

กฎหมาย  
และการจัดการสิ่งแวดล้อม  
ของเครือรัฐออสเตรเลีย

## บทนำ

โดยที่ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน และเป็นประเด็นที่ได้รับการผลักดันทั้งในบริบทของอาเซียนและระดับสหประชาชาติ ซึ่งในปัจจุบัน การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเติบโตของเมืองได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสภาพแวดล้อม เกิดปัญหาขยะ น้ำ และสารพิษ ตลอดจนผลกระทบต่อระบบนิเวศอันเนื่องมาจากปริมาณสารพิษที่เพิ่มมากขึ้น และปริมาณทรัพยากรธรรมชาติที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนและสมดุลจึงเป็นประเด็นพื้นฐานที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางด้านกฎหมาย จึงได้จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานด้านกฎหมายและด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลียเมื่อปี ๒๕๕๘ ซึ่งประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศในกลุ่มอาเซียน+๖ ที่ได้รับการยอมรับว่ามีการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความผาสุกของผู้อยู่อาศัยและผู้ได้รับผลกระทบ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลกฎหมายและประสบการณ์ในการดำเนินการ และนำข้อมูลที่ได้มาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายและการใช้บังคับกฎหมายของประเทศไทยให้สามารถรองรับการพัฒนาและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และโดยที่ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์และทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ตลอดจนแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในมิติต่างๆ ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย คณะผู้จัดทำจึงได้จัดทำสรุปข้อมูลกฎหมายและการจัดการสิ่งแวดล้อมของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย โดยได้ปรับปรุงข้อมูลบางส่วนให้ตรงกับข้อมูลในปัจจุบัน และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อมูลนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการภาครัฐต่อไป

คณะผู้จัดทำ  
กันยายน ๒๕๖๐

สารบัญเรื่อง	หน้า
๑. กระบวนการร่างกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย	๔
๒. การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของออสเตรเลีย	
๒.๑ หลัก precautionary principle และ polluter pays principle	๒๗
๒.๒ การจัดการสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชนของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์	๓๖
๒.๓ การจัดการขยะมูลฝอยของออสเตรเลีย	๔๘
๒.๔ การจัดการน้ำเสียของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์	๕๙
๓. การจัดการสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศไทย	๗๐
๔. การบริหารจัดการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการจัดการขยะและสารพิษของประเทศไทย	๗๘
๕. การพัฒนาการบริหารจัดการองค์กรเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน	๙๗

## ๑. กระบวนการร่างกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลียปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยและเป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ประกอบไปด้วยรัฐ ๖ รัฐ และ ๒ เขตการปกครองตนเองซึ่งอยู่บนแผ่นดินใหญ่ แต่ละรัฐมีเมืองหลวงเป็นของตนเอง โดยเมืองหลวงและศูนย์กลางการปกครองของออสเตรเลียคือ กรุงแคนเบอร์รา (Canberra) ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของออสเตรเลียในแคปิตอลเทอร์ริทอรี (Australian Capital Territory) รัฐเขตการปกครองตนเองและเมืองหลวงของแต่ละแห่งมีดังนี้

รัฐและเขตการปกครองตนเอง	เมืองหลวง
นิวเซาท์เวลส์ (New South Wales (NSW) )	ซิดนีย์ (Sydney)
ควีนส์แลนด์ (Queensland (QLD) )	บริสเบน (Brisbane)
วิกตอเรีย (Victoria (VIC) )	เมลเบิร์น (Melbourne)
แทสมาเนีย (Tasmania (TAS) )	โฮบาร์ต (Hobart)
เซาท์ออสเตรเลีย (South Australia (SA) )	อะดิเลด (Adelaide)
เวสเทิร์นออสเตรเลีย (Western Australia (WA) )	เพิร์ท (Perth)
เขตนอร์ทเทิร์นเทอริทอรี (เขตการปกครองตนเอง) (Northern Territory (NT) )	ดาร์วิน (Darwin)
ออสเตรเลียแคปิตอลเทอร์ริทอรีหรือเขตเมืองหลวง (เขตการปกครองตนเอง) (Australian Capital Territory (A.C.T.))	กรุงแคนเบอร์รา (Canberra) เมืองหลวงของประเทศ

เครือรัฐออสเตรเลียยังมีดินแดนในอาณัติที่อยู่นอกอาณาเขตประเทศอีก ๗ แห่ง ล้วนเป็นเกาะอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิก คือ Christmas Island, Ashmore and Cartier Islands, Cocos (Keeling) Islands, Coral Sea Islands, Heard Island and McDonald Islands และ Norfolk Island ซึ่งดินแดนดังกล่าวถือเป็นเขตการปกครองตนเองเช่นกัน

### การเมืองการปกครองของเครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลียมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีรูปแบบรัฐบาลเป็นสหพันธรัฐ และระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ประมุขแห่งรัฐของออสเตรเลียคือ สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธ ที่ ๒ ซึ่งพระอิสริยยศในออสเตรเลียคือ Elizabeth the Second, by the Grace of God Queen of Australia and Her other Realms and Territories, Head of the Commonwealth โดยมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เป็นผู้แทนพระองค์ในออสเตรเลียของพระประมุขซึ่งประทับอยู่ในสหราชอาณาจักร ตามรัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย บัญญัติว่า "อำนาจบริหารเป็นของสมเด็จพระราชินี และทรงใช้อำนาจนั้นผ่านผู้สำเร็จราชการในฐานะผู้แทน

พระองค์ของสมเด็จพระราชินี" โดยอำนาจของผู้สำเร็จราชการนั้นรวมถึงการแต่งตั้งรัฐมนตรีและผู้พิพากษา การยุบสภา และการลงนามบังคับใช้กฎหมายด้วย

เครือรัฐออสเตรเลียมีรัฐสภา ๙ แห่ง ได้แก่ หนึ่งสภาของเครือรัฐ (Commonwealth Parliament) หากสภาของแต่ละรัฐ (State Parliament) และสองสภาของแต่ละเขตการปกครองตนเอง (เขตเมืองหลวงและนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี) รัฐสภาของเครือรัฐ ใช้ระบบสองสภาหรือสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) และวุฒิสภา (Senate) สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๑๕๐ คน มาจากการเลือกตั้ง โดยแบ่งเป็นเขตเลือกตั้ง มีผู้แทนเขตละหนึ่งคน วุฒิสภามีสมาชิก ๗๖ คน มาจากแต่ละรัฐ รัฐละ ๑๒ คน และจากเขตการปกครองตนเอง (เขตเมืองหลวงและนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี) เขตละสองคน ทั้งสองสภาจัดการเลือกตั้งทุก ๓ ปี สมาชิกวุฒิสภามีวาระ ๖ ปี โดยการเลือกตั้งแต่ละครั้งจะเป็นเพียงครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด สำหรับรัฐต่างๆ จะใช้ระบบสองสภาเว้นแต่กรณีของรัฐควีนส์แลนด์<sup>๑</sup> และเขตการปกครองตนเองทั้งสองแห่ง (เขตเมืองหลวงและนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี) เป็นลักษณะสภาเดี่ยว สมเด็จพระราชินีมีผู้แทนพระองค์ในแต่ละรัฐ เรียกว่า governor และ administrator ในนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี ส่วนในเขตเมืองหลวง ใช้ผู้แทนพระองค์ของเครือรัฐ (governor-general)

### ประเภทกฎหมาย

กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในระดับเครือรัฐแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่

#### ๑) กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Act)

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐมีสถานะสูงกว่ากฎหมายภายในของแต่ละรัฐและมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในทุกรัฐ รัฐใดจึงออกกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐมิได้ ด้วยเหตุนี้รัฐสภาของแต่ละรัฐสามารถตรากฎหมายอื่นที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาแห่งเครือรัฐขึ้นใช้บังคับภายในอาณาเขตของรัฐนั้นได้ ซึ่งได้แก่เรื่องเกี่ยวกับการศึกษา การคมนาคมขนส่ง การสาธารณสุข การเกษตรและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น<sup>๒</sup> สำหรับกรณีของเขตการปกครองตนเอง รัฐสภาแห่งเครือรัฐสามารถค้ำกฎหมายใดก็ได้จากสภาของเขตการปกครองตนเอง และ

#### ๒) กฎหมายลำดับรอง (Delegated or Subordinate Legislation)

กฎหมายลำดับรอง หมายถึงกฎหมายที่ออกตามความในพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐทุกประเภทโดยรัฐสภาแห่งเครือรัฐจะมอบอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองให้แก่ฝ่ายบริหาร<sup>๓</sup> เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดรายละเอียดและกลไกในการผลักดันให้นโยบายของกฎหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐนั้นเป็นผลสัมฤทธิ์

<sup>๑</sup> รัฐ Queensland ยกเลิกวุฒิสภาไปตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๒๒ จึงทำให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว ทั้งนี้แต่ละรัฐต่างก็มีหลักเกณฑ์ วิธีการและแนวปฏิบัติในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแตกต่างกันไป

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญเครือรัฐออสเตรเลีย มาตรา ๕๑

