

มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการควบคุม การประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรมที่กระทบต่อชุมชน

ภาณุวัฒน์ บุญโยประการ*
รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญญา เลื่อนฉวี**

บทคัดย่อ

เนื่องจากสถานประกอบกิจการอุตสาหกรรมที่มีเครื่องจักรกำลังรวมต่ำกว่า 5 แรงม้า หรือมีจำนวนคนงานไม่ถึง 7 คน เหล่านี้ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตาม กลไกตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดังกล่าว เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นในการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดใหญ่ ในขณะที่ไม่ครอบคลุมอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในระดับชุมชนท้องถิ่น จึงเกิดปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในชุมชนเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก จากการศึกษาเพื่อค้นหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม พบปัญหาการไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับควบคุมอุตสาหกรรมขนาดเล็กอย่างชัดเจน ปัญหาการไม่มีหน่วยงานกลางในการควบคุมตรวจสอบและแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมสำหรับชุมชนระดับท้องถิ่น และปัญหาการไม่มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรมในระดับชุมชนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและชัดเจน ซึ่งเป็นบ่อเกิดแห่งปัญหาของความไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น จึงเห็นควรให้ออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อใช้เป็นกฎหมายในการควบคุมการประกอบกิจการของสถานประกอบกิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ทั้งนี้เป็นการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องที่ราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆ ไม่อาจจัดทำข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งมีสภาพเป็นกฎหมายปกครองตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อใช้ควบคุมสถานประกอบกิจการอุตสาหกรรมต่างๆ ได้ และเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเห็นควรกำหนดให้มีหน่วยงานกลางตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในลักษณะองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งประกอบด้วย

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ และมีสำนักงานกระจายอยู่ในทุกภูมิภาคท้องถิ่น เพื่อช่วยแก้ไข ปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคในการควบคุมการประกอบกิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กของราชการส่วน ท้องถิ่น และช่วยแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นระดับต่างๆ รวมทั้งเห็นควรให้มีการ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริง การ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในเชิงป้องกัน การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในเชิงลงโทษ หรือการชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงินก็ตาม เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม

1. บทนำ

ในการสร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตและบริการและขยายฐานการผลิตและบริการใหม่ ของประเทศไทย ก่อให้เกิดปัญหาการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะสถานประกอบการกิจการ ภาคอุตสาหกรรมในชุมชนซึ่งมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น โดยส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการอุตสาหกรรม ขนาดเล็ก เนื่องจากตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสถานประกอบการกิจการภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้สถานประกอบการกิจการอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรกำลังรวมไม่ ถึง 5 แรงม้า และหรือมีจำนวนคนงานไม่ถึง 7 คน ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงทำให้ในชุมชนท้องถิ่นมีสถานประกอบการกิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ตาม ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งขาดการควบคุมตามกฎหมายอย่างชัดเจน คงมีเพียงการควบคุม ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 เท่านั้น ที่ใช้ควบคุมสถานประกอบการกิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กเหล่านี้ ส่งผลก่อให้เกิด ปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหามลพิษที่เพิ่มมากขึ้น ปัญหาความขัดแย้งในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นภาระและเป็นอุปสรรค ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างมาก เนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับมีปัญหาความ ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการควบคุมปัญหาในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กในชุมชนท้องถิ่น ทำให้ การบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการประกอบกิจการ ภาคอุตสาหกรรมที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่น

จากการศึกษา พบปัญหาตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นปัญหาช่องว่างทางกฎหมาย ดังนี้

2.1 ปัญหาการไม่ออกกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับควบคุมอุตสาหกรรมขนาดเล็กอย่างชัดเจน

