

บทที่ 5

ข้อสรุป และข้อเสนอแนะ

ข้อสรุป

ปัญหาหมอกควันหรือ ปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ ถือได้ว่า เป็นปัญหาสังคม เพราะ จะมีส่วนกระทบกระเทือนต่อชีวิตความเป็นอยู่ ของคนในสังคม อันจะมีผลต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมด้วย ดังนั้น การเข้า ดำเนินการควบคุม และ แก้ไขปัญหาจึงต้องกระทำกันในระดับชาติ ซึ่งต้องอาศัย วิชาความรู้ วิทยาการ และบุคคลากร ในสาขาวิชาต่าง ๆ ร่วมกันในการดำเนินการนี้ กฎหมายจึงได้เข้ามามีบทบาทในการควบคุม แก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อมนี้ ด้วย เพราะกฎหมายจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ และมาตรการต่าง ๆ ที่เจ้าพนักงาน และผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายจักต้องไปปฏิบัติตาม ให้อิงตามนโยบายที่รัฐ ได้กำหนดไว้ ดังนั้น กฎหมายจึงมีความสำคัญไม่ด้อยไปกว่าสาขาวิชาอื่น ๆ เช่น วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ แพทย์ศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ ในการร่วมมือ เข้าป้องกัน และควบคุมปัญหาหมอกควันนี้

กฎหมายในระยะแรกนั้น มีลักษณะ เป็นการห้ามปรามและเป็นการลงโทษ ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายรักษาความสะอาด กฎหมายประเภทนี้มุ่งไปที่การลงโทษ ซึ่งเป็นการแก้ที่ปลายเหตุ เพราะ ไม่มีการกำหนดถึงมาตรการว่าผู้ฝ่าฝืนต้องกระทำ ประการใดต่อไป เพื่อให้ความสกปรกนั้นสิ้นไป ตลอดทั้งยังไม่มีมาตรการในการ ป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืนอีกในอนาคต กฎหมายประเภทนี้จึงเรียกกันว่า กฎหมายที่มี ส่วนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นักวิชาการทางกฎหมายทั้งหลายจึงคำนึงว่า เพียงกฎหมาย ที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนี้ ย่อมไม่เป็นการเพียงพอสำหรับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะสังคมได้มีความพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม และเทคโนโลยีมากขึ้นทุกที มาตรการทางกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่าที่เป็นอยู่แล้ว กฎหมาย

สภาวะแวดล้อมจึงปรากฏขึ้น ซึ่งได้พัฒนาจนมีขอบเขตที่กว้างขวางเพียงพอ โดยมีสาระสำคัญ 3 ส่วนด้วยกันคือ ต้องประกอบด้วยกฎหมายที่จัดตั้ง และให้อำนาจแก่องค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการควบคุม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องมีกฎหมายที่มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ เพื่อมิให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมตกต่ำไปกว่าเกณฑ์ที่จะเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินและประการสุดท้ายต้องประกอบด้วย กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนที่จะใช้กฎหมายนี้ เพื่อให้มีการบังคับได้ตามกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายสภาวะแวดล้อมทั้งหมดนี้ มีประสิทธิภาพ และเป็นการคุ้มครองผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นธรรมที่สุดด้วย หลักสาระสำคัญของกฎหมายสภาวะแวดล้อมทั้ง 3 ประเภทนี้ ก็ได้เป็นที่ยอมรับปฏิบัติกัน ดังจะเห็นได้จากกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่มีความเจริญทางด้านวิทยาการและอุตสาหกรรม ดังเช่น สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เป็นต้น

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น นับได้ว่า เป็นประเทศที่มีความสำเร็จมากในการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้ง ๆ ที่เป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม และเทคโนโลยีอย่างมาก ทั้งนี้เพราะรัฐบาลของสหรัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงได้มีการออกกฎหมายมาเป็นการล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดปัญหาร้ายแรง โดยมีนโยบายเพื่อการป้องกันปัญหามลภาวะ และมีการวางแผนการใช้ทรัพยากร และเรื่องอื่น ๆ ไว้อย่างรอบคอบ ซึ่งเป็นการมองถึงผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมว่าเป็นปัญหาของสังคมที่สามารถมีผลถึงทุกด้านของสังคม อันได้แก่ ชีวิตความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ สังคม และความเจริญของประเทศ ดังนั้นการพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา จึงกระทำกันด้วยความรอบคอบ วิเคราะห์ ตามหลักเทียบเคียงจากสาขาค่าง ๆ ผลที่ได้ออกมาจึงมักไม่คลาดเคลื่อนบกพร่อง

องค์กรที่ทำหน้าที่สำคัญ ในการควบคุมสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ The Council on Environmental Quality (CEQ) ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะที่ปรึกษา และวางนโยบายทางสิ่งแวดล้อมให้แก่ประธานาธิบดี อำนาจหน้าที่ของ CEQ นั้น ค่อนข้างจะถูกจำกัด เพราะเป็นเพียงแต่ผู้แนะนำให้ส่วนราชการ หรือ เอกชนปฏิบัติตามกฎหมายและแผนงาน ingsชาติอำนาจในการบังคับ ด้วยเหตุนี้ จึงมีเจ้าหน้าที่งานขึ้นอีกส่วนหนึ่งที่เรียกว่า The Environmental Protection Agency (EPA) เป็นผู้ติดตามประเมินผล และประสานงานกับรัฐบาลมลรัฐ และส่วนบริหารในเขตท้องถิ่น EPA จึงมีอำนาจที่กว้างขวางกว่า ซึ่งอำนาจหน้าที่หลักนั้น ได้แก่การพิจารณาทบทวน และทำความเข้าใจในรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement) ซึ่งผู้ดำเนินการโครงการทั้งหลาย อันอาจจะมีผลเสียหายร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องศึกษารายละเอียดมาเสนอ เพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาโครงการ และตัดสินใจในขั้นต่อไป การทำงานของ EPA นั้นจึงเชื่อมโยงสอดคล้องไปบรรดาเจ้าหน้าที่งานของรัฐทั้งหลาย (Agency) ที่เป็นผู้รับผิดชอบต่อโครงการต่าง ๆ เหล่านั้น นอกจากนี้สภา Congress ก็จะเป็นสถาบันที่จะให้ความสนับสนุนในเรื่องการออกกฎหมาย หรือ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ที่จะใช้ในการควบคุมรักษาสิ่งแวดล้อมนี้