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐมิได้ห้ามรัฐสภาแห่งเครือรัฐที่จะมอบอำนาจนิติบัญญัติเพื่อตรากฎหมายให้แก่องค์กรอื่น ศาลสูง (High Court) เคยพิพากษาวางบรรทัดฐานไว้ในปี ค.ศ.๑๙๑๐ ว่าการที่รัฐสภาแห่งเครือรัฐมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ฝ่ายบริหารเป็นการกระทำ ที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

## กระบวนการตราและพิจารณากฎหมาย

### ๑) ผู้ที่สามารถเสนอกฎหมาย

ในกระบวนการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐผู้ที่สามารถเสนอกฎหมายได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก กลุ่มผลประโยชน์ หน่วยงานของรัฐต่างๆ และรัฐมนตรี

### ๒) การจัดทำร่างกฎหมาย

เมื่อมีข้อเสนอให้มีกฎหมายซึ่งมีเหตุผลและมีความเป็นไปได้ รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ต้องปรึกษาร่างหรือกับหน่วยงานอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอนั้น หากผลการพิจารณาและหารือปรากฏว่าข้อเสนอดังกล่าวจะเป็นผลดีแก่ประชาชนก็จะจัดทำข้อเสนอแนะว่ารัฐบาลควรมีนโยบายในเรื่องดังกล่าวอย่างไรเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและหากเห็นว่าต้องมีกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวประสบความสำเร็จก็ต้องหารือกับ Attorney General โดยหาก Attorney General เห็นด้วย รัฐมนตรีที่รับผิดชอบก็ต้องเสนอข้อเสนอแนะ (Submission or Memorandum) โดยยังไม่มีกรเสนอร่างกฎหมาย (Bill) ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่อย่างใด ซึ่งในขั้นนี้คณะรัฐมนตรีก็พิจารณาในเชิงนโยบายว่าสมควรดำเนินการตามข้อเสนอแนะหรือไม่อย่างไร หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบกับนโยบายที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเสนอและเห็นด้วยว่าจำเป็นต้องมีการตรากฎหมาย รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบก็ต้องจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและสาระสำคัญที่ควรกำหนดในกฎหมาย (Draft Instruction) และส่งไปยังสำนักงานร่างกฎหมาย (Office of Parliamentary Counsel (OPC)) ซึ่งสังกัดอยู่กับ Attorney General เพื่อใช้ประกอบการจัดทำร่างกฎหมายภายใน ๕ วันนับแต่วันที่ได้รับทราบมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีร่างกฎหมาย<sup>๔</sup> โดยสำนักงานร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาข้อสังเกตหรือความเห็นของหน่วยงานอื่นหรือความเห็นของประชาชนที่มีขึ้นภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัตินโยบายในเรื่องดังกล่าวแล้ว เมื่อจัดทำร่างกฎหมายเสร็จสำนักงานร่างกฎหมายจะเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อคณะกรรมการพรรครัฐบาลเพื่อพิจารณา หากคณะกรรมการพรรครัฐบาลเห็นชอบ ก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นต่อไปยังคณะกรรมการกิจการรัฐสภาที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นเพื่อจัดลำดับความเร่งด่วนของร่างกฎหมายและบรรจุร่างกฎหมายนั้นลงในระเบียบวาระเพื่อพิจารณากฎหมายของรัฐสภาต่อไป

สำหรับกรณีของกฎหมายลำดับรองนั้น ผู้เสนอให้มีกฎหมายลำดับรองจึงได้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวและการจัดทำกฎหมายลำดับรอง<sup>๕</sup> สำนักงานร่างกฎหมายลำดับรอง (Office of Legislative Drafting (OLD)) จะทำหน้าที่เป็นผู้ยกร่างกฎหมายลำดับรองให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ตามคำร้องขอ เมื่อร่างเสร็จก็จะนำเสนอ Federal Executive Council

<sup>๔</sup> ยกเว้นในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเป็นเรื่องใหญ่และมีความซับซ้อนหรือเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเรื่องที่มีผลกระทบในทางการเมือง ซึ่งกรร่างกฎหมายจะประสานงานเป็นการภายในกับรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่ต้องการด้วยวาจาเพื่อยกร่างกฎหมายนั้นขึ้นก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติอนุมัตินโยบายดังกล่าวก็ได้

<sup>๕</sup> มาตรา ๔๘ (๑) แห่ง Acts Interpretation Act ๑๙๐๑ กำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองในระดับเครือรัฐไว้เพียงกว้าง ๆ

(FEC) หรือคณะรัฐมนตรีทางแบบพิธีเพื่อพิจารณา<sup>๖</sup> หาก FEC ให้ความเห็นชอบก็จะเสนอผู้สำเร็จราชการลงนามเป็นกฎหมาย เมื่อผู้สำเร็จราชการลงนามในกฎหมายนั้นแล้วให้มีการประกาศกฎหมายลำดับรองนั้นลงในราชกิจจานุเบกษาและจะมีผลใช้บังคับในวันที่กำหนด

### ๓) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภา

ในการพิจารณาร่างกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างแยกการพิจารณาร่างกฎหมายออกเป็น ๓ วาระ คือ

วาระที่ ๑ เป็นการเสนอร่างกฎหมายต่อสภา ซึ่งเป็นแบบพิธีในการเสนอร่างกฎหมาย

วาระที่ ๒ เป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมาย<sup>๗</sup> และ

วาระที่ ๓ เป็นการลงมติอนุมัติร่างกฎหมายดังกล่าว

อนึ่ง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมาย ก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปเมื่อร่างกฎหมายใดผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว จะถูกส่งต่อไปยังผู้สำเร็จราชการในฐานะผู้แทนองค์พระมหากษัตริย์เพื่อขอความเห็นชอบกฎหมายที่ผู้สำเร็จราชการให้ความเห็นชอบแล้วนี้จึงจะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Act) หลังจากนั้นจะมีการพิมพ์กฎหมายนั้น ในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับขั้นต่อกระบวนการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐและกฎหมายลำดับรองโปรดดู ฝั่งภูมิ ๑ และ ๒ ตามลำดับ

### การจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎ/การตรวจสอบความจำเป็นของการตรากฎหมาย

การจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎ (Regulation Impact statements (RISs)) หรือเทียบได้กับการจัดทำตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายของไทยนั้น เป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะใช้ในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจและรับผิดชอบทางนโยบาย การวิเคราะห์ดังกล่าวจะช่วยทำให้แน่ใจว่าผู้ออกกฎได้มองปัญหาและทางเลือกอย่างครบถ้วนรอบด้านและเป็นระบบแล้ว รวมทั้งได้มีการแสดงว่าได้มีการตัดสินใจอย่างโปร่งใสไม่ได้ขึ้นอยู่กับประโยชน์ของฝ่ายใดแต่จะเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม การวิเคราะห์หรือคำถามที่ผู้ออกกฎจะต้องพิจารณาและตอบนี้กำหนดไว้ในด้านต่าง ๆ ๗ ด้าน ดังนี้

<sup>๖</sup>มาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐ

<sup>๗</sup>มาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐได้ให้อำนาจแก่รัฐสภาที่จะเรียก (Summon) บุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงให้ความเห็น ให้ปากคำ ส่งเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาประกอบการพิจารณาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจของรัฐสภาได้ ปกติรัฐสภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการ (Committee) ที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว อย่างไรก็ตาม รัฐสภาอาจใช้อำนาจดังกล่าวเองโดยการเชิญบุคคลใด ๆ มาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อรัฐสภาก็ได้แต่ในทางปฏิบัติ รัฐสภาและคณะกรรมการมักจะไม่ใช้อำนาจดังกล่าวซึ่งมีลักษณะบังคับ แต่จะใช้วิธีการเชิญชวน (invite) ให้ประชาชนให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อรัฐสภาหรือคณะกรรมการแทนซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำโดยความสมัครใจสำหรับวิธีการที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยสมัครใจนั้นมีอยู่ ๓ วิธี คือ การประการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ, การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและการจัดประชุมและสัมมนา

## ๑. ปัญหา

๑.๑ ปัญหานั้นก่อให้เกิดอะไรขึ้น

๑.๒ ทำไมรัฐบาลจึงต้องเข้ามาแก้ไขให้ถูกต้อง

## ๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ อะไรคือวัตถุประสงค์ในการกระทำของรัฐบาล

๒.๒ ได้มีกฎหมาย หรือนโยบายใช้อยู่ในปัจจุบันนี้หรือไม่ ผู้ใดหรือหน่วยงานใด

รับผิดชอบ

## ๓. ทางเลือก

๔. การประเมินประโยชน์และต้นทุน (costs-benefits) ที่จะเกิดแก่ผู้บริโภค ธุรกิจ รัฐบาล ชุมชน ในทางเลือกแต่ละด้าน และคำว่า costs-benefits ในที่นี้ก็มีควมหมายอย่างกว้าง ไม่แต่เฉพาะความหมายทางการเงินหรือเศรษฐกิจหรือทุนค่าใช้จ่ายเท่านั้นแต่ยังรวมถึงข้อจำกัดอื่นๆ เช่น ข้อจำกัดการแข่งขัน การผูกขาด ที่ทำให้ราคาหรือต้นทุนเพิ่มขึ้นหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่สิ่งแวดล้อมด้วย เป็นต้น

๔.๑ ผู้ใดได้รับผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้น และผู้ใดจะได้รับประโยชน์จากแนวทางที่เสนอแก้ไข

