

## บทที่ 4

### การวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน

โบราณสถาน โบราณวัตถุ เป็นองค์ประกอบหนึ่งของสิ่งแวดล้อม ที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บกักน้ำ ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายรองรับเพื่อคุ้มครองป้องกันแก้ไข และลดผลกระทบปัญหาดังกล่าวอยู่แล้วคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่เนื่องจากโบราณสถาน และโบราณวัตถุที่มีลักษณะแตกต่างจากทรัพยากรอื่นโดยทั่วไป ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวมายังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะคุ้มครอง และลดความสูญเสียสิ่งแวดล้อมทางด้านโบราณคดี และแม้จะได้รับการคุ้มครอง และอนุรักษ์จากกฎหมายเฉพาะเรื่องอีกต่างหาก คือพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองโบราณสถาน และโบราณวัตถุ โดยเฉพาะอีกด้วย แต่มาตรการทางกฎหมายฉบับนี้ก็มิอาจคาดไม่ถึงครอบคลุมไปถึงกรณีผลกระทบจากการสร้างเขื่อนได้

ดังนั้นการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนนั้น จึงต้องวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการควบคุมการสร้างเขื่อน และมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการอนุรักษ์ด้วย ตลอดจนองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเขื่อนองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ เพื่อที่จะชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของมาตรการทางกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคตลอดจนข้อจำกัดต่าง ๆ หนึ่งโบราณสถาน โบราณวัตถุยังได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับดังที่ได้ยกมากล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 จะไม่นำมาวิเคราะห์ในบทนี้ จะนำเฉพาะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯ ( ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ) เพียงสองฉบับเท่านั้นมาวิเคราะห์

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ 2504 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535)

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.

2504 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นมาเพื่อการคุ้มครองป้องกันและการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมเฉพาะที่เป็นโบราณสถานและโบราณวัตถุ เพื่อให้รอดพ้นจากการถูกทำลายจากการกระทำของมนุษย์โดยตรงและโดยอ้อม และเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมสมัยใหม่<sup>1</sup> เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับประชาชน โดยที่รัฐมีบทบาท อำนาจ หน้าที่เหนือ ประชาชน และกำหนดให้ประชาชนกระทำหรืองดเว้นการกระทำ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนมีลักษณะเป็นผู้ปกครองกับผู้อยู่ภายใต้ปกครองทำให้เกิดช่องว่างที่จะประสานความร่วมมือกันที่จะคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ โดยที่อีกฝ่ายหนึ่งอาจมองว่าการทำกิจกรรมการอนุรักษ์นั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาล และคอยรับคำสั่งที่จะปฏิบัติตามเท่านั้นกฎหมายฉบับนี้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2477 และได้แก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาและอุปสรรค ข้อจำกัด เนื่องมาจากสภาพของมาตรการทางกฎหมาย เช่น มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในเนื้อหาของกฎหมายนี้ยังไม่สอดคล้องกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตย ไม่รับรองสิทธิให้ประชาชน ชุมชน และภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการอนุรักษ์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้โบราณสถาน และโบราณวัตถุ ถูกทำลายไปอย่างต่อเนื่อง

จากการศึกษาพบว่าหลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ การคุ้มครอง ป้องกัน และการสงวนรักษา โบราณสถาน และโบราณวัตถุ เพื่อให้รอดพ้นจากการถูกทำลาย โดยกำหนดมาตรการสำคัญไว้ 2 ประเภท คือ มาตรการป้องกันทั่วไป และมาตรการป้องกันเฉพาะเรื่อง

มาตรการป้องกันทั่วไป: มาตรการทางกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่เจาะจงบุคคลใดหรือกลุ่มใด หากมีการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อมาตรการที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็จะมีผลผิด และอาจต้องรับโทษตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดขอมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้าย โบราณสถาน หรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใด ๆ ภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่จะได้รับกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมศิลปากรหรือในประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติ มาตรการทางอาญาทั่วไปไว้ เช่น ห้ามมิให้ลักทรัพย์ที่เป็นพระพุทธรูป หรือวัตถุดังกล่าวในทางพุทธศาสนาอันเป็นที่เคารพบูชาของประชาชน หรือเก็บรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ เป็นต้น

<sup>1</sup>กองแผนงานกรมศิลปากร, เอกสารคู่มือถวายความรู้แด่พระสังฆาธิการในการดูแลรักษามรดกทางศิลปวัฒนธรรม. 2537, หน้า 68-69

<sup>2</sup>โปรดดูพระราชบัญญัติโบราณสถานฯฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 มาตรา 10

<sup>3</sup>โปรดดูประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 335 ทวิ

มาตรการป้องกันเฉพาะเรื่อง: มาตรการทางกฎหมายที่มีผลบังคับเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้นเช่น คำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง อนุญาตหรืออนุมัติให้บุคคลกระทำการหรือห้ามไม่ให้ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งก็จะมีผลเฉพาะบุคคล เช่น การขึ้นทะเบียนโบราณสถานหรือโบราณวัตถุ ก็จะมีผลบังคับเฉพาะเจ้าของหรือผู้ครอบครองเท่านั้นที่จะต้องปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายกำหนด

#### 4.1 มาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองโบราณสถานไม่ให้ถูกเคลื่อนย้าย

การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งในอันที่จะคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณสถานให้คงไว้ซึ่งคุณค่าในทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศิลปะ รวมสภาพทางกายภาพ ตลอดจนสภาพภูมิศาสตร์ที่อยู่ล้อมรอบโบราณสถานนั้น ดังปรากฏในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุฯ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 "เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและควบคุมโบราณสถาน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ให้อธิบดีมีอำนาจในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใด ๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควรได้.... "การขึ้นทะเบียนจึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะการควบคุม ดูแลรักษา ให้ความปลอดภัยสภาพทางกายภาพและคุณค่าของโบราณสถานในฐานะศิลปกรรม และเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ฯ และไม่เคลื่อนย้าย โบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน ซึ่งเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักสากล คือกฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิซ ( The Venice Charter (1964;1965) )ว่าด้วยการอนุรักษ์และการบูรณะอนุสรณ์สถาน (โบราณสถานและแหล่งที่ตั้ง) หมวดที่ 2 มาตรา 7 "อนุสรณ์สถานนั้นไม่สามารถแยกออกจากประวัติศาสตร์ ซึ่งอนุสรณ์สถานนั้นยังคงเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์อยู่ หรือไม่สามารถแยกออกจากสภาพแวดล้อมที่อนุสรณ์สถานนั้นตั้งอยู่ด้วย การเคลื่อนย้ายอนุสรณ์สถานไปไม่ว่าทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนจะอนุญาตให้ทำไม่ได้เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อการคุ้มครองป้องกันอนุสรณ์สถานนั้น ๆ หรือมีเหตุผลที่ต้องทำเพื่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งระดับชาติหรือนานาชาติ"<sup>4</sup> ดังนั้นการเคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนหนึ่งส่วนใดไม่ว่ากรณีใด ๆ ถือได้ว่าเป็นการทำลายคุณค่าและสภาพทางกายภาพของโบราณสถานนั้น ๆ อย่างไร

<sup>4</sup> "The Venice Charter ;1964-1965 :article 7. A monument is inseparable from the historic to which it bears witness and from the setting in which it occurs. the moving of all or part a monument cannot be allowed except where the safeguarding of that monument demands it on where it is justified by national or international interest of paramount importance."