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 7 มาตรา 20 มาตรา 32 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องไปออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังกล่าว เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆ ส่วนใหญ่ยังไม่ได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามกฎหมายฉบับดังกล่าวแต่ประการใด เนื่องจากส่วนใหญ่ประสบปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัด ทั้งเรื่องบุคลากรที่ยังไม่มีความรู้ความสามารถในเชิงเทคนิคหรือทางด้านเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ หรือไม่มีความรู้ความสามารถในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายซึ่งคล้ายคลึงกับกระบวนการนิติบัญญัติตามกฎหมาย ทำให้ประสบปัญหาข้อยุ่งยาก จึงไม่มีการจัดทำข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายดังกล่าวออกมาแต่ประการใด ส่วนที่จัดทำออกมาได้ก็ใช้วิธีคัดลอกมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหญ่ๆ ทั้งสิ้น จึงไม่เป็นไปตามบริบทในท้องถิ่นของตนเอง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมขาดประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี จึงทำให้เกิดปัญหาช่องว่างทางกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดทำข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะตามหลักนิติรัฐ ที่กล่าวว่า กฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ฝ่ายปกครองจะกระทำการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนไม่ได้ ซึ่งกฎหมายในที่นี้หมายความว่ารวมถึงกฎเกณฑ์ตามกฎหมายหรือกฎทางปกครองด้วย

จากการศึกษาพบว่า ข้อกำหนดของท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ในทางทฤษฎีถือเป็น กฎ หรือกฎทางปกครอง หรือกฎหมายลำดับรอง ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ตามกฎหมาย ดังนั้น หากกำหนดให้มีการจัดทำกฎที่เป็นกฎเกณฑ์ในลักษณะเช่นเดียวกันกับข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาลุ่บหลวมหรือข้อขัดข้องที่ราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆ ไม่อาจจัดทำข้อกำหนดของท้องถิ่นตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ โดยนำมาใช้เป็นกฎเกณฑ์เพื่อทดแทนการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังกล่าว ย่อมเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี เนื่องจากแม้ไม่อาจจัดทำข้อกำหนดของท้องถิ่นออกมาได้ ก็ยังสามารถจัดทำกฎเกณฑ์อื่นในลักษณะเดียวกันเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้

จากการศึกษาหลักกฎหมายในต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่า มีหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับการออกกฎหรือกฎทางปกครอง โดยคำว่ากฎหรือกฎหมายลำดับรองในต่างประเทศ หมายถึง กฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐบัญญัติ หรืออาศัยอำนาจตามการบริหารของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ ประกาศกระทรวง กฎกระทรวง เป็นต้น ซึ่งถือเป็นกฎเกณฑ์ที่มีสถานะทางกฎหมายทั้งสิ้น และในประเทศไทยแม้คำว่ากฎหรือกฎทางปกครองจะไม่ได้มีการบัญญัติคำจำกัดความไว้อย่างชัดเจน คงมีเพียงคำจำกัดความของคำว่า กฎ ตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ แต่ก็ไม่ให้ความหมายในเชิงเนื้อหาได้ว่า หมายถึงกฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นไปหรือเทียบเท่าขึ้นไปที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น เมื่อมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติ คำจำกัดความคำว่า ข้อกำหนดของท้องถิ่น หมายความว่า ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับซึ่งตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ข้อกำหนดของท้องถิ่น จึงย่อมหมายถึงข้อบัญญัติท้องถิ่นตามความหมายของคำว่า กฎ ตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหมายถึง กฎทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายบริหารโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่าขึ้นไปและมีลักษณะที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น หากมีการดำเนินการจัดให้มีการจัดทำกฎกระทรวงฉบับหนึ่งโดยอาศัยอำนาจการบริหารของรัฐมนตรีซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ จึงเห็นได้ว่าหากมีปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถจัดทำข้อกำหนดของท้องถิ่นตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ขึ้นมาได้ ฝ่ายบริหารในฐานะที่ใช้อำนาจทางปกครองก็สามารถจัดทำกฎกระทรวงที่มีเนื้อหาสาระตามความในมาตรา 20 มาตรา 32 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ทดแทนการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นได้ ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีเครื่องมือทางกฎหมายที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

สำหรับเนื้อหาสาระที่ควรกำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 20 มาตรา 32 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้น จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศพบว่า มาตรการที่ใช้ในการควบคุมสถานประกอบกิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กหรือขนาดย่อมเพื่อลดปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบในระดับชุมชนท้องถิ่น มีหลักการทางกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน คือ มุ่งคุ้มครองผู้ที่ได้รับ

ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมหรือให้ความสำคัญกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมมากที่สุด ผู้เขียนจึงเห็นควรให้นำมาตรการที่ปรากฏในต่างประเทศและเกี่ยวข้องกับเนื้อหาตามมาตรา 20 มาตรา 32 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาบรรจุไว้ในกฎกระทรวงสาธารณสุขที่จะจัดทำขึ้นมา กล่าวคือ กฎกระทรวงดังกล่าวควรมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการควบคุมสถานประกอบกิจการอุตสาหกรรมที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

2.2 ปัญหาการไม่มีหน่วยงานกลางในการควบคุมตรวจสอบและแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมสำหรับชุมชนระดับท้องถิ่น

ในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบและแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมในการประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรมสำหรับชุมชนระดับท้องถิ่น แม้กฎหมายดังกล่าวจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งคณะกรรมการกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามกฎหมายฉบับนั้นๆ แต่ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติใดที่ครอบคลุมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการกลางตามกฎหมายดังกล่าวในระดับท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งหรือผลกระทบอันเกิดมลพิษในการประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรมในสังคมชุมชนระดับท้องถิ่นนั้นไม่อาจที่จะแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบายระดับชาติหรือระดับภาคได้ เนื่องจากสังคมในชุมชนท้องถิ่นประชาชนต้องอยู่ร่วมกันอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัยหรือต้องเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน จึงจำเป็นต้องมีกลไกทางกฎหมายในรูปของหน่วยงานกลางหรือคณะกรรมการกลางในเรื่องดังกล่าวในระดับท้องถิ่นนั้นๆ โดยเฉพาะ เพื่อระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาการประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรมของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้งเนื่องจากโดยธรรมชาติขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการออกคำสั่งย่อมไม่อยู่ในฐานะของคนกลางที่จะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ แต่ย่อมอยู่ในฐานะของกลุ่มขัดแย้งที่ฝ่ายผู้ประกอบการและฝ่ายชาวบ้านต่างมีความเชื่อว่าอาจเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จึงทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องมีกลไกทางกฎหมายในรูปของหน่วยงานกลางหรือคณะกรรมการกลางในระดับท้องถิ่น

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายหรือกลไกทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า มีหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องกับแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่มีประสิทธิภาพและเหมาะที่จะนำมาปรับใช้กับประเทศไทยเป็นอย่างมาก ได้แก่ รูปแบบขององค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอเมริกา หรือ EPA (U.S. Environmental Protection Agency : EPA) โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ และกระจายอยู่ในทุกภูมิภาคท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งหน่วยงาน EPA นั้น มีหน้าที่ในการดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อม วิจัยและให้การศึกษา กำหนดและบังคับใช้มาตรฐานระดับชาติภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ ปกป้องหรือกับรัฐต่างๆ ชนเผ่าและรัฐบาลส่วนท้องถิ่น บางกรณี EPA มี

อำนาจปรับทางปกครอง บังคับตามกฎหมาย อนุญาต อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ ระบุข้อพิพาท และอื่นๆ ซึ่ง EPA จะทำงานร่วมกับภาคอุตสาหกรรมและรัฐบาลทุกระดับ จึงเห็นได้ว่า EPA เป็นจุดแข็งของประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างมากที่จัดตั้งหน่วยงานกลางในด้านนี้ขึ้นมาโดยเฉพาะ ทำให้สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศผู้นำของโลกประเทศหนึ่งในการบริหารจัดการเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ดี ส่วนประเทศไทยปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ ดังนั้น จึงสมควรให้มีการนำโครงสร้างของ EPA มาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย โดยสมควรให้การบริหารราชการในราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีหน่วยงานกลางที่มีโครงสร้างในลักษณะเช่นเดียวกับ EPA ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ของไทย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการพัฒนาองค์กรที่ก้าวหน้าขึ้น

2.3 ปัญหาการไม่มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรมในระดับชุมชนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและชัดเจน

เนื่องจากการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดกระบวนการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรมในชุมชนไว้อย่างเหมาะสม และไม่มีกลไกทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมกระบวนการในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในพื้นที่ระดับชุมชนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในชุมชนท้องถิ่นมากขึ้นโดยขาดทิศทางและมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการดำรงอยู่มากขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม แม้ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จะมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่บัญญัติหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยบัญญัติไว้เป็นหลักการทั่วไปว่า แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมจะต้องมีหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติตามหลักนี้ที่จะเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนี้ไว้แต่ประการใด อีกทั้งเนื่องจากในสังคมชุมชนระดับท้องถิ่นที่สถานประกอบการอาจเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ แต่ประชาชนในพื้นที่นั้นต้องอยู่ร่วมกันอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัยหรือต้องเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ดังนั้น หากมีการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้กับสถานประกอบการอุตสาหกรรมในระดับท้องถิ่นอย่างไม่เหมาะสมแล้ว สถานประกอบการอุตสาหกรรมต่างๆ อาจต้องปิดกิจการหรือเลิกกิจการไปเนื่องจากไม่มีเงินจำนวนมากเพื่อมาชดเชยค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น จึงควรมีกลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระดับท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษในการประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรมในชุมชนระดับท้องถิ่นที่เหมาะสม

จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนสาขาหนึ่งที่เกี่ยวข้อง พบว่า เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนนั้น จำเป็นต้องมีการเยียวยาควบคู่กันไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับภาระการลงทุนและออกค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่จำเป็นสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น รวมทั้งมีหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดมลพิษทั้งหมดที่รัฐดำเนินการไปเพื่อแก้ไขปัญหา หากเกิดความเสียหายต่อชีวิต สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้ใด ผู้ก่อมลพิษต้องมีหน้าที่ชดเชยความเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายทั้งหมดด้วย ทั้งนี้ การชดเชยความเสียหายดังกล่าว อาจมีค่าเสียหายในเชิงลงโทษ ค่าเสียหายในเชิงป้องกัน และค่าเสียหายในอนาคต ประกอบกันไป เป็นต้น เช่น ในเครือรัฐออสเตรเลีย ศาลเคยมีคำสั่งให้ผู้ก่อให้เกิดมลภาวะต้องชดเชยค่าเสียหายเป็นจำนวนกว่าล้านเหรียญเพื่อเป็นการส่งสัญญาณไปยังผู้ประกอบการอุตสาหกรรมให้ตระหนักถึงผลที่จะได้รับหากมีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ปรากฏหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีสิ่งแวดล้อมว่า ศาลอาจสั่งให้ผู้เสียหายได้รับการดำรงรักษา พื้นฟูเยียวยา ทรัพยากรธรรมชาติให้กลับมามีเดิม โดยผู้กระทำละเมิดมีหน้าที่จัดการให้ความเสียหายกลับมามีสภาพเดิมและเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในสหรัฐอเมริกา กฎหมายว่าด้วยความรับผิด การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม มีหลักว่า การกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดและเสียหายต้องรับผิดชอบโดยเคร่งครัดและอาจมีความรับผิดแบบร่วมกันหรือแทนกัน นอกจากนี้ องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอเมริกา สามารถเรียกค่าเสียหายที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติได้เพื่อเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากทรัพยากรธรรมชาติเสียหายหรือถูกทำลาย เช่น ค่าเสียหายที่เป็นการเยียวยาความเสียหายกับค่าเสียหายในเชิงลงโทษ ค่าเสียหายที่เป็นตัวเงิน ค่าเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน เช่น ค่าเจ็บป่วยทางกายหรือจิตใจ และค่าเสียหายสำหรับการสูญเสียความสุข ซึ่งเป็นการชดเชยความสงบสุขในชีวิตที่สูญเสียไป สำหรับประเด็นค่าเสียหายในเชิงลงโทษนั้น ศาลจะสั่งให้จ่ายค่าเสียหายประเภทนี้เมื่อมีการกระทำละเมิดที่ชั่วร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ได้อิงอยู่กับค่าแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงในทันทีทันใดอย่างค่าชดเชยทางแพ่ง นอกจากนี้ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้กระทำ ความผิดชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งที่เกิดขึ้น แต่ผู้กระทำไม่ชดเชย ยังคงกระทำความผิดเรื่อยมา มีการกำหนดให้มีการปรับเป็นรายวันจนกว่าจะชดเชยหรือหยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

ส่วนระบบกฎหมายของไทยตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น ยังไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามหลัก ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไว้ในกฎหมายแต่ประการใด ผลของการไม่บัญญัติรายละเอียดของหลักนี้ไว้ในกฎหมาย จึงทำให้ประเทศไทยยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเช่นเดียวกับในต่างประเทศไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างชัดเจน

3. แนวทางการแก้ไขปัญห

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่เหมาะสม มีแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

3.1 ปัญหาการไม่ออกกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับควบคุมอุตสาหกรรมขนาดเล็กอย่างชัดเจน

เห็นควรกำหนดให้มีการจัดทำกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยอาศัยอำนาจตามทางบริหารของรัฐมนตรี เพื่อจัดให้มีกฎหมายปกครองสำหรับราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการควบคุมสถานประกอบกิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยกฎกระทรวงดังกล่าวเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับสาระสำคัญที่ต้องใช้ในการควบคุมสถานประกอบกิจการตามมาตรา 20 มาตรา 32 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เช่น กำหนดให้มีการออกใบอนุญาตให้แก่สถานประกอบกิจการอุตสาหกรรมที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยใบอนุญาตดังกล่าวให้ดำเนินการในลักษณะการลงทะเบียนที่ไม่มีข้อยุ่งยาก ภายใต้การควบคุมของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ โดยให้มีเอกสารเกี่ยวกับการรับรองทางสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัยทั้งในปัจจุบันและในอนาคต มีแผนฉุกเฉินกรณีประสบปัญหาดังกล่าว มีการรับรองจากภาคประชาชนประกอบการขออนุญาต ให้มีเอกสารสัญญาประกันทางสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัยประกอบการขออนุญาต กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัยต้องรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดและโดยตรงต่อผู้เสียหายโดยให้หน่วยงานกลางที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ไม่อนุญาตให้สถานประกอบกิจการอุตสาหกรรมเก็บของเสียไว้ในพื้นที่ที่มีการผลิตโดยต้องขนถ่ายของเสียไปที่บำบัดโดยเฉพาะทันที เช่น ภายในหนึ่งวันถัดไป และต้องถูกปรับตามอัตราที่กำหนด หากดำเนินการไม่ถูกต้อง หากสภาพแวดล้อมหรืออาชีวอนามัยถูกทำลายอย่างรุนแรงและสามารถวัดระดับได้ซึ่งหน่วยงานกลางที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมจากมลพิษที่ถูกปล่อยออกมาตามอัตราที่กำหนด และอาจกำหนดให้มีการขอใบอนุญาตระบายมลพิษ โดยใบอนุญาตดังกล่าวสามารถซื้อขายกันได้หรือประมูลได้ เช่น หากประสงค์จะปล่อยมลพิษจำนวนมากใบอนุญาตระบายมลพิษดังกล่าวจะมีราคาแพงกว่าใบอนุญาตที่ระบายมลพิษน้อยกว่า (สอดคล้องกับมาตรา 20 มาตรา 32 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535)

3.2 ปัญหาการไม่มีหน่วยงานกลางในการควบคุมตรวจสอบและแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมสำหรับชุมชนระดับท้องถิ่น

เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อจากบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการสาธารณสุข ตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยบัญญัติให้มีหน่วยงานกลางหรือคณะกรรมการกลางในระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ 1) เสนอความเห็นต่อหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย แผนงานและมาตรการเกี่ยวกับการสาธารณสุขในท้องถิ่น รวมถึงทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุขในท้องถิ่นตามที่หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย 2) ศึกษา วิเคราะห์และให้ความเห็นต่อหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงข้อกำหนดของท้องถิ่นและคำสั่งเกี่ยวกับการสาธารณสุข 3) ให้คำแนะนำต่อหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น 4) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ 5) กำหนดโครงการและประสานงานระหว่างส่วนราชการอื่นและเครือข่ายภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ 6) ควบคุมสอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขในท้องถิ่นเพื่อรายงานต่อผู้ที่ควบคุมกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และ 7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลางหรือคณะกรรมการกลาง โดยอาจออกเป็นกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมของหน่วยงานกลางหรือคณะกรรมการกลางตามกฎหมาย เช่น มีอำนาจหน้าที่ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขในท้องถิ่น ให้ความเห็นชอบในการขออนุญาตจัดตั้งหรือขยายกำลังการผลิตของสถานประกอบการอุตสาหกรรมในท้องถิ่น ศึกษา วิจัย พัฒนาและให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการควบคุมทางสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เป็นต้น (ตามแบบอย่างขององค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอเมริกา) ส่วนองค์ประกอบของหน่วยงานกลางหรือคณะกรรมการกลางนั้น อาจประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักวิชาการแขนงต่างๆ หรือตัวแทนของเครือข่ายภาคประชาชนส่วนต่างๆ ที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ประกอบกันเป็นองค์ประกอบของหน่วยงานกลางหรือคณะกรรมการกลางตามกฎหมายนี้

