

### บทที่ 3

#### แนวคิดในการควบคุมและจัดการการทำเหมืองแร่

##### 3.1 แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) หมายถึง การดำเนินการใดๆ ที่ทำให้เกิดความเจริญหรือมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นและมีลักษณะอยู่คงทนถาวร เพราะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ หากนำไปใช้ประกอบกับการดำเนินกิจกรรมใดก็จะหมายถึง การทำให้กิจกรรมนั้นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่จะส่งผลดีทั้งในปัจจุบันและอนาคต<sup>1</sup>

##### 3.1.1 พัฒนาการของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สภาพปัญหาของการพัฒนาประเทศที่มีรูปแบบการพัฒนาประเทศ ของประเทศต่างๆ ทั้งในอดีตและปัจจุบันที่เป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโลก เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาประเทศของโลกนับวันยิ่งจะรุนแรงและเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ จนถึงขั้นที่ว่าไม่ใช่เรื่องของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น เพราะถ้าเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมกับประเทศหนึ่งประเทศใดย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ ด้วย<sup>2</sup>

องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดให้มีการประชุมระดับโลกด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรก การประชุมครั้งนี้เรียกว่า การประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ ณ กรุงสตอกโฮล์ม (Stockholm) ประเทศสวีเดน เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1972 ประเด็นหลักของการประชุมในครั้งนั้นคือ การให้ความชัดเจนในเรื่องความเกี่ยวพันของประเทศต่างๆ ต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก โดยมีผลเป็นแรงผลักดันให้สหประชาชาติ

---

<sup>1</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545) น. 5

<sup>2</sup> เพิ่งอ้าง, น. 14-15

ตัดสินใจจัดให้มีการประชุมหัวเรื่องนี้จากปัญหาการพัฒนาของประเทศต่างๆ ทั่วโลก และปัญหาสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรม<sup>3</sup>

การประชุมที่กรุงสตอกโฮล์ม ส่งผลให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะทั้งหมด 106 ข้อ และปฏิญญากรุงสตอกโฮล์ม (The Stockholm Declaration, 1972) 26 หลักการ ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (Human Environment) รวมถึงการนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ คือ The United Nations Environment Programme (UNEP)<sup>4</sup> และกองทุนสิ่งแวดล้อม (Environment Fund)

ในคำประกาศแห่งปฏิญญานี้ได้ชี้ถึงความสำคัญและความจำเป็นที่มนุษย์จะต้องพึ่งพาธรรมชาติ ซึ่งหากธรรมชาติเสียหายไปด้วยน้ำมือมนุษย์ก็ย่อมหมายความว่า มนุษย์เองก็จะต้องเป็นผู้รับผลร้ายนั้นโดยตรง ดังนั้นในคำประกาศจึงได้เชิญชวนเรียกร้องให้ทุกๆ ฝ่ายร่วมมือกัน และร่วมกันรับผิดชอบต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ต้องเริ่มตั้งแต่ในระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มชนท้องถิ่น ประเทศและระหว่างประเทศต่างๆ โดยมีองค์การระหว่างประเทศเป็นกลไกที่จะสร้างความสัมพันธ์ในการให้ความร่วมมือทั้งระดับระหว่างประเทศและระดับประเทศเพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบ เพื่อการป้องกัน ฟื้นฟู และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม<sup>5</sup>

แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้เริ่มเป็นที่ยอมรับมากขึ้นเรื่อยและได้ถูกนำมากล่าวยืนยันถึงความถูกต้องในเวทีการประชุมทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเสมอ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการประชุมที่กรุงสตอกโฮล์มจะทำให้ประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่เข้าร่วมประชุมและให้สัตยาบันใน The Stockholm Declaration, 1972 เกิดความตื่นตัวและตระหนักใน

<sup>3</sup> Osborn, F. Our Plundered planet (London : Faber and Faber, 1948) , p.68  
อ้างถึงใน สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545), น.15

<sup>4</sup> The United Nations Environment Program (UNEP) จัดตั้งขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ.1972 ให้ทำหน้าที่เป็นสภาสำหรับโครงการสิ่งแวดล้อม โดยสำนักเลขาธิการ UNEP จะมุ่งเน้นถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมภายในระบบของสหประชาชาติ และจัดให้มีกองทุนที่จะใช้สนับสนุนโครงการ UNEP มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา

<sup>5</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, อ้างแล้ว เที่ยงธรรมที่ 1. น. 17

การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก มิได้บรรเทาเบาบางไปเลย ทำให้องค์การสหประชาชาติมีอาจจะนั่งนอนใจอยู่ได้ ในปี ค.ศ. 1983 องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development : WCED) เพื่อทำการศึกษาในเรื่องการสร้าง ความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาและเผยแพร่รายงานการศึกษาแก่ประเทศสมาชิก ในปี ค.ศ. 1987 คณะกรรมาธิการชุดนี้ก็ได้จัดทำรายงานที่เรียกว่า The Brundtland Report ภายใต้หัวข้อเรื่องที่ว่า “อนาคตร่วมกันของเรา” (Our Common Future) ซึ่งในรายงานฉบับนี้ได้ ระบุถึงเหตุการณ์วิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมโลกที่สำคัญๆ ที่สะท้อนถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาที่มนุษย์เป็นผู้กระทำ และมนุษย์เองก็เป็นผู้ที่ต้องรับผลร้ายจากการกระทำดังกล่าว รายงานฉบับนี้จึงเป็นพยานหลักฐานที่หนักแน่นที่ยืนยันถึงผลร้ายจากการพัฒนาที่มีลักษณะไม่ ยั่งยืน และสนับสนุนถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการพัฒนาให้สอดคล้องกับ แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน<sup>6</sup>

องค์การสหประชาชาติได้ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1992 องค์การสหประชาชาติจัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ระหว่างวันที่ 3-14 มิถุนายน ค.ศ. 1992<sup>7</sup> การประชุม Earth Summit ได้มีการลงนามรับรองเอกสารสำคัญขออธิบายให้ทราบ 2 ฉบับ คือ

1. ประกาศปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 27 ประการ เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของสหประชาชาติในการดำเนินการพัฒนาเพื่อ ปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

2. แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) เป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการ ดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดย ใน Agenda 21 ได้นำเสนอแนวทางต่างๆ เพื่อต่อสู้กับความเสื่อมโทรมของดิน อากาศ และน้ำ

<sup>6</sup> เพิ่งอ้าง , น.20-22

<sup>7</sup> Peter H.Sand, UNCED and the Development of International Law. In Yearbook of International Law (1992),p.3 ,อ้างถึงใน สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย2545), น.24

และเสนอแนวทางเพื่ออนุรักษ์ป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพ การต่อสู้กับความยากจน การแก้ไขการบริโภคสิ่งฟุ่มเฟือย การวางแผนและการจัดการการศึกษา สุขอนามัย การแก้ไขปัญหาเมืองหลวงและของเกษตรกร นอกจากนั้น Agenda 21 ยังย้ำอีกว่าความร่วมมือและความรับผิดชอบในระดับโลกเท่านั้นที่จะทำให้เกิดความมั่นใจว่าทุกๆ ประเทศจะมีอนาคตที่มั่นคงและปลอดภัยร่วมกันมากยิ่งขึ้น<sup>๘</sup>