ก็ตามในสภาพความเป็นจริงไม่อาจที่จะนำหลักการดังกล่าวมาบังคับใช้ได้ทุกสถานะการณ์ เพราะทุกสังคมต้องมีการพัฒนา โดยเฉพาะทางด้านปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน บางกรณีจึงต้องมีการเคลื่อนย้ายโบราณสถาน หรือโบราณวัตถุจากแหล่งเดิมไปไว้ที่อื่น เพื่อป้องกันไม่ให้ถูกทำลาย ดังนั้น จึงกำหนดข้อยกเว้นไว้คือ การจะเคลื่อนย้ายโบราณสถาน แหล่งโบราณคดี ต่อเมื่อเคลื่อนย้ายนั้นเพื่อประโยชน์อันสำคัญระดับชาติหรือระดับนานาชาติจึงจะอนุญาตให้ทำได้ ซึ่งเป็นหลักการที่ยึดประโยชน์สาธารณะจะต้องมาก่อน ซึ่งมาตรการในพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติมาตรการไว้สอดคล้องกับข้อยกเว้น ของหลักสากลที่กล่าวมา เช่นเดียวกัน ดังเช่น ในมาตรา 10 บัญญัติว่า “ ห้ามไม่ให้ผู้ใด..... เคลื่อนย้ายโบราณสถาน หรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน.....เว้นแต่จะทำตามคำสั่งของอธิบดี หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี.....” จากกฎหมายนี้จึงกำหนดให้ผู้ที่จะเคลื่อนย้ายโบราณสถาน หรือเปลี่ยนแปลงใด ๆ ไม่ว่าจะเป็โบราณสถานที่ได้ประกาศขึ้นทะเบียนไว้แล้ว หรือไม่ก็ตาม ต้องปฏิบัติตามที่อธิบดีกำหนด เช่น กรณีก่อสร้างเขื่อนซึ่งอาจทำให้โบราณสถานที่อยู่ในพื้นที่ของโครงการถูกทำลาย จำเป็นต้องหามาตรการป้องกันแก้ไข ซึ่งผู้ที่ต้องรับผิดชอบ คือ เจ้าของโครงการซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ต้องมีการเคลื่อนย้ายไปไว้ในที่ปลอดภัย โดยจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากร อย่างไรก็ตามก็อาจมีปัญหกรณีสถานโบราณสถาน แหล่งโบราณคดี ที่ยังจมอยู่ใต้ที่ยังไม่มีใคร พบเห็น และไม่อาจที่จะขึ้นทะเบียนไว้ได้ จึงยอมที่จะถูกทำลายได้โดยง่าย เช่น การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ในอดีต เป็นต้น และนอกจากนี้ เช่น กรณีการเคลื่อนย้ายอนุสรณ์สถานที่เมืองนูเบียของประเทศอียิปต์เพื่อให้รอดพ้นจากการถูกทำลายอันเนื่องมาจากการสร้างเขื่อน Aswan High Dam ด้วยวิธีการถอดชิ้นส่วนของโบราณสถานแต่ละชิ้นออกแล้วจึงนำไปประกอบ ชิ้นใหม่และนำไปตั้ง ณ.ที่แห่งใหม่ เป็นต้น โบราณสถานใดก็ตามที่ได้ประกาศขึ้นทะเบียนไว้แล้วย่อมเป็นการบ่งชี้ว่าโบราณสถานนั้น ๆ มีคุณค่า และความสำคัญเป็นพิเศษที่สมควรคุ้มครองและอนุรักษ์ไว้เป็นสมบัติ ของส่วนรวมต่อไป และเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนโบราณสถานทั้งหมดจะเก็บรักษาไว้เป็นเอกสารของทางราชการ บุคคลหรือผู้ที่สนใจก็สามารถที่ขอตรวจดู หรือคัดลอกสำเนาไปได้ และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือเป็นข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับโบราณสถานขึ้นทะเบียน มีบันทึกรายละเอียดต่าง ๆ<sup>5</sup> เช่น ประวัติเกี่ยวกับความเป็นมาของโบราณสถาน ที่ตั้งของโบราณสถาน คุณค่าและความสำคัญอื่นๆ เป็นต้น และสามารถที่จะนำไปใช้ประโยชน์และนำไปเป็นข้อมูลในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางด้านโบราณ

<sup>5</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนพิเศษ 3ง วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2539

สถานในพื้นทีของโครงการเขื่อนเพื่อหาแนวทางป้องกันแก้ไขและลดการสูญเสีย ที่จะมีขึ้นในอนาคตใน ส่วนนี้มีประเด็นที่ผู้เขียนมีข้อสังเกตคือ

(1) ปัญหามาตรการเกี่ยวกับการประเมินคุณค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่จะประกาศขึ้น ทะเบียนโบราณสถาน จะยึดถือภายในกรอบของกฎหมาย ตามนัยคำนิยามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 โดยจะประเมินคุณค่าด้านใดด้าน หนึ่ง เช่น คุณค่าทางด้านอายุ หรือคุณค่าทางการก่อสร้าง หรือคุณค่าทางด้านประวัติของโบราณสถาน เป็นต้น ตามความหมายของคำว่า"ประเมิน"ดังกล่าวก็น่าจะเป็นความหมายที่แคบเกินไปไม่สอดคล้อง กับสภาพสังคม เศรษฐกิจ ชุมชน และไม่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จึงอาจนำไปสู่ปัญหาการโต้แย้งหรือคัด ค้าน ตัวอย่างเช่น การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน อาคารขุนอำไพพาณิชย์ ตั้งอยู่ที่เลขที่ 1043-1047 ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ เจ้าของอาคารดังกล่าวไม่ยอมการประเมินของเจ้าหน้าที่ผู้ ปฏิบัติการตามกฎหมายจึงยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งคัดค้านการขึ้นทะเบียนตามคดีที่ 1296/2523 ว่า อาคารที่กรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนไว้่นั้นไม่มีคุณค่าทางด้านโบราณคดีหรือเกี่ยวกับประวัติ ศาสตร์แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามในที่สุดศาลฎีกาได้ยกคำร้องเจ้าของโบราณสถานดังกล่าวตามคำ พิพากษาที่ 4849/2538 ลงวันที่ 7 เมษายน 2538 และให้ขึ้นทะเบียนต่อไปหากจะเปรียบเทียบกับต่าง ประเทศ เช่น ในประเทศอิตาลี กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่าของทรัพย์สินที่จะประกาศขึ้นทะเบียน ไว้<sup>6</sup> ค่อนข้างหลากหลาย เช่น คุณค่าทางข้อมูลเอกสาร คุณค่าทางประวัติศาสตร์ ทางโบราณคดี ทาง ความงดงาม ทางทัศนียภาพของเมือง นิเวศวิทยา คุณค่าทางการใช้สอย คุณค่าด้านเศรษฐกิจคุณค่า ทางสังคม คุณค่าทางอารมณ์ หรือประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>7</sup> จะพิจารณาจากความสำคัญทางด้านประวัติ ศาสตร์ สถาปัตยกรรม โบราณคดี และวัฒนธรรมของชาวอเมริกา ซึ่งมีบุรณภาพของทำเลที่ตั้ง การ ออกแบบ การก่อสร้าง วัสดุ ความรู้สึก และความสัมพันธ์เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในอดีต เฉพาะ ตัวรูปแบบยุคสมัย หรือกรรมวิธีในการก่อสร้างเห็นเด่นชัด เป็นต้น

---

<sup>6</sup> วิชัย ตันกิตติยากร, ประวัติการการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม, ทฤษฎีและแนวปฏิบัติ การอนุรักษ์อนุสรณ์สถานและแหล่งโบราณคดี เอกสารกองโบราณคดี หมายเลข 1/2532 กุมภาพันธ์ 2533 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทวิญญพัฒน์ จำกัด) หน้า 68

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

(2) ปัญหามาตรการทางกฎหมายที่กำหนดบทบาทขององค์กรเกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลโบราณสถานและ โบราณวัตถุ ปัจจุบันกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยเดียวมีบทบาท อำนาจ หน้าที่ ดำเนินกิจกรรมการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และโบราณวัตถุ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองสิทธิให้ประชาชนองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการอนุรักษ์ด้วยซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติตามมาคือ การประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ดำเนินไปอย่างเชื่องช้า ไม่เป็นไปตามเป้าหมายและสอดคล้องกับกิจกรรมการพัฒนาประเทศและปัจจุบันกรมศิลปากรได้สำรวจจัดทำบัญชีโบราณสถานไว้เพื่อประกาศขึ้นทะเบียนจำนวน 3,513 แห่ง<sup>8</sup> คงต้องใช้เวลาอีกนานกว่าที่จะขึ้นทะเบียนไว้ได้ทั้งหมด และนอกจากนี้กรมศิลปากร มีข้อจำกัดอื่น ๆ อีกเช่น ขาดแคลนบุคลากรผู้ชำนาญการด้าน โบราณคดี ขาดงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ เป็นต้น ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย หากจะเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายได้รับรองสิทธิให้ประชาชน องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐหรือภาคเอกชนสามารถเสนอรายชื่อทรัพย์สินต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติได้อย่างกว้างขวางและมีองค์กรอิสระทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ ซึ่งนับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของชาติ หรือในประเทศออสเตรเลีย กฎหมายกำหนดให้มืองค์กรในรูปของคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินกิจกรรมการคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสริมบทบาทของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมในทางอ้อมได้ ส่วนประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายตามที่กล่าวมาจึงควรที่จะ กำหนดมาตรการให้สิทธิประชาชนองค์กรภาคเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการขึ้นทะเบียนโบราณสถานกับกรมศิลปากร เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของสังคม การปกครอง และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2540

#### 4.2 มาตรการคุ้มครองแหล่งโบราณคดีที่ฝังอยู่ใต้ดิน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่าการคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณวัตถุนั้นจะแตกต่างจากโบราณสถานเนื่องจากโบราณวัตถุเป็นทรัพย์สินที่มีขนาดเล็ก ซึ่งอาจถูกเคลื่อนย้ายไปยังที่ต่าง ๆ ได้

<sup>8</sup> ที่มา: บัญชีการสำรวจโบราณสถานที่ยังไม่ได้ประกาศขึ้นทะเบียนฯ ของสำนักโบราณคดี และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

