร่างกฎหมายนี้ปล่อยให้เป็นผู้วินิจฉัยของคณะผู้รับฟังความคิดเห็น โดยมีได้กำหนดแนวทางในการกำหนดผู้มีส่วนได้เสียไว้ จึงน่าจะเพิ่มเติมประเด็นนี้ไว้ในร่างกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มอย่างแท้จริง

4.3.2 กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีช่องว่าง และยังไม่มีกลไกเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายที่บัญญัติเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46-51 ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบัน ได้มีการออกประกาศกระทรวงกำหนดโครงการ 22 ประเภทและขนาดที่ต้องจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA แม้ว่าการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องทำ EIA จะมีข้อดีเนื่องจากทำให้มีความชัดเจนว่าต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในกรณีใดบ้าง เช่น เชื้อเพลิงที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำ ตั้งแต่ 100,000,000 ลูกบาศก์เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่เก็บกักน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป และอาคารที่พักอาศัยรวม หรือโรงแรมที่มีจำนวนห้อง 80 ห้องขึ้นไป เป็นต้น แต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยจัดทำโครงการที่มีขนาดเล็กกว่าที่กฎหมายกำหนด และละเลยข้อเท็จจริงที่ว่า โครงการที่มีขนาดเล็กกว่าที่กฎหมายกำหนดก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการอนุญาตโครงการหลายๆ โครงการอยู่แล้วในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเกินกว่าความสามารถในการรองรับมลพิษ (carrying capacity) ของพื้นที่นั้นได้ นอกจากนี้ ยังทำให้โครงการอื่นๆ อีกหลายประเภทที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ต้องทำ EIA เนื่องจากไม่จัดอยู่ในประเภทที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำ EIA เช่น สวนสัตว์ โครงการสนามกอล์ฟ อุตสาหกรรมเกี่ยวกับสารกัมมันตรังสี การขนส่งสารเคมีอันตรายทางท่อ การก่อสร้างทางแยก หรืออุโมงค์สำหรับการจราจร เป็นต้น

วิธีการหนึ่งในการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการที่มีขนาดเล็กกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือโครงการที่ไม่อยู่ในประเภทที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำ EIA ก็คือ การกำหนดให้ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น หากผลการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นแสดงให้เห็นว่า โครงการจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ก็ให้ทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเต็มรูปแบบต่อไป ในปัจจุบัน มีประกาศกระทรวงฯ ที่กำหนดให้ต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นในโครงการที่มีขนาดเล็กกว่าที่กฎหมายกำหนดในกรณีที่เป็นการจัดทำโครงการในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม แต่ยังไม่มีการกำหนดให้ต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นในกรณีอื่นๆทั่วไป

นอกจากปัญหาเรื่องประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องทำ EIA แล้ว กฎหมายปัจจุบันยังไม่ได้กำหนดให้ความสำคัญแก่การจัดทำรายงานผลกระทบทางสังคม (social impact assessment หรือ SIA) เท่าที่ควร แม้จะกำหนดให้ผลกระทบต่อคุณภาพการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของประชาชนในพื้นที่เป็นส่วนหนึ่งของรายงาน EIA แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่มีการศึกษาผลกระทบทางสังคมเท่าที่ควร จึงควรกำหนดให้ผู้จัดทำรายงาน EIA ต้องจัดทำรายงาน SIA แยกออกมาอีกฉบับเพื่อให้มีการศึกษาผลกระทบทางสังคมอย่างแท้จริง

ข้อวิจารณ์อีกประการหนึ่งของกฎหมายเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็คือ กฎหมายปัจจุบันยังมิได้บัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าจะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างไรในขั้นตอนใด คณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นหนึ่งในสี่คณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³⁴ ได้เสนอแนะให้ปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ได้แก่

- การกำหนดขอบเขตการศึกษา (scoping) ของ EIA ว่าสมควรจะครอบคลุมพื้นที่และประเด็นการศึกษาใดบ้าง เพื่อให้มีการคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างทั่วถึง
- การจัดทำร่างรายงาน EIA ควรเปิดเผยและรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- การพิจารณาและให้ความเห็นแก่รายงาน EIA (EIA Review) โดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ดังได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 56 ได้บัญญัติให้เสนอรายงาน EIA เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรอิสระ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระตามมาตรานี้ การพิจารณาและให้ความเห็นแก่รายงาน EIA ในโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนจึงยังคงขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงเป็นส่วนใหญ่ และได้รับการวิจารณ์ค่อนข้างมากในความเป็นกลาง

³⁴ คณะอนุกรรมการทั้ง 4 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการโครงสร้างองค์กรและพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการด้านกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการด้านเทคนิคและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และคณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน

- การติดตามตรวจสอบ (monitoring) ว่ามีการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและผลกระทบทางสังคมตามรายงาน EIA หรือไม่ โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบและจัดทำรายงานผลการติดตามตรวจสอบเพื่อเปิดเผยให้สาธารณชนทราบและแสดงความคิดเห็น

4.3.3 กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถเยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน โดยเฉพาะการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายที่เกิดจากการแพร่กระจายหรือการรั่วไหลของมลพิษมีข้อจำกัด ทั้งในแง่ของค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องคดี และภาระการพิสูจน์ความเสียหายของผู้เสียหาย ดังเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ที่เดือดร้อนและได้รับความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมในกรณีต่างๆ เช่น โครงการเหมืองแร่โพแทชที่จังหวัดอุดรธานี โครงการเหมืองแร่ลิทไนท์ที่อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ การแพร่กระจายของสารกัมมันตรังสีจากซากเครื่องฉายรังสีโคบอลต์-60 กรณีสารตะกั่วปนเปื้อนในห้วยคลิตี้จากกิจกรรมเหมืองแร่ ที่จังหวัดกาญจนบุรี และการปนเปื้อนของสารแคดเมียมจากกิจกรรมเหมืองแร่ในดินที่ใช้ทำการเกษตรที่บ้านแม่ตาว จังหวัดตาก

