

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม

Legal Problems and Obstacles Concerning on the Use of the Prime Minister's Special Authority for Solving Environmental Pollution Problems

ปาริชาติ คุณปลื้ม (Parichat Khunpluem)

นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

Student, The Degree of Master of Laws, School of Law, Sripatum University at Chonburi

E-mail: parichatkhunpluem@gmail.com

Received: 21 December 2023

Revised: 21 February 2024

Accepted: 21 June 2023

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมโดยการใช้อำนาจออกคำสั่งกรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณชนที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมากและผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือขัดขวางการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวย่อมมีโทษและเพิ่มโทษสำหรับผู้ขัดขวางเป็นก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 ประกอบมาตรา 98

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดคำจำกัดความของคำว่า “เหตุฉุกเฉิน” และ “เหตุอันตรายต่อสาธารณชน” จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการตีความและการใช้อำนาจตามมาตรา 9 ประกอบมาตรา 98 ของนายกรัฐมนตรีจนนำไปสู่ปัญหาบางประการที่ควรจะใช้อำนาจแก้ไขปัญหามลพิษแต่ก็ไม่ได้ใช้อำนาจทั้งที่เป็นเหตุฉุกเฉินและเป็นเหตุอันตรายต่อสาธารณชนโดยตรง ซึ่งถ้าให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการออกคำสั่งแก้ไขปัญหานั้น ทันท่วงทีภายในจังหวัดของตนเองซึ่งมีความใกล้ชิดกับข้อเท็จจริงมากกว่าที่จะรอคำสั่งมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี นอกจากนั้นการใช้อำนาจตามมาตรา 9 ถือเป็นอำนาจซ้ำซ้อนกับมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา

คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรียกว่าเป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในลักษณะทั่วไปจึงก่อให้เกิดความสับสนของผู้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเฉพาะผู้ประกอบการโรงงาน หรือเกษตรกรผู้ประกอบการอาชีพเลี้ยงดูครอบครัวที่จะต้องได้รับโทษตามมาตรา 98 ซึ่งเห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นเกษตรกรหาเลี้ยงชีพที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 9 และต้องรับโทษตามมาตรา 98

จากการศึกษาข้อเสนอแนะให้เพิ่มเติมคำจำกัดความของคำว่า “เหตุฉุกเฉิน” และ “เหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชน” และให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการประกาศเหตุฉุกเฉิน หรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชนได้เองโดยไม่ต้องรอคำสั่งมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี และควรกำหนดบทลงโทษในกรณีที่เป็นบุคคลยากจนหรือมีเจตนาประกอบอาชีพโดยไม่รู้ว่ามีคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ได้ห้ามกระทำการกรณีหนึ่งกรณีใดตามคำสั่ง

คำสำคัญ: อำนาจพิเศษ, การแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม

Abstract

This thesis aimed to examine legal problems and obstacles concerning the use of the Prime Minister's special authority for solving environmental pollution problems by exercising the authority to tissue orders in case of emergency or danger being a serious risk to the public's life, health, safety, and property or the state property. Violators or those who are not compliant with the orders or obstruct the orders shall be punished. A heavier penalty shall be imposed upon persons who obstruct and cause harm or damage from the pollution in accordance with the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992), Section 9 appurtenant to the Section 98.

According to the study, it was found that the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act did not give a definition of “emergency” and “public danger”, causing problems and obstacles for the Prime Minister in interpreting and exercising authority under the Section 9 appurtenant to the Section 98. This led to some problems that the Prime Minister should exercise the authority to solve pollution problems but is unable to do so, though it is a direct emergency and public danger. If such authority is given to provincial governors who are closer to the fact in their provinces to issue orders, the problems shall be solved in a timely manner rather than waiting for the orders given by the Prime Minister. Besides, the exercise of authority under the Section 9 is considered being redundant to the environment protection measures prescribed in the Chapter 3 on environmental protection of the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992), which is known as general environmental protection, causing confusion among persons who follow the law, especially factory operators or farmers feeding their

families who have to compliant with the orders issued under the Section 9 and be punished under Section 98.

The study recommends that the definitions of “emergency” and “public danger” should be given, and the authority should be given to provincial governors to declare an emergency or public danger without waiting for an order assigned by the Prime Minister. Punishment should be determined in the case of poor people or people who have intention to earn a living without knowing that there is an order of the Prime Minister that prohibits from doing something from the order.

Keywords: Special Authority, Environmental Pollution Problem Solving

บทนำ

สถานการณ์สิ่งแวดล้อมของโลกในปัจจุบันตกในสถานการณ์ที่น่าเป็นห่วง เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติถูกนำมาใช้โดยปราศจากการควบคุมและผิวิวิธีการ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยหรือการก่อกมลพิษในรูปแบบต่าง ๆ จนเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น การปฏิบัติอุตสาหกรรมมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมหาศาลในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ เพื่อนำมาสู่ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง (สายใจ อุชชิน, 2551) ไม่แม้แต่ประเทศเกษตรกรรมอย่างประเทศไทยในปี พ.ศ. 2519 มีปัญหาดินเค็มจากการทำเกลือสินเธาว์ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ส่งผลกระทบต่อการเพาะปลูกข้าวในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (สุทธิชัย เลียงเขยศ, 2533) และในปี พ.ศ. 2541 มีปัญหาดินเค็มที่เกิดจากการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่ภาคกลาง และในปี พ.ศ. 2566 (กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2541) มีการรั่วไหลของสารกัมมันตรังสี ซีเซียม 137 ที่จังหวัดปราจีนบุรี (The Standard, 2566) ซึ่งสถานการณ์ต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น ส่งผลกระทบโดยตรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 ได้ให้อำนาจการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี รวมถึงการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรีนั้น มีการใช้อำนาจพิเศษในการแก้ปัญหาจากกรณีข้างต้นที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาพบประเด็นปัญหาในการวิจัย ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับเหตุรุนแรงหรือเป็นกรณีฉุกเฉินอย่างยิ่งเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีและการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งควบคุมเพื่อระงับหรือบรรเทาผลร้ายจาก

ภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2. ปัญหาการกำหนดบทลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามมาตรา 9 ประกอบมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3. ปัญหาเกี่ยวกับช่องว่างในการใช้คำสั่งอำนาจพิเศษ และความครอบคลุมในการร่างคำสั่ง

4. ปัญหาการบังคับใช้คำสั่งหรือการปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ประเด็นปัญหาที่กล่าวมานี้ ผู้ศึกษาเห็นว่ายังมีอุปสรรคทางกฎหมายในการใช้อำนาจพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจในการศึกษา ถึงความเหมาะสมและแนวทางการใช้กฎหมายต่างประเทศ ในทางเปรียบเทียบเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม และเสนอแนะการนำกฎหมายต่างประเทศ ที่ทำการศึกษาในการใช้มาตรการบังคับเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม

2. เพื่อศึกษาหลักการแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม

3. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยต่างประเทศ

4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

5. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม

ทบทวนวรรณกรรม

ความหมายของคำว่า “มลพิษทางสิ่งแวดล้อม” ในต่างประเทศ

สาธารณรัฐสิงคโปร์ โดย Environmental Protection and Management Act 1999 (รัฐบัญญัติคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1999) ได้นิยามความหมายของมลพิษทางสิ่งแวดล้อมโดยมีต้นร่างกำหนดไว้ว่า “pollution of the environment” means pollution of the environment due to the release (into

any environmental medium) from any process of substances which are capable of causing harm to human or any other living organisms supported by the environment;

ซึ่งให้ความหมายว่า “มลภาวะอันเนื่องมาจากการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม จากกระบวนการใดๆ ของสารที่สามารถก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจากสิ่งแวดล้อม”

สหรัฐอเมริกา โดย Merriam-Webster สำนักพิมพ์พจนานุกรมที่มีชื่อเสียงและเก่าแก่ที่สุดของสหรัฐอเมริกา ได้นิยามความหมายของคำว่า มลพิษ (Pollution) ไว้ว่า “the action of making an environment unsuitable or unsafe for use by introducing man-made waste” ซึ่งหมายความว่า “การกระทำใดๆ ที่เกิดจากของเสียที่มนุษย์สร้างขึ้น อันส่งผลให้สิ่งแวดล้อมไม่เหมาะสมหรือไม่ปลอดภัยสำหรับการใช้งาน”

ความหมายของคำว่า “มลพิษทางสิ่งแวดล้อม” ในประเทศไทย

มลพิษทางสิ่งแวดล้อม หมายถึง สภาพที่สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ถูกปะปนหรือปนเปื้อนด้วยสิ่งสกปรก สิ่งแปลกปลอม หรือสารมลพิษ ทำให้มีลักษณะหรือสมบัติแตกต่างไปจากเดิมหรือจากธรรมชาติ โดยเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เลวลง ยังผลให้ใช้ประโยชน์ได้น้อยหรือใช้ประโยชน์ไม่ได้เลย และมีผลเสียต่อสุขภาพมลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง และมลพิษที่เกิดจากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (อุ่แก้ว ประกอบไวทยกิจ บีเวอร์, 2543)

ความหมายของคำว่า “การใช้อำนาจพิเศษ” ในต่างประเทศ

การใช้อำนาจพิเศษ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจในการสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ตามที่ตนเองเห็นสมควรไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ หรืออำนาจในทางตุลาการซึ่งการกระทำหรือสั่งการนั้นเป็นการกระทำหรือสั่งการที่ชอบด้วยกฎหมายกล่าวคือเป็นการใช้อำนาจที่แยกออกไปจากการใช้อำนาจในสถานการณ์หรือสถานะปกติตามกระบวนการเดิม ซึ่งแบ่งออกเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแล และการใช้อำนาจบังคับบัญชา แล้วแต่กรณี (อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2558)

การใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (Executive Order)

การใช้อำนาจของประธานาธิบดี ภายใต้มาตรา 2 ของ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกานั้น ได้มีแนวคิดเพื่อต้องการให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการใช้อำนาจพิเศษกับตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งเกิดขึ้นมาตั้งแต่เริ่มต้นของการก่อตั้งสหรัฐอเมริกาโดยกำหนดเป็นบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เห็นว่าตำแหน่งดังกล่าวนี้เป็นตำแหน่งที่ต้องมีขอบเขตในการสั่งการในฐานะที่เป็นผู้นำของประเทศและเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร จำเป็นที่ต้องมีเครื่องมือในการทำงานที่แตกต่างไปจากฝ่ายนิติบัญญัติ การกำหนดบทบาทในการใช้อำนาจดังกล่าวถือได้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในสถานการณ์ต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนซึ่งต้องอาศัยความสามารถของผู้นำประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการเมืองทั้งในประเทศและในต่างประเทศ ที่มาจากหลายด้านให้ได้ทันทั่วถึง เพื่อมุ่งเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการทำงานภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (ยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์, 2560)

การใช้อำนาจพิเศษของอธิบดีกรมควบคุมสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐสิงคโปร์

การใช้อำนาจพิเศษเพื่อแก้ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้น รัฐบัญญัติคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 46 ได้ให้อำนาจพิเศษแก่อธิบดีกรมควบคุมสิ่งแวดล้อมในกรณีฉุกเฉินสามารถสั่งให้ดำเนินการใด ๆ ตามความจำเป็นเพื่อป้องกันการบาดเจ็บหรืออันตรายต่อสุขภาพของประชาชนหรือมลพิษร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม

ความหมายของคำว่า “การใช้อำนาจพิเศษ” ในประเทศไทย

การใช้อำนาจพิเศษ หมายถึง การใช้อำนาจกำกับดูแล และอำนาจบังคับบัญชาซึ่งเป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจในการรักษาราชการและปฏิบัติราชการแทนในการสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ตามที่ตนเองเห็นสมควรไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ หรืออำนาจในทางตุลาการ ซึ่งการกระทำหรือสั่งการนั้นเป็นการกระทำหรือสั่งการที่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับความแตกต่างระหว่างอำนาจบังคับบัญชา กับอำนาจกำกับดูแล (พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, 2511)

การใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 9 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 9 บัญญัติว่า “เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมากให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใด ๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุม ระวัง หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันที่ ทั้งนี้ ในกรณีที่ทราบว่ามีบุคคลเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลนั้นไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุภัยอันตรายดังกล่าวด้วย ซึ่งอำนาจในการสั่งการ นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรีได้ โดยให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งแล้ว หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้สั่งแล้วให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า”

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศและประเทศไทย

หัวข้อ	สาธารณรัฐสิงคโปร์	สหรัฐอเมริกา	ราชอาณาจักรไทย
ระบอบการปกครอง	ประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีเป็น ประมุข	ประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีเป็น ประมุข	ประชาธิปไตย อันมี พระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข
การบริหารราชการแผ่นดิน	3 ส่วน ได้แก่ หน่วยงาน กลาง กระทรวง หน่วยงานอิสระ	3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง มลรัฐ ท้องถิ่น	มี 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น
กฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมสิ่งแวดล้อม	Environmental Protection and Management Act 1999 รัฐบัญญัติคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542)	Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act (CERCLA) กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบและค่าชดเชยต่อการกระทำที่ส่งผลให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
การใช้อำนาจพิเศษในการจัดการสิ่งแวดล้อม	อธิบดีกรมควบคุมสิ่งแวดล้อมสามารถใช้อำนาจพิเศษตามรัฐบัญญัติคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 46	ประธานาธิบดีสามารถใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 2	นายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจพิเศษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 9 ประกอบมาตรา 98
อัตราโทษในการฝ่าฝืนอำนาจพิเศษของเจ้าหน้าที่ในการ	ปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ	ไม่มีโทษอาญาเป็นการใช้อำนาจพิเศษในการออกคำสั่งเชิงนโยบาย	จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

หัวข้อ	สาธารณรัฐสิงคโปร์	สหรัฐอเมริกา	ราชอาณาจักรไทย
จัดการ สิ่งแวดล้อม			
หน่วยงานหลักที่ รับผิดชอบ เกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม	สำนักงานสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ (National Environment Agency - NEA)ภายใต้การบริหาร ของกระทรวงความ ยั่งยืนและสิ่งแวดล้อม (Ministry of Sustainability and the Environment)	สำนักงานปกป้อง สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency - EPA) หน่วยงาน ส่วนกลางสหรัฐอเมริกา	กรมควบคุมมลพิษ ภายใต้การบริหาร ของกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

สมมติฐานการวิจัย

การใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 และการกำหนดบทลงโทษตามมาตรา 98 กรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณสุขอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษได้ ดังนั้น ถ้ามีการกำหนดคำนิยามเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณสุขและกำหนดกลไกให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาเพราะเป็นผู้ใกล้ชิดกับข้อเท็จจริงมากกว่านายกรัฐมนตรี และกำหนดรูปแบบการลงโทษใหม่ให้มีความเหมาะสมก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลทางกฎหมาย ประกาศ คำสั่งที่เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะใช้เป็นหลักในการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย นอกจากนี้ยังศึกษากฎหมายและตัวบทกฎหมาย คำพิพากษา วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ ในสาขาวิชานิติศาสตร์ และสาขาวิชาอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ปรากฏอยู่บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เว็บไซต์ และความคิดเห็นของนักกฎหมาย เพื่อนำมาวิเคราะห์มาตรการ

ทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ผลการวิจัย

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาข้างต้นเห็นควรสรุปในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมกรณีเหตุฉุกเฉิน และการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในการใช้อำนาจพิเศษในการออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมกรณีฉุกเฉิน ตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใดๆอันจะมีผลเป็นการควบคุม ระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ในกรณีที่ทราบว่ามีบุคคลใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลนั้นไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุอันตรายดังกล่าวด้วย

คำว่า เหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตราย ที่มีผลกระทบต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษยังไม่สามารถเข้าใจได้โดยความหมายทั่วไปว่าเป็นสถานการณ์รูปแบบใด โดยไม่มีการนิยามศัพท์ คำว่าเหตุฉุกเฉิน เหตุอันตราย ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่อย่างใด การพิจารณาว่าสถานการณ์ใดเป็นกรณีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายที่มีความจำเป็นเร่งด่วนฉับพลันที่ต้องใช้อำนาจพิเศษตามกฎหมายข้างต้นจึงต้องใช้การตีความเป็นกรณีซึ่งผู้พิจารณาอาจตีความคลาดเคลื่อนหรือไม่ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายอาจเกิดช่องว่างสำหรับการพิจารณาเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นในการใช้อำนาจพิเศษในการออกคำสั่งตามมาตราดังกล่าว

เพื่อเป็นการลดช่องว่างและเพิ่มความรัดกุมในการพิจารณาความเหมาะสมในการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ควรมีการนิยามศัพท์ของคำว่า “เหตุฉุกเฉิน” และ “เหตุอันตราย” ไว้ในมาตรา 4 ซึ่งเป็นมาตราที่ได้ให้ความหมายของนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติไว้ เพื่อเป็นการกำหนดความหมายเฉพาะ ให้ผู้ที่พิจารณาใช้เป็นแนวทางในการประเมินสถานการณ์เหตุฉุกเฉิน มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อใช้พิจารณาความ

เหมาะสมในการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งอย่างมีประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

ส่วนกลไกให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมกรณีฉุกเฉินตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 วรรคสอง นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งพิเศษเท่านั้น ไม่สามารถออกคำสั่งแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบเองได้ อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีเพียง มาตรา 58 เท่านั้น คือการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือมาตรฐานซึ่งกำหนดตามกฎหมายอื่น (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2562) ส่วนราชการที่ควรมีอำนาจในการออกคำสั่งควรเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยตรง เนื่องจากมีข้อมูลและความเชี่ยวชาญในการพิจารณาแก้ไขปัญหา แต่ในอีกด้านหนึ่งส่วนราชการดังกล่าวก็จะต้องมีความใกล้ชิดกับเหตุการณ์และเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างตรงจุด

การเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการใช้อำนาจพิเศษในการออกคำสั่งตามมาตรา 9 ในเขตพื้นที่รับผิดชอบนั้น ย่อมทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพ แก้ปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่ไม่ต้องรอนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งมอบอำนาจ ทั้งนี้ข้าราชการระดับภูมิภาคนั้นมีศักยภาพในการรวบรวมข้อมูล ศึกษาข้อกฎหมาย ประเมินสถานการณ์ และบูรณาการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมกรณีฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพ การให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจพิเศษในการออกคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม ส่วนอำนาจนายกรัฐมนตรีในการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 9 นั้น ควรใช้ในกรณีที่เกิดเหตุในหลายจังหวัด โดยพิจารณาการออกคำสั่งในกรณีเกิดเหตุหลายพื้นที่ตามคำแนะนำจากผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่เกิดปัญหา

2. ปัญหาการกำหนดบทลงโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 การกำหนดบทลงโทษในกรณีผู้ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 9 โทษทางอาญาได้กำหนดไว้ตามมาตรา 98 สำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยเฉพาะในกรณีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเป็นผู้ก่อให้เกิดอันตรายหรือสร้างความเสียหายจากภาวะมลพิษต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับบทกำหนดโทษ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวเป็นมาตรการที่รัฐให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าในข้อเท็จจริงนั้นผู้กระทำความผิดจะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มได้แก่ กลุ่มผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลธรรมดา และกลุ่มผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคลที่ประกอบการเชิงธุรกิจ ซึ่งผู้กระทำ

ความผิดตามมาตรา 9 ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลธรรมดาผู้ประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงดูครอบครัว ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายใช้บทลงโทษรุนแรงเช่นกัน

ในสาธารณรัฐสิงคโปร์และสหรัฐอเมริกา มีการลงโทษปรับรายวันสำหรับผู้กระทำความผิดต่อเนื่อง และเพิ่มโทษสำหรับผู้กระทำความผิดซ้ำ (คมวัชร เอียงอ่อง, 2555) ดังนั้น การลงโทษแบบการกำหนดค่าปรับแบบผันแปรตามวันรายได้ของผู้กระทำความผิด (Day Fine) โดยคำนึงถึงความเสียหายของสิ่งแวดล้อมและรายได้ของผู้กระทำความผิด จะทำให้การพิพากษาเกิดความยุติธรรมในการลงโทษผู้กระทำความผิดมากขึ้น เนื่องจากหากการกระทำความผิดเป็นการประกอบการเชิงธุรกิจผู้ประกอบการย่อมจะมีรายได้ที่มากและทำให้เกิดมลพิษสูงกว่าการกระทำของเกษตรกรผู้หาเลี้ยงชีพครอบครัว อัตราค่าปรับที่เหมาะสมควรคำนวณจากรายได้ของผู้กระทำความผิดประกอบกับจำนวนวันที่ฝ่าฝืน รวมถึงการเพิ่มโทษสำหรับผู้กระทำความผิดซ้ำ ย่อมส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ทำความผิดเกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายและไม่กลับมากระทำความผิดซ้ำอีก (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557)

จากผลการวิเคราะห์ผู้ศึกษา เห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้เพิ่ม มาตรา 98 วรรคสอง ให้มีโทษปรับรายวันในกรณีผู้กระทำความผิดต่อเนื่อง เพื่อเกิดอัตราค่าปรับที่เหมาะสมต่อความเสียหายของสิ่งแวดล้อม และให้เพิ่ม มาตรา 98 วรรคสาม ให้ผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลธรรมดาที่เป็นเกษตรกรหาเลี้ยงชีพสามารถยื่นคำร้องให้ศาลกำหนดค่าปรับต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้หรืออาจขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับได้ เนื่องจากแม้การกระทำความผิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง จะอยู่ในเงื่อนไขที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้ตามมาตรา 110/2 ได้ก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีความเป็นธรรมต่อผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นเกษตรกรหาเลี้ยงชีพ โดยเฉพาะหากเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 98 วรรคสอง ซึ่งมีอัตราโทษสูงและไม่อยู่ในเงื่อนไขในการเปรียบเทียบปรับได้ตามมาตรา 110/2 ข้างต้น การเพิ่มมาตราดังกล่าวจะทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้กระทำความผิดมากขึ้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับช่องว่างการใช้คำสั่งอำนาจพิเศษและความครอบคลุมในการร่างคำสั่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13(10) ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 9 แม้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะประกอบด้วยผู้ให้คำแนะนำผู้ทรงคุณวุฒิ ตัวแทนจากองค์กรเอกชนด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสุขภาพ อยู่ในคณะกรรมการมากเพียงใดก็ตาม แต่ผู้ตัดสินใจคือนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว การใช้อำนาจออกคำสั่งตามมาตรา 9 จึงไม่ได้ผ่านขั้นตอนกระบวนการร่างกฎหมายและพระราชบัญญัติ ไม่มีการลงมติจากคณะรัฐมนตรีหรือสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายในการออกคำสั่งซึ่งในการออกคำสั่งนั้นจะต้องใช้หลักความจำเป็นและหลักความเหมาะสม เนื่องจากการออกคำสั่งนั้นมีสิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาถึงผลกระทบ

ในด้านต่างๆ เพื่อให้การออกคำสั่งมีประสิทธิภาพสามารถแก้ปัญหาตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย โดยกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด

ในอดีตที่ผ่านมา การใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีนั้นสามารถช่วยลดปัญหาได้ชั่วคราว แต่หากเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างรัดกุม รวมไปถึงช่องว่างทางกฎหมายของ คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ประกาศบังคับใช้ ผู้ที่กระทำให้เกิดภาวะมลพิษจะหาวิธีเลี่ยงคำสั่งอย่างเช่นคำสั่ง นายกรัฐมนตรีที่ 4/2523 ที่มีการสั่งห้ามผลิตเกลือสินเธาว์โดยการสูบน้ำเกลือจากใต้ดิน ภายหลังก็มีการ ถักลอบขายน้ำเกลือไปผลิตในพื้นที่อื่นแทน อีกทั้งในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 228 มีบทกำหนดโทษที่ รุนแรง ที่สามารถใช้เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกระทำที่ทำให้เกิดขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็น สาธารณูปโภคได้เช่นกัน สามารถแก้ปัญหาโดยให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเข้ากวาดขันจับกุม กลุ่มบุคคลที่กระทำผิดตามกฎหมายและใช้ระบบยุติธรรมในการลงโทษบุคคลดังกล่าวอย่างเคร่งครัด (สุทธิชัย เลียงชัย, 2533)