ส่วนกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ในสหรัฐอเมริกา ก็ได้มีการจัดทำกฎหมายควบคุมสิ่งแวดล้อม เฉพาะเรื่องแยกไว้เป็นการแน่นอน ดังเช่น The Clean Air Act, The Water Pollution Act, The Noise Control Act, The Toxic Substances Control Act เป็นต้น ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน พร้อมแสดงถึงหลักการในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานนั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายที่ใช้ในการป้องกัน และควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงมีความละเอียดถี่ถ้วน เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา และนำไปใช้ปฏิบัติอย่างยิ่ง

สำหรับกฎหมายในส่วนที่ช่วยให้มีการบังคับได้ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา นั้น มีขอบเขตที่กว้างขวางมาก เพราะระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณี จึงไม่มีขีดจำกัดตามประมวลกฎหมาย ประกอบกับอัยการของอเมริกา เป็นคนที่รักษาสีทืออย่างมาก จึงทำให้มีการใช้สิทธิในทางศาลกันอย่างกว้างขวาง ทั้งที่ความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว และกรณีที่มีความเสียหายยังไม่เกิดขึ้น แต่ดำเนินการฟ้องร้องเพื่อป้องกันไว้ก่อน ซึ่งขอบเขตของการดำเนินคดีเพื่อป้องกันความเสียหายนี้ ได้ขยายไปถึงการให้ศาลวินิจฉัยการดำเนินงานของฝ่ายบริหารด้วย (Judicial Review) อันเป็นผลให้นโยบายการป้องกันความเสียหายนั้นไปได้อย่างดี

ส่วนการคุ้มครองผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้ยอมรับหลักสิทธิในสิ่งแวดล้อม อันเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนแล้ว การคุ้มครองผู้เสียหาย จึงมีขอบเขตที่กว้างขวางมาก โดยการกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบนั้น พิจารณากันไปตามหลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) โดยถือว่า ลักษณะการดำเนินกิจการที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อผู้อื่นได้โดยชัดแจ้งนั้น ย่อมทำให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบ แม้ผลเสียหายที่เกิดขึ้นจะไม่ใช่เกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือ ประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการก็ตาม

ส่วนกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น กว่าจะได้วิวัฒนาการมาจนถึงขั้นที่สามารถควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ดี เช่นนี้ ประเทศญี่ปุ่นได้ผ่านประสบการณ์ในปัญหา และความทุกข์ทรมาน ความเดือดร้อนของประชาชนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เพราะประเทศญี่ปุ่นได้เร่งการพัฒนาประเทศโดยไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมเลย จนกระทั่งได้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน เป็นจำนวนมากมหาศาลแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ให้ความสนใจที่จะแก้ไข

และควบคุมปัญหา ดังนั้น กฎหมายที่ออกมาในระยะแรกจึงมีนโยบาย เพื่อให้ความ
ช่วยเหลือ และแก้ไขสถานการณ์เลวร้ายเป็นการเฉพาะหน้าไป กว่าจะมีกฎหมาย
ที่มีนโยบายในการวางแผนการในอนาคต เพื่อป้องกันปัญหา ก็เข้าใน ค.ศ. 1967
ซึ่งเป็นระยะเวลาอันนับเกือบร้อยปี ในวิวัฒนาการของกฎหมายสภาวะแวดล้อม
ของญี่ปุ่น

กฎหมายสภาวะแวดล้อมของญี่ปุ่นนั้น แม้ว่าจะได้รับอิทธิพลจากกฎหมาย
ต่างประเทศในการร่างก็ตาม แต่กฎหมายเอง และการนำกฎหมายมาใช้บังคับ ก็
ยังเป็นไปในลักษณะที่เป็นลักษณะเฉพาะตัวของญี่ปุ่น ทั้งนี้ เนื่องมาจากระบบขุนนาง
และการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไว้สังกรากลืออยู่ในระบบการปกครองของญี่ปุ่น
ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการวางนโยบาย หรือการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ต้องกระทำ
จากส่วนกลาง แล้วบัญชาไปตามส่วนภูมิภาค ส่วนภูมิภาคนั้นไม่มีเสรีภาพในการดำเนิน
การได้เองต่างหากไปจากที่ส่วนกลางกำหนด จึงจะสามารถมองเห็นได้จากกฎหมาย
ในส่วนที่จัดตั้งองค์กร และให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่า The Councils
on Environmental Pollution Control นั้นก็ได้แบ่งเป็น 2 ระดับ คือส่วน
กลาง (Central Council) และส่วนภูมิภาค (Local Councils) ซึ่งย่อมเป็น
ธรรมดาที่คณะที่ปรึกษาส่วนกลางต้องมีอำนาจ และบทบาทมากกว่า เพราะทำหน้าที่
เป็นที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้แก่นายกรัฐมนตรี แต่ถึงกระนั้น หน้าที่ก็มีแต่ให้คำปรึกษา
และแนะนำ ไม่สามารถจะบังคับ หรือสั่งการและผูกมัดให้ใครปฏิบัติตามได้ ซึ่งในขณะ
ที่เจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อม (Environmental Agency) กลายเป็นผู้มีอำนาจใน
การประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอยู่ และ
สามารถติดตาม และประเมินผลการควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ เพราะ
เจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมนี้ ล้วนแล้วแต่ได้รับการอบรมและฝึกฝนมาเป็นอย่างดีแล้ว
ทั้งสิ้น ส่วนเจ้าพนักงานต่าง ๆ ของรัฐทั้งในส่วนกลาง และในส่วนภูมิภาค ต่างก็
มีความสำคัญในบทบาทที่ต่างกันออกไป เมื่อเจ้าพนักงานในส่วนกลางมีฐานะและ

ความสำคัญมากกว่า จึงเป็นผู้เริ่มกำหนดนโยบาย และประสานงานไปกับ Environment Agency และ The Central Council ในขณะที่เจ้าพนักงานในส่วนภูมิภาคต้องรอห้วงคำสั่งจากส่วนกลาง จึงไม่มีอำนาจอิสระตามกฎหมายที่จะใช้บังคับได้ จึงต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการที่ไม่เป็นทางการ เช่น การเจรจาทำข้อตกลงกันระหว่างเจ้าพนักงานกับเอกชน ซึ่งเป็นวิธีการที่นุ่มนวลกว่า อันตรงตามอรรถยาสัยของคณัฐปุ่นที่ไม่ชอบติดต่อกันอย่างเป็นทางการ