การเรียกร้องค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปเป็นไปตามหลักกฎหมายละเมิดที่กำหนดให้ผู้ที่เป็นต้นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลอื่นต้องมีความรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฯได้ทำให้การเรียกร้องความเสียหายกระทำได้ง่ายขึ้นด้วยการบัญญัติความรับผิดอย่างเคร่งครัด (strict liability) กล่าวคือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษ ไม่ว่าการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม³⁵ โดยมีข้อยกเว้นในกรณีต่างๆ เช่น เหตุสุดวิสัย เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายยังบัญญัติให้บุคคลที่กระทำความผิดหรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการทำลาย หรือทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินเสียหาย มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายหรือเสียหายไปนั้น³⁶

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฯจะใช้หลักความรับผิดอย่างเคร่งครัดในคดีละเมิดด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าผู้เป็นต้นเหตุของความเสียหายได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อดังเช่นคดีละเมิดทั่วไป ซึ่งน่าจะทำให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้ง่ายขึ้น แต่ก็ไม่สามารถจัดปัญหาและอุปสรรคต่างๆในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมด้วยเหตุผลต่างๆดังต่อไปนี้

- (1) การฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งเป็นเรื่องที่มีค่าใช้จ่ายสูงและต้องใช้เวลา ทำให้เป็นการยากสำหรับบุคคลทั่วไปโดยเฉพาะผู้ที่ฐานะยากจนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

³⁵ มาตรา 96 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

³⁶ มาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย แม้จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2542 เพื่ออำนวยความสะดวกให้บุคคลสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ แต่อำนาจของศาลปกครองก็จะจำกัดเฉพาะคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน ก็จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเช่นเดียวกันกับการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งยังถือเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายที่มีฐานะยากจน อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา ศาลปกครองสูงสุดได้ออกระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2548³⁷ ซึ่งกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจอนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลให้แก่คู่กรณีที่ยังอ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอ ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร โดยให้คู่กรณีที่ต้องการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลยื่นคำขอต่อศาลและให้ศาลได้สวนว่าเป็นไปตามที่อ้างจริงหรือไม่ก่อนการอนุญาต

- (2) คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่แตกต่างจากคดีละเมิดทั่วไป เนื่องจากความเสียหายแก่ร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำละเมิดจะไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น โรงงานปล่อยมลพิษที่เป็นแคดเมียมออกมาปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม ทำให้ดินและพืชที่ชาวบ้านเพาะปลูกเสียหายจากสารปนเปื้อน โรงไฟฟ้าปล่อยมลพิษทางอากาศจนทำให้พืชผลและปศุสัตว์เสียหายและประชาชนในพื้นที่เป็นโรคทางเดินหายใจ หรือโรงงานปล่อยน้ำเสียจนปลาที่

ชาวบ้านเลี้ยงในกระชังตาย ก็เป็นการยากสำหรับผู้เสียหายที่จะพิสูจน์ว่า ความเสียหายเหล่านั้นมีสาเหตุจากแหล่งกำเนิดมลพิษแห่งใดแห่งหนึ่งโดยตรง ทั้งนี้เพราะตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความของไทยที่กำหนดให้ “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ”³⁸ ผู้เสียหายยังคงต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเป็นผลมาจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ การพิสูจน์ความเสียหายยิ่งกระทำได้ยากขึ้นหากมีแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าแหล่งกำเนิดมลพิษใดแห่งที่ต้องรับผิดชอบ นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นความเสียหายต่อสุขภาพ เช่น ปัญหาโรคทางเดินหายใจที่เกิดจากมลพิษทางอากาศของชาวบ้านแม่เมาะ หรือโรคภัยที่เกิดจากการบริโภคหรือใช้น้ำที่ปนเปื้อนสารตะกั่วของชาวบ้านห้วยคลิตี้ตอนล่าง ความเสียหายจะไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนในเวลาอันสั้น จึงยังเป็นอุปสรรคต่อการพิสูจน์ความเสียหาย

- (3) สิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมยังคงจำกัดอยู่ที่ผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของส่วนรวม และไม่มีบุคคลสามารถพิสูจน์ความเสียหายที่ตนได้รับ ก็จะไม่มีความเป็นไปได้ที่จะฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบได้ แม้ว่า มาตรา 97 ของพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฯ จะบัญญัติให้ผู้

³⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 3) และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548

³⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 “ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตน ให้นำหน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง”

ทำลายหรือทำให้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสารสนเทศของแผ่นดินเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามมูลค่าของทรัพยากรที่ถูกทำลาย แต่ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 97 ก็หมายถึงหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ในกรณีที่หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบบกพร่องและละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตน ก็มีข้อจำกัดว่าผู้ที่มีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้ที่ “ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง” เท่านั้น³⁹

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

- (1) ควรจัดสรรเงินส่วนหนึ่งจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้ยากไร้ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยแก้ไขพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฯ เพื่อขยายวัตถุประสงค์ของเงินกองทุนเพื่อการนี้
- (2) เพื่อเป็นการลดปัญหาและอุปสรรคของผู้เสียหายในการพิสูจน์ว่าความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมมีสาเหตุมาจากผู้ก่อมลพิษจริง (หรือที่นักกฎหมายเรียกว่าการพิสูจน์ในเรื่อง causation) ซึ่งดังได้กล่าวมาแล้วว่ากระทำได้ยากในกรณีส่วนใหญ่ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเปลี่ยนแปลงภาระการพิสูจน์เรื่อง causation โดยให้ผู้เสียหายไม่ต้องมีภาระการพิสูจน์มากเกินไป ทั้งนี้เพราะในคดีสิ่งแวดล้อม ผู้ถูกกล่าวหาจะมีความรู้หรือข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการผลิตและการทำงานของระบบบำบัดมลพิษของตนดีกว่า ตลอดจนเป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าผู้เสียหาย
- (3) เนื่องจากความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากความเสียหายในคดีละเมิดทั่วไป ดังกล่าวมาแล้ว และในหลายกรณีต้องใช้เวลาอันยาวนานกว่าความเสียหายจะปรากฏ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นความเสียหายที่เกิดแก่สุขภาพ ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม จึงควรเปิดให้ฝ่ายผู้เสียหายสามารถนำสืบพยานหลักฐานที่เป็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เช่น แพทย์ (ซึ่งไม่จำกัดว่าต้องเป็นแพทย์ที่รักษาพยาบาลผู้เสียหายเท่านั้น) หรือนักวิทยาศาสตร์ในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิสูจน์ว่าเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผู้เป็นต้นเหตุของการรั่วไหลของมลพิษจริง รวมทั้งในกรณีที่ความเสียหายยังไม่ปรากฏ ณ เวลาปัจจุบัน ก็ให้พยานหลักฐานเกี่ยวกับความเป็นไปได้ว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นในอนาคต แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้บังคับอยู่ขณะนี้ จะอนุญาตให้คู่ความแต่ละฝ่ายสามารถนำสืบพยานหลักฐานใดๆ เพื่อพิสูจน์สิ่งที่ตนเองกล่าวอ้างได้ ซึ่งพยานหลักฐานดังกล่าวน่าจะรวมถึงพยานหลักฐานที่เป็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญอยู่แล้ว แต่ในการพิจารณาพยานหลักฐานในคดีสิ่งแวดล้อม ศาลไทยอาจยังไม่คุ้นเคยกับการให้น้ำหนักแก่พยานหลักฐานจากผู้เชี่ยวชาญ และชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานดังกล่าวในกรณีที่ผู้เชี่ยวชาญแสดงความเป็นไปได้ของอันตรายต่อสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต แต่ไม่สามารถระบุได้

³⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42

ว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นแน่นอน ในที่นี้ จึงขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่อบัญญัติชัดเจนเกี่ยวกับการรับฟังและให้น้ำหนักแก่ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินและการกำหนดค่าเสียหาย

- (4) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของส่วนรวมมากขึ้น แทนที่จะปล่อยให้หน่วยงานของรัฐแต่อย่างเดียว จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยนำเอาแนวคิดเรื่อง “citizen suit” มาปรับใช้ด้วยการเปิดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมมากขึ้น กล่าวคือ เปิดโอกาสให้บุคคลหรือองค์กรเอกชนที่ไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรงสามารถฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้ ในกรณีที่เป็นความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของส่วนรวม
- (5) ในกรณีการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายหลายราย อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องถึงข้อเท็จจริงและปัญหากฎหมายอย่างเดียวกัน และผู้เสียหายมีลักษณะอย่างเดียวกัน (แม้ว่าอาจได้รับความเสียหายไม่เท่ากัน) ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่ออนุญาตให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มในการเรียกร้องค่าเสียหายได้ แนวความคิดเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่ม หรือที่เรียกกันว่า class action มีใช้มากในสหรัฐอเมริกา และใช้ในคดีหลากหลายประเภทซึ่งรวมถึงคดีละเมิด แม้ว่าจะมีข้อถกเถียงกันอยู่เกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของการดำเนินคดีแบบ class action⁴⁰ แต่การดำเนินคดีแบบกลุ่มน่าจะมีผลดีในกรณีที่สมาชิกของกลุ่มมีข้อจำกัดด้านการเงินและความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากหลักการของการดำเนินคดีแบบกลุ่มก็คือ เป็นกลไกที่เอื้ออำนวยให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีของผู้ที่ได้รับความเสียหายลักษณะเดียวกัน แทนที่จะแยกฟ้องคดี นอกจากนี้ ยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของศาล

ในขณะนี้ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222 ซึ่งกำหนดให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา หากร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ก็จะทำให้สามารถดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีสิ่งแวดล้อมได้⁴¹ ในกรณีดังกล่าว โจทก์ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มซึ่งมีส่วนได้เสียกับการดำเนินคดีอาจยื่นคำร้องต่อศาลให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม รวมทั้งเสนอทนายความของกลุ่ม ศาลจะเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตตามคำร้องขอโดยพิจารณาประเด็นต่างๆ ซึ่งรวมถึงข้อเท็จจริงว่าสมาชิกกลุ่มมีจำนวนมาก ทำให้การ

⁴⁰ Richard A. Epstein, *Class Actions: The Need for a Hard Second Look*, **Civil Justice Report**, No. 4, March 2002. <http://www.manhattan-institute.org>

⁴¹ ตามร่างกฎหมาย ณ ขณะนี้ โจทก์ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มอาจร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ในคดีประเภทต่างๆ ได้แก่ (1) คดีละเมิด (2) คดีผิดสัญญา (3) คดีเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค แรงงาน หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และการแข่งขันทางการค้า

ดำเนินคดีอย่างคดีสามัญมีความยุ่งยากไม่สะดวกและการดำเนินคดีแบบกลุ่มจะเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากกว่า หากศาลพิพากษาให้จำเลยต้องชำระหนี้เป็นเงิน ให้ระบุจำนวนเงินที่ต้องชำระให้แก่โจทก์ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณในการชำระเงินให้สมาชิกกลุ่ม สำหรับนายความฝ่ายโจทก์นั้น ให้ศาลกำหนดเงินรางวัลที่จำเลยจะต้องชำระให้แก่ทนายความฝ่ายโจทก์ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงความยากง่ายของคดีประกอบกับระยะเวลาและการทำงานของทนายความฝ่ายโจทก์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่ทนายความฝ่ายโจทก์ได้เสียไป

- (6) ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมมักใช้เวลานานกว่าจะปรากฏ บางครั้งอาจใช้เวลานานหลายปี ดังเช่น กรณี Love Canal ในสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. 1978 ซึ่งความเสียหายเกิดจากบริษัทเอกชนนำของเสียที่เป็นเคมีวัตถุไปทิ้งและฝังกลบในบริเวณ Love Canal แถบน้ำตกในแองการาเป็นเวลานาน กว่าความเสียหายจะปรากฏแก่ทรัพย์สินและสุขภาพของประชาชนในชุมชนที่เข้าไปตั้งถิ่นฐานก็เป็นเวลา 25 ปี นับแต่บริษัทเลิกใช้พื้นที่ดังกล่าวแล้ว จึงสมควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 เพื่อให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมมีอายุความยาวกว่าคดีละเมิดทั่วไป ซึ่งปัจจุบันกำหนดให้ขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ตัวผู้กระทำละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ทั้งนี้เพราะระยะเวลากว่าความเสียหายจะปรากฏอาจนานกว่าสิบปีก็ได้