กรณีมีการนำน้ำเค็มความเข้มข้นสูงมาใช้ในการเลี้ยงกุ้งกุลาดำ และพัฒนาไปสู่การเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืด มีการขยายพื้นที่การเลี้ยงอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง จึงได้มีการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2541 ตั้งระงับการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำ จืดภายในเขตจังหวัดเนื่องจากคำสั่งดังกล่าวห้ามเฉพาะการเลี้ยงกุ้งกุลาดำเท่านั้น เกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้งกุลาดำจึง ได้ปรับเปลี่ยนมาเป็นการเลี้ยงกุ้งขาวแวนนาไมแทน (กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2541) และในช่วงปี 2551 เริ่มมีการเลี้ยงปลานิลระบบความเค็มต่ำในเขตพื้นที่น้ำจืดด้วย และยังพบว่าในเขต ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการสูบน้ำใต้ดินที่มีค่าความเค็มมาใช้ในการเลี้ยงกุ้งแทนการเติมน้ำทะเล ที่ประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2553 จึงมีมติเห็นชอบให้ปรับปรุงข้อความในคำสั่ง นายกรัฐมนตรี ที่ 2/2541 เพื่อให้ครอบคลุมการเลี้ยงสัตว์น้ำทุกชนิดในพื้นที่น้ำจืดที่มีการใช้ความเค็มในการ เลี้ยง แก้ไขเป็นคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 6/2553 ให้ระงับการใช้ความเค็มในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำ จืดการแก้ไขคำสั่งดังกล่าวเพื่อให้ครอบคลุมการเลี้ยงสัตว์น้ำทุกชนิดที่มีการใช้ความเค็มในการเลี้ยง ให้สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างครอบคลุมยิ่งขึ้น

กรณีสุดท้าย เมื่อเดือนมีนาคม 2566 มีการรื้อไหลของสารกัมมันตภาพรังสี ซีเซียม - 137 จังหวัด ปราจีนบุรี เหตุการณ์ดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรีได้มีคำสั่งปิดโรงงานหลอมเหล็กที่พบ กัมมันตภาพรังสี และกันพื้นที่ไม่ให้พนักงานเข้าออกโรงงาน จากนั้นเรียกประชุมจากข้อมูลผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อ ประเมินสถานการณ์ในการจัดการแก้ไขปัญหาทันที ซึ่งผลปรากฏว่าวัตถุกัมมันตรังสีดังกล่าวได้ถูกหลอม ถลุงไปแล้วและยังไม่พบพนักงานภายในโรงงานได้รับสารกัมมันตภาพรังสี ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวถือเป็น เหตุการณ์แพร่กระจายของมลพิษที่รุนแรง แต่ไม่มีการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 9 แต่อย่างใด (ชนกฤต แดงทองดี, 2566)

การแก้ปัญหาปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมในอดีตด้วยอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น ยังมีช่องว่างและความครอบคลุมในการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงผู้เสนอแนะ ในการพิจารณาในการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งตามมาตรา 9 นั้น นายกรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเข้าใจปัญหา ใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบ ตรวจสอบว่าไม่มีกฎหมายอื่นใดที่สามารถใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เพื่อลดช่องว่างและความครอบคลุมของคำสั่ง คำถึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดการออกคำสั่งที่เหมาะสมในแก้ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพโดยกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็น

ดังนั้นจากผลการวิเคราะห์จึงเห็นควรให้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 เพื่อให้การออกคำสั่งเป็นไปด้วยความรอบคอบ ลดช่องว่างและความครอบคลุมของคำสั่งประกอบกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นสำคัญ โดยให้เพิ่มมาตรา 9 วรรคสาม ในการใช้อำนาจออกคำสั่งตามมาตรา 9 นั้นให้พิจารณากฎหมายอื่นที่สามารถใช้ควบคุมระงับ หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเสียก่อน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ลดช่องว่างและความครอบคลุมของคำสั่ง ให้การออกคำสั่งมีความเหมาะสมในแก้ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

4. ปัญหาการบังคับใช้คำสั่งหรือการปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในอดีตได้มีการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งเพื่อแก้ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้นอยู่ 2 กรณีได้แก่ ปัญหาดินเค็ม อันเกิดจากการทำเกลือสินเธาว์ บริเวณหนองบ่อ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม นายกรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งห้ามผลิตเกลือสินเธาว์โดยการสูบน้ำเกลือจากใต้ดิน และการแก้ปัญหาดินเค็มในพื้นที่น้ำจืดโดยการออกคำสั่งระงับการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งในแต่ละจังหวัด ซึ่งได้มีการดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งนายกรัฐมนตรีหลายกรณี (สุทธิชัย เลียงชยศ, 2533) และในอีกด้านหนึ่งก็มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าคำสั่งดังกล่าวนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญเนื่องการสั่งให้ระงับการเลี้ยงกุ้งกุลาดำเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้เลี้ยงกุ้งที่มีการจัดการที่ดี ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความมุ่งหมายให้มีการรักษาสิ่งแวดล้อม การใช้กฎหมายดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนได้ก่อนอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมจึงไม่ขัดด้วยกฎหมาย ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามคำสั่ง อีกทั้งเมื่อในช่วงที่มีการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนคำสั่งก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก

นอกจากนี้ได้มีผู้ประกอบการกลุ่มผู้เลี้ยงกุ้งขาว (แวนนาไม) ในจังหวัดราชบุรี นครปฐม เพชรบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี และสมุทรสาคร มารวมตัวกันที่อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี เพื่อร่วมลงชื่อในการฟ้องศาลปกครอง และยื่นหนังสือคัดค้าน หลังจากได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 6/2553 ให้ระงับการ