๔.๒ ข้อเสนอที่เป็นทางเลือกจะต้องแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่อย่างใดบ้าง และหน่วยงานที่บังคับการเป็นอย่างไร

๔.๓ ทางเลือกที่เสนอมีต้นทุนหรือประโยชน์อย่างไร

๔.๔ กลุ่มใดจะต้องมีต้นทุนหรือผลประโยชน์

๕.๔ ผลประโยชน์กระจายไปเพียงใดหรือไม่

๔.๖ ข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน

๔.๗ ผลลัพธ์ของแต่ละทางเลือก

## ๕. การรับฟังความคิดเห็น

๕.๑ ใครเป็นกลุ่มหลักที่จะได้รับผลกระทบ

๕.๒ ความเห็นของกลุ่มเหล่านั้น

๕.๓ ถ้าการรับฟังความคิดเห็นไม่อาจจัดได้อย่างเต็มที่ อะไรคือข้อจำกัด

## ๖. ข้อเสนอและข้อเสนอแนะ

๖.๑ ข้อเสนอการประเมินของแต่ละทางเลือก

๖.๒ อะไรคือข้อสรุปที่ดีที่สุด

๖.๓ เหตุผลที่ใช้ในการพิจารณา

๖.๔ ทำไมจึงเลือกข้อสรุปนี้ และทำไมไม่เลือกข้ออื่น

๗. การนำไปปฏิบัติและการทบทวน (ยุทธศาสตร์หรือวิธีการที่จะใช้เพื่อทำให้ทางเลือกนั้นบังเกิดผล)

๗.๑ ทางเลือกที่เลือกจะนำไปทำให้บังเกิดผลได้อย่างไร

๗.๒ ทางเลือกนั้นชัดเจน ไม่กำกวม และผู้ใช้สามารถเข้าใจได้และเข้าถึงได้)



อย่างไรก็ดี การจัดทำ RISs จะไม่บังคับในกิจการที่ไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อธุรกิจการค้ากิจการที่ไม่กระทบหรือเปลี่ยนแปลงสิ่งใดใหม่ในสาระสำคัญการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลในสินค้าบางอย่างที่กระทำเป็นประจำกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศการออกกฎเพื่ออนุวัติการข้อตกลงที่ต้องกระทำอยู่แล้ว หรือต้องออกตามข้อตกลงนั้นอยู่แล้วโดยไม่มีทางเลือกและกฎที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน

### ขั้นตอนการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎ

เมื่อมีข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวก็จะต้องพิจารณาเหตุผลความจำเป็นของข้อเสนอดังกล่าว หากเห็นว่าข้อเสนอดังกล่าว มีเหตุผลและมีความเป็นไปได้ ก็จะต้องปรึกษารัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอนั้น หากผลการพิจารณาและหารือปรากฏว่าข้อเสนอดังกล่าวจะเป็นผลดีแก่ประชาชน รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบก็จะจัดทำข้อเสนอแนะ (Submission or Memorandum) เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลว่ารัฐบาลควรมีนโยบายในเรื่องดังกล่าวอย่างไร เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา รัฐมนตรีที่รับผิดชอบก็ต้องเสนอข้อเสนอนั้นเกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายไปพร้อมกัน โดยยังไม่มี การเสนอร่างกฎหมาย (Bill) หรือรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่ต้องการ (Drafting Instruction) ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา แต่อย่างใด ซึ่งในขั้นนี้คณะรัฐมนตรีก็พิจารณาในเชิงนโยบายว่าสมควรดำเนินการตามข้อเสนอนั้นหรือไม่อย่างไร

อนึ่ง ขอทำความเข้าใจเพิ่มเติมว่า กฎในที่นี้หมายถึงกฎหมายใดๆ (any laws) อันอาจได้แก่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและการสั่งการของฝ่ายบริหาร (rules) ไม่ว่าโดยรูปแบบใดที่มีผลต่อพฤติกรรมของเอกชนต้องกระทำตามหรือละเว้นการกระทำกฎบางฉบับมีความจำเป็นและมีประโยชน์ต่อสังคม

แต่ในขณะที่กฎเกณฑ์ข้อบังคับบางฉบับก็ไม่ใช่เช่นนั้นการออกกฎใช้เพียงแต่จะต้องกระทำโดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นแต่ยังควรต้องเป็นกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพคือสามารถใช้ผลักดันให้นโยบายสัมฤทธิ์ผลได้ด้วยการที่จะทำให้เกิดทั้งสองสิ่งดังกล่าวได้ต้องทำการวิเคราะห์การออกกฎเสียก่อนรวมทั้งต้องพิจารณาทางเลือกว่าควรออกกฎหรือไม่ถ้าต้องออกวิธีใดจะดีที่สุดที่สุด

### การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย

กระบวนการตรากฎหมายของออสเตรเลียแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ การจัดทำร่างกฎหมายซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และการพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการรับฟังความคิดเห็นจึงแบ่งเป็น ๒ ส่วน เช่นกัน คือ

#### ๑) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนจัดทำร่างกฎหมาย

ในขั้นตอนนี้จะเป็นการดำเนินการภายในฝ่ายบริหาร โดยมีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

##### ๑.๑ ผู้มีอำนาจในการจัดฟังความคิดเห็นประชาชน

ตามแนวทางคู่มือในการยกร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Legislation Handbook) การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอกฎหมายเป็นดุลยพินิจของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบว่าสมควรดำเนินการดังกล่าวหรือไม่

และเหตุผลที่ต้องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นนั้นก็เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายในการบริหารงานที่ดี (Good Policy) ที่การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ต้องมีข้อมูลประกอบการพิจารณา (Informed decision) และข้อมูลประกอบการพิจารณาดังกล่าวต้องมีข้อเท็จจริงที่ยุติและมีความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเรื่องนั้นอย่างแท้จริง

### ๑.๒ เรื่องที่ต้องรับฟังความเห็น

ในเรื่องนี้ไม่มีการกำหนดอย่างแน่ชัดแต่เป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจอย่างไรก็ดีได้มีการวางกรอบไว้สำหรับเรื่องดังต่อไปนี้ที่ไม่ควรมีการเปิดรับฟังความเห็น

ก. เรื่องที่เป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียมหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่องบประมาณ

ข. เรื่องที่เป็นเพียงการแก้ไขกลไกในการดำเนินการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมีได้เป็นการแก้ไขสาระสำคัญของกฎหมายนั้น

ค. เรื่องที่หากรับฟังความเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอดังกล่าวแล้วจะทำให้บุคคลหรือองค์กรนั้นอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบบุคคลอื่น

### ๑.๓ วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

คู่มือการยกร่างกฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียดไว้จึงเป็นดุลยพินิจของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานว่าสมควรดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบใด เช่น การจัดสัมมนา จัดประชุมโต๊ะกลม จัดการประชุมระดมความคิดเห็น เป็นต้นซึ่งพิจารณาตามความสำคัญของข้อเสนอ จำนวนผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอดังกล่าว ค่าใช้จ่ายและระยะเวลาที่อาจจะทำให้กฎหมายต้องออกล่าช้าด้วยแต่หากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญกระทบต่อคนวงกว้าง จะใช้รูปแบบการจัดเวทีอภิปรายสาธารณะหรือประกาศเชิญชวนผ่านสื่อมวลชนให้ส่งความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้

### ๑.๔ ผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นมิใช่เป็นการหาข้อยุติว่าสมควรต้องมีกฎหมายนั้นหรือไม่ แต่ใช้ในการหาข้อมูลที่ถูกต้องซึ่งเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าหากมีกฎหมายจะส่งผลอย่างไร หากคณะรัฐมนตรีมีมติว่าต้องออกกฎหมายแต่จากการฟังความเห็นของประชาชนไม่เห็นด้วยย่อมถือเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี

อนึ่ง โดยที่การยกร่างกฎหมายสำนักงานร่างกฎหมายจะพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่ต้องการ ที่รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งไปยังกรมร่างกฎหมายภายหลังจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติเรื่องดังกล่าวแล้วเท่านั้น จะไม่พิจารณาข้อสังเกตหรือความเห็นของหน่วยงานอื่นหรือความเห็นของประชาชนที่มีขึ้นภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัตินโยบายในเรื่องนั้นๆ แล้ว ดังนั้น การรับฟังความเห็นควรจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนการเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติและส่งข้อเสนอแนะไปยังสำนักงานร่างกฎหมาย

**๒) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ**

การพิจารณาร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐสภา ซึ่งกฎหมายที่ออกมามีความสำคัญ จึงต้องมีกลไกใช้หาข้อมูลมาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙ ให้อำนาจแก่รัฐสภาที่จะเรียก (Summon) ให้บุคคลใดมาชี้แจง

ข้อเท็จจริง ให้ความเห็น ให้ปากคำ ส่งเอกสารหรือหลักฐานใดๆมาประกอบเรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐสภาได้ (Power to conduct inquiries) โดยปกติอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวรัฐสภาจะมอบให้ คณะกรรมาธิการที่ตั้งขึ้นโดยรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจเชิญบุคคลมาตอบ หรืออาจจะใช้อำนาจเองก็ได้ แต่ส่วนใหญ่แล้วจะใช้การเชิญชวนให้แสดงข้อเท็จจริงและความเห็นต่อรัฐสภามากกว่าการเรียกให้มาแสดงโดยสามารถแบ่งได้เป็นสามวิธี