4.3.4 ขาดกฎหมายที่นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยยังคงใช้วิธีการสั่งการและควบคุม (command and control) เป็นหลัก วิธีการดังกล่าวมีข้อจำกัดเนื่องจากรัฐไม่สามารถจัดทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณและบุคลากรมาบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่ ในปัจจุบัน การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (economic instruments) เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นที่ยอมรับและถูกนำมาใช้มากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้ว ยกตัวอย่างเช่น นโยบายสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในกฎหมายและแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ ของสหภาพยุโรปได้เน้นหลักการสำคัญ ได้แก่ หลัก precautionary principle และหลัก polluter pays principle ซึ่งต้องอาศัยมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มากขึ้น แทนที่จะเน้นเรื่องการควบคุมการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดแต่เพียงอย่างเดียว

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถนำมาใช้จัดการสิ่งแวดล้อมมีหลายรูปแบบ ได้แก่

(1) ภาษีสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- ภาษีมลพิษ (pollution tax) เก็บจากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกมา เช่น น้ำเสีย อากาศเสีย เป็นต้น

- ภาษีหรือค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (product charge) เก็บจากผลิตภัณฑ์ที่มีผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะในกระบวนการผลิต ขนส่ง การบำบัดหรือการกำจัดซากของผลิตภัณฑ์หลังจากที่ผู้บริโภคใช้งานแล้ว โดยเก็บจากผู้ผลิตสินค้า
 - ภาษีปัจจัยการผลิต (factor input tax) เก็บจากปัจจัยในการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ภาษีที่เก็บจากน้ำมันดิบที่มีกำมะถันสูง
 - ภาษีการขาย (sale tax) เก็บจากมูลค่าของสินค้าในขั้นตอนการจำหน่าย โดยเลือกเก็บจากสินค้าที่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อม
 - ค่าธรรมเนียมการใช้ (user charge) เก็บจากค่าบริการในการบำบัดหรือจัดการมลพิษ เช่น ค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดขยะ ค่าบำบัดน้ำเสีย หรือค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำบาดาล
- (2) อัตราภาษีที่แตกต่างกัน (tax differentiation) เช่น การจัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ที่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมสูงกว่าผลิตภัณฑ์อื่นที่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม
 - (3) สินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อม (environmental credit) ได้แก่ การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำหรือในลักษณะผ่อนปรน (concessional loan) แก่กิจกรรมที่เป็นผลดีแก่สิ่งแวดล้อม
 - (4) ระบบมัดจำคืนเงิน (deposit-refund scheme) โดยให้ผู้บริโภควางเงินมัดจำสำหรับสินค้าบางประเภทที่ต้องการให้ผู้บริโภคนำซากหรือบรรจุภัณฑ์มาคืน หากนำมาคืน ก็จะจ่ายเงินมัดจำคืนให้ ซึ่งจะมีผลทำให้ประหยัดการใช้ทรัพยากรและส่งเสริมการใช้วัสดุที่ใช้แล้วโดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม
 - (5) ค่าปรับ (fines) ซึ่งเรียกเก็บจากผู้ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งควรแปรผันตามขนาดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม
 - (6) พันธบัตรสิ่งแวดล้อมที่มีเงื่อนไข (performance bond) ได้แก่ การกำหนดให้โครงการขนาดใหญ่หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องวางเงินจำนวนหนึ่งไว้กับรัฐ โดยซื้อพันธบัตรรัฐบาล หากโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวละเมิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน ก็ให้หักเงินจากดอกเบี้ยหรือเงินต้นได้ ถ้าไม่ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมเลย ก็จะได้เงินคืนเต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย พันธบัตรรัฐบาลที่เจ้าของโครงการซื้อจึงเปรียบเสมือนค่าประกันความเสียหาย และจะมีผลให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินโครงการต้องใช้ความระมัดระวังมากขึ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการ preventive action และ precautionary principle

สำหรับประเทศไทย ยังมีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมค่อนข้างน้อย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้นำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้บ้าง เช่น การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากกองทุนสิ่งแวดล้อมให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเอกชนเพื่อสนับสนุนการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียและระบบการจัดการขยะมูลฝอยในจังหวัดต่างๆ การใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

โดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย อากาศเสีย และของเสีย และต้องชำระค่าบริการในกรณีที่ส่งน้ำเสียไปบำบัดในระบบบำบัดรวม นอกจากนี้ ก็มีการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ (user charge) บ้างตามกฎหมายอื่น เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ยังมีน้อยมากในกฎหมายไทย

ข้อเสนอแนะ

การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมมาเสริมมาตรการสั่งการและควบคุม จะช่วยให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้น เนื่องจากเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ไม่เน้นการบังคับ แต่จะเปิดให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมโดยสมัครใจ เช่น ไม่เลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่ทำลายสิ่งแวดล้อม เนื่องจากต้องเสียภาษี ซึ่งทำให้ราคาของผลิตภัณฑ์สูงขึ้น การนำซากผลิตภัณฑ์มาคืนเพื่อรับเงินคืน และผู้ผลิตพยายามใช้เทคโนโลยีที่ดีขึ้นในการดำเนินการเพื่อลดมลพิษและภาษีที่ต้องจ่าย เป็นต้น การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์จึงเป็นมาตรการจูงใจให้ประชาชนมีพฤติกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น จึงควรนำมาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมมากขึ้นอย่างน้อย ในกรณีต่อไปนี้