ใช้ความเต็มในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำจืด ต่อมาในปี 2555 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือขอให้แต่ละจังหวัดชะลอการออกคำสั่งที่ได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรีออกไปก่อน เนื่องจากได้รับการร้องเรียนจากผู้ได้รับความเดือดร้อนจำนวนมากจากคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 6/2553 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้หารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดการควบคุมการใช้ความเต็มในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำจืดเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อไป

การออกคำสั่งระงับการใช้ความเต็มในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำจืดของนายกรัฐมนตรีมีความขัดแย้งกับมาตรฐานการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากบ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เนื่องจากหากผู้ประกอบการเลี้ยงสัตว์น้ำได้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว การกระทำได้กล่าวข่มไม่ได้ก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อม จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบการที่ปฏิบัติตามมาตรฐาน

ดังนั้นจากผลการวิเคราะห์จึงเห็นควรให้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 เพื่อให้การออกคำสั่งเป็นไปด้วยความรอบคอบ ไม่เกิดความขัดแย้งกับกฎหมายอื่นและลดความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนในการฟ้องร้อง โดยให้แก้ไขมาตรา 9 บรรทัดสาม ในการใช้อำนาจออกคำสั่งตามมาตรา 9 นั้นให้พิจารณากฎหมายอื่นที่สามารถใช้ควบคุม ระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเสียก่อน โดยให้คำนึงถึงสภาพแวดล้อมวิถีชีวิต และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็น

ข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมกรณีเหตุฉุกเฉิน และการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 นั้น จากบทสรุปข้างต้น คำว่า “เหตุฉุกเฉิน” และ “เหตุอันตราย” ไม่มีการนิยามศัพท์ไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การพิจารณาว่าสถานการณ์ใดเป็นกรณีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้อำนาจพิเศษตามกฎหมายข้างต้นต้องใช้การตีความเป็นกรณีซึ่งอาจมีความคลาดเคลื่อนไม่ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายและอาจเกิดช่องว่างสำหรับการพิจารณาเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นในการใช้อำนาจพิเศษในการออกคำสั่งตามมาตราดังกล่าว อีกทั้งอำนาจพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมกรณีฉุกเฉินของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 9 นั้น ต้องให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มอบอำนาจเท่านั้น ซึ่งผู้ว่าราชการระดับภูมิภาคนั้นมีศักยภาพในการรวบรวมข้อมูลศึกษาข้อกฎหมาย ประเมินสถานการณ์ และบูรณาการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมกรณีฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพ การที่ต้องรอนให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งมอบอำนาจอาจทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันทั่วถึงที่ อาจเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน

ผู้ศึกษาเห็นควรมีการเพิ่มนิยามศัพท์ของคำว่า “เหตุฉุกเฉิน” และ “เหตุอันตราย” เพื่อเป็นการกำหนดความหมายเฉพาะเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา ไว้ในมาตรา 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“เหตุฉุกเฉิน” หมายความว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกะทันหันโดยไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ซึ่งอาจทำให้เกิดภาวะมลพิษอย่างรุนแรงเป็นอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน

“เหตุอันตราย” หมายความว่า เหตุอันตรายที่เกิดจากภัยธรรมชาติหรือการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งอาจทำให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน

และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม กรณีฉุกเฉิน ในมาตรา 9 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ดังนี้

มาตรา 9 วรคสอง “อำนาจในการสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งภายในเขตจังหวัดได้โดยให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งตามวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า”

2. ปัญหาการกำหนดบทลงโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 ประกอบมาตรา 98 จากบทสรุปข้างต้นการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ผู้ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 9 ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเป็นผู้ก่อให้เกิดอันตรายหรือสร้างความเสียหายจากภาวะมลพิษต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อัตราโทษข้างต้นมีความรุนแรงอย่างยิ่งสำหรับผู้หาเลี้ยงชีพครอบครัว อัตราค่าปรับที่เหมาะสมควรพิจารณาจากรายได้ของผู้กระทำผิดประกอบกับความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อความเป็นธรรมในการใช้กฎหมาย ส่วนการเพิ่มโทษสำหรับผู้กระทำความผิดต่อเนื่อง ข่อมส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ทำความผิดเกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายและหยุดกระทำความผิดทันที และไม่กลับมากระทำความผิดซ้ำอีก ผู้กระทำความผิดจะเกิดความยำเกรงถึงโทษในการกระทำความผิด การนำรูปแบบการลงโทษแบบการกำหนดค่าปรับแบบผันแปรตามวันรายได้ของผู้กระทำความผิด (Day Fine) จะช่วยเพิ่มความยุติธรรมในการลงโทษผู้กระทำความผิด ทั้งในส่วนของความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจริง และอัตราค่าปรับที่เหมาะสม ทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษตามความเหมาะสมและไม่กระทำความผิดซ้ำ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557)

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขโดยเพิ่มอัตราค่าปรับรายวันสำหรับผู้กระทำความผิดต่อเนื่อง และในการกำหนดค่าปรับนั้นให้คำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย ในมาตรา 98 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ดังนี้

มาตรา 98 วรรคสอง “ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หรือขัดขวางการกระทำใดๆ ตามคำสั่งดังกล่าว เป็นผู้ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีเป็นความผิดต่อเนื่อง ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินห้าหมื่นบาทตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม”

มาตรา 98 วรรคสาม “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดผู้ใดเป็นบุคคลธรรมดา และกระทำความผิดเพราะเหตุแห่งความยากจนเหลือทนทานหรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ ผู้นั้นอาจยื่นคำร้องเพื่อให้กำหนดค่าปรับต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับได้”

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดผู้ใดเป็นบุคคลธรรมดา และไม่มีเงินชำระค่าปรับผู้นั้นอาจยื่นคำร้องโดยแสดงเหตุผลอันสมควรเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ

การยื่นคำร้องตามวรรคสามและวรรคสี่ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้สั่งปรับ และผู้นั้นไม่ได้แย้งคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณาคำสั่งต่อไป ถ้าคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล การยื่นคำร้องให้ยื่นต่อศาลที่พิจารณาคดีนั้นในกรณีที่ศาลเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดเพราะเหตุแห่งความยากจนหรือทนทานหรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพศาลจะกำหนดค่าปรับต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือจะว่ากล่าวตักเตือนโดยไม่ปรับหรือหากผู้นั้นยินยอมจะมีคำสั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับก็ได้หรือในกรณีที่ศาลเห็นว่าผู้นั้นไม่มีเงินชำระค่าปรับจะมีคำสั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับก็ได้หากผู้นั้นยินยอม

หากผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือเงื่อนไขที่ศาลกำหนดในการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ศาลจะเพิกถอนคำสั่งและออกหมายบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อชำระค่าปรับก็ได้โดยให้หักจำนวนวันที่ทำงานมาแล้วจากค่าปรับคำสั่งของศาลตามมาตรา 9 ให้เป็นที่สุด”

3. ปัญหาเกี่ยวกับช่องว่างการใช้คำสั่งอำนาจพิเศษและความครอบคลุมในการร่างคำสั่ง จากบทสรุปข้างต้นการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น นายกรัฐมนตรีต้องคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสม เนื่องจากโทษของผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 9 นั้น มีบทกำหนดโทษที่รุนแรง ซึ่งในขณะเดียวกันก็มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่ประกาศบังคับใช้อยู่แล้ว การออกคำสั่งตามมาตรา 9 นั้นจะต้องมีปัจจัยหลายอย่างประกอบกัน แม้จะเป็นเหตุรุนแรงแต่หากยังไม่มีแนวทางหรือวิธีแก้ไขที่ชัดเจนก็ไม่สามารถออกคำสั่งให้กระทำการใด ๆ ได้ โดยเฉพาะการแพร่กระจายของสารกัมมันตรังสีต้องใช้ข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญโดยตรงเนื่องจากการคำนวณผลกระทบนั้นขึ้นอยู่กับชนิดและปริมาณของธาตุนั้น ๆ แต่หากเป็นกรณีปัญหาที่สามารถเข้าใจได้ง่าย การออกคำสั่งโดยใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีนั้น เพียงแต่แสดงถึงความใส่ใจใน

ปัญหาที่เกิดขึ้น สามารถลดแรงกดดันของผู้ที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างรวดเร็ว แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาการแก้ปัญหาปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมด้วยอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น ยังมีช่องว่างและความครอบคลุมในการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงผู้เสนอแนะ ในการพิจารณาในการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งตามมาตรา 9 นั้น นายกรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเข้าใจปัญหาและใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบ ตรวจสอบว่าไม่มีกฎหมายหรือวิธีอื่นใดที่สามารถใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึง เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ลดช่องว่างและความครอบคลุมของคำสั่ง ให้การออกคำสั่งมีความเหมาะสมในแก้ปัญหา มลพิษสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขโดยเพิ่มเงื่อนไขในการใช้อำนาจพิเศษพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 เพื่อให้การออกคำสั่งเป็นไปด้วยความรอบคอบ ลดช่องว่างและความครอบคลุมของคำสั่งลดความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ดังนี้

มาตรา 9 วรรคสาม “การใช้อำนาจสั่งตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องไม่มีกฎหมายอื่นใดที่สามารถใช้ควบคุม ระวัง หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันทั่วถึง โดยให้คำนึงถึงสภาพแวดล้อม วิถีชีวิต และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็น เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งตามวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า”

4. ปัญหาการบังคับใช้คำสั่งหรือการปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจากบทสรุปข้างต้นมีปัญหาการฟ้องร้องระหว่างประชาชนกับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งต่อศาลอาญา การฟ้องร้องรัฐของประชาชนกรณีคำสั่งมิชอบด้วยกฎหมายต่อศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลแพ่ง รวมถึงการรวมตัวยื่นหนังสือคัดค้านเพื่อรวมตัวประท้วงหน้าทำเนียบรัฐบาล แสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้คำสั่งนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก มีผลมาจากการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงเห็นควรให้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 วรรคสาม เพื่อให้การบังคับใช้คำสั่งและการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดข้อโต้แย้งในสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขโดยเพิ่มเงื่อนไขในการใช้อำนาจอำนาจพิเศษ ในมาตรา 9 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ให้คำนึงถึงสภาพแวดล้อม วิถีชีวิต และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนี้

มาตรา 9 วรรคสาม “การใช้อำนาจสั่งตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องไม่มีกฎหมายอื่นใดที่สามารถใช้ควบคุม ระวัง หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันทั่วที่ โดยให้คำนึงถึงสภาพแวดล้อม วิถีชีวิต และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็น เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งตามวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า”

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากการวิจัย

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหา มลพิษทางสิ่งแวดล้อม ทำให้ผู้วิจัยได้รับองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับหลักกฎหมายที่ใช้ในการควบคุม สิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ การใช้อำนาจพิเศษในการจัดการปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ รวมถึงอัตราโทษที่ใช้ลงโทษผู้ฝ่าฝืนคำสั่งพิเศษในแต่ละ ประเทศ ตามตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศและประเทศไทย การแก้ไข พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตราดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะ ลดความซ้ำซ้อนของกฎหมายและข้อโต้แย้งในสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว จะทำให้การใช้อำนาจพิเศษ ของนายกรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นไปตามหลักความเหมาะสมและความจำเป็นอีกด้วย ทั้งยังเป็น การลดช่องว่างและความครอบคลุมในการออกคำสั่ง ทำให้คำสั่งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนน้อยลง ลดข้อโต้แย้งและลดการฟ้องร้องระหว่างประชาชนกับรัฐ ทำให้การบังคับใช้ คำสั่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามคำสั่ง โดยสามารถศึกษาได้ จาก ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติและบทบัญญัติที่เสนอแนะแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบบทบัญญัติและบทบัญญัติที่เสนอแนะแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ประเด็น	มาตรา	บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่เสนอแนะใหม่
1	4	ไม่มีนิยามศัพท์ เหตุฉุกเฉิน, เหตุ ภัยอันตราย	เหตุฉุกเฉิน หมายความว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น กะทันหันโดยไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ซึ่งอาจทำ ให้เกิดภาวะมลพิษอย่างรุนแรงเป็นอันตรายร้ายแรง ต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน เหตุภัยอันตราย หมายความว่า เหตุอันตรายที่เกิดจาก ภัยธรรมชาติหรือการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งอาจ