โดยง่าย ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดมาตรการคุ้มครองและอนุรักษ์ไว้หลายรูปแบบ เช่น เก็บรักษาไว้ในพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองโดยห้ามมิให้ขุดค้นหาโบราณวัตถุ ขึ้นทะเบียนโบราณวัตถุ ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 14 บัญญัติว่า "เมื่ออธิบดีเห็นว่าโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุใดที่มีได้อยู่ในความครอบครองของกรมศิลปากร มีประโยชน์หรือมีคุณค่าในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี เป็นพิเศษ อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ นั้น..." ซึ่งหลักการการประกาศขึ้นทะเบียนนั้นคือ เพื่อไม่ต้องการให้เคลื่อนย้ายโบราณวัตถุไปจากที่อยู่เดิมไม่ว่าโบราณวัตถุนั้นจะอยู่บนดินหรือใต้ดินก็ตาม เช่นเดียวกับโบราณสถานซึ่งการเคลื่อนย้ายโบราณวัตถุจากที่อยู่เดิมโดยไม่มีกระบวนการหลักฐานเกี่ยวกับความเป็นมาของโบราณวัตถุนั้นไว้อย่างละเอียดนับว่าเป็นการทำลายคุณค่าของโบราณวัตถุชิ้นนั้น ในส่วนที่ฝังอยู่ใต้ดินประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 189 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2515 กำหนดมาตรการห้ามมิให้ขุดค้นหาโบราณวัตถุที่อยู่ใต้ดิน หรือ เคลื่อนย้ายจากที่อยู่เดิมไม่ว่ากรณีใด ๆ ดังปรากฏตามกฎหมายนี้ ข้อ 1 "ห้ามมิให้ผู้ใดขุดค้นหาโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามความหมายของพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในบริเวณท้องที่ตามบัญชีท้ายประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ หรือภายในบริเวณที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา..." และนอกจากนี้การขึ้นทะเบียนจะทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมา ที่เก็บรักษาคุณค่าของโบราณวัตถุชิ้นนั้น ผู้ที่สนใจสามารถที่ขอตรวจดูหรือคัดลอกสำเนาได้ และยิ่งไปกว่านั้นเอกสารข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับแหล่งโบราณวัตถุที่ได้ออกมาตราการประกาศเขตคุ้มครองตามประกาศคณะปฏิวัติไว้แล้วสามารถนำไปใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงและวางแผนป้องกัน การเคลื่อนย้ายส่วนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐได้อีก เช่น โครงการสร้างเขื่อน สามารถที่เคลื่อนย้ายโบราณวัตถุไปเก็บรักษาไว้เพื่อให้ปลอดภัย สะดวก รวดเร็ว จากมาตรการทางกฎหมายของไทยที่กล่าวมาจึงสอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับการอนุรักษ์ของไอคอมมอส (ICOMOS) ออสเตรเลีย ค.ศ. 1979 มาตรา 10<sup>9</sup> ซึ่งกำหนดไว้ว่าการเคลื่อนย้ายวัตถุที่อยู่ภายใน

---

<sup>9</sup> Australia ICOMOS:the Burra Charter Article 10 The removal of contents which from part of the cultural significance of the place is unacceptable unless it is the sole means of ensuring their security and preservation. Such contents must be returned should changed circumstances make this practicable.

สถานที่ที่มีความสำคัญ ทางวัฒนธรรม ไม่สามารถที่จะอนุญาตให้ทำได้ เว้นแต่จะมีความเชื่อมั่นว่าสามารถสงวนรักษาและคุ้มครองความปลอดภัยเอาไว้ได้ ซึ่งสถานที่เก็บรักษานั้นควรจะต้องปรับสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับโบราณวัตถุให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ต่อไป "

#### 4.3 มาตรการคุ้มครองสภาพภูมิทัศน์โบราณสถาน

นอกจากมาตรการกำหนดให้ขึ้นทะเบียนโบราณสถานไว้แล้ว ห้ามเคลื่อนย้าย ยังมีมาตรการทางกฎหมายอีกประการหนึ่งที่กำหนดให้ดำเนินการควบคู่กันไปกับการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน เพื่อที่จะคุ้มครองป้องกันไม่ให้เกิดการเข้าไปบุกรุกทำลายสภาพภูมิศาสตร์ที่อยู่ล้อมรอบโบราณสถาน หรือดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่อาจทำให้โบราณสถานชำรุดหักพังเสียหายทั้งในทางตรงและทางอ้อม ตลอดจนทำให้โบราณสถานนั้นหมดความสง่างามไป เช่น การปลูกสร้างอาคารใกล้ชิดกับตัวโบราณสถานหรือการขุดค้นใด ๆ ภายในบริเวณโบราณสถาน เป็นต้น ดังนั้นกฎหมายจึงให้อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจหน้าที่กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วได้ ตามที่เห็นสมควร ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 7 วรรคแรกซึ่งบัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้... " และให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดเขตพื้นที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้..."

จากมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวมาชี้ให้เห็นรัฐได้ให้ความสำคัญในอันที่จะคุ้มครองดูแลรักษาไม่เพียงแต่สภาพทางกายภาพและคุณค่าของโบราณสถานเท่านั้น แต่ยังให้การคุ้มครองสภาพแวดล้อมของโบราณสถานนั้นด้วยหรือสภาพภูมิทัศน์ ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับตัวโบราณสถานนั้น ๆ แม้การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองโบราณสถานจะมีความสำคัญก็ตามแต่ยังไม่มามีมาตรการทางกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองโบราณสถานไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจเป็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย และนอกจากนี้ยังอาจทำให้เจ้าของผู้ครอบครองโบราณสถานขาดความเชื่อมั่นต่อการใช้อุดลพินิจตามกฎหมายเกรงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจปิดเบือนหรือใช้อุดลพินิจตามอำเภอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่เป็นเอกชน และอยู่ในเขตเมืองที่เจริญและที่ดินมีราคาแพง จึงมักจะไม่ยินยอมให้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองโบราณสถาน และแม้ว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้เป็นเจ้าของโบราณสถานในทางลบ



ดินโดยตรง แต่ก็เป็นการรอนสิทธิของเจ้าของที่ดินที่จะใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นอย่างปกติสุขโดยต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลและเงื่อนไขตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนด<sup>10</sup> จึงทำให้มาตรการนี้ได้รับการตอบโต้ว่าจะพบว่าปัจจุบันกรมศิลปากรได้กำหนดเขตที่ดินเป็นเขตโบราณสถาน ไว้ได้ไม่ครบทุกแห่งที่ขึ้นทะเบียนไว้

#### 4.4 มาตรการทางปกครองกับการคุ้มครองแหล่งโบราณคดี

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 189 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2515<sup>11</sup> ข้อ 1" ห้ามมิให้ผู้ใดขุดค้นหาโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ..ภายในบริเวณท้องที่ตามบัญชีท้ายประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับนี้..." ท้องที่ตามบัญชีท้ายประกาศของคณะปฏิวัติที่กล่าวถึง ได้แก่ ตำบลบ้านเชียง ตำบลบ้านธาตุ ตำบลบ้านดุง ตำบลศรีสุทโธ ตำบลบ้านชัย และตำบลอ้อมกอ จังหวัดอุดรธานี และตำบลม่วงไข่ ตำบลเวียง ตำบลพัฒนา จังหวัดสกลนคร ซึ่งเป็นเขตที่กฎหมายกำหนดมาตรการห้ามมิให้ขุดค้นหาโบราณวัตถุและนอกพื้นที่ห้ามขุดค้นหาโบราณวัตถุที่กล่าวมาแล้วกฎหมายยังจึงบัญญัติ ให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถออกกฎเกณฑ์ หรือเรียกว่าออกมาตรการทางปกครอง กำหนดพื้นที่ห้ามขุดค้นหาโบราณวัตถุได้ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณวัตถุนั้น ไว้เมื่อได้มีการสำรวจ หรือค้นพบแหล่งโบราณคดี โบราณวัตถุในภายหลัง ดังปรากฏตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 189 (พ.ศ. 2515) ข้อ 1 "ห้ามมิให้ผู้ใดขุดค้นหาโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ ภายในบริเวณท้องที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา..."และนับตั้งแต่วันที่กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับได้มีการสำรวจพบพื้นที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี โบราณวัตถุ เพิ่มขึ้น ในท้องที่หลายจังหวัด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดพื้นที่คุ้มครองไว้แล้ว โดยประกาศกระทรวงฯ ห้ามขุดค้นหาโบราณวัตถุไว้แล้วหลายฉบับ<sup>12</sup> เช่น ประกาศกระทรวงฯ ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2527 เรื่อง

<sup>10</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 2050/2528 "...ที่ดินบริเวณใดที่ทางราชการขึ้นทะเบียนเป็นเขตโบราณสถานแล้ว ไม่มีผลทำให้ที่ดินบริเวณนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งหมด เพียงแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองถูกจำกัดสิทธิบางอย่างในที่ดินของตนตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. โบราณสถานฯ เท่านั้น"

<sup>11</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 115 (ฉบับพิเศษ) วันที่ 27 กรกฎาคม 2515

<sup>12</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 101 ตอนที่ 95 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2527

ห้ามขุดค้นหาโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุในท้องที่ 4 ตำบล 4 อำเภอ ของ จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นต้น อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ตามสภาพสังคมไทยในปัจจุบันกำลังพัฒนาในทุก ๆ ด้านทั้งในภาคเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม ต้องใช้พื้นที่ทำการดั่งนั้นแหล่งโบราณคดีที่ประกาศเขตคุ้มครองไว้แล้ว อาจถูกทำลายไปจะต้องมีการขุดค้นเคลื่อนย้าย โบราณวัตถุในพื้นที่ออกไปซึ่งผู้ที่จะอนุญาตให้ขุดค้น เคลื่อนย้าย โบราณวัตถุ ออกไปจากแหล่งที่อยู่เดิมได้ คือ อธิบดีกรมศิลปากร ซึ่งเห็นว่าคุณค่าของการออกมาตราการการปกครองนั้น มีความสำคัญมากที่อาจสามารถคุ้มครองรักษาแหล่งโบราณคดีเอาไว้ได้ ในเรื่องนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตดังนี้

(1) มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดท้องที่ห้ามขุดค้นหาโบราณวัตถุ ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ซึ่งเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ตามเขตอำนาจทางปกครองไม่มีขอบเขตที่แน่นอน จึงยากที่จะควบคุมดูแลป้องกันไม่ให้ผู้ใดเข้าไปบุกรุก ประกอบกิจกรรมต่าง ๆ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อแหล่งโบราณวัตถุ