**๒.๑ การประกาศเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ** โดยใช้การลงประกาศในหนังสือพิมพ์

### **๒.๒ การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น**

ในกรณีที่มีความคิดเห็นที่น่าสนใจคณะกรรมการจะสรุปเป็นประเด็นและเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความเห็นมาแสดงข้อเท็จจริงต่อกรรมาธิการ (Public hearings) และจะสรุปประเด็นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตกฎหมายเพื่อใช้ในการพิจารณาในรัฐสภา

### **๒.๓ การจัดประชุมและสัมมนา**

เนื่องจากการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น อาจไม่สามารถดำเนินการในรัฐสภาได้อย่างสะดวกเนื่องจากผู้เข้าร่วมการชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบอาจมีการโต้แย้งคัดค้านเอง การประชุมและสัมมนาจึงเป็นแนวทางที่คณะกรรมการใช้ในกรณีที่ต้องการให้ประเด็นบางประเด็นที่สำคัญได้รับการถกเถียง และจะสรุปการประชุมเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

### **ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตรากฎหมาย**

ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงบุคคล คณะกรรมาธิการ และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีบทบาทในกระบวนการตรากฎหมายเพื่อให้เข้าใจในภาพรวมและเห็นถึงความสัมพันธ์ในการทำงาน และหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการตรากฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

### **\*เจ้าหน้าที่กระทรวงผู้ให้คำแนะนำถึงสาระสำคัญของร่างกฎหมาย**

(Departmental Instructing Officer) ร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่อาวุโสของกระทรวงซึ่งเป็นผู้เสนอให้มีร่างกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ประสานกับสำนักงานร่างกฎหมาย เพื่อให้คำแนะนำถึงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และช่วยทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานร่างกฎหมาย (OPC) ได้จัดเตรียมไว้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาเพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่า มาตรการทุกมาตรการที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบทางนโยบายแล้ว สาระสำคัญของร่างกฎหมาย (drafting instruction) ได้จัดทำขึ้น และเอกสารที่จำเป็นที่จะต้องใช้เพื่อสนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินั้นได้จัดเตรียมไว้แล้ว

### **\*เจ้าหน้าที่ประสานงานนิติบัญญัติประจำกระทรวง (Departmental Legislation Liaison Officer/ LLO) –**

ในแต่ละกระทรวงจะต้องมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อาวุโสคนหนึ่ง (ควรมีตำแหน่งเป็นนักบริหารระดับ ๑/เจ้าหน้าที่อาวุโส ระดับเกรดซี หรือสูงกว่า) เพื่อเป็นเจ้าหน้าที่ประสานงานนิติบัญญัติสำหรับกฎหมายทั้งหมดของกระทรวง บุคคลดังกล่าวจะเป็นเจ้าหน้าที่หลักของกระทรวงสำหรับการติดต่อในเรื่องทั่วไปทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการเตรียมการ การให้ความเห็นชอบ และการผ่านกฎหมายสำหรับกระทรวงนั้น เจ้าหน้าที่ประสานงานนิติบัญญัติประจำกระทรวงจะเป็นหน่วยงานเบื้องต้นในการประสานกับแผนกงานด้านนิติบัญญัติ

(Legislation Section) และเจ้าหน้าที่ประสานงานรัฐสภา (Parliamentary Liaison Officer (PLO) เกี่ยวกับระเบียบวาระเพื่อพิจารณากฎหมายในรัฐสภา เจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประสานงานนิติบัญญัติประจำกระทรวงได้สรุปพอสังเขปไว้ในภาคผนวก B แผนงานด้านนิติบัญญัติในสำนักนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะมีรายชื่อของเจ้าหน้าที่ประสานงานนิติบัญญัติประจำกระทรวงของแต่ละกระทรวงไว้

**\*หัวหน้าสำนักงานร่างกฎหมาย** (First Parliamentary Counsel) - เป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานร่างกฎหมาย

**\*กระทรวงที่เป็นผู้เสนอให้มีกฎหมาย** (Instructing Department) - กระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบในการประสานงานและผลักดันร่างกฎหมายที่เสนอให้มีความคืบหน้าหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

**\*แผนงานด้านนิติบัญญัติ** (Legislation Section) - เป็นส่วนงานหนึ่งในแผนงานกิจการรัฐสภาและนิติบัญญัติ (Parliamentary Affairs and Legislation Section)

**\*เจ้าหน้าที่ประสานงานนิติบัญญัติของรัฐมนตรี** (Ministerial Legislation Contact Officer) - เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งประจำสำนักรัฐมนตรีแต่ละแห่งเพื่อทำหน้าที่ติดต่อประสานงานเบื้องต้นสำหรับเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานนิติบัญญัติซึ่งต้องการให้รัฐมนตรีพิจารณา แผนงานด้านนิติบัญญัติจะมีรายชื่อของเจ้าหน้าที่ประสานงานนิติบัญญัติของรัฐมนตรีทั้งหมด

**\*สำนักงานร่างกฎหมายลำดับรอง** (Office of Legislative Drafting/OLD) - เป็นส่วนงานหนึ่งใน Attorney-General's Department โดยมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในการร่างกฎหมายลำดับรอง

**\*สำนักงานร่างกฎหมาย** (Office of Parliamentary Counsel (OPC)) - เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายอยู่ภายในกลุ่มงานและภายใต้กำกับดูแลของ Attorney-General's Department โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการร่างพระราชบัญญัติเพื่อเสนอรัฐสภา และยกร่างการแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐบาลที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติต่างๆ

**\*สำนักงานการตรวจทบทวนการตรากฎหมาย** (Office of Regulation Review (ORR)) - เป็นส่วนงานหนึ่งในคณะกรรมการด้านการจัดพิมพ์เอกสาร (Productivity Commission) เพื่อให้คำแนะนำในการจัดเตรียมบันทึกวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (Regulation impact statement/RISs)

**\*แผนงานกิจการรัฐสภาและนิติบัญญัติ** (Parliamentary Affairs and Legislation Section) (แผนงานด้านนิติบัญญัติ) - เป็นส่วนงานในสำนักนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ประสานการจัดระเบียบวาระเพื่อพิจารณากฎหมาย (Legislative programme) จัดเตรียมเอกสารสำหรับคณะกรรมการกิจการรัฐสภาที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น (PBC) เกี่ยวกับระเบียบวาระเพื่อพิจารณากฎหมาย เตรียมการในการเสนอเอกสารให้แก่ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำคณะรัฐมนตรีสำหรับการดำเนินการเพื่อขอความเห็นชอบในการตรากฎหมาย และร่วมให้คำปรึกษาต่อนายกรัฐมนตรีหรือผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำคณะรัฐมนตรี (Parliamentary Secretary to cabinet) ในเรื่องทางนโยบายที่ไม่สำคัญ

**\* คณะกรรมการกิจการรัฐสภาที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น** (Parliamentary Business Committee of Cabinet / (PBC)) – คณะรัฐมนตรีหรือร่วมกับคณะกรรมการนี้เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับร่างกฎหมายของรัฐบาลและวาระการประชุมของรัฐสภา และจัดลำดับความสำคัญของร่างกฎหมายที่เสนอเพื่อพิจารณา คณะกรรมการฯ จะหารือร่วมกันทุกต้นสัปดาห์ในสมัยการประชุม โดยปกติจะเป็นตอนเช้าของวันจันทร์เพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายและวาระการประชุมของรัฐสภา รวมทั้งคำขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระเพื่อพิจารณากฎหมาย (variations to the programme)

**\* นักกฎหมายด้านการร่างกฎหมายของสำนักงานร่างกฎหมาย** (Parliamentary Counsel) – เป็นชื่อที่ใช้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้ร่างกฎหมายของสำนักงานร่างกฎหมาย

**\* เจ้าหน้าที่ประสานงานรัฐสภา** (Parliamentary Liaison Officer/PLO) – ผู้นำในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ผู้นำรัฐบาล และผู้จัดการงานกิจการของรัฐบาล (Manager of Government Business) จะได้รับการช่วยเหลือในการจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาที่เสนอ โดยรัฐมนตรีในรัฐสภาจากเจ้าหน้าที่ประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และเจ้าหน้าที่ประสานงานวุฒิสภา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งฉบับใดต่อสภา กระทรวงจะต้องประสานงานกับเจ้าหน้าที่ประสานงานของแต่ละสภาเพื่อขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับวาระการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

**\* นายกรัฐมนตรี หรือผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำคณะรัฐมนตรี** (Parliamentary Secretary to Cabinet) ในนามของนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาคำขอเพื่อให้ความเห็นชอบในนโยบายที่ไม่สำคัญ และให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายเพื่อเสนอต่อสภา

**\* สำนักงานสารบรรณ** (Table Offices) เป็นส่วนงานหนึ่งในแต่ละสภา มีหน้าที่รับผิดชอบในการประสานงานด้านเอกสารสำหรับการเสนอร่างกฎหมาย และติดตามความคืบหน้าของร่างกฎหมายทั้งหมดให้ดำเนินการไปสู่ขั้นตอนต่อไป (ดูภาคผนวก C และภาคผนวก O สำหรับรายชื่อเจ้าหน้าที่ด้านการตรากฎหมายที่จะติดต่อได้ของสำนักงานสารบรรณของแต่ละสภา)