หลังจากปี ค.ศ. 1992 การตอบรับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในทางระหว่างประเทศนั้น มีอย่างกว้างขวางเป็นระยะๆ อาทิเช่น การประชุม Earth Summit Leadership Dialogue UNCED Special Event, Kyoto Forum, 1993 ซึ่งการประชุมครั้งนี้วัตถุประสงค์ประการหนึ่งที่สำคัญ คือ มุ่งหวังจะให้มีการขึ้นนำแนวทางการนำเอาหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืนจากผลของปฏิญญาริโอไปใช้ในแต่ละประเทศ นอกจากนี้แล้วยังมีองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ อีกหลายองค์กรที่พยายามหากลยุทธ์เพื่อนำเอาความยั่งยืนมาใช้ในการพัฒนา เช่น คณะกรรมาธิการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (Commission on Resource and Environment) ได้ทำรายงานประจำปี 1994-1995 ระบุถึงกลยุทธ์สำหรับความยั่งยืนของการพัฒนา เพื่อสะท้อนสิ่งที่WCED ได้รายงานไว้ใน the Brundtland Report เมื่อปี ค.ศ. 1987 ที่เน้นถึงความเร่งด่วนที่ประเทศต่างๆ จะต้องส่งเสริมให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนขึ้น โดย British Columbia ได้กำหนดกลยุทธ์ที่จะนำมาใช้ภายใต้พื้นฐานของความยั่งยืน 3 ด้าน (The Three Foundations of Sustainability) คือ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ในลักษณะของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน<sup>๙</sup>

<sup>๘</sup> Report of the United Nations Conference on the Environment and Development: Rio Declaration on Environment and Development, U.N.Doc. A/CONF.151/5/Rev.1 (1992X, reprinted in 31 I.L.M. 874 (1992) อ้างถึงใน สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545).:26

<sup>๙</sup> British Columbia, Strategy for Sustainability Report to the Legislative Assembly 1994-1995, Canadian Cataloguing in Publication Data, 1995, p.17 อ้างถึงใน สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545).:28

ดังนั้น ในการพัฒนาที่จะก่อให้เกิดความยั่งยืนนั้นจึงต้องใช้หลักพื้นฐานทั้ง 3 ด้าน ในรูปแบบของการพึ่งพาซึ่งกันและกันดังกล่าว ทั้งนี้กลยุทธ์ที่จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนเริ่มจากส่วนท้องถิ่นเองจะต้องมีความมั่นคง คือ มีนโยบายที่ชัดเจนที่จะพัฒนาพื้นที่ได้ครบพื้นฐาน 4 ประการ คือ คำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ดิน การมีส่วนร่วมของประชาชน การประสานงานระหว่างภาครัฐกับประชาชน และการระงับข้อพิพาท<sup>10</sup>

### 3.1.2 แนวทางเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่

แนวความคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) โดยทั่วไปนั้น มีสาระสำคัญอยู่ที่การจัดการหรือควบคุมให้การพัฒนาเศรษฐกิจ ต้องหันมายอมรับในข้อจำกัดของธรรมชาติว่ามีขีดความสามารถที่จำกัด การทำความเข้าใจและยอมรับในหลักการนี้จะต้องเริ่มจากความรู้ในทางนิเวศวิทยาว่า ต้นทุนในการผลิตหรือการพัฒนาของมนุษย์นั้นที่จริงก็มีต้นทุนของธรรมชาติรวมอยู่ด้วย เพื่อปรับทิศทางการพัฒนาเสียใหม่ สังคมจะต้องยอมรับและทำความเข้าใจให้ถูกต้องเสียก่อนว่าการพัฒนานั้นก็คือ “ใช้” ธรรมชาติอยู่ตลอดเวลา หากได้ยอมรับว่าเรากำลังใช้ธรรมชาติและธรรมชาติมีขีดจำกัดเช่นนี้แล้ว ขีดจำกัดของการพัฒนาก็จะปรากฏขึ้นจนต้องหันมาพิจารณาวางแผนทางการพัฒนาที่ยั่งยืน มุ่งถึงการ ใช้ธรรมชาติอย่างรู้จักธรรมชาติอย่างอนุรักษ์ธรรมชาติในที่สุด<sup>11</sup>

กรณีของทรัพยากรแร่ เนื่องจากแร่เป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้น ตามกระบวนการทางธรรมชาติและใช้เวลาหลายล้านปี จึงทำให้ทรัพยากรแร่จัดอยู่ในทรัพยากรประเภท (non-renewable resources) หรือที่เรียกว่าทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป ไม่สามารถสร้างขึ้นได้ใหม่ในระยะเวลาอันใกล้ซึ่งจะแตกต่างจากทรัพยากรประเภท (renewable resources) ที่สามารถเพิ่มปริมาณการผลิตได้ เช่น ทรัพยากรประมง หรือทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น การจัดการทรัพยากร

<sup>10</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 1 น. 29

<sup>11</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะเวลาที่ 1 ,พ.ศ.2530, บทที่ 2 ,น.21

ประเภทนี้จึงต้องเน้นไปที่การได้มา และการใช้ทรัพยากรแร่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการนำแร่ที่ใช้ไปแล้วกลับมาใช้ใหม่อีก (re-cycling)<sup>12</sup>

การจัดการทรัพยากรแร่ ที่ต้องเน้นไปที่การได้มาและการใช้ทรัพยากรแร่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการนำแร่ที่ใช้ไปแล้วกลับมาใช้ใหม่อีกนั้น ก็เพื่อป้องกันมิให้มีการนำทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์ในปัจจุบันมากเกินไป จนไม่สามารถคงเหลือไว้เพื่อประโยชน์ในอนาคต สอดคล้องกับหลักการจัดการทรัพยากรอย่างฉลาดสมเหตุผลผล (wise and rational use) หรือหลักการใช้ทรัพยากรที่ยั่งยืน (sustainable utilization) ซึ่งเป็นหลักการที่ประยุกต์มาจากแนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง โดยในการใช้ประโยชน์นั้นต้องคำนึงอยู่เสมอว่าหากมีการใช้ทรัพยากรแร่เพื่อประโยชน์ในปัจจุบัน มีอัตราที่สูงเกินไปอาจทำให้ทรัพยากรแร่ที่นำมาใช้ประโยชน์มีมูลค่าต่ำ เมื่อเทียบกับการที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวไว้เพื่ออนาคตเมื่อนำทรัพยากรมาใช้แล้วจะให้มูลค่าที่สูงกว่าได้ ในทางตรงกันข้าม หากมีการอนุรักษ์ทรัพยากรแร่มากเกินไป ก็จะทำให้เกิดการสูญเสียประโยชน์ที่ควรจะได้ในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ จึงควรกำหนดแนวทางสำหรับการนำทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์ ทั้งนี้เพื่อช่วยในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน รวมถึงการอนุรักษ์เพื่อใช้ประโยชน์ในอนาคตอย่างเหมาะสม

แนวทางสำหรับการนำทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์ ที่พอจะดำเนินการได้ในปัจจุบัน อาจสรุปได้เป็น 3 ข้อด้วยกัน คือ

- 1) การดำเนินการสำรวจเพื่อให้ทราบปริมาณแร่สำรองที่มีอยู่ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรแร่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>13</sup>
- 2) เมื่อทราบประเภทของแร่และปริมาณสำรองที่มีอยู่แล้ว จะทำให้ประเมินอย่างถูกต้องว่า แหล่งแร่ใดควรจะเปิดให้มีการทำเหมืองและแหล่งแร่ใดสมควรจะเก็บเอาไว้ก่อน ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุด แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นจะต้องคำนึงถึงผลที่อาจกระทบต่อสภาพแวดล้อมด้วย เนื่องจากหากเกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมแล้ว ย่อมจะต้องมี

<sup>12</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 ,พ.ศ.2532, บทที่ 4 ,น.1

<sup>13</sup> ปรีกมาศ สุวรรณสิงห์ , การบริหารทรัพยากรธรณีในสายตาของนักสิ่งแวดล้อม, ชาวสารการธรณี ปีที่ 33 ฉบับที่ 6 มิถุนายน 2531, หน้า 53 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6, อ้างถึงใน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ,โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 ,พ.ศ. 2532, บทที่ 2 ,น.2

ค่าใช้จ่ายในการที่จะทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ซึ่งจัดเป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจที่ไม่ควรจะมีผลกระทบไปให้แก่ส่วนรวม การใช้แนวพิจารณาว่าผลกระทบที่มีต่อสภาพแวดล้อม เป็นต้นทุนที่ต้องนำมาคำนวณถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับการประกอบการ จะช่วยให้การตัดสินใจเปิดแหล่งแร่แห่งใดแห่งหนึ่งเป็นไปโดยถูกต้อง เพราะหากผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมมีมากก็จะทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมากในการทำให้พื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิม จนไม่คุ้มกับประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับจากแหล่งแร่ นั้น ก็ไม่ควรที่จะมีการอนุญาตให้ทำเหมืองในแหล่งแร่ นั้นได้