(2) ไม่กำหนดมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความเหมาะสม เพื่อคุ้มครองพื้นที่ตามที่ได้ประกาศไว้แล้ว เช่น มาตรการกำหนดการใช้ที่ดิน การประกอบกิจกรรมบางประเภท เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อโบราณวัตถุในพื้นที่นั้น ๆ

(3) ไม่มีมาตรการ ให้มีการติดตาม ตรวจสอบ พื้นที่ตามที่ได้ประกาศห้ามขุดค้นหาโบราณวัตถุไว้แล้ว เพื่อที่จะได้ทราบว่ามีการเปลี่ยนแปลงของสภาพการใช้พื้นที่ดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งสามารถที่จะหาทางป้องกันแก้ไขได้ทัน

(4) ไม่มีมาตรการทางกฎหมายให้กำหนดกรอบเวลาให้เจ้าหน้าที่การสำรวจ ค้นหา แหล่งโบราณวัตถุ เพื่อกำหนดมาตรการห้ามขุดค้นหาแหล่งโบราณวัตถุ ซึ่งอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการออกประกาศกระทรวงฯคุ้มครองพื้นที่อันเป็นแหล่งโบราณวัตถุได้น้อยปัจจุบันรัฐมนตรีได้ประกาศเขตพื้นที่ห้ามขุดค้นหาโบราณวัตถุไว้ได้เพียง 7 ฉบับเท่านั้น และนับเป็นพื้นที่คุ้มครองเพียงส่วนน้อย

นอกจากพระราชบัญญัติโบราณสถานฯฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 189 (พ.ศ.2515) แล้วยังมีพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ.2535 ส่วนที่ 3 "เขตอนุรักษ์ และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม"ซึ่งให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายมาค้ำใช้เองในเรื่องเกี่ยวกับกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ดังปรากฏตามมาตรา 43 "ในกรณีปรากฏว่าพื้นที่ใด... ที่อาจถูกทำลายหรือได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่มี

คุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรค่าแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้น และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์... ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม"

นับตั้งแต่วันที่กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้ออกกฎกระทรวงเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมไว้แล้วคือในเขตพื้นที่จังหวัดภูเก็ตไว้เพียงแห่งเดียว ได้แก่ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2538) ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองไว้โดยตรงแต่กฎหมายแต่ให้อำนาจฝ่ายบริหาร คือรัฐมนตรีสามารถออกกฎหมายมาใช้บังคับได้เองภายใต้กฎหมายแม่บทเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเหมาะสม โดยการสร้างเครื่องมือขึ้นมาบังคับใช้เอง ในเรื่องนี้มีประเด็นที่ผู้เขียนมีข้อสังเกตดังนี้คือ

(1) สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมที่จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายฉบับนี้โดยอาศัยมาตรการทางปกครองนั้น เฉพาะแต่ที่มีคุณค่าและความสำคัญเป็นพิเศษที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าควรอนุรักษ์ไว้เท่านั้น เช่น ที่จังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นแหล่งศิลปกรรมที่เป็นย่านเมืองเก่า มีสถาปัตยกรรมดั้งเดิมของอาคารในย่านใจกลางเมืองมีวัฒนธรรมที่แตกต่างจากส่วนอื่น ๆ ของประเทศ และสถาปัตยกรรมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะที่จังหวัดภูเก็ตเพียงแห่งเดียว เป็นต้น ดังนั้นแหล่งโบราณสถาน และแหล่งโบราณวัตถุที่มีความสำคัญน้อยจึงอาจไม่ได้รับการคุ้มครอง และก็ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารด้วยซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์การประเมินค่าไว้อย่างชัดเจน

(2) สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมนั้นต้องอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่ยังไม่ได้ประกาศกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์ซึ่งหมายถึงหมายถึง เขตอุทยานแห่งชาติ เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว และรวมทั้งเขตคุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติที่กฎหมายกำหนด เช่น เขตพื้นที่คุ้มครองโบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 189 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2515 หรือเขตพื้นที่คุ้มครองโบราณสถาน ตามมาตรา 7 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. 2535 เป็นต้น มาตรการนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงมาตรการเสริมที่ไม่อาจนำกฎหมายเฉพาะเรื่องไปบังคับใช้ได้ เช่น กรณีจังหวัดภูเก็ต ไม่อาจนำกฎหมายโบราณสถานไปบังคับใช้เพื่อขึ้นทะเบียนโบราณสถานได้ เป็นต้น

(3) มาตรการที่ออกมาใช้บังคับจะต้องกำหนดมาตรการคุ้มครองตามความเหมาะสม เช่น การกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535 ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ สิทธิของประชาชน และชุมชน จึงอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ชุมชน ที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ที่จะประกาศเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เช่น กรณีจังหวัดภูเก็ต แม้ว่าออกประกาศกระทรวงฯ และประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาไว้แล้ว เมื่อ 5 พฤศจิกายน 2535 แต่ก็ไม่สามารถนำมาตราการตามกฎหมายดังกล่าวไปบังคับใช้ได้ เนื่องจากชุมชนในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต ไม่ให้ความร่วมมือและขอให้มีการแก้ไขบทวน จนในที่สุดได้มีการแก้ไขประกาศกระทรวงฯใหม่เป็นฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2538) เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมชาวภูเก็ตและสภาพพื้นที่

#### 4.5 บทบาทขององค์กรภาครัฐตามกฎหมายโบราณสถานและประกาศคณะปฏิวัติ

องค์กรที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐ มีทั้งองค์กรส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่บังคับใช้กฎหมาย ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. 2535 และตามประกาศคณะปฏิวัติ) ฉบับที่ 189 ซึ่งจะวิเคราะห์เฉพาะบทบาทของกรมศิลปากร

อธิบดีกรมศิลปากรเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการประจำสังกัดกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง

1) บทบาท ในฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยราชการกรมศิลปากร ปกครอง บังคับบัญชาข้าราชการในสังกัด และมีอำนาจหน้าที่ ควบคุม ดูแล รักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ แหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ตลอดจนดำเนินการบำรุงรักษาอนุรักษ์ฟื้นฟู ส่งเสริม สร้างสรรค์ เผยแพร่ ศึกษาค้นคว้า วิจัย และสืบทอดศิลปวัฒนธรรมด้านโบราณคดีตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการ กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2538

จากบทบาทตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการฯ พบว่า กรมศิลปากร มีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง เกี่ยวกับกิจกรรมด้านมรดกทางวัฒนธรรม ครอบคลุมในทุก ๆ เรื่อง เช่น การคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ จากการศึกษาบทบาทในทางสังคมวิทยา พบว่าการดำเนินกิจกรรมด้านการอนุรักษ์และคุ้มครองนั้น ในภาพรวมแล้วเห็นว่าได้ดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ให้มีความเจริญก้าวหน้ามาโดยลำดับตามสภาพขององค์กร แต่พบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรค

หลายประการ เช่น ปัญหาด้านเงินงบประมาณไม่เพียงพอ จะเห็นได้จากงบประมาณที่สนับสนุนด้านนโยบายเกี่ยวกับกิจกรรมการอนุรักษ์และคุ้มครองโบราณสถานและโบราณวัตถุในแต่ละปีนั้นมีจำนวนไม่มาก เมื่อพิจารณาถึงโบราณสถานและโบราณวัตถุที่ต้องจัดการดูแลรักษามีอยู่ในทุกภูมิภาคของประเทศ ปัญหา นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ นับว่ามีผลต่อบทบาทของกรมศิลปากรที่จะดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ โดยเฉพาะโบราณสถาน และโบราณวัตถุ เช่น รัฐบาลที่ผ่านมาในอดีตมักจะทำให้ความสำคัญเรื่องการอนุรักษ์โบราณสถาน และโบราณวัตถุ ค่อนข้างน้อย ดังปรากฏ จากแนวนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัย จะไม่มีเรื่องการอนุรักษ์และคุ้มครองโบราณสถาน และโบราณวัตถุอยู่ในแนวนโยบายของรัฐบาล และต่อมาในช่วงประมาณหนึ่งทศวรรษนับจากปัจจุบันที่รัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญเรื่องการอนุรักษ์และคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมมากขึ้นโดยกำหนดไว้ในแนวนโยบายของรัฐบาลอย่างชัดเจน<sup>13</sup> เช่น รัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หรือรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย เป็นต้น

2) บทบาทในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ให้อธิบดีกรมศิลปากรปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมายให้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน รวมทั้งการยกเลิกเพิกถอนหรือการแก้ไขเพิ่มเติมการดำเนินการดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่อธิบดีกรมศิลปากรแต่เพียงผู้เดียวที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการทางกฎหมายซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย กฎหมายการขึ้นทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมรดกทางวัฒนธรรม (Australian Heritage Commission) หรือในประเทศสหรัฐอเมริกา ขึ้นทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นแหล่งประวัติศาสตร์หรือแหล่งโบราณคดีจะดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทยภายใต้กฎหมาย The National Historic Preservation Act 1966 โดยผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการสงวนรักษาทางประวัติศาสตร์ซึ่งจะมีอยู่ในแต่ละรัฐ ในส่วนนี้ประเด็นที่ผู้เขียนมีข้อสังเกตคือ

---

<sup>13</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ต่อรัฐสภาวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 หน้า 33-34 และคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ต่อรัฐสภาวันที่ 11 ธันวาคม 2539 หน้า 20-21.