#### **สำนักงานร่างกฎหมาย (Office of Parliamentary Counsel (OPC))**

สำนักงานร่างกฎหมายเป็นหน่วยงานในสังกัด Attorney General มีหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายให้กับรัฐบาล รัฐบาลมลรัฐ หน่วยงานรัฐ และสมาชิกรัฐสภา ซึ่งรวมถึงหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- การจัดเตรียมร่างกฎหมายสำหรับรัฐมนตรีเพื่อที่จะเสนอต่อรัฐสภาตามนโยบายที่ได้ระบุไว้
- การเตรียมร่างกฎหมายลำดับรองเพื่อรัฐมนตรีและหน่วยงานรัฐนำไปบังคับใช้ได้
- การจัดทำร่างกฎหมายสำหรับสมาชิกรัฐสภาและดำเนินการติดตามที่คณะกรรมการรัฐสภามอบหมาย
- การจัดทำรวบรวมกฎหมายหลักและลำดับรองที่เกี่ยวข้องออกมาในหลายรูปแบบ เพื่อให้ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมายได้เข้าใจ
- การให้คำปรึกษาในการร่างกฎหมายหรือข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายต่อต่างประเทศ โดยต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สำนักงานร่างกฎหมาย (Parliamentary Counsel's Office) มีหน้าที่ในการร่างกฎหมายที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี โดยในขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมาย จะมีเจ้าหน้าที่กระทรวงผู้ให้คำแนะนำถึงสาระสำคัญที่ควรจะมีในร่างกฎหมาย (Instructing Officer) เป็นผู้ให้ข้อมูลและหารือร่วมกันในเนื้อหาของร่างกฎหมาย นอกจากนี้สำนักงานร่างกฎหมาย ยังมีหน้าที่จัดทำคำชี้แจงถึงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดให้มีกฎหมายให้แก่รัฐมนตรี เพื่อนำเสนอในรัฐสภา (โปรดดูผังภูมิแนบท้ายเอกสาร)

**การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมายและการดำเนินการตามกฎหมายในระดับเครือข่ายของเครือข่ายออสเตรเลีย**

### ๑. กรณีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ

กระบวนการตรากฎหมายของออสเตรเลียแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนการจัดทำร่างเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ส่วนพิจารณาร่างกฎหมายเป็นอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ การรับฟังความคิดเห็นจึงต้องแบ่งเป็นสองส่วน เช่นกัน คือ

**๑.๑ ส่วนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นการดำเนินการภายในฝ่ายบริหาร**

**๑.๑.๑ ผู้มีอำนาจในการจัดฟังความคิดเห็นประชาชน** คือ รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวตามแนวทางคู่มือในการยกร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Legislation Handbook) การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมายเป็นดุลยพินิจของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบว่าสมควรดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ และเหตุผลที่ต้องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นนั้นเนื่องจากนโยบายในการบริหารที่ดี (Good Policy) ต้องมาจากการวินิจฉัยที่มีข้อมูลประกอบการพิจารณา (Informed decision) และข้อมูลประกอบการพิจารณาต้องมีข้อเท็จจริงที่ยุติและมีความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเรื่องนั้นอย่างแท้จริง

**๑.๑.๒. เรื่องที่ต้องรับฟังความเห็น** ตามกฎหมายไม่มีการกำหนดอย่างแน่ชัดเป็นดุลยพินิจของฝ่ายบริหารแต่ได้วางกรอบเอาไว้ในเรื่องที่ไม่ควรมีการเปิดรับฟังความเห็น

๑.๑.๒.๑. เรื่องที่เป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียมหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อประมาณ

๑.๑.๒.๒. เรื่องที่เป็นเพียงการแก้ไขกลไกในการดำเนินการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมีได้เป็นการแก้ไขสาระสำคัญของกฎหมายนั้น

๑.๑.๒.๓. เรื่องที่หากรับฟังความเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอดังกล่าวแล้ว จะทำให้บุคคลหรือองค์กรนั้นอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบบุคคลอื่น

**๑.๑.๓. วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน** ในคู่มือการยกร่างกฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียดไว้จึงเป็นดุลยพินิจของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานว่าสมควรดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบใด เช่น การจัดสัมมนา จัดประชุมโต๊ะกลม จัดการประชุมระดมความคิดเห็น เป็นต้น ซึ่งพิจารณาตามความสำคัญของข้อเสนอ จำนวนผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอดังกล่าว ค่าใช้จ่ายและระยะเวลาที่อาจจะทำให้กฎหมายต้องออกล่าช้าด้วย แต่หาก

เป็นเรื่องที่มีความสำคัญกระทบต่อคนวงกว้าง จะใช้รูปแบบการจัดเวทีอภิปรายสาธารณะ หรือประกาศเชิญชวนผ่านสื่อมวลชนให้ส่งความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้

**๑.๑.๔. ผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน** มิใช่เป็นการหาข้อยุติว่าสมควร ต้องมีกฎหมายนั้นหรือไม่ แต่ใช้ในการหาข้อมูลที่ถูกต้องซึ่งเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าหากมีกฎหมายจะส่งผลอย่างไร หาก ครม. มีมติว่าต้องออก กฎหมายแต่จากการฟังความเห็นของประชาชนไม่เห็น ถือเป็นความรับผิดชอบในทางการเมือง ของ ครม.

การยกร่างกฎหมายกรมร่างกฎหมายจะพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมาย ที่ต้องการ ที่รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งไปยังกรมร่างกฎหมายภายหลังจาก ครม. อนุมัติ เรื่องดังกล่าวแล้วเท่านั้น จะไม่พิจารณาข้อสังเกตหรือความเห็นของหน่วยงานอื่นหรือความเห็น ของประชาชนที่มีขึ้นภายหลังจากที่ ครม. อนุมัตินโยบายในเรื่องนั้นๆแล้ว ดังนั้นการรับฟังความเห็น ต้องเสร็จก่อนการเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติไปกรมร่างกฎหมาย

**๑.๒. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ**

การพิจารณาร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครื่องรัฐเป็นหน้าที่โดยตรง ของรัฐสภา ซึ่งกฎหมายที่ออกมามีความสำคัญ จึงต้องมีกลไกใช้หาข้อมูลมาประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙ ให้อำนาจแก่รัฐสภาที่จะเรียก (Summon) ให้บุคคลใดมาชี้แจง ข้อเท็จจริง ให้ความเห็น ให้ปากคำ ส่งเอกสารหรือหลักฐานใดๆมาประกอบเรื่องที่อยู่ในอำนาจ ของรัฐสภาได้ (Power to conduct inquiries) โดยปกติอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวรัฐสภา จะมอบให้ คณะกรรมาธิการที่ตั้งขึ้นโดยรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจเชิญบุคคลมาตอบ หรืออาจจะใช้อำนาจเองก็ได้ แต่ส่วนใหญ่แล้วจะใช้การเชิญชวนให้แสดงข้อเท็จจริงและความเห็นต่อรัฐสภา มากกว่าการเรียกให้มาแสดงโดยสามารถแบ่งได้เป็นสามวิธี

**๑.๒.๑. การประกาศเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ** ใช้การลงประกาศในหนังสือพิมพ์

**๑.๒.๒. การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น** เมื่อมีความคิดเห็นที่น่าสนใจคณะกรรมาธิการจะสรุปเป็นประเด็นและเปิดโอกาสให้ผู้ที่แสดงความคิดเห็น มาแสดงข้อเท็จจริงต่อกรรมาธิการ (Public hearings) และจะสรุปประเด็นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนด ขอบเขตกฎหมายเพื่อใช้ในการพิจารณาในรัฐสภา

**๑.๒.๓. การจัดประชุมและสัมมนา** เนื่องจากการใช้วิธีในข้อ ๑.๒.๒ การชี้แจง ในรัฐสภาไม่สามารถให้ผู้เข้าร่วมการชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบโต้แย้งคัดค้านกันเองได้ การประชุมและสัมมนาจึงเป็นแนวทางที่คณะกรรมาธิการใช้ในกรณีที่ต้องการให้ประเด็นบางประเด็น ที่สำคัญได้รับการถกเถียง และจะสรุปการประชุมเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

## **๒. กรณีการออกกฎหมายลำดับรอง**

**๒.๑. รับฟังความคิดเห็นประชาชนก่อนจัดทำร่างกฎหมาย** การออกกฎหมาย ลำดับรองต้องออกโดยอาศัยอำนาจและแนวทางเดียวกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครื่องรัฐ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีการรับฟังความคิดเห็น แต่ก็ไม่มีกฎหมายห้าม ดังนั้นถึงเป็นดุลยพินิจ ของหน่วยงาน