3) สำหรับมาตรการที่รัฐสามารถดำเนินการได้ทันที เพื่อประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจก็คือ การห้ามส่งแร่ออกนอกประเทศในสภาพที่ยังเป็นแร่ดิบอยู่ หากจะส่งไปยังต่างประเทศ จำเป็นจะต้องให้แร่ดิบผ่านกระบวนการ เช่นอย่างต้องผ่านการถลุงเสียก่อน เพื่อให้เกิดการจ้างงานขึ้นในอุตสาหกรรมที่มารองรับนี้ แต่อย่างไรก็ตามหลักทุกหลักย่อมมีข้อยกเว้น ฉะนั้น รัฐจึงอาจกำหนดเงื่อนไขให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่สามารถประกาศเป็นข้อยกเว้นสำหรับแร่บางชนิดได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ

แนวความคิดพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ เป็นที่ยอมรับและนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในหรือกำหนดเป็นนโยบายและแผนงานด้านทรัพยากรธรรมชาติของหลายๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยก็ได้ให้ความสำคัญและยอมรับแนวคิดดังกล่าวนี้ ด้วยการนำมาสอดแทรกไว้ในนโยบายและกฎหมายแร่ของประเทศ ซึ่งจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ซึ่งมีบทบัญญัติบางส่วนของสอดคล้องกันกับองค์ประกอบของแนวความคิดพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้แก่ การกำหนดให้ผู้ที่ทำเหมืองแร่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้ทำเหมือง<sup>14</sup> การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย ที่ได้รับผลกระทบสามารถแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งการทำโครงการ<sup>15</sup> การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการทำเหมืองแร่<sup>16</sup> และหากการทำเหมืองเป็นต้นเหตุให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคล ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมก็ให้ผู้ทำเหมืองเป็นผู้รับผิดชอบ<sup>17</sup> การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้ เป็นต้น

ในส่วนของประเทศแคนาดา แนวคิดนี้ก็มิปรากฏอยู่เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ความรับผิดชอบ

<sup>14</sup> โปรดดูพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 88/7

<sup>15</sup> โปรดดูพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 49 มาตรา 88/7 และมาตรา 88/10

<sup>16</sup> โปรดดูพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 88/11

<sup>17</sup> โปรดดูพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 131/1

ของผู้ประกอบการเหมืองแร่ต่อผลกระทบที่เกิดจากการทำเหมือง ตลอดจนการฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่ ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอไว้แล้วในบทที่ 4

### 3.2 แนวคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 3.2.1 ความหมายและลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่นำเอาความห่วงกังวลของสาธารณชน ความต้องการ และค่านิยม ผสมเข้าไปกับการดำเนินการตัดสินใจของรัฐ กระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชน จึงเป็นการสื่อกลางสองทาง ด้วยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่ดีกว่าที่สาธารณชนโดยส่วนราชการสนับสนุน

จากนิยามที่กล่าวมาข้างต้นอาจสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ ตั้งแต่เริ่มแรกจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกันซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย<sup>18</sup>

ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็น

1. การร่วมในการวางแผน (Participation in Planning) คือ การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา กำหนดลำดับความสำคัญตั้งเป้าหมาย กำหนดแนวทางดำเนินงาน ติดตาม ประเมินผล และตัดสินใจ
2. การร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Participation in Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรและการประสานความร่วมมือ
3. การร่วมในการใช้ประโยชน์ (Participation in Utilization) คือ การนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและควบคุมทางสังคม

<sup>18</sup> สถาบันวิจัยสังคมร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .2545, โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545) น.13

4. การร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ (Participation in Benefit Sharing) คือ การแจกจ่ายผลประโยชน์การพัฒนาอย่างยุติธรรม

5. การร่วมในการประเมินผล (Participation in Evaluation) เพื่อประชาชนในชุมชนจะได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคต่างๆ เพื่อร่วมกันดำเนินการหาทางแก้ไขต่อไป<sup>19</sup>

เมื่อพิจารณาจากความหมายและลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถพิจารณาได้ว่า หลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน มีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ ดังนี้

1. ลดความขัดแย้งและสร้างความตกลงร่วมกัน
2. ลดความเสียหายและที่ประเด็นปัญหาต่างๆ
3. มีการกระจายข่าวสารข้อมูลและความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ
4. มีการแสดงความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในโครงการ
5. มีการใช้ข้อมูลย้อนกลับ เพื่อช่วยในการวิเคราะห์ผลกระทบต่างๆ<sup>20</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวมานี้หากประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมด้วยทุกระดับแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์แบบตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนควรที่จะต้องคำนึงถึงประเภทโครงการหรือกิจกรรม กระบวนการดำเนินงาน ช่วงเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วม ระดับของการมีส่วนร่วม องค์กรหรือกลุ่มบุคคลหรือปัจเจกบุคคลที่มีส่วนร่วม และกฎหมายรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย<sup>21</sup>

### 3.2.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่โดยทั่วไป สามารถสรุปได้เป็น 5 รูปแบบคือ

#### 1. การรับรู้ข่าวสาร (Public Information)

การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าว จะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

<sup>19</sup> เฟิงอ้าง, น.21

<sup>20</sup> เฟิงอ้าง, น.17

<sup>21</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ , รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์

## 2. การปรึกษาหารือ (Public Consultation)

การปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหรือระหว่างผู้ดำเนินการโครงการ กับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม หรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การปรึกษาหารือยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

## 3. การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting)

การประชุมรับฟังความคิดเห็น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจ และค้นหาเหตุผลที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้นหรือไม่ การประชุมรับฟังความคิดเห็นมีหลายรูปแบบที่พบเห็นกันบ่อย ได้แก่

3.1 การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting) การประชุมลักษณะนี้ จัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม เพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถามการประชุมในระดับนี้ อาจจัดในระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลายๆ ชุมชนในคราวเดียวกัน ในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับผลกระทบ

3.2 การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Hearing) สำหรับโครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ จำเป็นจะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายซักถามและให้ความเห็นต่อโครงการ การประชุมอาจจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะและผู้เข้าร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

3.3 การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการการประชุมและคณะกรรมการจัดการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับมีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้น ทั้งนี้รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมากนัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมาย ที่จะต้องมีการชี้ขาด

เหมือนการตัดสินใจทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวันไม่จำเป็นว่าจะต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป

#### 4. การร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)

เป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่าย อาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทที่นำการตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้นๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

#### 5. การใช้กลไกทางกฎหมาย

รูปแบบนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในเชิงของการป้องกันแก้ไข แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมและเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าควรจะได้รับ ซึ่งประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนตามกฎหมายทั้งในรูปของปัจเจกและในรูปขององค์กร ตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ได้บัญญัติขึ้นจากมาตราดังกล่าวข้างต้น เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น<sup>22</sup>

เมื่อพิจารณาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย จะพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศพัฒนามาถึงระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ แต่ไทยอยู่ในขั้นที่ประชาชนยังไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในประเทศไทยเป็นแค่การเข้าร่วมแต่ไม่มีผลต่อการตัดสินใจ หรือการจัดประชาพิจารณ์ก็ทำไปตามระเบียบที่มีอยู่ และเพื่อลดแรงกดดัน ซึ่งบางครั้งก็เป็นการใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมแรงกดดันด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาในแง่ของการพัฒนาการมีส่วนร่วม

<sup>22</sup> สถาบันวิจัยสังคมร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .2545.โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545) น.24.