1) บทบาทของกรมศิลปากร ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์เพียงผู้เดียว น่าจะไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการเมือง การปกครอง ซึ่งปัจจุบันประชาชนมีความตื่นตัวในเรื่องของสิ่งแวดล้อม ควรที่จะกระจายบทบาทเรื่องนี้ให้องค์กรท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ด้วย

2) สมควรลดบทบาทขององค์กรภาครัฐส่วนกลางลงเพื่อกระจายให้องค์กรส่วนท้องถิ่นร่วมชุมชน ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดูแลรักษา คุ้มครอง และการอนุรักษ์ มากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในเรื่องของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายหลักที่ตราขึ้นมาเพื่อที่รัฐจะได้นำไปใช้เป็นกลไกในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งหมดโดยมีหลักการสำคัญของกฎหมาย ดังนี้<sup>14</sup> "

- ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง
- กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ
- กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน

<sup>14</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 37 วันที่ 4 เมษายน 2535

- กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม" กฎหมายฉบับนี้นับว่าเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน เช่น ด้านบริหารการจัดการสิ่งแวดล้อม การป้องกันรักษาการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมให้มีส่วนร่วมดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และจัดระบบองค์กรเข้ามาดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และนอกจากนี้จัดอยู่ในประเภทกฎหมายมหาชน ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายจะกำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือประชาชน คับให้ประชาชนองค์กรภาคีรัฐ ภาคเอกชนปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งเป็นการควบคุมหน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการหรือกิจการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น อันเป็นการรักษาประโยชน์ของสาธารณะ เช่น การกำหนดให้องค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ที่เป็นเจ้าของโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และผ่านกระบวนการ

การตามกฎหมาย ก่อนหรือได้รับอนุมัติจากรัฐจึงจะลงมือดำเนินโครงการได้ มีองค์กรภาครัฐทำหน้าที่ ตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล เพื่อให้เจ้าของโครงการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการทางกฎหมายและมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงาน EIA เป็นต้น ซึ่งเป็นการนำเอาระบบอนุญาต มาใช้เพื่อควบคุม ป้องกัน และแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในเรื่องของการจัดทำ EIA ตั้งแต่มาตรา 46 ถึงมาตรา 50 ซึ่งเป็นมาตรการกำหนดให้เจ้าของโครงการหรือกิจการ ที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการหรือกิจการก่อสร้างเขื่อน ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งต้องจัดทำรายงาน EIA เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในหัวข้อนี้จะได้แยกศึกษาวิเคราะห์ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขนาดโครงการของเขื่อน มาตรการทางกฎหมาย มาตรการการจัดทำรายงาน EIA องค์กรพิจารณารายงาน EIA การมีส่วนร่วมของประชาชน และสภาพบังคับของกฎหมายเพื่อที่จะชี้ให้เห็นปัญหาและอุปสรรคและข้อจำกัดต่าง ๆ และนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

#### 4.6 ขนาดของเขื่อนที่ต้องจัดทำ EIA

มาตรการไว้โดยตรงแต่ให้อำนาจฝ่ายบริหาร(รัฐมนตรี)ร่วมกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้ที่มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองกำหนดขนาดโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำ EIA มาบังคับใช้ได้เองภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นหลักการบริหารราชการ

แผ่นดินของรัฐสมัยใหม่ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถนำกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นไปบังคับใช้ได้ทันกับเหตุการณ์และบรรลุเป้าหมายภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทนั้น ๆ ซึ่งการออกกฎหมายลำดับรองสามารถกระทำได้ง่ายกว่า ปัจจุบันรัฐมนตรีได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมกำหนดประเภท และขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศกระทรวงฯ ฉบับแรก ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ 11 ประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งประกาศกระทรวงฯ ฉบับนี้ กำหนดขนาดโครงการหรือกิจการ เชื้อนเก็บกักน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ หรือชลประทาน ที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำตั้งแต่ 100 ล้านลูกบาศก์เมตร ขึ้นไป หรือมีพื้นที่เก็บกักน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตร (9,375 ไร่) ขึ้นไป หรือมีพื้นที่การชลประทาน ตั้งแต่ 8 หมื่นไร่ ขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวมา ขนาดโครงการหรือกิจการ เชื้อนเก็บกักน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทานที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามประกาศกระทรวงฯ นั้นต้องมีขนาดปริมาตรเก็บกักน้ำ ตั้งแต่ 100 ล้านลูกบาศก์เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่เก็บกักน้ำ ตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป ส่วนของโครงการเชื้อนที่มีขนาด และมีปริมาตรเก็บกักน้ำต่ำกว่าที่ประกาศกระทรวงฯ เจ้าของโครงการหรือกิจการ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนก็ไม่ต้องจัดทำรายงาน EIA และเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด ทำให้มาตรการทางกฎหมายนี้ไม่มีสภาพบังคับในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง คือ อาจทำให้เจ้าของโครงการหรือกิจการหลีกเลี่ยงมาตรการทางกฎหมายโดยลดขนาดโครงการให้เล็กลงเพื่อไม่ต้องจัดทำรายงาน EIA ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก เช่นหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจบางแห่ง เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ของโครงการโดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งโบราณคดี โบราณสถานและโบราณวัตถุ โดยที่ยังไม่มีมาตรการอื่นใดออกมารองรับ อย่างไรก็ตามปัจจุบันได้ดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2537 ขนาดของโครงการหรือกิจการ ที่มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือจัดทำรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (เบื้องต้น) เสนอสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือจัดทำรายงานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม เสนอกรมป่าไม้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วแต่กรณี เพื่อนำเสนอประกอบการพิจารณาตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก่อนที่จะอนุญาตให้โครงการหรือกิจการนั้น ๆ ซึ่ง กำหนดไว้ มีดังนี้

ก) โครงการเชื้อนเก็บกักน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ เกินกว่า 200 ล้านบาท ต้องจัดทำรายงาน EIA เสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบ



ข) โครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กประเภทเขื่อนเก็บกักน้ำ มีวงเงินค่าก่อสร้างเกิน 200 ล้านบาท(ไม่รวมค่าก่อสร้างโรงไฟฟ้า) ต้องจัดทำ EIA เสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา ให้ความเห็นชอบ

ค) โครงการเขื่อนเก็บกักน้ำ ที่มีวงเงินค่าก่อสร้างเกินกว่า 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 200 ล้านบาท หรือระยะการก่อสร้างไม่เกิน 1 ปี ต้องจัดทำ EIA เบื้องต้น ตามแนวทางที่กำหนดนำเสนอสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม พิจารณาให้ความเห็นชอบ

จากมติคณะรัฐมนตรีที่กล่าวมาขนาดของเขื่อนที่กำหนดให้จัดทำ EIA มีขนาดและปริมาณต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด นับได้ว่าเป็นมาตรการทางบริหารที่มีความสำคัญอย่างประการหนึ่ง ที่ฝ่ายบริหารออกมาเพื่อเสริมมาตรการทางกฎหมาย ในส่วนที่กฎหมายครอบคลุมไม่ถึงซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากโครงการก่อสร้างเขื่อนขนาดต่าง ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งแวดล้อมด้านโบราณคดีที่จะถูกทำลายโดยการสร้างเขื่อนนั้นรัฐได้ให้ความสำคัญที่จะคุ้มครองและอนุรักษ์มานานแล้ว เช่น ในอดีตช่วงปี พ.ศ.2502 รัฐบาลได้อนุมัติให้สร้างเขื่อนภูมิพล ซึ่งเป็นเขื่อนขนาดใหญ่กั้นลำน้ำปิง ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดตากและมีขนาดความสูงของสันเขื่อน 120 เมตร ซึ่งจะทำให้สิ่งแวดล้อมชนิดต่างๆในรัศมีของอ่างเก็บน้ำถูกทำลายไปหรือจมอยู่ใต้น้ำโดยเฉพาะแหล่งโบราณคดี โบราณสถาน และโบราณวัตถุ ที่มีอยู่จำนวนมากในบริเวณของพื้นที่โครงการ รัฐบาลในสมัยนั้นได้ให้ความสำคัญที่อนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมต้นมีค่าเหล่านั้นไว้ จึงใช้มาตรการทางบริหารตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ให้ทำหน้าที่สำรวจสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภท เช่น สภาพความเป็นอยู่ของสัตว์ และพืช สิ่งแวดล้อมทางด้านโบราณคดี โดยเฉพาะคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สำรวจขุดค้นโบราณสถาน และโบราณวัตถุ ที่จะถูกน้ำท่วมขึ้นมาเก็บรักษาไว้ นั้นประกอบด้วยกรมศิลปากรเป็นกรรมการอยู่ด้วย ได้ดำเนินการสำรวจและขุดค้น เริ่มขุดค้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2502-2504 โบราณสถานที่ได้สำรวจและขุดค้น เช่น วัดเจดีย์สูง วัดศรีโฆง วัดดอกเงิน เขตตำบลบ้านหลวง อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ที่ขุดค้นขึ้นมาได้รวมทั้งสิ้น 594 ชิ้น<sup>15</sup> จากข้อเท็จจริงที่ยกมาสะท้อนให้เห็นว่าแนวความคิดของรัฐบาลที่จะป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

<sup>15</sup>กรมศิลปากร, สมบัติศิลปบริเวณเขื่อนภูมิพล พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสดสุข กาญจนาคม 12 กันยายน 2515 หน้า 3-16.