ในด้านกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นนั้น ก็ได้มีการจำแนกการควบคุมสิ่งแวดล้อมไว้เฉพาะเรื่อง โดยได้กำหนดมาตรฐานและมาตรการไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ โดยเฉพาะ เช่น The Air Pollution Control Law, The Water Pollution Control Law, The Waste Management Law, The Noise Regulations Law และ The Offensive Order Control Law เป็นต้น โดยกฎหมายเหล่านี้ต่างก็ได้กำหนดมาตรฐานแต่ละประเภทไว้ ซึ่งทำให้สะดวกแก่การพิจารณา และนำมาควบคุม เพราะสามารถทราบได้ถึงความมุ่งหมาย และปัจจัยที่ใช้ในการกำหนดมาตรฐานเหล่านั้นด้วย

ส่วนทางด้านกฎหมายที่ใช้ในการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและกฎหมายนั้น การใช้กฎหมายในส่วนนี้ของญี่ปุ่น นับว่ามีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของญี่ปุ่นผสมผสานไปกับแนวทฤษฎีทางด้านกฎหมายตะวันตก เพราะนโยบายการควบคุมและป้องกันปัญหามลภาวะนั้น กฎหมายญี่ปุ่นได้ยอมรับหลักการในการให้ความคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานได้ แม้ว่าการยอมรับจะมีขอบเขตไม่กว้างขวางเท่าของสหรัฐอเมริกา แต่ก็นับว่าได้เป็นความก้าวหน้าทางกฎหมายของซีกโลกตะวันออกมาก

สำหรับในด้านการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ผู้เดือดร้อนเสียหายนั้น การกำหนดความรับผิดชอบของบุคคล เป็นไปอย่างเคร่งครัดมาก โดยพิจารณาตามหลัก

การความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) ซึ่งใช้วิธีการพิสูจน์แบบระบาดวิทยา (Epidemiological Approach) กล่าวคือเพียงแต่พบว่าจากการประกอบกิจการของจำเลยนั้น เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว จำเลยก็ต้องรับผิดชอบแล้ว ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาอีกว่า ยังมีสาเหตุอื่นที่อาจทำให้เกิดผลเสียหายนั้นด้วยหรือไม่ และสาเหตุใดเป็นสาเหตุหลัก ทั้งนี้เพราะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น คือ ความเจ็บป่วยของประชาชนนั้น เป็นแรงผลักดันให้กฎหมายผู้ฟ้องต้องใช้วิธีการนี้ เพื่อคุ้มครองผู้เสียหาย นอกจากการดำเนินคดีในศาลแล้ว ผู้ฟ้องยังนิยมใช้การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอย่างไม่เป็นทางการนัก อันได้แก่ การประนีประนอม การไกล่เกลี่ย การพิจารณาแบบอนุญาโตตุลาการ ซึ่งเป็นวิธีการที่ให้ผลดีมากกว่าการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะเสียค่าใช้จ่ายน้อย ไม่เสียเวลาและเป็นการลดภาระงานของศาลลงได้มาก

เมื่อได้พิจารณาถึงกฎหมายของทั้งสองประเภนี้ เปรียบเทียบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของไทยแล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายไทยซึ่งดำเนินตามหลักการของสหรัฐอเมริกา นั้น กำลังอยู่ในขั้นเริ่มต้นและต้องพัฒนาอีก เพื่อให้เข้าตามรูปแบบที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศ และให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประกอบกับว่าประเทศไทยกำลังอยู่ระหว่างการพัฒนา จึงมีขีดจำกัดในด้านงบประมาณ เทคโนโลยี และวิทยาการ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การป้องกันและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมดำเนินไปได้ไม่รวดเร็วนัก

ทางด้านองค์กรและหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็ทำหน้าที่เป็นคณะที่ปรึกษาให้กับคณะรัฐมนตรี โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้ทำงานในรายละเอียดของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งก็เป็นแต่เพียงงานการแนะนำและประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในทางปฏิบัติจึงไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะบังคับ และติดตามได้ อันจะเห็นได้ว่า กฎหมายสภาวะแวดล้อมไทยในส่วนนี้ยังขาดการให้อำนาจที่แท้จริงในการ

ติดตาม และบังคับแก่เจ้าพนักงาน หรือไม่มีองค์กรที่จะทำหน้าที่นี้ได้ ดังเช่นใน
สหรัฐอเมริกาที่มี Environmental Protection Agency หรือในญี่ปุ่นที่มี
Environmental Agency มีอำนาจและทำหน้าที่ในส่วนนี้

ในกฎหมายที่มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ยังกระจัด
กระจายอยู่ในรูปของกฎหมายปลีกย่อย ต่าง ๆ แล้วแต่หน่วยราชการใดจะประกาศ
โดยยังไม่มีมาตรการกฎหมายขึ้นใช้ควบคุม เป็นการเฉพาะเรื่อง การกำหนดมาตรฐาน
นั้น จึงเป็นแต่เพียงแจ้งให้ทราบถึงเกณฑ์มาตรฐาน โดยไม่สามารถทราบหลักการ
กำหนดมาตรฐาน ตลอดจนมาตรการที่จะใช้ในการดำเนินการ เพื่อให้ได้คุณภาพสิ่ง
แวดล้อม เป็นไปตามมาตรฐานนั้น

นอกจากนี้การใช้กฎหมายในส่วนที่จะช่วยให้มีการบังคับได้ตามกฎหมาย
นั้น ก็ยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด และแคบมาก เพราะยังไม่มีกฎหมายใดให้การรับรอง
คุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อม และประเทศไทยก็ไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง
การติดตามและควบคุมการทำงานของเจ้าพนักงาน จึงเป็นไปได้ลำบาก เท่าที่ศาล
ได้เคยวางบรรทัดฐานไว้เท่านั้น ในนโยบายการดำเนินคดีเพื่อการควบคุม และป้อง
กันปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงยังไม่เกิดขึ้นในกฎหมายไทย