ประเด็น	มาตรา	บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่เสนอแนะใหม่
			ทำให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือ สุขภาพอนามัยของประชาชน
	9	วรรคสองอำนาจในการสั่งตาม วรรคหนึ่งนายกรัฐมนตรีจะมอบ อำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัด แทนนายกรัฐมนตรีได้โดยให้ทำ เป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่ง ตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการ จังหวัดในการปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคสอง แล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวใน ราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า	วรรคสองอำนาจในการสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งภายในเขตจังหวัดได้โดย ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ นายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการ จังหวัดได้สั่งตามวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่ง ดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า”
2	98	วรรคสองในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หรือ ขัดขวางการกระทำใด ๆ ตามคำสั่ง ดังกล่าว เป็นผู้ซึ่งก่อให้เกิด อันตรายหรือความเสียหายจาก ภาวะมลพิษ ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้า แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	วรรคสองในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ดังกล่าว หรือขัดขวางการกระทำใด ๆ ตามคำสั่ง ดังกล่าว เป็นผู้ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีเป็นความผิดต่อเนื่อง ต้องระวางโทษปรับอีก วันละไม่เกินห้าหมื่นบาทตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม เพิ่มวรรคสาม ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดผู้ใดเป็น บุคคลธรรมดา และกระทำความผิดเพราะเหตุแห่ง ความยากจนเหลือทนทานหรือเพราะความจำเป็น อย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิตหรือการประกอบ อาชีพ ผู้นั้นอาจยื่นคำร้องเพื่อให้กำหนดค่าปรับต่ำ กว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือขอทำงานบริการสังคม หรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับได้

ประเด็น	มาตรา	บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่เสนอแนะใหม่
			<p>เพิ่มวรรคสี่ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดผู้ใดเป็นบุคคลธรรมดา และไม่มีเงินชำระค่าปรับผู้นั้นอาจยื่นคำร้องโดยแสดงเหตุผลอันสมควรเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ</p> <p>เพิ่มวรรคห้า การยื่นคำร้องตามวรรคสามและวรรคสี่ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้สั่งปรับ และผู้นั้น ไม่ได้แย้งคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณามีคำสั่งต่อไป ถ้าคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล การยื่นคำร้องให้ยื่นต่อศาลที่พิจารณาคดีนั้นในกรณีที่ศาลเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดเพราะเหตุแห่งความยากจนหรือทนทานหรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพศาลจะกำหนดค่าปรับต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือจะว่ากล่าวตักเตือนโดยไม่ปรับหรือหากผู้นั้นยินยอมจะมีคำสั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับก็ได้หรือในกรณีที่ศาลเห็นว่าผู้นั้นไม่มีเงินชำระค่าปรับจะมีคำสั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับก็ได้หากผู้นั้นยินยอม</p> <p>เพิ่มวรรคหก หากผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือเงื่อนไขที่ศาลกำหนดในการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ ศาลจะเพิกถอนคำสั่งและออกหมายบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อชำระค่าปรับก็ได้โดยให้หักจำนวนวันที่ทำงานมาแล้วจากค่าปรับคำสั่งของศาลตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด</p>

ประเด็น	มาตรา	บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่เสนอแนะใหม่
3,4	9	วรรคสาม เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งตามวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า	วรรคสาม การใช้อำนาจสั่งตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องไม่มีกฎหมายอื่นใดที่สามารถใช้ควบคุมระงับ หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันทั่วถึง โดยให้คำนึงถึงสภาพแวดล้อม วิถีชีวิต และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็น เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งตามวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า

รายการอ้างอิง

- กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. (2541). ผลการสำรวจข้อเท็จจริง และผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในเขตพื้นที่น้ำจืด, คณะทำงานเพื่อสำรวจตรวจสอบพื้นที่ ดำเนินการเก็บตัวอย่าง และวิเคราะห์ผลกระทบจากการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่น้ำจืด. กรุงเทพฯ: กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.
- คมวัชร เอียงอ่อง. (2555). การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา. วันที่ค้นข้อมูล 12 มีนาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <http://www.library.coj.go.th/>
- ชนกฤต แดงทองดี. (2566). สถานการณ์ ซีเซียม - 137 กับข้อเรียกร้องขององค์กรด้านสิ่งแวดล้อมต่อการจัดการปัญหาวัสดุกัมมันตรังสี. วันที่ค้นข้อมูล 12 มีนาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.seub.or.th/blogging/news/ 2023-94/>
- พงส์เพ็ญ สกุนตาภัย. (2511). ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร. วันที่ค้นข้อมูล 12 มีนาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <http://www.library.polsci.chula.ac.th/dl/023d3fa1301fef4323c10fe6aa50adba>
- ยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์. (2560). การใช้อำนาจของประธานาธิบดีตามมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา. วันที่ค้นข้อมูล 12 มีนาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/521115>
- สายใจ อุชชิน. (2551). มาตรการบังคับทางอาญาที่ใช้แก่นิติบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). (2557). ปัญหาของระบบค่าปรับทางอาญาในประเทศไทย. วันที่ค้นข้อมูล 12 มีนาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://tdri.or.th/2014/03/fine-system>

- สุทธิชัย เลียงชยศ. (2533). ผลการศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดนโยบายและวิธีการควบคุมป้องกันและปรับปรุงแก้ไขพื้นที่ดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 30(3).
- อรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (2558). ความกังวลของประชาชนที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับการใช้อำนาจพิเศษของรัฐในสถานการณ์พิเศษ. วันที่ค้นข้อมูล 12 มีนาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.posttoday.com/politics/361165>
- อู่แก้ว ประกอบไวทยกิจ บีเวอร์. (2543). มนุษย์ – ระบบนิเวศและสภาพนิเวศในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2562). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- The Standard. (2566). เทียบความรุนแรง ‘ซีเซียม - 137’ หายที่ปราจีนบุรีกับเหตุการณ์ในอดีต. วันที่ค้นข้อมูล 12 มีนาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://thestandard.co/cesium-137-violence-history/>