ร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ประเทศไทยยังห่างไกลกับต่างประเทศมาก ทั้งนี้ต้องมีการรับรองสิทธิของประชาชนไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน และต้องพัฒนาให้เกิดได้จริงในทางปฏิบัติซึ่งรัฐจะต้องเป็นผู้จัดการให้สิทธิเหล่านี้ให้แก่ประชาชนอย่างสมบูรณ์<sup>23</sup>

ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ก็มีแนวคิดนี้ปรากฏอยู่ ได้แก่ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาให้สิทธิเกี่ยวกับแร่<sup>24</sup> การมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล ติดตามตรวจสอบการทำเหมือง<sup>25</sup> เป็นต้น ส่วนในประเทศแคนาดานั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำเหมืองแร่จะให้ความสำคัญไปที่การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้นำเสนอไว้แล้วในบทที่ 4

### 3.3 แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

#### 3.3.1 การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่ท้องถิ่นเป็นผลสืบเนื่องมาจากความคิดที่รัฐต้องการลดบทบาทของภาครัฐให้เหลือเฉพาะภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น ส่วนภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ก็ควรจะเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่ท้องถิ่น เป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่ต้องถ่ายโอนสู่ท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากที่สุด ทำให้รู้สภาพปัญหาและแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

<sup>23</sup> เฟิงอั้ง, น. 116

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510มาตรา 49 และมาตรา 88/7 มาตรา 88/8

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510มาตรา 88/11

และยังเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากกว่าหน่วยงานส่วนกลางอีกด้วย<sup>26</sup>

กฎหมายที่ออกมากำกับดูแลการกระจายอำนาจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสู่ท้องถิ่นได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้กำหนดขั้นตอนในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ดังต่อไปนี้

ช่วงที่ 1 (ปี พ.ศ.2544-2547) ปรับปรุงระบบการบริหารงานของหน่วยงานกลาง ส่วนภูมิภาค และสร้างความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจมีการถ่ายโอนภารกิจบางประเภทไปสู่ท้องถิ่นที่ความพร้อม

ช่วงที่ 2 (ปี พ.ศ.2548-2554) ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกันมากขึ้น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นมากขึ้น

ช่วงที่ 3 หลังจากปีที่ 10 เปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการเป็นผู้จัดทำ (rowing) เป็นผู้กำกับดูแลและให้ความช่วยเหลือ (steering) โดยสมบูรณ์

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีภารกิจถ่ายโอน ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเบื้องต้นตามกรอบแนวทางที่กำหนดและคณะกรรมการฯ ได้นำมารวบรวมแบบบูรณาการและกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจออกเป็น 6 ด้าน รวมมีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 245 ภารกิจ ทั้งนี้ภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มี 2 ลักษณะ คือ ภารกิจที่เลือกทำโดยอิสระและภารกิจที่ถือเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ หากภารกิจใดที่ อปท. เห็นความจำเป็นที่ต้องทำสำหรับท้องถิ่นนั้น อปท. ก็เลือกทำได้โดยอิสระ แต่หากเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความ

<sup>26</sup> กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนแม่บทการจัดการธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี เล่มที่ 3 การบริหารจัดการองค์การด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี ,(2548) น.3-1

จำเป็นพื้นฐาน เมื่อรับถ่ายโอนแล้ว อบต. ต้องดำเนินการต่อเพื่อเป็นหลักประกันบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ให้ถือว่าภารกิจนั้นเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ

เมื่อพิจารณาแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นหน้าที่ที่ อบต. จะต้องทำ พบว่าแผนดังกล่าว ยังไม่มีการโอนอำนาจในการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีเฉพาะการกระจายอำนาจในส่วนของ การตรวจสอบและควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น<sup>27</sup>

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังระบุไว้ว่าระยะเวลาที่ใช้ในการโอนภารกิจไปสู่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น อาจแตกต่างกันได้โดยพิจารณาจากความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งอาจพิจารณาจากรายได้ รายจ่าย บุคลากร จำนวนประชากร ตลอดจนคุณภาพและมาตรฐานของบริการที่คาดว่าจะประชาชนจะได้รับ แต่การโอนภารกิจทั้งหมดจะต้องเสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ.2554

ทั้งนี้ การพิจารณาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)นั้น จะพิจารณาจากรายได้และจำนวนบุคลากรจากประเภทชั้นของ อบต.ตามที่กรมการปกครองได้จัดแบ่งออกเป็น 5 ชั้น คือ ชั้น 1 มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไปมีพนักงานได้ 21 คน ชั้น 2 มีรายได้ 12-20 ล้านบาทมีพนักงานได้ 12 คน ชั้น 3 มีรายได้ 6-12 ล้านบาทมีพนักงานได้ 6 คน ชั้น 4 มีรายได้ 3-6 ล้านบาทมีพนักงานได้ 4 คน และ ชั้น 5 มีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาทมีพนักงานได้ 3 คน ซึ่งจากแผนการโอนภารกิจสู่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ภารกิจจะถูกถ่ายโอนไปยัง อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 ก่อน เนื่องจากมีความพร้อมมากกว่า และถ่ายโอนให้แก่ อบต. ชั้น 3-5 ในปีถัดไป เช่นให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบ่อน้ำบาดาล ให้ดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามกฎกระทรวงและนำรายได้ส่งคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงที่ 1 (ปี 2544- 2547) พบว่าโดยภาพรวมแล้ว มีการถ่ายโอนภารกิจในด้านต่าง ๆ ไปกว่า 174 ภารกิจ จากทั้งหมด 245 ภารกิจ สำหรับภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมี 42 ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน โดยมีภารกิจที่มีการถ่ายโอนแล้ว 30 ภารกิจ ส่วนใหญ่เป็นภารกิจในการดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น การกำจัดขยะ การกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น สำหรับภารกิจที่ยังไม่มีการถ่ายโอนมีจำนวน 12 ภารกิจ ซึ่งมี 7 ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนต่อไป เช่น อำนาจการอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล เป็นต้น ส่วนอีก 5 ภารกิจที่จะต้องรอการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้

<sup>27</sup> เที่ยงอ้าง ,น.3-4

สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เช่น การเรียกเก็บค่าใช้น้ำประปา การมอบอำนาจ การอนุญาตการขุดเจาะน้ำบาดาล เป็นต้น

ปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งจากการประเมินความพร้อมของ อปท. ทุกประเภททุกระดับในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน พบว่า ในภาพรวม อปท.ส่วนใหญ่ ยังขาดความพร้อมเชิงระบบในการรับการถ่ายโอนภารกิจ อปท.แต่ละประเภทแต่ละระดับมีความพร้อมในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะแต่ละด้านไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ อปท.ทุกประเภททุกระดับ มีจุดอ่อนที่สำคัญคือขาดงบประมาณ ขาดบุคลากรที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการทั้งในเชิง ปริมาณและคุณภาพ ขาดทักษะความสามารถในการบริหารจัดการและมีภัยอุปสรรคที่สำคัญ คือ การแทรกแซงจากระบบการเมืองและอิทธิพลในท้องถิ่น การแสวงหาประโยชน์ของผู้รับเหมาและ รัฐไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>28</sup>

เมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่ท้องถิ่นแล้ว ก็ควรจะมีรูปแบบและแนวทางการประสานงานในการบริหารจัดการ ทั้งรูปแบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากที่สุด เนื่องจากการบริหารจัดการในพื้นที่หนึ่งย่อมมีผลกระทบต่อกันและกันในอีกพื้นที่หนึ่ง

### 3.3.2 การแบ่งภารกิจระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

แนวทางในการแบ่งภารกิจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 หัวข้อ 6.1.2 ที่กำหนดไว้ว่า

“การถ่ายโอนภารกิจค้ำึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก”

หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และ ผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็อาจถ่ายโอน

<sup>28</sup> เิงอ้าง.

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินการ...

งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดหรือมีผลกระทบ เกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ให้นำหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถทำความเข้าใจดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย”

หลักการการกระจายอำนาจ ก็คือ หากกิจกรรมใดที่มีขอบเขตจำกัดในท้องที่ใดก็ควร ให้ท้องถิ่นนั้นบริหารจัดการได้โดยอิสระ เช่น การจัดเก็บขยะมูลฝอย หากเป็นกิจกรรมที่ส่งผล กระทบครอบคลุมหลายพื้นที่ก็ควรขึ้นอยู่กับหน่วยงานในระดับภูมิภาคหรืออยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของคณะกรรมการร่วมระหว่างจังหวัดหรือท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำ แต่ถ้าหากเป็น กิจกรรมที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมในวงกว้างก็ควรให้หน่วยงานส่วนกลาง เป็นผู้ดูแล เช่น การประมง ปัญหามลภาวะ เป็นต้น<sup>29</sup>

สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วน ท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรนั้นสามารถดำเนินการร่วมกันได้ โดยอาจใช้การถ่วงดุล อำนาจระหว่างหน่วยงานในสองระดับในการส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ตัวอย่าง เช่น

1. หน่วยงานกลางเป็นผู้ออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงแโดยรวม เช่น การ กำหนดหุ้นส่วนต่างชาติในการประกอบกิจการเหมืองแร่ เงื่อนไขในการขออาชญาบัตร ฯลฯ

2. หน่วยงานระดับท้องถิ่นสามารถกำหนดกฎกติกาเองได้ในส่วนของการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตนเอง ทั้งนี้ หากมาตรฐานในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ท้องถิ่น กำหนดขึ้นสูงกว่าที่หน่วยงานกลางกำหนด เช่น มาตรฐานในด้านสิ่งแวดล้อม ให้ใช้มาตรฐานใน ระดับท้องถิ่นในการอนุมัติโครงการในการสำรวจหรือขุดเจาะแร่ เพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองผู้ที่อยู่ อาศัยในท้องถิ่นซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการของผู้ประกอบการ

3. การสำรวจและขุดเจาะเหมืองแร่ที่ครอบคลุมพื้นที่หลาย อปท. ทั้งในมิติของขนาด ของโครงการและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการอนุญาตจากทั้งรัฐบาลกลางและ รัฐบาลท้องถิ่น

หน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้เฝ้าระวังและตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบการที่ ได้รับสัมปทานในการขุดเจาะแร่ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขของสัมปทานหรือไม่ โดยได้รับการสนับสนุน

<sup>29</sup> เพิ่งอ้าง น.3-10

ในเชิงเทคนิคและวิชาการจากหน่วยงานกลางหรือสำนักงานภูมิภาคของหน่วยงานกลาง ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นมีศักยภาพในการดำเนินการดังกล่าว ควรมีการกำหนดส่วนแบ่งรายได้จากการให้สัมปทานระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น โดยมีการกำหนดให้ท้องถิ่นต้องมีส่วนแบ่งรายได้ดังกล่าวในการตรวจสอบการดำเนินการ ของผู้รับสัมปทานแร่และในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเท่านั้น<sup>30</sup>

แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจนี้ เป็นแนวคิดที่ดีควรที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ เพราะการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จะทำให้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติไม่กระจุกตัวอยู่กับหน่วยงานกลางหน่วยงานเดียว และเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>31</sup> ในส่วนของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 แม้จะปรากฏแนวความคิดนี้อยู่เหมือนกัน แต่ก็เป็นกรกระจายอำนาจในการตรวจสอบการทำเหมืองแร่เท่านั้น<sup>32</sup> ส่วนอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ นั้น ปัจจุบันยังไม่พบว่ามีกรกระจายอำนาจแต่อย่างใด เป็นเพียงการแบ่งอำนาจกันภายในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่เท่านั้น เช่น ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตสำรวจแร่ ออกใบอนุญาตให้ทำเหมืองใกล้ทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะ ออกใบอนุญาตขุดหาแร่รายย่อยหรือร้อนแร่ นอกจากนี้แล้วเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ยังมีอำนาจในการกำหนดพื้นที่ที่เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ได้ด้วย เช่นกำหนดเขตอนุญาตหรือเขตเหมืองแร่ เพื่อการจัดตั้งสถานที่เพื่อเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทราย กำหนดเขตพื้นที่อนุญาตผูกขาดสำรวจแร่หรืออนุญาตพิเศษ กำหนดพื้นที่ประทานบัตร<sup>33</sup> เป็นต้น ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้ อปท. ก็สามารถดำเนินการได้หากได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างเพียงพอ ส่วนในประเทศแคนาดานั้นแนวความคิดนี้ได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่ชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องจากมีระบบการปกครองที่มีอยู่ 2 รัฐบาล คือรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ประเทศแคนาดาเป็นประเทศหนึ่งที่มีโครงสร้างการบริหารจัดการที่กระจายอำนาจไปสู่รัฐบาลในระดับ

<sup>30</sup> เฟิงอ้าง น.3 -12

<sup>31</sup> เฟิงอ้าง น.2-52

<sup>32</sup> โปรดดูพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 88/11 และโปรดดูรายละเอียดที่อธิบายไว้แล้วในบทที่ 4 ข้อ 4.5(ก) 5) และ 6)

<sup>33</sup> กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนแม่บทการจัดการธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี เล่มที่ 3 การบริหารจัดการองค์การด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี ,2548 น. 2-28 และ น.2-29

ท้องถิ่น คือระดับมลรัฐ (provinces) และ 3 พื้นที่ (territories) โดยทั่วไปแล้วมลรัฐในประเทศแคนาดามีอำนาจในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและอื่นๆ ที่เป็นเอกเทศจากรัฐบาลกลาง เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มลรัฐมีอำนาจค่อนข้างเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนเอง<sup>34</sup> ดังนั้น อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่จึงตกอยู่กับรัฐบาลท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางจะเข้ามากำกับดูแลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เช่น เรื่องเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบข้ามเขตของมลรัฐ หรือข้ามเขตของประเทศก็จะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง

สรุปว่า อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศไทยนั้น ยังคงอยู่ที่หน่วยงานส่วนกลาง ถึงแม้กฎหมายการกระจายอำนาจ จะกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ท้องถิ่นทั้งหมดภายในปี 2554 แต่ปัจจุบันพบว่า มีเฉพาะการกระจายอำนาจในส่วนของการตรวจสอบการทำเหมืองแร่เท่านั้น ส่วนอำนาจในการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ยังไม่มีการถ่ายโอนสู่ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากหน่วยงานในระดับท้องถิ่นมีความใกล้ชิดและมีส่วนร่วมได้เสียโดยตรงกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากกว่าหน่วยงานส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การกระจายอำนาจจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จะต้องดำเนินการไปพร้อมกับการสร้างระบบและองค์กรในการประสานงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และระหว่าง อปท. ด้วยกันเองด้วย เพื่อให้นโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ ในแต่ละพื้นที่มีความสอดคล้องและสนับสนุนกันและกัน

### 3.4 แนวคิดว่าด้วยการป้องกันล่วงหน้า

แนวคิดการป้องกันล่วงหน้า เป็นมาตรการที่เกิดขึ้นเพื่อหาแนวทางหรือวิธีการต่างๆ ที่จำเป็น เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือหากเกิดผลกระทบขึ้นก็ควรที่จะที่สามารถคาดหมายหรือประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้ล่วงหน้า หรือเพื่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งวิธีการที่หลายๆประเทศนำมาใช้กันมาก ได้แก่ การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

<sup>34</sup> เฟิงอ้าง น. 2-10

### 3.4.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ดี จำเป็นต้องอาศัยหลักการที่ดี เพื่อให้โครงการฯ ดำเนินไปได้โดยส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด องค์การสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ได้เสนอหลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้<sup>35</sup>

#### หลักการที่ 1 มีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องพยายามไม่เสนอในหัวข้อที่ไม่ใช่ประเด็นที่น่าสนใจ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีจำนวนหน้ากระดาษมาก แต่ขาดรายละเอียดที่สำคัญนอกจากจะลดคุณค่าของรายงาน ยังทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณและเวลา โดยไม่จำเป็นอีกด้วย