- (1) ส่งเสริมให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้มากขึ้น เช่น ค่าบำบัดน้ำเสีย ซึ่งปัจจุบันยังไม่มี การเก็บ ยกเว้นในบางจังหวัด ได้แก่ สงขลา และชลบุรี ซึ่งใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมก่อสร้างระบบบำบัด และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดให้มีการเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย ในจังหวัดอื่นๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบงานบำบัดน้ำเสียจากกรมโยธาธิการ แล้ว ส่วนใหญ่ยังไม่มี การเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย จึงควรมีมาตรการกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล หรือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดให้ อบท. มีหน้าที่ต้องเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย สำหรับในจังหวัดที่ยังไม่มีการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบที่ส่งมอบให้ อบท. มีปัญหาไม่สามารถใช้การได้ดี ควรเร่งดำเนินการแก้ไขโดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ต่อไป
- (2) ค่าธรรมเนียมการใช้ที่เรียกเก็บตามข้อ (1) ควรเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายให้มากที่สุด กล่าวคือ ควรสะท้อนต้นทุนในการจัดการมลพิษตามสมควร ดังนั้น ในบางกิจกรรมที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้อยู่แล้ว เช่น ค่าธรรมเนียมการเก็บและขนขยะ ที่เรียกเก็บตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ซึ่งส่วนใหญ่ อบท. ยังเก็บในอัตรา 30-40 บาทต่อครัวเรือน และเป็นอัตราที่ไม่เพียงพอต่อการจัดการขยะมูลฝอย แม้จะมีคำอธิบายว่า อบท. ไม่สามารถเก็บในอัตราที่สูงได้ เนื่องจากอัตราที่เรียกเก็บต้องไม่เกินตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข แต่ความเป็นจริงก็คือ อบท. เป็นจำนวนมากยังมิได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามเพดานสูงสุดที่กฎกระทรวงกำหนดให้เก็บได้ จึงควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งสองส่วน กล่าวคือ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสาธารณสุขเพื่อให้อำนาจแก่ อบท. ในการกำหนดค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอยได้เอง และสร้างความรู้ความเข้าใจกับ อบท. เกี่ยวกับความสำคัญในการใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์นี้

เพื่อให้ประชาชนลดการก่อขยะและร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะที่ตนทิ้งตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

- (3) ควรเร่งตรากฎหมายเพื่อจัดการกับซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วจากชุมชน โดยนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ ได้แก่ การเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์จากผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบที่เป็นของเสียอันตราย หรือจะกลายเป็นซากของเสียอันตรายเมื่อผู้บริโภคทิ้งแล้ว และการจัดระบบรับซื้อคืนซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว รายละเอียดในเรื่องนี้จะขอล่าไว้ในตอนต่อไป

4.3.5 ขาดกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในหลายทศวรรษที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดการใช้ผลิตภัณฑ์มากมายซึ่งมีองค์ประกอบที่เป็นของเสียอันตราย เมื่อผู้บริโภคใช้แล้วและต้องการทิ้งก็จะกลายเป็นขยะอันตราย เช่น แบตเตอรี่ใช้แล้ว เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องคอมพิวเตอร์ โทรศัพท์มือถือ รวมทั้งชิ้นส่วนของเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมักเรียกรวมๆกันว่า WEEE (waste electrical and electronic equipment) นอกจากนี้ยังมียางรถยนต์ซึ่งแม้ไม่ใช่ของเสียอันตรายโดยตรง แต่เมื่อนำไปเผาจะก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศที่เป็นอันตรายมาก ของเสียอันตรายที่เกิดจากการทิ้งผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วของชุมชนมีทั้งส่วนที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจซึ่งมีตลาดรีไซเคิลรองรับ เช่น WEEE แบตเตอรี่ใช้แล้ว และยางรถยนต์ และที่ไม่มูลค่าทางเศรษฐกิจซึ่งจะต้องกำจัดอย่างเดียว เช่น ถ่านไฟฉาย หลอดไฟฟ้าที่ใช้แล้ว ยาฆ่าแมลง สารเคมี หรือสีทาบ้านที่เหลือใช้ เป็นต้น ในส่วนที่มีตลาดรีไซเคิลรองรับนั้น ผู้ประกอบการมักจะถอดแยกเอาเฉพาะส่วนที่ต้องการไปใช้และทิ้งซากที่ไม่ต้องการกลับคืนสู่สิ่งแวดล้อมโดยมิได้บำบัดหรือกำจัดอย่างถูกต้อง

ผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วซึ่งถูกทิ้งหลังจากการบริโภคของชุมชนจะมีส่วนประกอบที่เป็นสารอันตราย เช่น ตะกั่วปรอท แคดเมียม นิกเกิล โลหะหนักต่างๆ และเคมีวัตถุอื่นๆที่เป็นอันตรายซึ่งสามารถคงอยู่ในสิ่งแวดล้อมได้นาน และหากมีการจัดการไม่ถูกต้อง ก็จะเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ขยะอันตรายเป็นจำนวนมากยังคงทิ้งปนไปกับขยะมูลฝอยทั่วไป ถูกนำไปฝังกลบและเผาซึ่งจะทำให้ของเสียอันตรายรั่วไหลและซึมลงสู่แหล่งน้ำใต้ดิน การจัดให้มีมาตรการและกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการจัดการของเสียอันตรายที่เกิดจากการทิ้งผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วของชุมชนจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรม ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีกฎหมายที่จัดการของเสียอันตรายที่เกิดจากการทิ้งผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วของชุมชน ของเสียและซากที่เหลือจากการรีไซเคิลเหล่านี้จึงยังคงถูกทิ้งปะปนกับมูลฝอยทั่วไป พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งควบคุมการจัดการ

มูลฝอยมิได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนต้องคัดแยกขยะทั่วไปออกจากขยะอันตราย นอกจากนี้ การใช้มาตรการสั่งการและควบคุมในการจัดการขยะอันตรายจากชุมชนซึ่งไม่มีแหล่งกำเนิดมลพิษแน่นอนก็มี

ข้อจำกัดและไม่เหมาะสม แนวทางที่นำมาใช้กันในประเทศส่วนใหญ่ก็คือการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งเป็นมาตรการจูงใจให้ประชาชนร่วมมือในการแยกทิ้งขยะอันตราย