## ๒.๒. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมาย

กฎหมายลำดับรองต่างๆ ผ่านการพิจารณาของสำนักงานร่างกฎหมายลำดับรอง จึงไม่มีการขัดกันกับกฎหมายแม่บท และกฎหมายลำดับรองต้องมีการเสนอให้ผู้สำเร็จราชการลงนามแล้วต่อรัฐสภาแห่งเครือรัฐเพื่อตรวจสอบเนื้อหา ในขั้นตอนนี้รัฐสภาอาจจะใช้อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงได้ แต่อย่างไรก็ตามระยะเวลาการไต่สวนจะอยู่ในกรอบของกฎหมาย Acts Interpretation Act ๑๙๐๑ กล่าวคือต้องมีการพิจารณาให้เสร็จภายใน ๑๕ วัน ดังนั้น การใช้อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงโดยการฟังความเห็นประชาชนและมีมติจึงเป็นไปได้ยากด้วยข้อจำกัดของเวลา

## ๓. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในดำเนินการตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

๓.๑. กฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การบัญญัติกฎหมายรับฟังความคิดเห็นจะอยู่ในกฎหมายแต่ละฉบับว่าจะให้อำนาจอย่างไร โดยสามารถแบ่งได้ ๓ ประเภท

๓.๑.๑. กฎหมายที่บัญญัติไว้เพียงกว้างๆว่าหน่วยงานมีอำนาจที่จะสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเปิดเผยเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน่วยงานนั้นๆ

๓.๑.๒. กฎหมายที่บัญญัติไว้ชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเปิดเผยในขอบอำนาจของหน่วยงานนั้นและให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ตนได้ด้วย แต่มิได้ระบุวิธี

๓.๑.๓. กฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐที่จะสอบสวนในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของหน่วยงานนั้นรวมทั้งกำหนดวิธีในการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบไว้ชัดเจน

๓.๒. กิจกรรมที่ต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประชาชนในวงกว้าง เช่น กฎหมายบริหารจัดการคลื่นวิทยุ กฎหมายมาตรฐานความปลอดภัยใช้ทั่วทุกรัฐ ในกรณีการให้บริการสาธารณะกฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบ แต่จะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสอบสวนข้อเท็จจริงแทน

๓.๓. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นประชาชน สามารถทำได้สองวิธี คือ การให้ประชาชนส่งความเห็นเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานดังกล่าว หรือ โดยการจัดเวทีอภิปรายสาธารณะ

๔. สรุป การรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการตรากฎหมายและในการดำเนินการตามกฎหมายเป็นสาระสำคัญของการปกครองประชาธิปไตย ซึ่งออสเตรเลียเปิดโอกาสให้ประชาชนผ่านทางกลไกการไต่สวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริง (Conduct of inquiry) สำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) เป็นทางเลือกหนึ่งในการไต่สวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเลือกที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้ ผลการรับฟังประชาชนเป็นเพียงข้อมูลประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่รับผิดชอบเท่านั้นไม่ใช่ข้อยุติ

Parliamentary Counsel's Office (PCO) กรมร่างกฎหมาย สังกัดสำนักงานอัยการสูงสุดทำหน้าที่ในร่างกฎหมายให้กับรัฐบาล รัฐบาลมลรัฐ หน่วยงานรัฐ และสมาชิกรัฐสภา โดยมีหน้าที่ร่างทั้งกฎหมายที่ใช้ทั่วเครือรัฐออสเตรเลียและมลรัฐต่างๆ และการให้บริการรวมถึง



- จัดเตรียมร่างกฎหมายสำหรับรัฐมนตรีเพื่อที่จะเสนอต่อรัฐสภาตามนโยบายที่ได้ระบุไว้
- เตรียมร่างกฎหมายลำดับรองเพื่อรัฐมนตรีและหน่วยงานรัฐนำไปบังคับใช้ได้อย่างครอบคลุม
- จัดทำร่างกฎหมายสำหรับสมาชิกรัฐสภาและดำเนินภารกิจตามที่คณะกรรมการรัฐสภามอบหมาย
- จัดทำรวบรวมกฎหมายหลักและลำดับรองที่เกี่ยวข้องออกมาในหลายรูปแบบเพื่อให้ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมายได้เข้าใจ
- ให้คำปรึกษาในการร่างกฎหมายหรือข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายต่อต่างประเทศ โดยต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อน

### หน้าที่ของ Parliamentary Counsel's Office (PCO) กรมร่างกฎหมาย ในขั้นตอนการเสนอกฎหมายของออสเตรเลียในระดับกฎหมายที่บังคับใช้ทั่วประเทศ

๑. ข้อเสนอให้ร่างกฎหมายถูกเสนอ ฝ่ายที่มีอำนาจเช่นกฎหมาย
๒. จัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎ
๓. หน่วยงานที่ต้องการออกกฎหมายยื่นคำร้องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอร่างกฎหมาย
๔. คณะรัฐมนตรีพิจารณาคำขอให้มีการจัดทำกฎหมาย
๕. เมื่ออนุมัติ คณะรัฐมนตรีแจ้งที่ สำนักงานร่างกฎหมาย (PCO) เพื่อเตรียมร่างกฎหมาย
๖. กรมร่างกฎหมาย (PCO) รอรับเอกสารการขอให้ร่างกฎหมายอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานที่ต้องการร่างกฎหมาย และ (PCO) รอรับ Drafting Instruction, ข้อมูลในการร่างกฎหมาย, เจ้าหน้าที่กระทรวงผู้ให้คำแนะนำถึงสาระสำคัญที่ควรจะมีในร่างกฎหมาย (Instructing Officer), รายละเอียดของการวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎ (RIA) และ ลำดับความเร่งด่วนในการร่างกฎหมาย ซึ่งกำหนดโดยคณะรัฐมนตรีทุกต้นปี
๗. สำนักงานร่างกฎหมาย (Parliamentary Counsel's Office) มอบงานให้เจ้าหน้าที่ของPCO และแจ้งให้เจ้าหน้าที่กระทรวงผู้ให้คำแนะนำถึงสาระสำคัญที่ควรจะมีในร่างกฎหมาย (Instructing Office)
๘. เริ่มขั้นตอนการร่างกฎหมาย โดยที่เป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง สำนักงานร่างกฎหมาย (PCO) และ เจ้าหน้าที่กระทรวงผู้ให้คำแนะนำถึงสาระสำคัญที่ควรจะมีในร่างกฎหมาย (Instructing Officer) จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและให้แนวทางการร่างกฎหมายเพิ่ม (Drafting Instruction)
๙. หน่วยงานรับผิดชอบ จัดเตรียมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีเพื่อนำไปสู่ร่างกฎหมายที่สมบูรณ์
๑๐. คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างกฎหมายที่เสร็จแล้วจากการร่าง หน่วยงานอื่นสามารถให้ความเห็นได้ อาจจะมีการแก้ร่างที่เสร็จแล้วใหม่

๑๑. คณะรัฐมนตรีรับรองร่าง และส่งมติให้ สำนักงานร่างกฎหมาย (PCO) เพื่อเตรียมการจัดพิมพ์ร่างกฎหมายและความจำเป็นในการร่างกฎหมายให้รัฐมนตรีเพื่อก้าวในรัฐสภา

๑๒. รัฐมนตรีหน่วยงานที่รับผิดชอบนำกฎหมายเสนอเข้ารัฐสภา

๑๓. รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายทั้งสามวาระ อาจมีการแก้ไขร่างกฎหมายที่พิจารณา

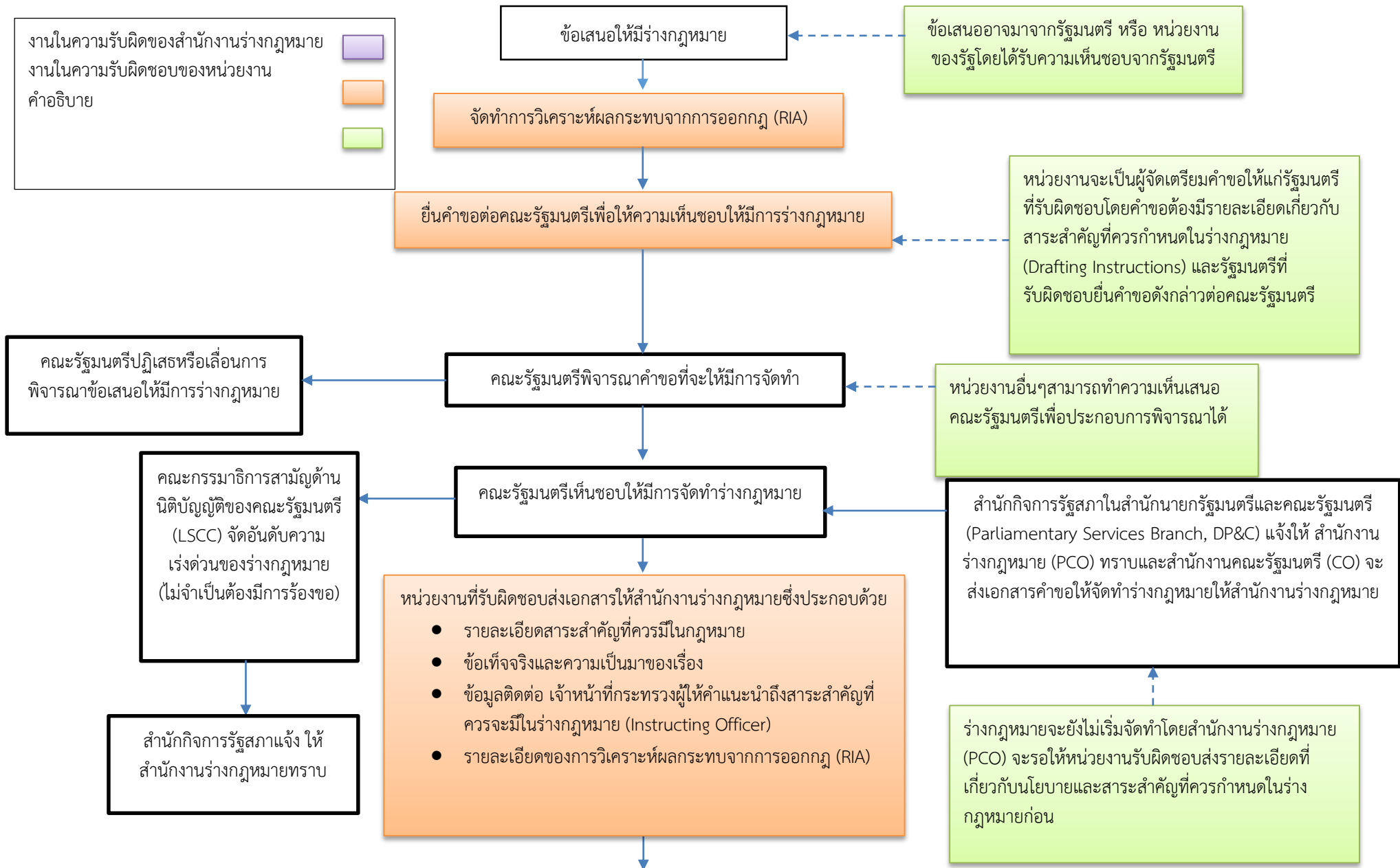
๑๔. เมื่อกฎหมายผ่านการพิจารณา เลขานุการรัฐสภา (Clerk of the Parliaments) แจ้งสำนักงานพิมพ์กฎหมายของรัฐ ให้จัดพิมพ์ตัวกฎหมาย และส่งให้ กรมร่างกฎหมาย (PCO) ตรวจสอบความถูกต้องของการพิมพ์และถ้อยคำ กรมร่างกฎหมาย ให้การรับรอง