ส่วนในด้านการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้เสียหายนั้น เนื่องจากกฎหมาย
ไทยยังไม่ได้แยกหลักการของกฎหมายสภาวะแวดล้อมไว้ต่างหากจากการพิจารณาตาม
กฎหมายแห่งธรรมดา การเรียกร้องค่าเสียหายทั้งหลายจึงดำเนินไปตามลักษณะคดี
ละเมิด ซึ่งต้องถูกจำกัดขอบเขตลงอย่างไม่กว้างขวาง และไม่สามารถควบคุมไปถึง
ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกรณีสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษได้ทุกกรณี การคุ้มครองสิทธิของผู้
เสียหายจึงได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายที่น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมาย
ญี่ปุ่น

ด้วยเหตุนี้ การพิจารณารูปแบบของกฎหมายสภาวະแวลลอมของไทย จึงต้องมีการพัฒนาในรายละเอียดของกฎหมายในส่วนต่าง ๆ ดังที่จะได้กล่าวต่อไปในส่วนข้อ เสนอแนะนี้

ข้อ เสนอแนะ

รูปแบบกฎหมายสภาวະแวลลอมของประเทศไทย ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ก็มีสภาพ เป็นอยู่ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อสรุปก็คือ ยังมีความไม่สมบูรณ์ เพราะยังมีความบกพร่องและอุปสรรคณั้บการที่ทำให้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ในการพิจารณารูปแบบของกฎหมายสภาวະแวลลอมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยนั้น ตามข้อสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้มุ่งถึงกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญสามส่วนประกอบกัน ดังที่ได้พิจารณา เปรียบ เทียบกันมาแล้วในกฎหมายของประเทศต่าง ๆ และกฎหมายของประเทศไทยเอง ซึ่งทำให้เราสามารถมองเห็นประเด็นจุดบกพร่องต่าง ๆ ของกฎหมายไทยได้ เป็นอย่างดี กฎหมายสภาวະแวลลอมที่มีประสิทธิภาพและสามารถบังคับใช้ได้จริงนั้น จะต้องให้กฎหมายทั้งสามส่วนนี้มีความพร้อม และสามารถทำหน้าที่ได้โดยสอดคล้องต้องกัน เพื่อให้กฎหมายในแต่ละส่วนแสดงความมั่นคง และบทบาทที่ชัดเจนของตัวเอง แต่กฎหมายสภาวະแวลลอมของไทยที่เป็นอยู่นี้ แม้แต่กฎหมายในแต่ละส่วนเองก็ยังไม่สมบูรณ์อยู่ ซึ่งการใช้บังคับที่เป็นอยู่ก็ยังคงดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่น ด้วยเหตุนี้การพิจารณาถึงข้อ เสนอแนะในรูปแบบของกฎหมายสภาวະแวลลอมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยนี้ จึงจะขอพิจารณาคำ เสนอไปตามสาระสำคัญของกฎหมายแต่ละส่วน ดังที่ได้กระทำมาแล้วในการศึกษากฎหมายของแต่ละประเทศ

ส่วนที่ 1 : กฎหมายที่จัดตั้งองค์กร

ด้วยผลของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 นั้น ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น เมื่อได้พิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของทั้งตัวคณะกรรมการ และสำนักงานแล้ว เห็นได้ว่า อำนาจที่แท้จริงนั้น เป็นแต่เพียงคณะที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อม และทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมกับส่วนราชการอื่น ๆ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ที่ดำเนินโครงการ หรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม องค์กรหลักที่รับผิดชอบโดยตรงต่องานด้านการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็มีเพียง 2 องค์กรนี้ เท่านั้น ซึ่งอำนาจในการบังคับบัญชาหรือติดตามและกวดขันให้มีการดำเนินตามกฎหมายนั้นก็ไม่มี อำนาจหน้าที่ที่ทำอยู่คือ การให้คำแนะนำนั้น เมื่อหน่วยงานอื่นไม่ปฏิบัติตาม หรือฝ่าฝืน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็ไม่อาจจะบังคับได้ คำแนะนำ คำปรึกษา เหล่านี้จึงไม่มีผลผูกมัดใด ๆ คณะกรรมการก็มีอำนาจแต่เพียงไปเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี ถึงการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การบริหารงานด้านติดตามและควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายจึงไม่ประสบผลใด ๆ

เมื่อพิจารณารูปแบบกฎหมายในส่วนที่จัดตั้งองค์กร ของประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นแล้ว จะเห็นว่า ทั้งสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นนั้นมี Council เป็นคณะที่ปรึกษาสำหรับรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันก็มีเจ้าพนักงานที่จะมีอำนาจในการติดตาม ควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่น ๆ และเอกชนได้อย่างมีอำนาจ เจ้าพนักงานนี้ ในสหรัฐอเมริกาได้แก่ Environmental Protection Agency (EPA) และในญี่ปุ่น ได้แก่ Environment Agency (EA)

ซึ่งขอบเขตอำนาจของทั้ง EPA และ EA นั้น มีอย่างกว้างขวางในทางปฏิบัติ โดยผลของการสั่งการ หรือปฏิบัติการนั้นมีสภาพบังคับตามกฎหมาย และผูกพันแก่ผู้รับคำสั่งที่ต้องปฏิบัติตาม

สำหรับอำนาจของเจ้าพนักงานในการควบคุม และติดตามการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ หากจะให้มีการตั้ง เจ้าพนักงานขึ้นมาใหม่เพื่อรับผิดชอบทั้ง EPA หรือ EA ก็จะเป็นประโยชน์มาก เพราะจะได้มีอิสระในการทำงานอย่างเต็มที่ แต่ประเทศไทยก็มีขีดจำกัดในเรื่องของงบประมาณ และบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถทางด้านนี้ที่จะดำเนินการตั้งหน่วยงานใหม่ ดังนั้น เมื่อพิจารณาความเหมาะสมแล้ว เห็นได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเอง ก็ได้มีบุคลากรและมีความพร้อมทางเครื่องมืออยู่บ้างแล้ว ก็มีความสามารถที่จะดำเนินการควบคุม ติดตาม และสั่งการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ เพียงแต่ได้มีกฎหมายได้บัญญัติขึ้น เพื่อกำหนดอำนาจเหล่านี้ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้รับมอบอำนาจมาดำเนินการ อำนาจก็รวมถึงการฟ้องร้องดำเนินคดี แก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย และผู้ทำความเสียหายร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมด้วย การที่สามารถใช้สภาพบังคับตามกฎหมายโดยผ่านการพิจารณาของศาลนี้ จะทำให้ผู้คนทั้งหลายได้ให้ความสนใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นด้วย และผลที่จะได้รับก็จะทำให้หน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะทางด้านกฎหมาย ก็จะมีบทบาทมากกว่านี้ เพราะเท่าที่เป็นอยู่ทางด้านกฎหมายนั้น เป็นเพียงงานนิติการโดยรวมอยู่กับงานสารบรรณของสำนักงานเท่านั้น