จึงควรเร่งตรากฎหมายเพื่อจัดการกับของเสียอันตรายจากชุมชน ในขณะนี้ กรมควบคุมมลพิษกำลังอยู่ระหว่างการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว โดยนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ ได้แก่ การเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์จากผลิตภัณฑ์ที่จะกลายเป็นของเสียอันตรายเมื่อผู้บริโภคต้องการทิ้ง ค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ให้นำเข้ากองทุน เพื่อนำเงินมาใช้ในการรับซื้อซากคืนจากผู้บริโภค ค่าจัดตั้งศูนย์รับซื้อคืนโดยมี อปท. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อบจ. ควบคุมและกำกับดูแลศูนย์รับซื้อคืนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน ค่าบริหารจัดการ และค่าใช้จ่ายในการจัดการกับซากของเสียอันตราย ซึ่งรวมถึงการรีไซเคิลส่วนที่นำกลับมาใช้ได้และบำบัดหรือกำจัดส่วนที่เป็นของเสียอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการต่อไป นอกจากนี้ ยังพิจารณาเรื่องเงินอุดหนุนแก่กิจการรีไซเคิลที่ไม่มีความคุ้มทุนทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การสนับสนุนกิจการรีไซเคิลที่จำเป็นเพื่อรองรับซากขยะอันตราย เช่น โรงงานแยกชิ้นส่วนเครื่องใช้ไฟฟ้าที่เป็นเครื่องปรับอากาศ โทรทัศน์ ตู้เย็น และเครื่องซักผ้า เป็นต้น เนื่องจากเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับสังคมบริโภคในระยะยาว

4.4 ปัญหาการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจทางการบริหาร การคลัง และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญฯ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติภารกิจต่างๆที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติ และมีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี การถ่ายโอนภารกิจยังมีปัญหาและความล่าช้า และไม่เป็นไปตามกำหนดเวลาในแผนปฏิบัติการฯ ในส่วนนี้จะทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อปท. และการกระจายอำนาจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่ อปท. ประมวลปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อปท. และการถ่ายโอนภารกิจ รวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อให้ อปท. สามารถดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ดียิ่งขึ้น

4.4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของราชการส่วนท้องถิ่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อปท. ได้แก่

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

บัญญัติให้ยกฐานะท้องถิ่นที่มีสภาพสมควรขึ้นเป็นเทศบาล โดยแบ่งออกเป็นเทศบาลตำบล⁴² เทศบาลเมือง⁴³ และเทศบาลนคร⁴⁴ องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่⁴⁵

- (1) ให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ
- (2) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น*
- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม*
- (6) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง*

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมดังนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

⁴² ตามมาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล นอกจากนี้ หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้บรรดาสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษามีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้เรียกชื่อและกำหนดเขตของเทศบาลตำบลตามชื่อและเขตของสุขาภิบาลเดิม และให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และเงินงบประมาณของสุขาภิบาล รวมทั้งบรรดาพนักงานและลูกจ้างของสุขาภิบาลที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไปเป็นของเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัตินี้

⁴³ เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ซึ่งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

⁴⁴ เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ซึ่งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

⁴⁵ มาตรา 50-56 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม

* เฉพาะเทศบาลนครเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำ

(3) คุ้มครอง ดุแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ อบต. ยังอาจจัดทำกิจการดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (2) จัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (3) การผังเมือง

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

บัญญัติให้จังหวัดมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้มีเขตความรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่เขตจังหวัด มาตรา 45 บัญญัติให้ อบจ. มีอำนาจหน้าที่หลายประการ ซึ่งรวมถึง ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น และแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) คุ้มครอง ดุแล และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (2) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (3) จัดทำการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต อบจ. และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้ อบจ. จัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2541) ได้กำหนด กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ อบจ. ร่วมดำเนินการหรือให้ อบจ. จัดทำทั้งสิ้น 18 ประการ เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง ประกอบด้วย
 - จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
 - กำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
 - บำบัดน้ำเสีย
 - บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - วางผังเมือง
 - จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ
 - ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

**พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**

มาตรา 16 บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 31 ประการ ซึ่งรวมถึงการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
- (2) ปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (3) จัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (5) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- (6) การจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (7) การผังเมือง
- (8) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (9) การควบคุมอาคาร

มาตรา 17 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งสิ้น 29 ประการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- (1) การคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- (2) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (3) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (4) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

เพื่อให้ อบท. สามารถดำเนินการกิจการให้บริการสาธารณะ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังบัญญัติในเรื่องต่างๆ คือ

- (1) ให้มีแผนกระจายอำนาจให้แก่ อบท. เพื่อดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท. ให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี นับแต่วันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและ อบท. ให้ชัดเจน และกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อบท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ อบท. อย่างเหมาะสม กล่าวคือ

- ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20
- ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

- (2) ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ซึ่งกำหนดรายละเอียด วิธีปฏิบัติ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจน รวมทั้งเสนอแก้ไขกฎหมายหรือจัดทำกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ด้วย

การอภิปรายเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. จึงต้องพิจารณาทั้งตัวพระราชบัญญัติและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจประกอบ ตามแผนปฏิบัติการที่ได้กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจให้ อปท. รวมทั้งสิ้น 6 ด้าน 245 ภารกิจ ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอยู่ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนใหญ่เป็นงานด้านการบำรุงรักษาแหล่งน้ำ ทางน้ำ ระบบประปาชนบทและประปาหมู่บ้าน ระบบชลประทานขนาดเล็ก ที่เหลือเป็นเรื่องการผังเมืองและการควบคุมอาคาร รวมทั้งสิ้นประมาณ 50 เรื่อง ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 17 เรื่อง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและรักษาป่า การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ และการดูแลรักษาที่สาธารณะ

อย่างไรก็ดี การถ่ายโอนภารกิจภายใต้แผนปฏิบัติการยังมีปัญหาและไม่เป็นไปตามกำหนดเวลาสาเหตุต่างๆ ของปัญหาที่มักมีการหยิบยกขึ้นมาได้แก่ดังต่อไปนี้