3.3 ปัญหาการไม่มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรมในระดับชุมชนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและชัดเจน

เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ให้มีมาตรการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการดำรงอยู่มากขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับรายละเอียดในการรับผิดชอบ ชดเชยความเสียหาย หรือการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของ

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในระดับชุมชนท้องถิ่น ดังนี้ 1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ก่อมลพิษกระทำการหรือละเว้นกระทำการเพื่อป้องกันฟื้นฟูเยียวยา 2) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีอำนาจลงโทษปรับตามความในกฎหมายนี้ 3) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริง โดยอาจอ้างอิงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 4) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในเชิงป้องกัน โดยให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการหรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในเชิงป้องกันเพื่อให้เกิดความผาสุกร่วมกันของชุมชนท้องถิ่น หรือการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหากผู้ประกอบกิจการไม่มีการกระทำการในเชิงป้องกันตามที่กฎหมายกำหนด 5) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในเชิงลงโทษ เช่น กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการหรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษต้องจ่ายค่าเสียหายเพิ่มเติมหากมีการจงใจกระทำความผิด หรือมีการกระทำความผิดซ้ำอีก หรือหากส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม กระทบต่ออัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ต้องชดเชยค่าเสียหายตามความเป็นจริงเป็นสองเท่า หรือกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบ 6) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในอนาคต โดยให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการหรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นหากการกำจัดมลพิษโดยสภาพต้องใช้เวลานานเกินสมควร และอาจกำหนดมาตรการให้ผู้ประกอบกิจการหรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องฟื้นฟูเยียวยาสภาพแวดล้อมและผู้ที่ได้รับผลกระทบไปในคราวเดียวกัน 7) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกระบวนการตามกฎหมายในการเพิ่มกำลังการผลิตของสถานประกอบการที่อาจเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ 8) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของผู้ก่อมลพิษ 9) การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในเชิงป้องกัน ค่าสินไหมทดแทนในอนาคต การผ่อนชำระหนี้ของผู้ก่อมลพิษ และการดำเนินการตามมาตรา 96 ที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ อาจออกเป็นกฎทางปกครองในระดับต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 96 นี้ได้ และ 10) ในการออกคำสั่งให้ผู้ใดต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานกลางหรือคณะกรรมการกลางในระดับท้องถิ่นตามกฎหมายก่อนเสมอ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในระดับชุมชนท้องถิ่นที่เหมาะสม

บรรณานุกรม

- กนิช บุญชัยจิตติ. รวมบทความ เนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.
- กิตติศักดิ์ ประกิต. สิทธิชุมชน. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556.
- โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 6.
กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550.
- กิตติชัย รัตนะ. “การสร้างกลุ่มและเครือข่ายในการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม.” คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- กรมอนามัย. “แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (พิมพ์ครั้งที่ 2).” ศูนย์บริหาร
กฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. 2553.
- กลุ่มงานกฎหมาย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณสุข กรุงเทพมหานคร. “สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ
โรงงาน พ.ศ. 2535.” <http://www.122.155.1.145/site2/download-src.php?did=907>, 6 กุมภาพันธ์ 2560.
- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง. แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดี
ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง,
2557.
- โครงการศึกษาโอกาสทางธุรกิจและการเพิ่ม Value Creation สำหรับอุตสาหกรรมวัสดุอุปกรณ์ทางการแพทย์และ
สุขภาพ. “การขออนุญาตจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม.” [http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?n
NEWSID=1216](http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=1216), 6 กุมภาพันธ์ 2560.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2538.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. “ข้อพิจารณาทางวิชาการเกี่ยวกับ “กฎ” ที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิพากษาเพิก
ถอนได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.
2542.” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. (2550).
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สื่อปัญญา, 2540.
- ชำนาญวิทย์ เตรัตน์. สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง.”
<http://www.law.moi.go.th/2551/article007.doc>, 14 กุมภาพันธ์ 2560.
- ณรงค์ ใจหาญ. แนวทางการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศและเสียงโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,
พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2549.
- ณภัค อังควราชนันท์. “ฝรั่งเศสและกฎหมายสิ่งแวดล้อม 2010.” สำนักประสานความร่วมมือระหว่าง
ประเทศและสารนิเทศ สำนักงานศาลปกครอง. 2553.