นอกจากการเพิ่มอำนาจ และความสำคัญให้แก่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว มีข้อหนึ่งนำพิจารณาอีกประการหนึ่งว่า เนื่องจากระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้น เป็นการมุ่งให้อำนาจทั้งหลายรวมที่ศูนย์กลาง อันมีผลทำให้ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นนั้นไม่มีเสรีภาพในการดำเนินการใด ๆ ได้เอง

ต้องรอห็นโยบาย และคำสั่งจากส่วนกลางก่อนในการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม ก็เช่นกัน ที่องค์กร และเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่นั้น ล้วนแต่ทำงานแต่ในส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีหน่วยงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ไปประจำการใน เขตภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นเลย หรือแม้แต่การให้อำนาจทั่วไปไว้เป็นการถาวร แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตต่างจังหวัด ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาขึ้นกว่าเรื่องราวจะ ถึงส่วนกลางก็มักจะเป็นปัญหาใหญ่แล้ว เพราะขาดเจ้าพนักงานที่มีอำนาจดูแลควบคุมอยู่ ดังนั้นการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึง ควรให้กระจายสู่ส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการถาวร โดยอาจแบ่งความรับผิดชอบกัน เป็นเขตจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้การควบคุมและป้องกันปัญหามลภาวะนั้นครอบคลุมได้ กว้างขวาง และทั่วถึงยิ่งขึ้น

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปสำหรับกฎหมายในส่วนที่มีการจัดตั้งองค์กรผู้รับผิดชอบเพื่อบริหารงานการควบคุม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากจะมี องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแล้ว ยังต้องมีอำนาจในการบังคับและติดตามด้วย กฎหมายจึงจะเกิดความเหมาะสม ซึ่งในส่วนนี้จะต้องปรับปรุงกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นคือ

1. ให้อำนาจหน้าที่ในทางการบังคับการ ติดตาม และดำเนินคดีแก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย
2. ให้มีการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ ไปในเขตท้องที่ต่าง จังหวัด เพื่อขยายขอบเขตการทำงาน และความรับผิดชอบให้กว้างขวางและทั่ว ถึงยิ่งขึ้น

ส่วนที่ 2 : กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายในส่วนที่กำหนดมาตรฐานนี้นับว่า มีความสำคัญต่อกฎหมาย สภาวะแวดล้อมเป็นที่สุด เพราะ เป็นกฎหมายที่จะแสดงถึงระดับความเหมาะสมของ คุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่จะคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน และต้องเฝ้าต่อความ

เจริญทางเศรษฐกิจ และสังคมด้วย ซึ่งทำให้การวางหลักการ และกำหนดมาตรการต่าง ๆ นั้น เป็นไปด้วยความยากลำบาก

กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ก็มีอยู่หลายฉบับ อันเป็นการควบคุมมาตรฐานคุณภาพของน้ำ อากาศ เสียง และวัตถุมีพิษ ซึ่งนับว่าเป็นการกำหนดมาตรฐานหลักที่มีความจำเป็นต่อการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว แต่รูปแบบที่ปรากฏ ยังเป็นเพียงกฎหมายที่ปลีกย่อย และแยกกระจัดกระจายต่างหากจากกัน แม้นในเรื่องอากาศ หรือน้ำ ซึ่งควรจะมีการรวบรวมกันไว้ ก็ต่างแยกจากกันคนละที่คนละทาง ทั้งนี้ เพราะมาตรฐานที่ประกาศออกไปนั้น ประกาศไปจากหน่วยงานคนละแห่งกัน ด้วยเหตุนี้มาตรฐานที่กำหนดขึ้นจึงไม่มีการรวมหมวดหมู่ ไม่มีการกำหนดหลักการที่พิจารณามาตรฐาน และขาดมาตรการในการปฏิบัติตามมาตรฐานที่เหมาะสมและถูกต้อง

เมื่อได้มองพิจารณา เปรียบเทียบกับกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานของประเทศสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายในส่วนนี้ได้มีการรวบรวมขึ้นให้เป็นกฎหมายที่ควบคุมสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทไว้ เป็นการเฉพาะเรื่อง ดังเช่น การควบคุมเรื่องอากาศ ในสหรัฐอเมริกา ก็ได้มี Clean Air Act ขึ้นใช้บังคับ โดยเป็นกฎหมายที่วางนโยบายและมาตรการในการควบคุมคุณภาพของอากาศไว้ทั้งสิ้น โดยกำหนดมาตรฐานคุณภาพของอากาศไว้ทั้งมาตรฐานคุณภาพของอากาศทั่วไปในบรรยากาศและมาตรฐานที่ระบายออกจากแหล่งต่าง ๆ การกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องแบบนี้ จะส่งผลให้ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายสามารถเข้าใจและทราบถึงวิธีการปฏิบัติที่ถูกต้องได้ เพราะในกฎหมายได้กำหนดหลักการไว้อย่างชัดเจนแล้วในเรื่องเหล่านั้น ดังเช่น ในเรื่องขั้นตอนการกำหนดมาตรฐาน หลักการที่คำนึงในการพิจารณา มาตรการควบคุมและติดตามการปฏิบัติตามมาตรฐาน การทำแผนส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐาน การกำหนดระยะเวลาเป้าหมายของการปฏิบัติ ตลอดจนการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขมาตรฐาน

เมื่อกฎหมายในการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมของไทย ยังไม่ได้มีการจัดทำเป็นกฎหมาย เฉพาะ เรื่อง จึงควรจะได้มีการปรับปรุงแบบของกฎหมายในส่วนนี้ให้กว้างขวางกว่าที่เป็นอยู่ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เฉพาะ เจาะจงไว้อย่างชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติควบคุมและรักษาคุณภาพน้ำ พระราชบัญญัติควบคุมและรักษาคุณภาพอากาศ เป็นต้น โดยในเบื้องต้นเป็นการรวบรวมเอากฎหมายที่ได้มีการประกาศใช้ไปแล้วทั้งหลาย ซึ่งมีทั้งกฎหมายที่กำหนดมาตรฐาน และมาตรการปฏิบัตินั้น มารวบรวม เพื่อจัดแบ่งเป็นหมวดหมู่ใหม่ และทำการเพิ่มเติมในหลักการต่อไปนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ

1. นโยบายการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมประเภทนั้น โดยที่มีความมุ่งหมายประการใด และเพื่อเป็นการส่งเสริมผลประโยชน์ด้านใดของประเทศ
2. การวางแผนการควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมประเภทนั้นโดยกำหนดแผนเป็นระยะ ซึ่งจะอำนวยความสะดวกการควบคุมรักษาคุณภาพที่จะได้ดำเนินการไปทีละขั้นตามแผนที่กำหนดไว้
3. หลักการที่ใช้ในการพิจารณา กำหนด เกณฑ์มาตรฐาน และขั้นตอนในการกำหนดมาตรฐาน โดยเป็นการกำหนดถึงคุณสมบัติ และสาขาอาชีพของคณะผู้พิจารณา และหลักการต่าง ๆ เพื่อให้มาตรฐานที่ได้มานั้นสอดคล้องไปกับนโยบายที่ได้กำหนดไว้
4. มาตรการที่ใช้ในการควบคุมและติดตาม ตลอดทั้งอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่จะใช้ดำเนินการ เพื่อให้เกิดความแน่นอนแก่การปฏิบัติและเป็นหลักประกัน ที่ดีแก่ผู้ที่ถูกควบคุมอยู่ด้วย
5. มีการกำหนดระยะเวลาอันเป็นเป้าหมายของการดำเนินการควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้แผนการควบคุมที่วางไว้สามารถบรรลุผลได้จริง

ภายในระยะเวลารวดเร็วตามที่ได้กำหนดไว้ ระยะเวลาอันเป็นเป้าหมายนี้จะ เป็นตัวแรงที่ทำให้ผู้ประกอบการทั้งหลายพึงระวัง และทำให้เจ้าพนักงานต้องให้ความกระตือรือร้นในการทำงานด้วย

6. กำหนดแผนการส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐาน ซึ่งหากประสงค์ว่าการดำเนินการควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในกรณีใด เกิดมีอุปสรรคและปัญหาที่ยากแก่การติดตามควบคุมได้ ก็ให้มีการทำแผนการส่งเสริมการปฏิบัติโดยกำหนดเขตปฏิบัติและมาตรการต่าง ๆ เป็นกรณีพิเศษ

7. กำหนดหลักการและระยะเวลาของการทบทวนและพิจารณามาตรฐาน และมาตรการใหม่ เพื่อปรับปรุงให้มีความทันสมัย และมีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น

ดังนั้น เมื่อกฎหมายในส่วนที่กำหนดมาตรฐาน เพื่อใช้ควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้เข้ารูปเข้ารอยดังเช่นนี้แล้ว การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็จะสะดวกยิ่งขึ้น เพราะจะทำให้องค์กร และเจ้าพนักงานต่าง ๆ รวมทั้งผู้ประกอบการนั้น สามารถรู้ถึงสิทธิ อำนาจ และหน้าที่ของตนได้ชัดเจน และจะได้ปฏิบัติให้เป็นที่ยุติธรรมได้

ส่วนที่ 3 : กฎหมายที่ช่วยให้มีการบังคับได้ตามกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การใช้กฎหมายในส่วนนี้ มีลักษณะและหลักการเป็นเฉพาะของตัวของกฎหมายสิ่งแวดล้อม จะทำให้การควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยมาตรการทางกฎหมายนั้น สามารถจะบังคับให้เป็นความจริงขึ้นมาได้ และในขณะเดียวกัน ในหลักการของกฎหมายอีกส่วนหนึ่งก็จะทำการคุ้มครอง และเยียวยาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เดือดร้อน เสียหายจากภัยอันเกิดจากปัญหามลภาวะ ดังนั้น กฎหมายในส่วนที่ 3 นี้จึงเป็นแรงดันที่ส่งเสริมกฎหมายในส่วนแรกให้มีความ

เป็นเอกเทศต่างหากจากกฎหมายอื่น ๆ และทำให้กฎหมายที่เรียกว่า กฎหมายสถานะแวดล้อมนั้น มีความสำคัญ และมีบทบาทจริง ในทางนิติศาสตร์และสังคม

จากรูปแบบของกฎหมายในส่วนนี้เท่าที่ปรากฏขึ้นในประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อเจ้าพนักงานทั้งหลายที่รับผิดชอบต่อการควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง อันได้แก่ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น ไม่ได้มีอำนาจในการบังคับหรือสั่งการประการใด เพราะมีแต่อำนาจในการแนะนำ และให้ความเห็นเท่านั้น การควบคุมและการติดตามการปฏิบัติตามคำแนะนำ และตามมาตรฐานนั้น จึงไม่สามารถจะอาศัยวิธีการดำเนินคดีทางศาลได้ กรณีที่รัฐจะดำเนินการฟ้องร้องเอกชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น จึงยังไม่เกิดมีบรรทัดฐานขึ้น นอกจากนี้ประเทศไทยก็ยังไม่มียุทธศาสตร์วิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่จะให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง สามารถจะดำเนินคดีต่อเจ้าพนักงาน เพื่อเป็นการควบคุมการทำงานของเขา โดยให้ศาลเป็นผู้ทำการทบทวนและวินิจฉัยการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานของรัฐ เมื่อกฎหมายไทยยังไม่ได้มีการยอมรับหลักการวินิจฉัยการทำงานของฝ่ายบริหารโดยศาล (Judicial Review) อย่างเป็นทางการในรูปแบบของการตราเป็นกฎหมายขึ้น ขอบเขตการที่ประชาชนจะดำเนินคดีในลักษณะนี้จึงมีจำกัด และขณะเดียวกันศาลก็พยายามที่จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปให้ไกลมากนัก เพราะกฎหมายที่จะเป็นหลักประกันแก่ศาล และประชาชนนั้นยังไม่มีแน่ชัด เท่าที่ศาลได้พยายามขยายขอบเขตออกไปดังตัวอย่าง คดีบรรทัดฐานต่าง ๆ เหล่านี้ ก็นับว่าไปได้ไกลพอสมควรสำหรับประเทศไทย ซึ่งไม่ได้มีระบบการใช้กฎหมายแบบจารีตประเพณี ศาลจึงได้กำหนดขอบเขตอำนาจไว้คร่าว ๆ ว่าศาลจะสามารถเข้าวินิจฉัยได้ต่อเมื่อ การกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐนั้น เป็นไปโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ หรือ ใช้อำนาจเกินไปกว่าที่กฎหมายให้ไว้ หรือ ทำผิดกระบวนการขั้นตอนตามกฎหมาย หรือ เป็นการใช้ดุลยพินิจโดยปราศจากหลักฐานเหตุผลหรือ