- (1) บุคลากรของ อปท. ยังไม่มีความพร้อมและความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ
- (2) อปท. มีความเห็นว่าถ่ายโอนภารกิจมาให้ แต่ไม่จัดงบประมาณหรือบุคลากรมาให้ด้วย เช่น การถ่ายโอนภารกิจด้านบำบัดน้ำเสีย โครงการชลประทานขนาดเล็ก และโครงการชลประทานสูบน้ำด้วยไฟฟ้า แต่ไม่มีคนดูแลและไม่จัดงบประมาณค่าไฟฟ้าให้
- (3) ราชการส่วนกลางมีความเห็นว่า ปัญหาเกิดจาก อปท. ไม่บริหารการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น มักนำงบประมาณไปสร้างถนน และสาธารณูปโภคอื่นๆ แทนที่จะนำมาใช้ในการจัดบริการสังคม ซึ่งรวมถึงเรื่องสิ่งแวดล้อม
- (4) ยังมีความไม่เข้าใจว่าภารกิจส่วนไหนที่ถ่ายโอน และส่วนไหนที่ยังมิได้ถ่ายโอน

ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ ส่วนใหญ่เป็นปัญหาทางเทคนิคซึ่งน่าจะคลี่คลายได้ในระดับหนึ่งเมื่อระยะเวลาผ่านไป และ อปท. มีความเข้าใจภารกิจของตนมากขึ้น ดังที่ราชการส่วนกลางบางหน่วย เช่น กรมชลประทาน และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้จัดอบรมผู้บริหาร อปท. เพื่อให้เข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดชอบของภารกิจที่ถ่ายโอน อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ปัญหาการกระจายอำนาจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมยังต้องพิจารณาลึกลงไปกว่ากรอบการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นอยู่ใน

ปัจจุบันมีปัญหาต้องคิดทบทวนอะไรบ้าง เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจมีความราบรื่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต ดังที่นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านการกระจายอำนาจได้ตั้งข้อสังเกตว่า ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มักเกิดจากผู้บริหาร อปท. “ไม่รู้” หรือ “ไม่เข้าใจ” แต่อุปสรรคสำคัญเกิดจากปัญหาเชิงสถาบัน มูลเหตุจูงใจ และกฎกติกาที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานของท้องถิ่น⁴⁶ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

- (1) ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมที่ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต้องใช้เงินลงทุนและต้นทุนดำเนินการสูง เช่น การกำจัดขยะ (ซึ่งเป็นภารกิจของ อปท. อยู่แล้วแต่ก่อนมีแผนถ่ายโอนภารกิจ) และการบำบัดน้ำเสีย จึงเป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาล โดยจัดทำข้อเสนอโครงการจากงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่รัฐก็มุ่งงบประมาณสนับสนุนให้อย่างจำกัด และมักให้ความสำคัญในการจัดสรรเงินให้แก่จังหวัดใหญ่และเมืองท่องเที่ยวก่อน นอกจากนี้ ควรมีการสนับสนุนจากราชการส่วนกลางในการคิดค้นเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ อปท. สามารถจัดการสิ่งแวดล้อมได้ดีขึ้น โดยจะต้องเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลางและอปท. ตัวอย่างอันหนึ่งก็คือ ข้อเสนอตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ซึ่งกำหนดให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์จากผลิตภัณฑ์ที่จะกลายเป็นซากของเสียอันตรายเมื่อผู้บริโภคทิ้งแล้ว แล้วนำรายได้มาจัดระบบรับซื้อคืนซากจากผู้บริโภค และเป็นค่าใช้จ่ายในการรีไซเคิล บำบัด และกำจัดของเสีย ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องอาศัยการทำงานร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
- (2) ภารกิจที่ถ่ายโอนหลายอย่างเป็นเรื่องที่ อปท. ขาดแรงจูงใจในการจัดทำ เช่น การติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อมและมลพิษจากการประกอบกิจการตาม พ.ร.บ. แร่ การตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน โครงการชลประทานขนาดเล็ก โครงการชลประทานระบบท่อ และโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ซึ่งเป็นภาระทางการเงินและการบำรุงรักษา ในขณะที่การวางนโยบายและการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการยังขึ้นอยู่กับราชการส่วนกลาง โดย อปท. มิได้มีส่วนร่วมเท่าที่ควร และบางเรื่องก็เกี่ยวกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในท้องถิ่น หรือเพิ่มอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายให้แก่ อปท. เช่น การแก้ปัญหาการรुकล้ำทางน้ำ การอนุญาตให้ตั้งสถานบริการหรือโรงแรม กลับมิได้ถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น หรือ การมอบภารกิจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงานให้ อปท. แต่อำนาจในการอนุญาตการประกอบกิจการโรงงานยังเป็นของกรมโรงงานอุตสาหกรรม⁴⁷ นอกจากนี้ ภารกิจที่ถ่ายโอนบางเรื่องก็เกินความสามารถเชิงเทคนิคของ อปท. เช่น การควบคุมไฟฟ้า กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ภารกิจที่

⁴⁶ ศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, *บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม: วิเคราะห์การขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจในอนาคต*, รายงานการวิจัยเสนอต่อ สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มิถุนายน 2548

⁴⁷ ในเรื่องการกำกับดูแลโรงงานนี้ แผนปฏิบัติการได้เขียนเอาไว้อย่างคลุมเครือ เช่น แต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ จัดฝึกอบรมให้ มอบอำนาจในการรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 และมอบอำนาจการอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนโดยรวม ตามประเภทที่ กรอ. กำหนด

ถ่ายโอนหลายอย่างยังไม่ตรงกับความต้องการและแรงจูงใจของ อบท. ซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ

- (3) กฎหมายที่เป็นอยู่ยังเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่ อบท. อย่างแท้จริง เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการเก็บ ขน และกำจัดขยะ รวมทั้งกำหนดค่าธรรมเนียมการให้บริการได้ แต่อัตราค่าธรรมเนียมจะต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ซึ่งบัญญัติให้ท้องถิ่นมีอำนาจออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร และออกข้อกำหนดท้องถิ่น (เทศบัญญัติ หรือ ข้อบัญญัติ อบต.) ในการควบคุมเรื่อง การก่อสร้างอาคารและสถานที่ตั้งของอาคารได้ แต่ข้อกำหนดท้องถิ่นเหล่านั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง ตัวอย่างข้างต้นชี้ให้เห็นว่า หาก อบท. ต้องการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้สอดคล้องกับต้นทุนในการกำจัดขยะมากขึ้น ก็จะถูกจำกัดโดยกฎกระทรวง แม้ว่าในปัจจุบัน อบท. ส่วนใหญ่ยังคงเก็บค่าธรรมเนียมต่ำกว่าอัตราสูงสุดในกฎกระทรวงก็ตาม