๑๕. หน่วยงานที่ทำหน้าที่แจกจ่ายกฎหมาย แจกจ่ายกฎหมายให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์รับรองและนำไปประกาศใช้

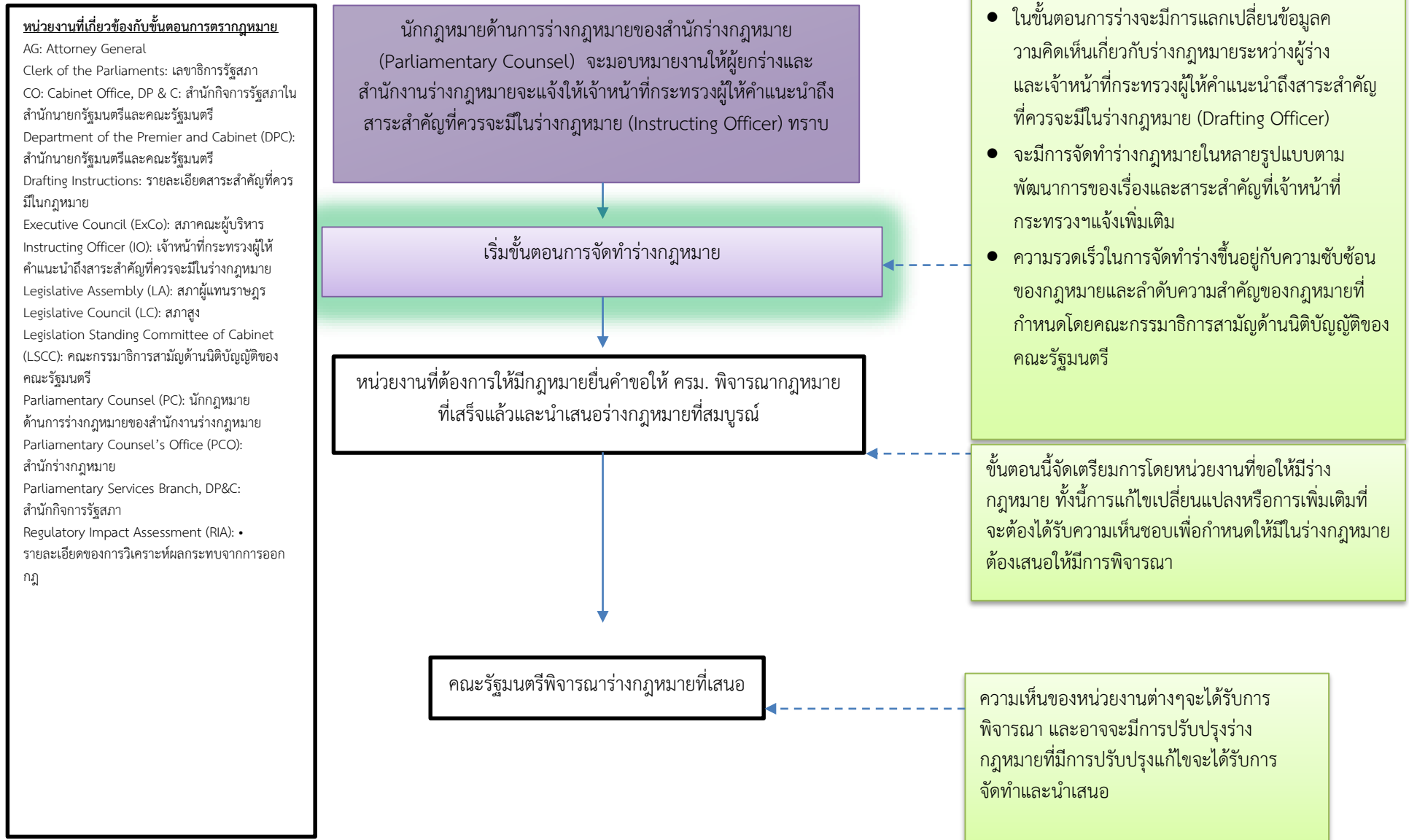
๑๖. กฎหมายบังคับใช้ตามเวลาที่ระบุไว้ในกฎหมาย PCO สามารถกำหนดแนวทางการบังคับใช้กฎหมายให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายนั้น โดยต้องได้รับการรับรองจาก Executive Council

**สรุป** Parliamentary Counsel's Office (PCO) ทำหน้าที่ในการร่างกฎหมายที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ในขั้นตอนการร่างมีเจ้าหน้าที่กระทรวงผู้ให้คำแนะนำถึงสาระสำคัญที่ควรจะมีในร่างกฎหมาย Instructing Officer) คุมเนื้อหาในการร่าง และ PCO ยังมีหน้าที่จัดทำความจำเป็นในการร่างกับรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอในรัฐสภา

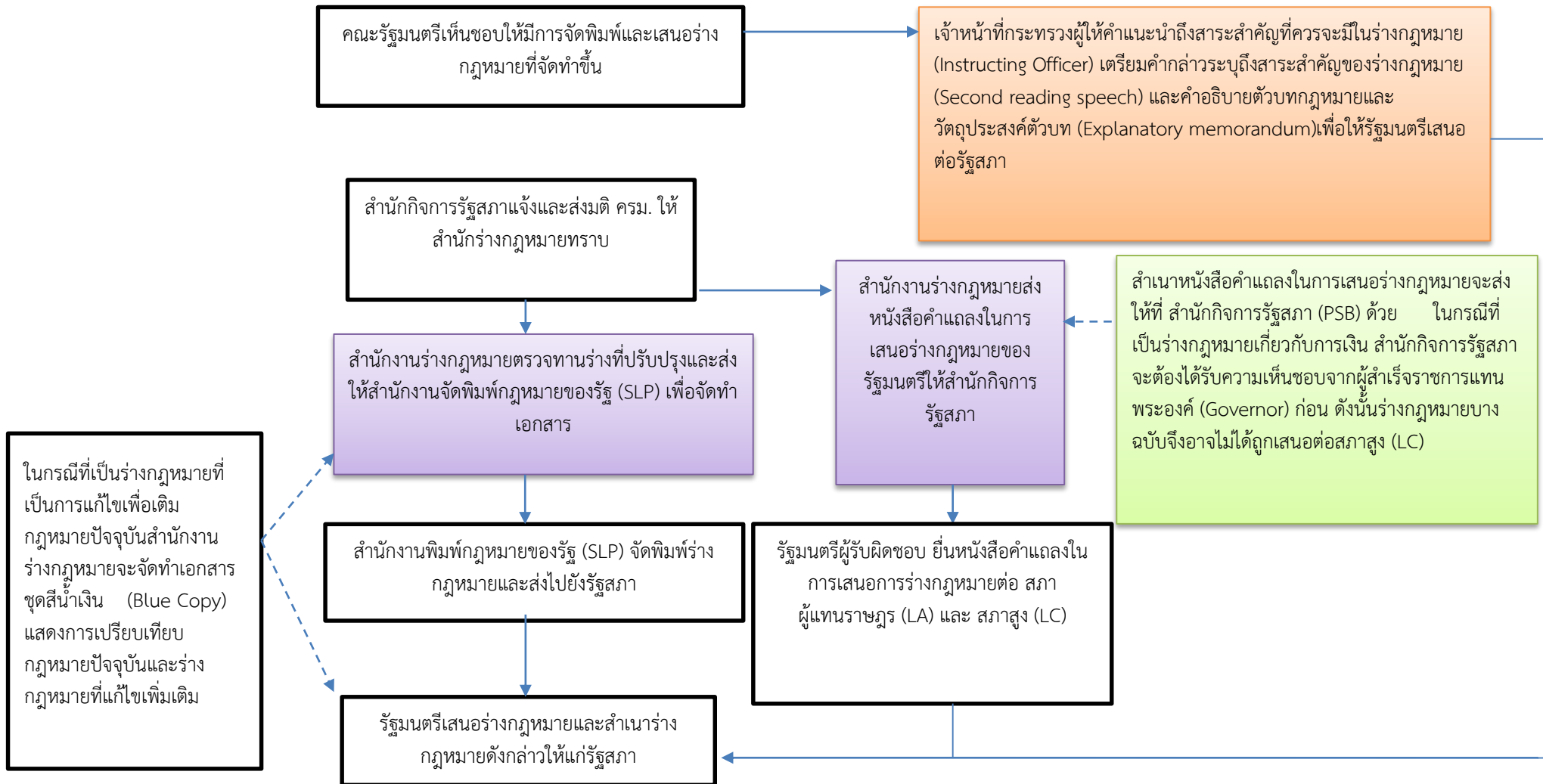
## แผนผังขั้นตอนการตรากฎหมายในระดับเครือรัฐออสเตรเลีย