ดังนั้น ในขั้นตอนแรกของการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควรจำกัดขอบเขตให้อยู่ในประเด็นเฉพาะผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีความเป็นไปได้ว่าจะเกิดเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจวางแผนโครงการต่อไป

ในการศึกษาทางด้านสิ่งแวดล้อม ควรพิจารณาเฉพาะดัชนีที่จำเป็นที่นำไปใช้ในการศึกษาและวางแผนในการแก้ปัญหา เช่น ในการศึกษา หากโครงการใดไม่ส่งผลกระทบต่อมลพิษ ทางเสียงก็ไม่จำเป็นที่จะต้องทำการตรวจวัดระดับเสียงเป็นต้น

ในขั้นตอนการสรุปและเสนอแนะ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควรเสนอแนะข้อมูลที่น่าไปสู่การตัดสินใจให้ชัดเจน สำหรับข้อมูลข้างเคียงอื่นๆ (Supporting Data) ควรแยกต่างหาก อาจจำไปไว้ในภาคผนวก

#### หลักการที่ 2 เป็นที่รวมของสหสาขาวิทยาการ

ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจำเป็นจะต้องประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากหลายสาขา เพื่อให้โครงการดำเนินไปได้โดยบรรลุวัตถุประสงค์ บุคคลเหล่านี้จะต้องมีพื้นฐานความรู้เพียงพอที่จะทำการศึกษา หรือเสนอแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาได้ โดยควรประกอบด้วยนักวิชาการจากสาขาต่างๆ เช่น นักเศรษฐศาสตร์ วิศวกร นักบริหาร และผู้เชี่ยวชาญสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง

<sup>35</sup> กนกพร สว่างแจ้ง ,การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2540) ,น.15

นอกจากนี้ หากเป็นไปได้ ควรมีกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจโดยตรงในการอนุญาตหรือควบคุมโครงการ ซึ่งนอกจากผู้บริหารโครงการแล้ว ควรจะมีผู้บริหารจากองค์กรต่างๆ รวมอยู่ด้วย หลักการที่ 3 มีข้อมูลเพียงพอที่จะนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจโครงการ  
รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมควรจะมีข้อมูลที่เพียงพอเพื่อเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจในขั้นตอนต่างๆ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ข้อมูลดังกล่าวควรหลีกเลี่ยงข้อมูลที่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้

ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้อง

- สามารถนำไปพิจารณาขอบเขตการศึกษาของโครงการได้
- สามารถนำไปพิจารณาเลือกที่ตั้งของโครงการได้
- สามารถนำไปสู่การคาดการณ์ความเป็นไปได้ของโครงการได้ (กรณีโครงการมีหลายทางเลือก)
- สามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ประกอบการออกแบบโครงการ (โดยวิศวกร) ได้

หลักการที่ 4 ต้องเสนอมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน

ควรเสนอมาตรการลดผลกระทบด้านลบที่อาจเกิดขึ้นได้จากโครงการอย่างชัดเจนในทุกมาตรการ โดยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควรเสนอ

- เทคนิคและข้อปฏิบัติในการควบคุมมลพิษ
- ข้อปฏิบัติในการลดและกำจัดของเสียที่เกิด
- มาตรการชดเชยทรัพยากรสิ่งแวดล้อมที่ถูกกระทบกระเทือนจากโครงการเพื่ออนุรักษ์สภาพแวดล้อม รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมควรเสนอ
- ทางเลือกที่ตั้งโครงการและระบบเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายว่า ที่ตั้งใด ระบบใด ก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมมากที่สุด
- จำกัดและควบคุมผลกระทบด้านลบที่อาจเกิด ตั้งแต่ขั้นตอนแรก ของการดำเนินงาน
- ทางเลือกที่ส่งผลดีต่อทรัพยากรท้องถิ่น และคุณภาพสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควรแสดงขั้นตอนการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และคาบเวลาในการปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยอาจนำเสนอในรูปแบบตารางที่สำคัญ คือ ต้องมีมาตรการควบคุมความไม่แน่นอนในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด และไม่ว่าโครงการจะดำเนินการใดๆ ควรนำสภาพชุมชนท้องถิ่นมาพิจารณาด้วยเสมอ

หลักการที่ 5 รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องนำเสนอข้อมูลอันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ การคาดการณ์ปัญหาที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้ที่จะเป็นผู้ตัดสินใจปฏิบัติ (decision-makers) ในขั้นตอนสุดท้าย จำเป็นต้องมีความเข้าใจในรายงานฯ ทั้งหมด

ดังนั้น การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจำเป็นจะต้อง

- เสนอรายละเอียดอย่างชัดเจน และคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดโดยอาศัยจากข้อมูลพื้นฐานที่มี แล้วจึงนำมาจัดลำดับในประเด็นที่พิจารณา
- หากมีศัพท์เฉพาะทางวิชาการปรากฏในรายงานฯ จะต้องมีการอธิบายคำศัพท์แนบด้วย
- รายงานฯ จะต้องรัดกุม และครอบคลุมเนื้อหาที่สำคัญทั้งหมด
- มาตรการต่างๆ ที่นำเสนอในรายงานฯ จะต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง<sup>36</sup>

### 3.4.2 ปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญที่ใช้ควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากความเจริญทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ใช้แพร่หลายไปทั่วโลกแม้แต่ในประเทศเล็กๆ แต่ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะบรรลุผลหรือไม่จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยดังต่อไปนี้<sup>37</sup>

1. ทีมงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นที่ทราบกันแล้วว่าระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องใช้ผู้มีความรู้ความสามารถหลายสาขาทำงานร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นนักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม วิศวกร นักสังคมสงเคราะห์ สถาปนิกและมีหัวหน้าโครงการทำหน้าที่เป็นแกนหลักคอยรวบรวมข้อมูล ติดต่อประสานงาน รวมทั้งเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ
2. มีแนวทางในการดำเนินการศึกษาที่แน่นอน ซึ่งกำหนดโดยองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้การศึกษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน
3. มีข้อมูลทางสิ่งแวดล้อมพอเพียง สามารถนำไปใช้ในการศึกษาได้

<sup>36</sup> เพ็งอ้าง, น.16

<sup>37</sup> กนกพร สว่างแจ้ง, เพ็งอ้าง น.17

4. มีอุปกรณ์ครบครัน ได้แก่อุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับออกภาคสนาม ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ รูปถ่ายทางอากาศ แผนที่ แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ และอุปกรณ์อื่นๆ ที่จำเป็นแม้แต่อุปกรณ์สำนักงาน

5. สถานที่ทำงานเอื้ออำนวย ได้แก่บุคลากรที่จะช่วยอำนวยความสะดวก อุปกรณ์ติดต่อสื่อสารและสถานที่ทำงานเป็นหลักแหล่ง องค์ประกอบเหล่านี้จะเป็นศูนย์กลางในการทำงานของทีมงาน

6. มีองค์กรที่เป็นผู้รับผิดชอบรายงานฯ เป็นองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการศึกษา การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจโครงการ อาจเป็นองค์กรเดียวหรือหลายองค์กรก็ได้

7. สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสร็จสมบูรณ์ต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และควบคุมโครงการได้

นอกจากปัจจัยที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือ งบประมาณ และ ระยะเวลา ในด้านงบประมาณจะต้องพอเพียงสำหรับใช้ในการศึกษาข้อมูลทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้งานมีคุณภาพ สำหรับระยะเวลา จะต้องกำหนดระยะเวลาในการศึกษาแต่ละขั้นตอนให้แน่นอน โดยไม่นานเกินไปจนกระทั่งสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง และไม่น้อยเกินไปจนกระทั่งผู้ศึกษาไม่สามารถทำงานทัน โดยทั่วไประยะเวลาในการทำการศึกษามูลค่าสิ่งแวดล้อมประมาณ 3 เดือน ถึง 2 ปี ขึ้นกับชนิดและขนาดของโครงการ (UNEP 1988)<sup>38</sup>