ล้อมศิลปกรรม(โบราณสถาน โบราณวัตถุ แหล่งโบราณคดี )ที่จะได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนนั้น มีมานาน ก่อนที่ประเทศไทยประกาศใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรก อย่างไรก็ตามมีข้อที่นำสังเกตคือ การจัดการโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ที่ได้จากการสำรวจขุดค้นบริเวณพื้นที่โครงการดูเหมือนว่าการจัดการโบราณวัตถุที่กู้ขึ้นมาจากพื้นที่โครงการนั้นไม่มีความชัดเจนและเห็นว่ายังขาดการจัดการที่ดีและถูกต้องตามหลักการอนุรักษ์สากล ดังจะเห็นได้จากการนำโบราณวัตถุไปเก็บรักษาไว้ที่สถานีตำรวจเพื่อการเคลื่อนย้ายต่อไป<sup>16</sup> ในส่วนของมติคณะรัฐมนตรีที่กล่าวมาประเด็นที่ผู้เขียนมีข้อสังเกตคือ

1) มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 13 กันยายน 2537 กำหนดขนาดโครงการหรือกิจการ เขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทาน ที่ต้องจัดทำ EIA หรือ EIA เบื้องต้น หรือจัดทำรายงานข้อมูลสิ่งแวดล้อม ใวันนี้ปัจจุบันยังไม่ได้นำไปบังคับใช้อย่างจริงจังจึงเป็นเพียงนโยบายของรัฐบาล เท่านั้นและอีกประการหนึ่งมติคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นเพียงคำสั่ง หรือข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ ที่ฝ่ายบริหารออกมาเพื่อใช้บังคับในทางบริหารราชการแผ่นดิน ไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย มาตรการนี้ไม่มีความมั่นคงแน่นอนอาจยกเลิกเมื่อใดก็ได้

2) มติคณะรัฐมนตรีแม้ว่าจะมีสภาพบังคับเสมือนเป็นกฎหมายแต่มีข้อจำกัดไม่สามารถใช้บังคับได้ทั่วไปเหมือนกฎหมาย สามารถใช้บังคับได้เฉพาะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วยตนเองเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองมักจะไม่ค่อยปฏิบัติตามมาตรการนี้อย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2518 หน่วยราชการต่างๆที่ก่อสร้างหรือปลูกอาคารใกล้ชิดกับโบราณสถาน จำนวนมากโดยไม่แจ้งหรือประสานงานกับกรมศิลปากร ก่อนล่วงหน้า เป็นต้น

3) มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารซึ่งสามารถที่จะสร้างขึ้นมามีใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินได้ง่ายและทันกับสถานการณ์ซึ่งการออกกฎหมายโดยนิติบัญญัติไม่สามารถทำได้เพราะมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทเรื่องนั้น ๆ ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายได้

#### 4.7 มาตรการเกี่ยวกับการศึกษาความเหมาะสมของเขื่อน

เขื่อนเป็นโครงการหรือกิจการที่รัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น กิจการจัดการและพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นต้น ซึ่งกิจการที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ ต้องใช้เงินลงทุนสูง ซึ่งเอกชนทำไม่ได้หรือไม่ทำ ซึ่งบางโครงการบางประเภท อาจ

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 15.

ไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ แต่รัฐมีความจำเป็นต้องจัดทำไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยรัฐต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ และยิ่งไปกว่านั้น โครงการหรือกิจการที่กล่าวมานอกจากต้องลงทุนสูงแล้ว บางประเภทมักจะมีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในระยะยาว ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติค่อนข้างรุนแรงอีกด้วย จึงต้องมีมาตรการรองรับความเสี่ยงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งหลายก่อนที่จะดำเนินโครงการ เช่น ต้องศึกษาผลกระทบในทุก ๆ ด้าน ความมั่นคงแข็งแรงทางด้านวิศวกรรม (ด้านเทคนิค) ทางด้านธรณีวิทยา เศรษฐศาสตร์ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ และเพื่อที่จะนำไปเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในดำเนินโครงการ และสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูล เพื่อวางแผนงานและกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไข และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นจากโครงการ และหากพิจารณาเห็นว่าไม่มีความเหมาะสมก็จะยุติโครงการ ดังปรากฏ

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 47 บัญญัติว่า "ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 เป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามระเบียบปฏิบัติทางราชการให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ..." จากกฎหมายที่กล่าวมาจึงเห็นว่าการศึกษาความเหมาะสมของโครงการจะศึกษาเฉพาะโครงการหรือกิจการ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

ปัจจุบันแนวทางและรูปแบบของการศึกษาด้านความเหมาะสมของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ในปัจจุบันมีความชัดเจนยิ่งขึ้น การศึกษาผลกระทบได้ขยายขอบเขตออกไปค่อนข้างกว้างขวางครอบคลุมในประเด็นปัญหาเกือบทุกเรื่องไม่จำกัดเพียงด้านวิศวกรรม ด้านธรณีวิทยา และด้านเศรษฐศาสตร์ ดังเช่นในอดีต และที่สำคัญคือการศึกษาด้านโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการ การให้สิทธิประชาชนได้มีส่วนร่วมในรูปแบบที่เหมาะสม เช่น แจกข้อมูลหรือข่าวสารเกี่ยวกับโครงการตั้งแต่เริ่มโครงการ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงความเป็นมาของโครงการ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เปิดเผยข้อมูลให้ทราบและเปิดโอกาสให้ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการได้แสดงความคิดเห็น ชักถาม การจัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการ เพื่อให้ทราบความคิดที่หลากหลาย ซึ่งประเด็นการศึกษาที่กล่าวมาทั้งหมดจึงนำไปเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการจัดทำรายงาน EIA ของโครงการ เขื่อนที่จะสร้างขึ้นในอนาคตต่อไป

#### 4.8 มาตรการกำหนดการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเขื่อน

โครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการหรือเจ้าของโครงการทั้งภาครัฐ และเอกชน จะต้องทำรายงานการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจอนุญาต หรืออนุมัติโครงการใช้ประกอบภาพพิจารณาตัดสินใจให้ความเห็นชอบ ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 46- 47 การจัดทำรายงาน EIA โครงการเขื่อนเก็บกักน้ำ ที่รัฐเป็นเจ้าของโครงการ เพื่อที่จะนำไปใช้เป็นกลไกป้องกันแก้ไขและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

##### 4.8.1 รูปแบบและแนวทางการจัดทำรายงาน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 46 วรรค 2 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วางระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงาน EIA ของโครงการหรือกิจการ แต่ละประเภท ดังปรากฏตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งในบัญชีท้ายประกาศกระทรวงฯ ข้อ 3 ซึ่งกำหนดแนวทางการจัดทำ EIA

กล่าวโดยสรุปจากมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดแนวทางการจัดทำ EIA ของโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สาระสำคัญที่ต้องศึกษาคือ สภาพแวดล้อมในปัจจุบัน ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการและมาตรการป้องกันแก้ไข อาจถือได้ว่าเป็นหัวใจของการจัดทำ EIA ซึ่งเป็นมาตรการที่ ไม่ชัดเจนค่อนข้างกว้างและคลุมเครือ และแนวทางที่กำหนดไว้มีลักษณะเป็นมาตรฐานเดียวกันหมดทุก ๆ โครงการ ซึ่งมีช่องโหว่ของกฎหมายที่อาจทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถหลีกเลี่ยงหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้นับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายอันเนื่องมาจากมาตรการ EIA ของโครงการเขื่อนที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งแวดล้อมทางด้านโบราณคดี โบราณสถาน โบราณวัตถุ และด้วยความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในกฎหมายที่กล่าวมานี้เอง สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงได้จัดทำคำชี้แจงหรือคำอธิบายประกอบแนวทางการจัดทำ EIA ของโครงการ ตามประกาศกระทรวงฯดังกล่าวมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวการจัดทำ EIA ของโครงการเขื่อน อ่างเก็บกักน้ำ แบ่งหัว

ข้อการศึกษาออกเป็น 5 ส่วนคือ 1) สังคม-เศรษฐกิจ 2) การตั้งถิ่นฐานใหม่ 3) การสาธารณสุข 4) การพักผ่อนหย่อนใจและสุนทรียภาพและ 5) โบราณคดีและสิ่งที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น

จากมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวมาจึงเห็นว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เป็นปัญหาและอุปสรรคที่จะทำให้โบราณสถาน โบราณวัตถุ แหล่งโบราณคดีถูกทำลายเป็นส่วนใหญ่ นั้น โดยเฉพาะโครงการของหน่วยราชการนำเครื่องมือที่สร้างขึ้น ได้แก่ EIA ไปใช้เพื่อป้องกันแก้ไขและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากโครงการ ได้โดยไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการจัดการกับแหล่งโบราณคดี โบราณสถาน และโบราณวัตถุ ดังเช่นกรณีเขื่อนป่าสักซึ่งการจัดทำรายงาน EIA ของโครงการเขื่อนป่าสัก โดยกรมชลประทานเป็นเจ้าของโครงการได้ร่วมกับบริษัทที่ปรึกษาเอกชน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงาน EIA คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ก่อสร้างโครงการเขื่อนป่าสัก และเนื้อหาโดยสรุปของรายงาน EIA เขื่อนป่าสัก เฉพาะประเด็นการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางโบราณคดี จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลของบริษัทผู้ศึกษา เชื่อว่ามีแหล่งโบราณสถานที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการฯ เพียง 4 แห่ง เท่านั้น คือ แหล่งโบราณคดี บ้านโคกสำราญ บ้านโคกระวัง บ้านโคกบ้าน ตำบลโคกลุง อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี และแหล่งโบราณคดีบ้านเป็กีร์ ตำบลแก่งผาดุก อำเภอท่าหลวง จังหวัดลพบุรี และเป็นแหล่งโบราณคดี โดยวิเคราะห์จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาว่า แหล่งโบราณคดีที่กล่าวมาไม่มีความสำคัญใด ๆ และจะถูกน้ำท่วมเพียงแห่งเดียว คือแหล่งโบราณคดี บ้านเป็กีร์ โดยได้เสนอมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการคือ กำหนดมาตรการป้องกันด้วยการสร้างคันป้องกันไม่ให้น้ำท่วม และไม่มีมาตรการอื่นใดมารองรับหลังจากลงมือก่อสร้างแล้ว