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ควรแก้ไขอย่างเร่งด่วนก็คือ อบท. ยังไม่มีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษในท้องถิ่นของตนอย่างแท้จริง แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะมีเจตนารมณ์ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้น โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่จัดเก็บสถิติและข้อมูลประจำวันเกี่ยวกับการทำงานของระบบบำบัดมลพิษของตน และจัดส่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้งเพื่อตรวจสอบและให้ความเห็นก่อนนำเสนอเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต่อไป แต่นับจนบัดนี้ ก็ยังไม่มีการตรากฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อให้ อบท. สามารถดำเนินการตามกฎหมายนี้ได้

ข้อเสนอแนะ

- (1) ควรแก้ไขกฎหมายเพื่อให้อิสระแก่ อบท. ในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เช่น แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติให้ อบท. มีหน้าที่เก็บ ขนและกำจัดขยะ รวมทั้งเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนได้ โดยให้ยกเลิกข้อจำกัดว่าอัตราค่าธรรมเนียมต้องไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การแก้ไขกฎหมายเช่นนี้จะเปิดช่องให้ อบท. ที่มีศักยภาพมีอิสระในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มากขึ้น
- (2) ควรเร่งออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในการเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายของแหล่งกำเนิดมลพิษตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เพื่อให้ อบท. สามารถตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง
- (3) ควรทบทวนภารกิจที่จะถ่ายโอนให้แก่ อบท. โดยพิจารณาจากความพร้อม และแรงจูงใจของ อบท. หากถ่ายโอนภารกิจที่ อบท. ไม่เห็นว่าน่าทำ (แม้ว่าอาจเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น) เช่น ภารกิจที่ อบท. ไม่ถือว่าเป็นผลงานในการให้บริการประชาชน หรือเกิดรายได้แก่ อบท. ก็พอจะคาดเดาได้ว่า อบท. จะไม่กระตือรือร้นในการปฏิบัติภารกิจนั้นให้ได้ดี นอกจากนี้ ควร

คำนึงถึงข้อเท็จจริงด้วยว่า การให้ อปท. มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการต่างๆ ที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้อนุญาตแต่เพียงฝ่ายเดียวไม่ว่าจะเป็นโรงงาน สถานบริการ หรือโรงแรม มีความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อ อปท. หรือไม่ เนื่องจากเมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้อนุญาต ประชาชนจะร้องเรียนและคาดหวังว่า อปท. มีหน้าที่ต้องแก้ไขปัญหานั้น

- (4) ควรจัดสรรงบประมาณให้ อปท. อย่างพอเพียงและสอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น เช่น อปท. มีหน้าที่ต้องบำรุงรักษาแหล่งน้ำ และโครงการชลประทานต่างๆ ที่ถูกถ่ายโอน หากไม่มีบุคลากรและงบประมาณในการจัดการอย่างเพียงพอ ผู้ที่ได้รับผลกระทบในที่สุดก็คือประชาชนในท้องถิ่น

- (5) ควรแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เพื่อให้ อปท. สามารถปฏิบัติการได้ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อปท. ในการบำรุงรักษา และควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ได้

บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ. 2540. **โครงการศึกษาข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุม และบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ.
- กอบกุล ราชะนาคร และคณะ. 2547. **โครงการศึกษาเพื่อยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตราย**, สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- กอบกุล ราชะนาคร. 2547. **กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย**. โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- กอบกุล ราชะนาคร. 2539. **อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ**. รายงานที่ดีอาร์ไอ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- โกวิทย์ พวงงาม. 2544. **การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. สำนักพิมพ์วิญญูชน. กรุงเทพฯ.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2543. **แนวทางการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยและข้อวิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติโรงงาน**. ใน “*ความรู้รักเศรษฐกิจไทย ปี 2543*” สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2544. **การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: การปฏิรูปการคลังท้องถิ่นหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540**. บทความเสนอต่อการประชุมวิชาการประจำปี 2544 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 4 พฤษภาคม 2544.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ, **แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย**, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรุงเทพฯ 2544 (2 เล่ม)
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2548. **โครงการติดตามประเมินผลการแปลงนโยบาย แผน และมาตรการไปสู่การปฏิบัติ** เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2548.
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2539. **อนุสัญญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ**. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2542. **รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540**. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2544. **รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2543**. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพฯ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2545. **การศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: การจัดทำแนวทางการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, **อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ : คิดในระดับโลก และทำในระดับประเทศ,** 2539.

โสภณ ชมชาญ. 2544. **การจัดการที่ดินและปัญหาความยากจน .** บทความนำเสนอสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2538. **ปัญหาการจัดการและความขัดแย้งเรื่องน้ำ : การสำรวจพรมแดนแห่งความรู้.** กรุงเทพฯ.

สิริกุล บรรพพงศ์ (บรรณาธิการ). **อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ : ความเป็นมาและความเป็นไป.** สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2539.

สุนีย์ มัลลิกามาลย์. **การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพฯ. นิติตรรณ. 2541.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. 2545. **กฎหมายสิ่งแวดล้อม.** สำนักพิมพ์วิญญูชน. กรุงเทพฯ.

อภิชาติ ชาวสอาด อัมมาร สยามวาลา และกอบกุล رایะนาคร. 2538. **ความหลากหลายทางพันธุ์พืช.** สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพฯ.

Epstein, Richard A. 2002. *Class Actions: The Need for a Hard Second Look*, **Civil Justice Report**, No. 4, March 2002. <http://www.manhattan-institute.org>

Mingsarn Kaosa-ard, "Natural Resources and Environment" in Peter Warr (ed.), **Thailand Beyond the Crisis**, RoutledgeCurson, New York, 2005.

Thailand Development Research Institute (TDRI). 1994. **Water Conflicts**, Natural Resource and Environment Program, TDRI. Bangkok.