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงเป็นวิธีการที่สำคัญ ในการกำหนดโครงการให้ เป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม ไม่ทำลายสภาพแวดล้อม และเป็นเครื่องมือให้ผู้บริหารใช้ในการ ประกอบการตัดสินใจโครงการ เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนอกจากจะคาดการณ์ ผลกระทบจากโครงการแล้ว ยังช่วยวางแผนชี้แนะเพื่อลดผลกระทบด้านลบต่อสิ่งแวดล้อมและให้ โครงการดำเนินไปในแนวทางที่เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นนั้นๆ

แนวคิดที่ว่าด้วยการป้องกันผลกระทบล่วงหน้านี้อาจถือเป็นหลักสากลแล้วก็ได้ เพราะเป็นแนวทางที่หลายๆประเทศซึ่งก็รวมถึงประเทศไทยและประเทศแคนาดาก็ได้นำไปใช้เป็น แนวทางในการป้องกันปัญหาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศใน ด้านต่างๆรวมถึงการพัฒนาในอุตสาหกรรมแล้ว

<sup>38</sup> เฝิงอ้าง น.18

### 3.5 แนวคิดว่าด้วยความรับผิดอย่างเด็ดขาด

แนวคิดเรื่องความรับผิดนี้เป็นกลไกที่เกิดขึ้นมาเพื่อเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยอาจเป็นการชดเชยค่าเสียหายต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือให้ทำการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับมาคงสภาพเดิม

#### 3.5.1 ความเป็นมาและทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดอย่างเด็ดขาด

เนื่องจากการพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลย ให้ครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มีความยากลำบาก เพราะจะต้องพิสูจน์ให้ได้ครบถ้วนทั้งองค์ประกอบทางการกระทำ และองค์ประกอบทางจิตใจ ทำให้เกิดความยากลำบากในการพิสูจน์ ซึ่งฝ่ายโจทก์มีหน้าที่นำสืบหรือมีภาระในการพิสูจน์จึงเป็นภาระที่หนัก อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพสังคม ซึ่งมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น เช่น กรณีมีการใช้เครื่องบินในทางการเกษตรพ่นสารเคมีมีพิษลงในไร่นา เป็นต้น ผู้เสียหายจากการกระทำเหล่านี้จะป้องกันตัวเองอย่างใดก็ยอมทำได้ยากหรือทำไม่ได้เลย ฝ่ายผู้กระทำอยู่ในวิสัยที่จะป้องกันตัวเองมิให้เกิดความเสียหายได้ดีที่สุด

ในสังคมปัจจุบันหากมีการละเมิดในลักษณะใดที่มีโอกาสเกิดขึ้นบ่อยๆ ก็ควรจะต้องหาตัวผู้รับผิดชอบให้ได้ มิฉะนั้นความเสียหายจะเกิดขึ้นอยู่เรื่อยไป ในที่สุดก็จะไม่พ้นภาระของรัฐที่จะต้องเข้าช่วยเหลือผู้เสียหาย เพราะหาผู้รับผิดชอบจริงๆ ไม่ได้ จึงก่อให้เกิดหลักกฎหมายหรือทฤษฎีกฎหมายใหม่ขึ้นเรียกว่า ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) คดีที่ถือว่าเป็นคดีบรรทัดฐานเริ่มแรกของทฤษฎีนี้คือ คดีระหว่างไรแลนด์ และเฟรทเซอร์ (Rylands V. Fletcher)<sup>39</sup> คดีนี้มีข้อเท็จจริงว่า จำเลยเป็นเป็นเจ้าของเหมืองแร่อยู่ในที่ดินที่ติดกับที่ดินโจทก์ ต่อมาจำเลยได้ก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำในที่ดินของตน โดยจ้างวิศวกรให้เป็นผู้สร้างเขื่อนในลักษณะที่เป็นการว่าจ้างของผู้ที่รับจ้างทำเป็นเอกเทศ มิใช่เป็นเพียงตัวแทนหรือลูกจ้าง ด้วยความประมาทเลินเล่อของวิศวกรผู้รับจ้างเมื่อเขื่อนกั้นน้ำสร้างเสร็จและเริ่มใช้งาน เขื่อนนั้นไม่อาจจะกั้นน้ำได้

<sup>39</sup> สาสุดา นิงสานนท์ "ความรับผิดเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด"

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525, น.51-52 อ้างถึงใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน่วยที่ 8-14, (2541) : 335

น้ำจึงไหลผ่านที่ดินจำเลยเข้าไปยังที่ดินของโจทก์ซึ่งอยู่ติดกัน โจทก์ได้รับความเสียหาย จึงนำคดีขึ้นฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลย ข้อสังเกตเกี่ยวกับคดีนี้ จำเลยซึ่งเป็นเจ้าของเหมืองแร่และที่ดินมิได้รู้เห็นอะไรด้วย และได้ประมาทเดินเล่อ ความประมาทเดินเล่อตกแก่วิศวกร ซึ่งทำสัญญารับจ้างเป็นเอกเทศแล้ว แต่โจทก์ก็ยังนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาล

ศาลสภาขุนนาง (House of Lord) ก็ได้พิพากษาให้จำเลยต้องรับผิดชอบ แม้จะมีใ้การกระทำโดยประมาทเดินเล่อของตนเองหรือคนรับใช้ โดยได้วางหลักว่า บุคคลใดกระทำหรือนำสิ่งอันใดอันอาจเป็นอันตรายเข้ามาในที่ดินของตน บุคคลนั้นต้องจัดการเก็บรักษาอย่างระมัดระวังมิให้สิ่งนั้นรั่วไหลและเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น และมีหน้าที่โดยเคร่งครัดที่จะต้องรอบคอบในการป้องกันและระวังล่วงหน้าด้วยประการทั้งปวง ในผลที่อาจมีหรือเกิดขึ้นได้จากวัตถุประสงค์หรือจากการกระทำที่ผิดไปจากปกติธรรมดา

หลักเกณฑ์ในคดีนี้ได้ถูกนำไปประยุกต์ในคดีต่างๆ ในเวลาต่อมา แนวความคิดตามทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดอาจจะสรุปได้ว่าหากความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้อื่น บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นถึงแม้ว่าในการกระทำหรือประกอบกิจการดังกล่าวบุคคลผู้กระทำการจะได้จัดให้มีการป้องกันภัยอันตรายไว้แล้ว และได้ทำการโดยจงใจหรือประมาทเดินเล่อที่จะก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นแต่ประการใดก็ตาม เพราะถือเป็นหน้าที่โดยเคร่งครัด ซึ่งผู้กระทำต้องระวังและป้องกันมิให้ผู้อื่นได้รับอันตรายจากการกระทำของตน และหรือ บริวารของตน ผู้กระทำดังกล่าวจึงต้องรับผิดชอบเพื่อความสงบพร้อมในการป้องกันชุมชน<sup>40</sup>

หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดดังกล่าว มาจากนโยบายในทางกฎหมายที่ประสงค์ให้มีการเยียวยาความเสียหายในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นนอกเหนือจากเจตนาหรือประมาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงและมีวิวัฒนาการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ล้ำพั้งแต่จะหาผู้ที่ได้รับความเสียหายเรียกค่าเสียหายได้ เฉพาะเรื่องจงใจหรือประมาทเดินเล่อ

<sup>40</sup> ดนัยยศ ศรีล้มพ์ “ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ” วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525 ,น.146 อ้างถึงใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน่วยที่ 8-14 ,(2541) : 336

เท่านั้น ไม่เป็นการเพียงพอ ฐานแห่งความรับผิดชอบเด็ดขาดจึงมาจากการที่จำเลยก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อสมาชิกในสังคม<sup>41</sup>

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบเด็ดขาดนี้ ได้นำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมถึงในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่กำลังทำการศึกษานี้เช่นเดียวกัน