จากรายงาน EIA ของโครงการเขื่อนป่าสักที่ยกมาเพื่อชี้ให้เห็นถึงมาตรการที่นำเสนอไว้ในรายงาน EIA นั้น ไม่รัดกุมและไม่ชัดเจนในประเด็นของมาตรการป้องกันแก้ไขและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโบราณคดี มาตรการจัดการโบราณสถาน ที่เสนอไว้ในรายงานไม่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักสากลว่าด้วยการอนุรักษ์และคุ้มครองโบราณสถาน และโบราณวัตถุ แต่โครงการนี้ก็ได้รับการอนุมัติให้ก่อสร้างจาก คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ก่อสร้างเขื่อนป่าสักซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการจัดทำ EIA ของโครงการเขื่อนป่าสัก ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เช่น ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่โครงการซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญซึ่งจะได้ศึกษาวิเคราะห์ในหัวข้อต่อไป และนอกจากนี้เจ้าของโครงการอาจให้ความสำคัญที่จะคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางด้านโบราณคดีน้อย และขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นกรมศิลปากร รวมทั้งประชาชน ชุมชนในพื้นที่โครงการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า หลังจากที่ EIA ของโครงการเขื่อนป่าสัก ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้ก่อสร้างแล้ว ภาคเอกชน และชมรมอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานและสถานสิ่ง

แวดล้อม และองค์กรอื่นๆอีก ได้แสดงความเห็นคัดค้าน EIA เชื้อนป่าสัก เห็นว่าข้อมูลทางด้านโบราณคดีไม่ชัดเจนและถูกต้องขอให้สำรวจใหม่ และในที่สุดฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสำรวจใหม่ ประกอบด้วยบุคคลหลายสาขาอาชีพทั้งภาครัฐและเอกชน จากการสำรวจอีกครั้งหนึ่งพบว่าแหล่งโบราณคดีที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการเฉพาะในเขต พื้นที่อ่างเก็บน้ำมีทั้งสิ้น 28 แห่ง ซึ่งเป็นข้อมูลแตกต่างจากที่เจ้าของโครงการได้ศึกษาและเสนอไว้ในรายงาน และนอกจากนี้ คณะกรรมการสำรวจชุดนี้ได้เสนอแนะให้จัดตั้งพิพิธภัณฑสถานเฉพาะกิจขึ้น ที่บริเวณที่ตั้งสันเขื่อนเป็นที่เก็บรักษาและจัดแสดงโบราณวัตถุ ที่ขุดค้นขึ้นมาได้ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามศึกษาหาความรู้ เป็นแหล่งศึกษาค้นคว้าทางวิชาการด้านมนุษยวิทยาต่อไป

#### 4.9 การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการสร้างเขื่อน

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ว่าการมีส่วนร่วมนับว่ามีความสำคัญยิ่งในสภาพของสังคมปัจจุบันซึ่งจะต้องร่วมมือกัน เช่น การร่วมคิด ร่วมปรึกษาหารือ เป็นต้น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นมีวัตถุประสงค์ดังนี้

ประการแรก คือ วัตถุประสงค์ทางการเมือง เพื่อที่จะให้เกิดความชอบธรรมในการดำเนินโครงการต่างๆอีกทั้งยังมุ่งให้เกิดการแก้ไขปัญหาคือขัดแย้ง การลดอคติและความไม่ยุติธรรมซึ่งเป็นการเยียวยาทางสังคมด้วยและเป็นการกระจายอำนาจ และสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนและชุมชน เช่น การให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสาร และแลกเปลี่ยนข้อมูล และการหาทางออกให้แก่ข้อขัดแย้ง เป็นต้น

ประการที่สอง คือ วัตถุประสงค์ด้านหน้าที่ซึ่งหมายถึงการแจ้งข้อมูลหรือข่าวสารให้สาธารณชนได้รับทราบเป็นการสนองต่อความต้องการของประชาชน เป็นการทำให้การตัดสินใจของรัฐมีความโปร่งใสมากขึ้นและให้ประชาชนได้มีโอกาสร่วมให้ข้อมูลแก่ภาครัฐผู้ตัดสินใจ เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการที่กล่าวมานั้น มีอยู่หลายรูปแบบ เช่น การตัดสินใจร่วมกัน การเจรจาต่อรอง การปรึกษาหารือร่วมกัน และการให้ข่าวสารข้อมูล การร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมรู้ข้อมูล เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของการให้สิทธิการมีส่วนร่วมในการให้สิทธิในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นสาธารณะในรูปแบบของประชาพิจารณ์ (Public Hearing) นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมใน

ปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการสร้างเขื่อนที่มีความเสี่ยงสูงที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมค่อนข้างรุนแรง

สิทธิร่วมรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์(Public Hearing) เป็นการให้สิทธิประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งมีลักษณะและขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นและเป็นเวทีในการเสนอข้อมูลจากสองฝ่ายคือ หน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ การประชุมจะมีลักษณะที่เปิดกว้างและหน่วยเจ้าของโครงการจะต้องเปิดเผยข้อมูลโดยไม่มีกำบัง ประเทศไทยนั้นรัฐบาล(ฝ่ายบริหาร)ก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องนี้ จึงได้ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในรูปแบบประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ดังจะเห็นได้จาก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ และกระบวนการ พอสรุปได้ดังนี้

ก.กระบวนการประชาพิจารณ์เกิดขึ้นได้ 2 กรณีคือ

1)เกิดจากการริเริ่มของภาครัฐที่เป็นหน่วยบังคับบัญชาของหน่วยงานเจ้าของโครงการ เช่น รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งพิจารณาเห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการ ของหน่วยงานในสังกัดอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้เถียงหลายฝ่าย และสมควรจัดให้มีประชาพิจารณ์ รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็จะมีคำสั่งการให้มีประชาพิจารณ์ต่อไป หรือหน่วยงานของรัฐอื่น เช่น กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เป็นต้น

พิจารณาเห็นสมควรให้มีประชาพิจารณ์ จะต้องเสนอความเห็นไปยัง รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ของหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นสังกัด เพื่อให้พิจารณามีคำสั่งอนุญาตจัดทำประชาพิจารณ์ต่อไป

2)เกิดจากการริเริ่มของประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสีย เช่น บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคล ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ เป็นต้น ต้องการให้ทำประชาพิจารณ์จะต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดกล่าว คือ ต้องมีหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้นๆเพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจงเมื่อหน่วยงานของรัฐไม่ตอบหรือชี้แจง

เป็นหนังสือภายใน 30 หรือ ตอบหรือชี้แจงแล้ว แต่ไม่พอใจและประสงค์ให้มีประชาพิจารณ์ ต้องยื่นหนังสือ ต่อรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นสังกัดอยู่เพื่อให้พิจารณามีคำสั่งอนุญาตต่อไป

และช่วงเวลาการทำมีประชาพิจารณ์จะต้องให้มีขึ้นก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ เช่น เริ่มขึ้นระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ(Feasibility Study) การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม(EIA)ด้านต่างๆของโครงการ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม เป็นต้น

#### ข. ขั้นตอนประชาพิจารณ์มีดังนี้

##### 1) แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์

รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่มีคำสั่งให้จัดทำประชาพิจารณ์ จะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดให้มีการประชุมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการจะต้องประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นๆไม่น้อยกว่า 3 คน ประธานกรรมการและกรรมการต้องมีคุณสมบัติไม่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้นๆและมีความเป็นกลาง และคณะกรรมการประชาพิจารณ์มีหน้าที่ดังนี้

- กำหนดสถานที่และเวลาในการทำประชาพิจารณ์
- ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ
- ประกาศให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียที่ประสงค์จะเสนอความคิดเห็น ผู้แทนหน่วยงาน ผู้ชำนาญการ มาลงทะเบียนไว้กับคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน
- นัดประชุมครั้งแรกโดยแจ้งให้ผู้ลงทะเบียนไว้แล้วทราบ
- จัดทำรายงานประชาพิจารณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด
- ต้องดำเนินการด้วยความยืดหยุ่น สุจริตและยุติธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ชัดเจน และถูกต้องตรงตามหลักวิชาการและสภาพความเป็นจริงมากที่สุด

##### 2) วิธีการประชุมประชาพิจารณ์

- การประชุมในวันแรกให้กำหนดประเด็นที่จะให้มีการประชาพิจารณ์และปิดประกาศให้ทุกฝ่ายทราบ กำหนดวัน เวลา และสถานที่ ที่จะจัดประชุมครั้งต่อไป



- การประชุมต้องดำเนินการโดยเปิดเผย และเป็นไปตามลำดับ

- ต้องให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการก่อน แล้วให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง ต่อจากนั้นให้ผู้มีส่วนได้เสียแถลง ชี้แจงหรือซักถาม

### 3) ผลการประชาพิจารณ์

- ต้องนำเสนอรายงานประชาพิจารณ์ต่อ รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทราบและรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะเปิดเผยรายงานให้ประชาชนทราบก็ได้ และ