โดยไม่สุจริต เท่านั้น ซึ่งขอบเขตนี้ในบางครั้งก็ยังไม่อาจจะครอบคลุมถึงความปลอดภัย
ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ทุกกรณีไป

ในส่วนกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียหายจากกรณีสิ่งแวดล้อม
เป็นพิษนั้น กฎหมายไทยก็ยังไม่ได้มีการกำหนดหลักการในเรื่องนี้ไว้เป็นการชัดเจนโดย
เฉพาะแต่ประการใด การเรียกร้องค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนต่าง ๆ กัน ก็
พิจารณากันไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด ซึ่งหลักการกำหนด
ความรับผิดของบุคคลผู้กระทำ ความเสียหายนั้นจำกัดอยู่เพียงความเสียหายที่เป็นผล
โดยตรงจากการกระทำของเขา เท่านั้น และการคำนวณค่าเสียหายก็จำกัดอยู่เฉพาะ
ความเสียหายอันเป็นผลที่ไม่ไกลเกินกว่าเหตุธรรมดาที่บุคคลทั่วไปสามารถคาดหมาย
ในหลักการกำหนดความรับผิดดังกล่าวนี้ สามารถคุ้มครองและให้ความยุติธรรมได้ดี
สำหรับกรณีละเมิดทั่วไป แต่สำหรับกรณีความเสียหายเนื่องมาจากปัญหามลภาวะนั้น
ยังไม่อาจจะครอบคลุมได้หมด และคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายได้ไม่ทั่วถึง เพราะความ
เสียหายจากมลภาวะนั้นบางครั้งไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าใครเป็นต้นเหตุแห่งความ
เสียหายนั้น นอกจากนี้ผลความเสียหายนั้น ยังมีไม่ใช่เป็นผลโดยตรงจากการดำเนินกิจ
การต่าง ๆ ด้วยการกระทำนั้นอาจเป็นเพียงสาเหตุหนึ่งในหลาย ๆ สาเหตุที่ก่อให้เกิด
เกิดความเสียหายนั้นได้ ฉะนั้น หากการเข้าลักษณะดังกล่าว ผู้กระทำก็พ้นจากความ
รับผิดตามกฎหมายลักษณะละเมิด ที่เราได้ใช้บังคับกับคดีในทุกวันนี้

ด้วยเหตุนี้ รูปแบบของกฎหมายในส่วนที่ช่วยให้มีการบังคับได้ตามกฎหมาย
ของประเทศไทยนี้ จึงควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ดังข้อเสนอแนะประการ
ต่อไปนี้

1. มีการตรากฎหมายสภาวะแวดล้อมในส่วนที่ว่าด้วยการดำเนินคดีสิ่ง
แวดล้อมเป็นการเฉพาะ เพราะเมื่อถือว่ากฎหมายสภาวะแวดล้อมนั้น เป็นกฎหมาย
มหาชนก็จำเป็นต้องมีกฎหมายในส่วนนี้เป็นกฎหมายพิเศษ โดยกำหนดหลักการของ

กฎหมายนี้ ให้เห็นเด่นชัดว่า มีหลักการที่แยกต่างหากไปจาก กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา กฎหมายสภาวะแวดล้อมนั้นมียุทธศาสตร์ในการป้องกันปัญหาตามสภาวะ เป็นหลักใหญ่ และมีนโยบายในการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และคุ้มครองผู้เสียหาย เป็นประการที่ตามมา ดังนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณา จึงมีวัตถุประสงค์มากกว่าการลงโทษผู้กระทำผิด แต่มุ่งหมายไปถึงการทำให้สิ่งแวดล้อมที่เสียไปนั้น กลับคืนมาสู่คุณภาพที่ดีอย่างเต็มด้วย ฉะนั้น การตรากฎหมายสภาวะแวดล้อมในส่วนนี้จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดหลักการและวิธีการพิจารณา ที่มีลักษณะเป็นเอกเทศตามแบบฉบับของกฎหมายมหาชน

2. การกำหนดหลักการตามกฎหมายมหาชน เพื่อให้มีการป้องกันและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น เจ้าพนักงานก็ต้องมีอำนาจจะดำเนินการบังคับและฟ้องร้องคดีได้ ในขณะที่ประชาชนก็สามารถจะติดตามและควบคุมประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าพนักงานได้ด้วยเช่นกัน เมื่อเจ้าพนักงานได้ทำหน้าที่บกพร่อง หรือรัฐเป็นผู้ทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมเสียเอง รัฐและหน่วยงานของรัฐก็สามารถจะตกเป็นจำเลยในคดีได้ นั้นย่อมหมายความว่ากฎหมายสภาวะแวดล้อมที่ตราขึ้นนี้ ต้องมีการกำหนดหลักการและวิธีการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับหลักการที่ให้ศาล เข้ามามีบทบาทในการทบทวน และวินิจฉัยการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานได้ แต่ศาลในที่นี้มีความหมายถึงศาลปกครอง ที่จะทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองโดยแท้ มิใช่ศาลยุติธรรมที่มาพิจารณาคดีปกครอง ดังเช่น ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีได้ปฏิบัติกันอยู่ ศาลปกครองที่จะพิจารณาคดีปกครองนั้นก็จะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานของรัฐ ว่าได้กระทำเกินอำนาจ (Ultra Vires) หรือมีการใช้ดุลยพินิจโดยปราศจากหลักการ และเหตุผล หรือ โดยไม่สุจริต โดยถือหลักการตามกฎหมายสภาวะแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้แล้วนี้ พิจารณาควบคุมกันไป หากเมื่อศาลปกครองได้มีบทบาทจริงจิ่งขึ้นแล้ว ก็เท่ากับเป็นการคุ้มครองและรับรองสิทธิของประชาชนที่ให้ประชาชนสามารถดำเนินการควบคุมการทำงานของรัฐได้ ซึ่งจะเป็นการดำเนินการฟ้องร้องคดีเต็มรูปแบบตามกฎหมายและจะมีความสมบูรณ์กว่ารูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังที่ได้ปรากฏอยู่ในขณะนี้