### 3.5.2 ความแตกต่างของหลักความรับผิดชอบทั่วไปและความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด

เมื่อเกิดความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางอากาศ ทางน้ำ และทางเสียง ฯลฯ ปัญหาที่เกิดขึ้นติดตามาคือ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องค่าเสียหายได้หรือไม่ประการใด ผู้ที่ต้องเกี่ยวข้องกับปัญหานี้จึงต้องทบทวนว่ากฎหมายต่างๆ เรื่องนี้มีบัญญัติไว้หรือไม่ ซึ่งผลจากการทบทวนดังกล่าวทำให้ทราบว่าเรายังไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหายคดีสถานะแวดล้อมโดยเฉพาะเจาะจง ช่องทางที่นักกฎหมายจะช่วยเหลือในการแก้ไขเยียวยาปัญหานี้จึงต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องละเมิด<sup>42</sup>

แต่อย่างไรก็ดี คดีมลพิษในสถานะแวดล้อมมีความแตกต่างจากคดีละเมิดทั่วไปอยู่หลายประการที่สำคัญ คือ<sup>43</sup>

1. คดีมลพิษในสถานะแวดล้อม ไม่มีการแบ่งปันความรับผิดชอบในความประมาทระหว่างคู่คดี นั่นก็คือ คดีมลพิษ ในสถานะแวดล้อม ไม่เหมือนคดีละเมิดทั่วไป เช่น คดีอุบัติเหตุ

<sup>41</sup> สายสุดา นิงสานนท์, เพิ่งอ้างเชิงอรรถที่ 39, น.52, อ้างถึงใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน่วยที่ 8-14, (2541) : 336

<sup>42</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน่วยที่ 8-14, (2541) : 339

<sup>43</sup> ดู Julian Gresser, Koichiro Fujikura และ Akio Morishima. Environmental Law in Japan. London : The MIT Press, 1981, pp.81 ประกอบ, อ้างถึงใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน่วยที่ 8-14, (2541) : 339

จากรถยนต์ หรือคดีทำให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนโดยทั่วไป ซึ่งบุคคลทุกคนมีโอกาสเท่านั้นที่จะเป็นผู้เสียหายหรือผู้ก่ออันตรายได้ แต่คดีมลพิษในสภาวะแวดล้อม ผู้เสียหายไม่อาจทราบว่าจะตนเองกำลังได้รับอันตราย และไม่มีกรกลับฐานะในคดีระหว่างโจทก์ จำเลย กล่าวคือ เราไม่อาจนำหลักกฎหมายเรื่องหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 223 วรรคแรกมาใช้ได้ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้วางหลักไว้ว่า

"ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง ก่อให้เกิดความเสียหายด้วยไซ้รู้ ท่านว่าหนี้อันจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหาย มากน้อยเพียงใดนั้นต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณข้อสำคัญก็คือว่า ความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร"

ยกตัวอย่างเช่น คดีอุบัติเหตุจากรถยนต์ชนกัน ผู้ขับซึ่งอาจกลับฐานะกลายเป็นโจทก์จำเลยในคดีก็ได้ แต่คดีสภาวะแวดล้อม ผู้เสียหายไม่อยู่ในฐานะเช่นนั้น กล่าวคือ ไม่มีการแบ่งปันความรับผิดชอบระหว่างคู่คดี

2. ผู้ที่อยู่อาศัยบริเวณเกิดเหตุ ไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบจากภาวะมลพิษ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า คดีมลพิษในสภาวะแวดล้อมมีผลก่อให้เกิดการทำลายสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณเกิดเหตุไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และกลับได้รับผลกระทบโดยไม่มีทางเลือก

3. ภาวะมลพิษ มีผลกระทบต่อผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณที่เกิดเหตุเป็นจำนวนมากในประเด็นนี้กล่าวขยายความได้ว่า บริเวณที่ได้รับผลกระทบจากภาวะมลพิษมีขอบเขตกว้างขวาง กล่าวคือ เป็นผลกระทบทางสังคมนอกเหนือจากความเสียหายเป็นรายบุคคล

4. ภาวะมลพิษมีผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในสภาวะแวดล้อมทุกวิถีทาง โดยไม่เลือกประเภทหรือบุคคล กล่าวคือภาวะมลพิษมีผลกระทบต่อมนุษย์และสัตว์ที่อยู่ในสภาวะแวดล้อมเดียวกันโดยไม่เลือกหน้า ผู้ที่อยู่อาศัยในสภาวะแวดล้อมเดียวกัน ไม่ว่าจะมิเพศใด วัยใด ต่างมีโอกาสได้รับความเสียหาย สมาชิกทุกคนในครอบครัวย่อมมีโอกาสได้รับผลกระทบจากปัญหาเดียวกัน

5. คดีมลพิษ ในสภาวะแวดล้อมมีปัญหาในการที่จะชี้วัดว่า ใครเป็นผู้ก่อหรือผู้กระทำให้เกิดความเสียหายขึ้น เพราะกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอันเนื่องจากการกระทำของประชาชน เช่น การเกิดมลพิษทางน้ำ มีปัญหาเกิดขึ้นว่า ใครเป็นผู้ก่อให้เกิดสภาวะนั้น เมื่อประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ริมฝั่งแม่น้ำต่างก็ได้ปล่อยน้ำเสียจากบ้านเรือนของตนลงในคู คลอง แม่น้ำ หรือ ในกรณีมีโรงงานหลายแห่งตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำเดียวกัน ผู้เสียหายจะกล่าวหาว่าโรงงานใดเป็นต้นเหตุของปัญหาย่อมทำได้ยาก

6. ภาวะในการพิสูจน์คดีมลพิษยุ่งยากและสลับซับซ้อนกว่าคดีละเมิดทั่วไป เพราะคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ อันเกิดจากการประกอบการอุตสาหกรรมเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ภาวะในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยยุ่งยาก ผู้เสียหายโดยทั่วไปขาดความรู้ความเข้าใจปัญหาทางด้านเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต ฝ่ายจำเลยผู้ประกอบการก็มุ่งเรื่องผลกำไร มุ่งที่จะให้กิจการของตนอำนวยความสะดวกให้แก่ตนมากที่สุด แต่ฝ่ายผู้เสียหายไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากกิจการเหล่านี้แต่ประการใดทั้งสิ้น<sup>44</sup>

ดังนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาน่าคิดว่า บทบัญญัติเรื่องละเมิดที่มีอยู่เหมาะสม หรือเพียงพอหรือไม่ที่จะนำมาใช้ในกรณีที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษต่างๆ หรือควรจะหามาตรการทางกฎหมายอื่นใดที่เหมาะสมยิ่งกว่าเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย ซึ่งในที่สุดก็ได้มีการพัฒนาแนวคิดว่าด้วยความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาดขึ้นมาเพื่อใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศไทยก็ได้มีการนำแนวความคิดนี้มาบัญญัติไว้ทั้งในพระราชบัญญัติแร่ ในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำเหมือง<sup>45</sup> และในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในเรื่องของความรับผิดชอบทางแพ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม<sup>46</sup> ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรมแร่ แม้ว่าในส่วนของประเทศแคนาดานั้น จากการศึกษาพบว่า จะบัญญัติไว้เฉพาะความรับผิดชอบทั่วไปไม่ได้บัญญัติแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาดเอาไว้ในกฎหมาย แต่กฎหมายแร่ของประเทศแคนาดาก็ยังมีบทบัญญัติ ในส่วนของการชดเชยค่าเสียหายอย่างเพียงพอ<sup>47</sup> มาเป็นตัวช่วยสำหรับควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการเหมืองแร่ไม่ให้ปล่อยปละละเลยที่จะป้องกันผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นแทน ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอไว้แล้วในบทที่ 4

<sup>44</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, อ้างแล้ว เจริญอรุณที่ 36 ,น.340

<sup>45</sup> โปรดดูพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 88/13 และมาตรา 131/1

<sup>46</sup> โปรดดูพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

<sup>47</sup> โปรดดูใน Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 175(2)