- เมื่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พิจารณาผลของรายงานประชาพิจารณ์ และตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการประการใด ต้องให้ประกาศให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผยต่อไป

จากมาตรการทางกฎหมายที่ยกมาผู้เขียนให้ข้อสังเกตแบ่งออกเป็น 2 กรณีทั้งผลในเชิงบวกและเชิงลบดังนี้

1) เป็นมาตรการทางกฎหมายที่รองรับสิทธิของประชาชน ชุมชน องค์กรต่าง ๆ ที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงการได้โดยตรงซึ่งจะทำให้การตัดสินใจของรัฐที่จะดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆเป็นไปด้วยความโปร่งใส และชอบธรรมซึ่งจะทำให้ลดกระแสการคัดค้านจากประชาชน และทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อรัฐในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นประโยชน์สาธารณะและนำไปสู่การประสานความร่วมมือที่ดีระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

2) เป็นมาตรการที่สามารถนำไปสู่การรักษาผลประโยชน์ได้ทั้งสามฝ่ายคือ ประโยชน์ของประชาชน องค์กรต่างๆที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ ประโยชน์ของภาครัฐที่สามารถจะดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆต่อไปได้โดยที่ไม่ถูกต่อต้านหรือขัดขวาง และประโยชน์สาธารณะคือทำให้ทุกส่วนทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

3) เป็นมาตรการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐในการจัดการ การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่กฎหมายบัญญัติ

อย่างไรก็ตามผลในเชิงลบมาตรการของกฎหมายนี้ยังมีบางส่วนเป็นมาตรการที่ยังไม่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมในรูปแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

1) ประชาชน กลุ่มบุคคล นิติบุคคล ที่มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐนั้น ยังขาดความเป็นอิสระในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ดังจะเห็นได้จากมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวที่จะตัดสินใจอนุมัติให้มีหรือไม่มี ประชาพิจารณาและคำสั่งของฝ่ายปกครองให้เป็นที่สุด ซึ่งเห็นว่ากฎหมายยังไม่รับรองสิทธิของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยสมบูรณ์

2) การเปิดเผยข้อมูลที่ได้จากการประชาพิจารณ์ยังมีลักษณะที่ไม่มีความโปร่งใส และสะท้อนให้เห็นถึงความจริงใจของรัฐที่จะร่วมมือกันป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากรายงานประชาพิจารณ์ที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการประชาพิจารณ์ให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่จะอนุญาตให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผย เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบซึ่งเห็นว่ายังขัดกับหลักการมีส่วนร่วมในรูปแบบของประชาพิจารณ์ซึ่งต้องเปิดเผยข้อมูลโดยไม่มีปิดบัง

3) มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้ให้สิทธิหน่วยงานเจ้าของโครงการสามารถจัดให้มีประชาพิจารณ์ได้เหมือนเช่นในต่างประเทศ อาจทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ เช่น เรื่องการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะเข้าร่วมในกิจกรรม และเรื่องค่าใช้จ่ายการดำเนินกิจกรรมประชาพิจารณ์ เป็นต้น

#### 4.10 การติดตาม ตรวจสอบ ตามมาตรการที่เสนอในรายงาน EIA ของโครงการเขื่อน

ปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้การดำเนินการเป็นไปตามมาตรการที่เสนอไว้ใน EIA คือ องค์การภาครัฐซึ่งมีอยู่หลายองค์กรด้วยกัน เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการผู้ชำนาญการ เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติยังมีปัญหา และอุปสรรค เช่น ความซ้ำซ้อนขององค์กร ข้อจำกัดในเรื่องของบทบาท อาจทำให้ การติดตาม ตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ ในหัวข้อนี้จะศึกษาเฉพาะบทบาทของสำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (สผ.) และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่จะหาแนวทางที่เหมาะสม

1) สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) เป็นองค์กรภาครัฐและเป็นหน่วยราชการส่วนกลางจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535 แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นหลายหน่วย และหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการ กำกับดูแล ติดตามประเมินผลการดำเนินการของโครงการหรือกิจการใดในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานในสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม จากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการที่กล่าวมากำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีบทบาทหน้าที่โดยตรง ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรการป้องกันและแก้ไข ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงาน EIA หลังจากที่โครงการหรือกิจการนั้น ได้รับความเห็นชอบ หรือได้รับอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างแล้ว ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติมีดังนี้

(1) ปัญหาในเรื่องของอำนาจซ้ำซ้อนกัน และไม่มีเอกภาพขององค์กรในการควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่เสนอไว้ใน EIA คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กร ที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางมักจะมอบอำนาจหน้าที่ ติดตามตรวจสอบให้คณะกรรมการผู้ชำนาญ ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องสิ่งแวดล้อมประเภทนั้น ๆ เช่น มอบอำนาจให้ กรมศิลปากร ติดตามตรวจสอบ สิ่งแวดล้อมทางโบราณคดี เป็นต้น โดยกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบดังกล่าวไว้ในแผนปฏิบัติการตามรายงาน EIA ของโครงการนั้น ๆ เป็นการซ้ำซ้อนกับ(สผ.) ที่กฎหมายกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ ติดตาม ตรวจสอบ กำกับดูแล และประเมินผลการดำเนินงานของโครงการ หรือกิจการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยตรงอยู่แล้ว ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน และอาจทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างองค์กรภาครัฐด้วยกัน ส่งผลให้มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ใน EIA ไม่ได้รับการ ควบคุม ตรวจสอบ อย่างแท้จริง

(2) ข้อจำกัดการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมการปกครอง คำสั่งของคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุมัติให้เจ้าของโครงการหรือกิจการ ดำเนินการตามที่ขออนุญาตนั้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น หากฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ของคำสั่งทางปกครองจะต้องถูกบังคับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่ง เช่น EIA ที่ผ่านความเห็นชอบจากองค์กรที่เกี่ยวข้องจนกระทั่งคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย อนุมัติให้ดำเนินโครงการได้เจ้าของโครงการไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการหรือเอกชน จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นซึ่งหลักการนี้ตามปกติแล้วจะไม่นำไปบังคับใช้กับหน่วยงาน

ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ดังนั้นกรณีโครงการของรัฐโดยเฉพาะการสร้างเขื่อน หากฝ่าฝืนมาตรการตามที่เสนอไว้ใน EIA (สผ.) จึงไม่อาจเข้าไปบังคับให้เจ้าของโครงการปฏิบัติตามมาตรการที่เสนอไว้ใน EIA ได้ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคสำคัญของ (สผ.) อีกประการหนึ่ง ด้านการ ติดตาม ตรวจสอบ และกำกับดูแล ตามมาตรการ EIA

3) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญและ เป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ทั้งด้านบริหารและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น กำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นชอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงาน EIA เป็นต้น ดังปรากฏในมาตรา 13 และมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และนอกจากบทบาท อำนาจ หน้าที่ ตามที่กล่าวมาแล้ว บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การควบคุม กำกับ ดูแล หน่วยงานเจ้าของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนให้ปฏิบัติตามมาตรการที่เสนอไว้ในรายงาน EIA สามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ให้องค์กร หรือหน่วยงานอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ ดังปรากฏในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ.2535 กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการหรือคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจะมอบหมาย และมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมอบหมายให้หน่วยราชการหรือองค์กรภาครัฐ ควบคุม กำกับดูแล ให้เป็นไปตามมาตรการ EIA ของโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บกักน้ำ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มักจะมอบหมายให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 48 วรรคท้ายของพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ.2535 เป็นผู้กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตาม เช่น สิ่งแวดล้อมทางด้านโบราณคดี จะมอบหมายให้ คณะกรรมการผู้ชำนาญการด้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ซึ่งมีผู้ชำนาญด้านโบราณคดี จากกรมศิลปากรเป็นผู้แทนหน่วยงานของรัฐรวมเป็นกรรมการอยู่ด้วย หรือไม่ก็มอบให้ กรมศิลปากรโดยตรง เช่นโครงการเขื่อนป่าสัก เป็นต้น และแม้กฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีบทบาทหน้าที่อย่างกว้างขวางก็ตามแต่ในการติดตาม กำกับดูแล ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการปฏิบัติตามมาตรการที่เสนอไว้ใน EIA ก็ยังมีข้อจำกัด ไม่อาจบังคับให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการที่เสนอไว้ใน EIA ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้พบว่ามี การฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมาย เช่น โครงการฟื้นฟูบูรณะและพัฒนาเมืองพิทยาของกรมโยธาธิการ ไม่

ได้ยังจัดทำ EIA เสนอขอรับความเห็นชอบตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมาย กรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอคำวินิจฉัยของตนตามข้อเท็จจริงให้นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ไม่สามารถยับยั้ง โครงการหรือกิจการที่หลีกเลี่ยงกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด ดังปรากฏในมาตรา 13 (10)กำหนดให้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและมีหน้าที่ เสนอความเห็นต่อนายกเพื่อพิจารณาสั่งการและกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจในฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อาจทำให้หายอย่างร้ายแรง ดังนั้นจะเห็นว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีบทบาทเพียงเสนอข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาสั่งการเท่านั้น จึงทำให้หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เกรงกลัวมักฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมาย จึงทำให้มาตรการที่เสนอไว้ในรายงาน EIA ไม่ได้รับการ ควบคุม ตรวจสอบ ให้เป็นไปตามมาตรการอย่างแท้จริง