ธรรมนิติ์ สุ่มันตกุล. “กฎหมายปกครอง.” วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 23 ตอน 3. (2549).

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2552.

นันทพล กาญจนวัฒน์. “ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการลดและขจัดมลพิษสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณี เทศบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะและของเสียอันตราย.” THAILAND JOURNAL OF HEALTH PROMOTION AND ENVIRONMENTAL HEALTH. January – March 2009. (2552).

ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

ผลการณ์ ยอดปლობ. “รื้อทาบไถ่ความจริง กฎหมายองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม.” สำนักหอสมุดกฎหมายมหาชน สำนักงานศาลปกครอง.

“พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง.” http://fd.surinpho.go.th/files_download/IX7W6F.doc, 18 พฤษภาคม 2560.

วิฑูรย์ สิมะโชคดี. กฎหมายอุตสาหกรรม ว่าด้วย พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536.

ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง. “การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุ.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

วิทวัส ผาบัสมิมา. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. 2558.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. “หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (1).” เอกสารประกอบการบรรยายโครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 28 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2552.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “การควบคุมฝ่ายปกครอง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน วิชา น.566 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2557.

วรรณภา ดิระสังขะ, Public Law Net. “กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de l’environnement).” <http://www.public-law.net/Publaw/view.aspx?id=707>, 8 กุมภาพันธ์ 2560.

วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. “แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.” http://www.ex-mba.buu.ac.th/Research%202556/Research_Bangkok/Y.../05_ch2.pdf, 6 กุมภาพันธ์ 2560.

สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น. องค์กรชุมชน : กลไกเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม.

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ... กรณีศึกษากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. “กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน.” ดุลพินิจ. เล่ม 2 ปีที่ 47 พ.ค.-ส.ค. 2543. (2543).

สุนทร สิริวัฒน์. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิชุมชน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. 2557.

สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “มาตรการบังคับทางแพ่ง.” วาระปฏิรูปพิเศษ 6 : การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2558.

สุขฉวี รักดประจิต. “คดีปกครองเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์.” สำนักงานวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ.” ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564). สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2559.

สำนักงานศาลปกครอง. “ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม.” สำนักงานศาลปกครอง. 2554.

สงกรานต์ ป็องบุญจันทร์. มุณินิธิธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW). “การก่อกำเนิดขององค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอเมริกา (US-EPA).” <http://www.enlawfoundation.org/newweb/?p=1747>, 8 กุมภาพันธ์ 2560.

“สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมสหรัฐ.” <https://www.th.wikipedia.org/wiki/สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมสหรัฐ>, 8 กุมภาพันธ์ 2560.

หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2538.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม : ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2557.

อำพล ชื่อดรง. ขรรข โอภากุล. การประกอบการอุตสาหกรรมขนาดเล็ก. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมวิชาการ, 2536.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. “หน่วยที่ 3 การกิจและการดำเนินการกิจของฝ่ายปกครอง.” <http://www.law.stou.ac.th/dynfiles/Ex.41712-3.pdf>, 14 กุมภาพันธ์ 2560.

James Salzman, Barton H. and Thompson Jr. Environment Law and Policy. Foundation Press, 2010.

Patricia Birnie, Alan Boyle, and Catherine Redgwell. International Law & The Environment. Third Edition. Oxford University Press, 2009.

Philippe Sands, and Paolo Galizzi. Documents in International Environmental Law. Second Edition. Cambridge University Press, 2004.