3. ในส่วนของกฎหมายที่จะให้การคุ้มครองแก่ผู้เสียหายจากปัญหามลภาวะ นั้น หลักเกณฑ์ในการกำหนดความรับผิดของผู้ต้องหว่ากระทำนั้น ควรจะมีขอบเขตที่ กว้างขวาง และรัดกุมกว่าหลักการกำหนดความรับผิดในกรณีละเมิดธรรมดา ความรับผิด นั้นควรจะต้องเกิดขึ้นทันที เมื่อผู้เสียหายสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าความเสียหายนั้นเกิด จากการกระทำ หรือการดำเนินกิจการของจำเลย แม้ว่าจำเลยนั้นจะไม่ได้ตั้งใจ หรือ ประมาทเลินเล่อต่อการกระทำนั้นก็ตาม นอกจากนี้ แม้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจาก การกระทำของจำเลย จะเป็นการกระทำหรือการดำเนินการที่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว เพราะการกระทำของจำเลยนั้นความรับผิดก็เกิดขึ้นทันที ซึ่งเป็นการใช้หลักความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) ตามแบบกฎหมายสภา- วะแวลลอมของสหรัฐอเมริกาเอง

4. ในด้านการกำหนดค่าเสียหาย และค่าสินไหมทดแทนนั้น เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสาเหตุของมลภาวะนั้น อาจมีลักษณะที่กว้างกว่าความเสียหายจาก การกระทำละเมิดธรรมดา เช่น ผู้เสียหายอาจได้รับความเจ็บป่วย พิการทุพพลภาพ ตลอดชีวิต ขาดการทํามาหาได้ บุตรหลานขาดการอุปการะ ผู้เสียหายได้เสียชีวิตไม่ว่า จะก่อนหรือหลังจากการดำเนินคดีก็ตาม การกำหนดถึงประเภทของค่าสินไหมทดแทนและ มาตรการในการพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนไว้ให้ชัดเจนแน่นอน ก็จะเป็นหลักประ- กันให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างมั่นคง ประเภทของค่าสินไหมทดแทนนั้นอาจจะได้แก่ค่ารักษา พยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะสำหรับการจ่ายเป็นระยะ เพราะเหตุที่กายหรือจิตใจพิการ ไม่สมบูรณ์ ค่าขาดไร้อุปการะสำหรับทายาทของผู้เสียหายที่เสียชีวิตโดยอาจจ่าย เป็นก้อน หรือจ่ายเป็นงวด ค่าปลงศพและประการอื่น ๆ เป็นต้น

5. ในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการอื่นนอกเหนือไปจากการดำเนินคดี ฟ้องร้องกันในศาลนั้น ก็น่าห็นสมควรนำมาใช้ได้ตามกฎหมายไทย ดังเช่นการประณี

ประνομ. หรือการพิจารณาแบบอนุญาโตตุลาการ ซึ่งตามกฎหมายไทย ก็ได้มีการยอมรับ และบังคับ ตามความตกลงอันนี้ให้ แต่ทั้งนี้เมื่อกรณีเป็นคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อให้หลักเกณฑ์ ในการตกลงและพิจารณา รวมทั้งกระบวนการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามลักษณะกฎหมาย มหาชน จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นพิเศษ ซึ่งอาจจะมีส่วนคล้ายคลึงกับกฎ หมายแห่ง โดยให้หน่วยงานของรัฐมีส่วนเข้าเกี่ยวข้องดำเนินการระงับข้อพิพาทนี้ได้ เมื่อได้มองถึงโครงสร้างการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แล้ว เห็นได้ว่าหน้าที่ที่ปัจจุบันได้กระทำอยู่ คือ การรับเรื่องราวร้องทุกข์ หน้าที่ประการ นี้หากได้ขยายขอบ เขตออกไป ถึงขั้นได้เป็นผู้เข้าทำการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมหรือ พิจารณาแบบอนุญาโตตุลาการให้ด้วยแล้ว อำนาจหน้าที่ของงานนิติการ ของสำนักงาน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็จะมีบทบาทที่สำคัญ และเด่นชัดมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการลดข้อพิพาทไปในทางสันติ ซึ่งทำให้คู่พิพาทได้รับความพอใจ และเป็น การลดภาระของศาลลงบ้าง แต่ทั้งนี้การดำเนินการไกล่เกลี่ยประนีประนอม หรือการ เป็นอนุญาโตตุลาการของ เจ้าหน้าที่งานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นั้น ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ได้กำหนดหลัก เกณฑ์ไว้เป็นพิเศษที่แน่นอนแล้ว

การดำเนินการปรับปรุงรูปแบบของกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย ตามที่ได้สรุปและ เสนอแนะนี้ มิใช่เป็นเรื่องความฝัน หรือไกลเกินความจริง การดำเนินการ สามารถจะทำได้ เพียงแต่อาศัยระยะเวลา งบประมาณ เทคโนโลยี และวิทยาการ ตลอดจนความพร้อมทางด้านบุคลากร ซึ่งเมื่อใดที่การปรับปรุงและพัฒนาทำได้ครบถ้วน สมบูรณ์แล้ว กฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย ก็สามารถใช้บังคับได้เต็มประ สิทธิภาพ อันเป็นไปตามวงจรความสัมพันธ์ของกฎหมายทั้งสามส่วนดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้