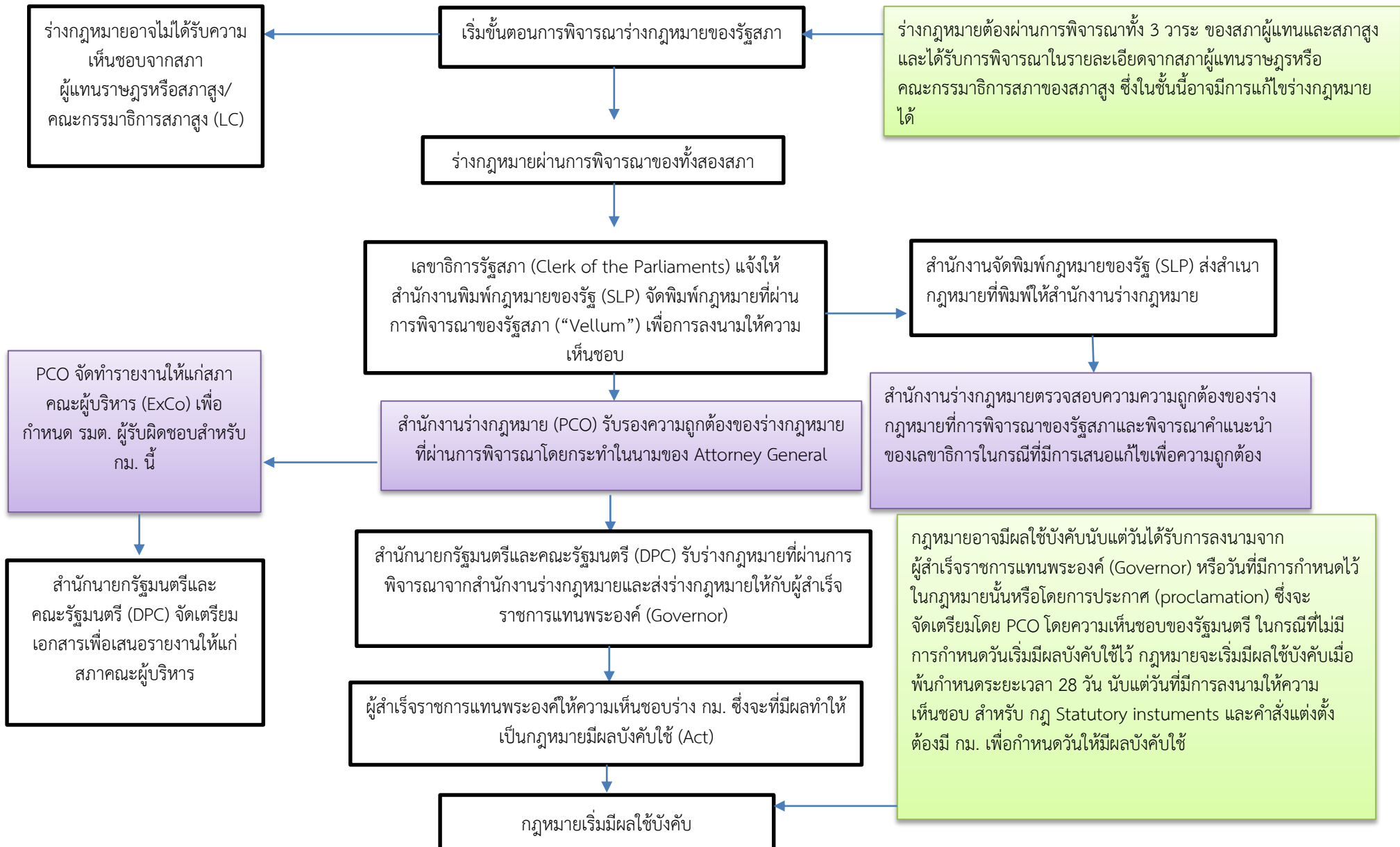
## แผนผังขั้นตอนการตรากฎหมายในระดับเครือรัฐออสเตรเลีย



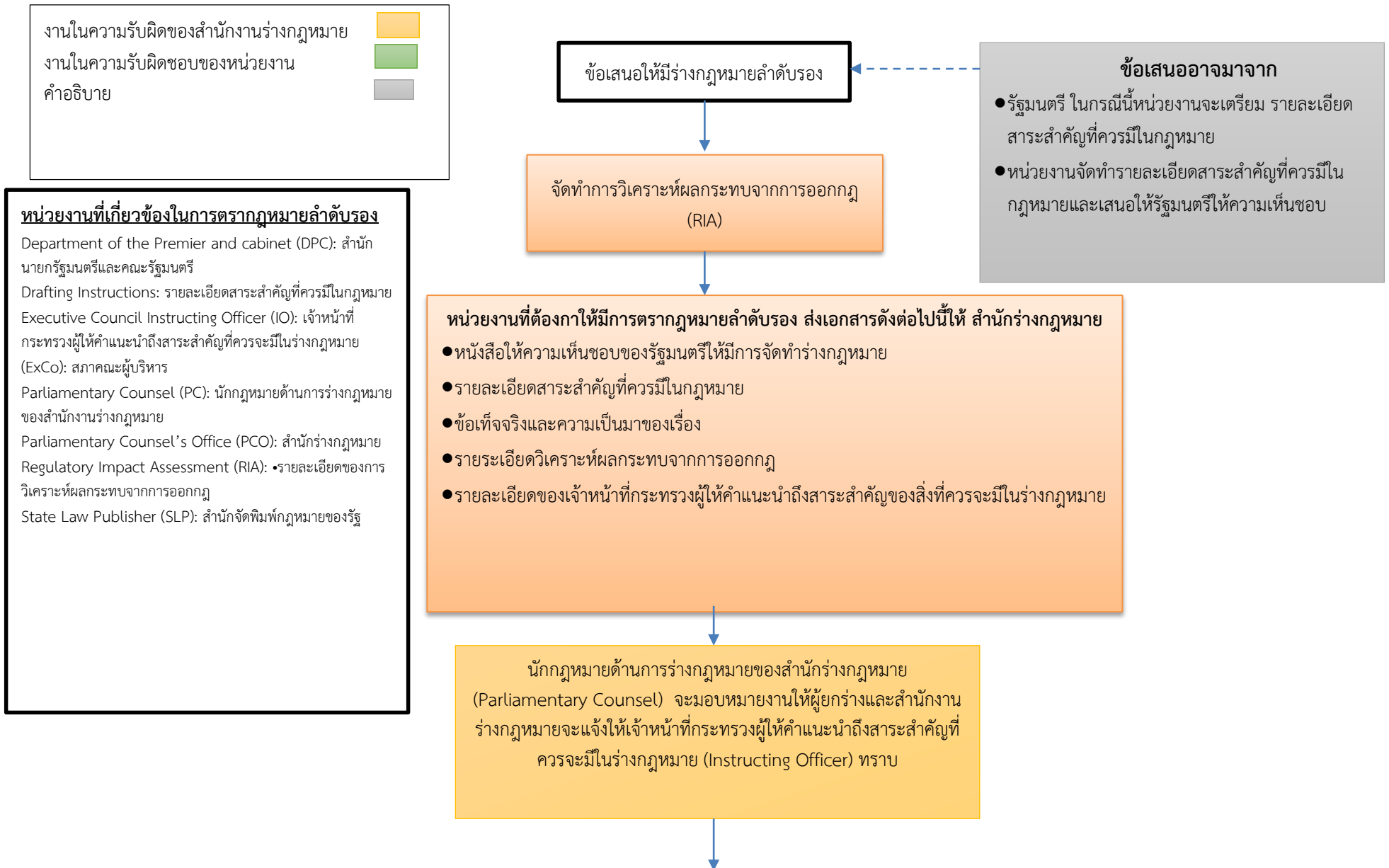
## แผนผังขั้นตอนการตรากฎหมายในระดับเครือข่ายออสเตรเลีย



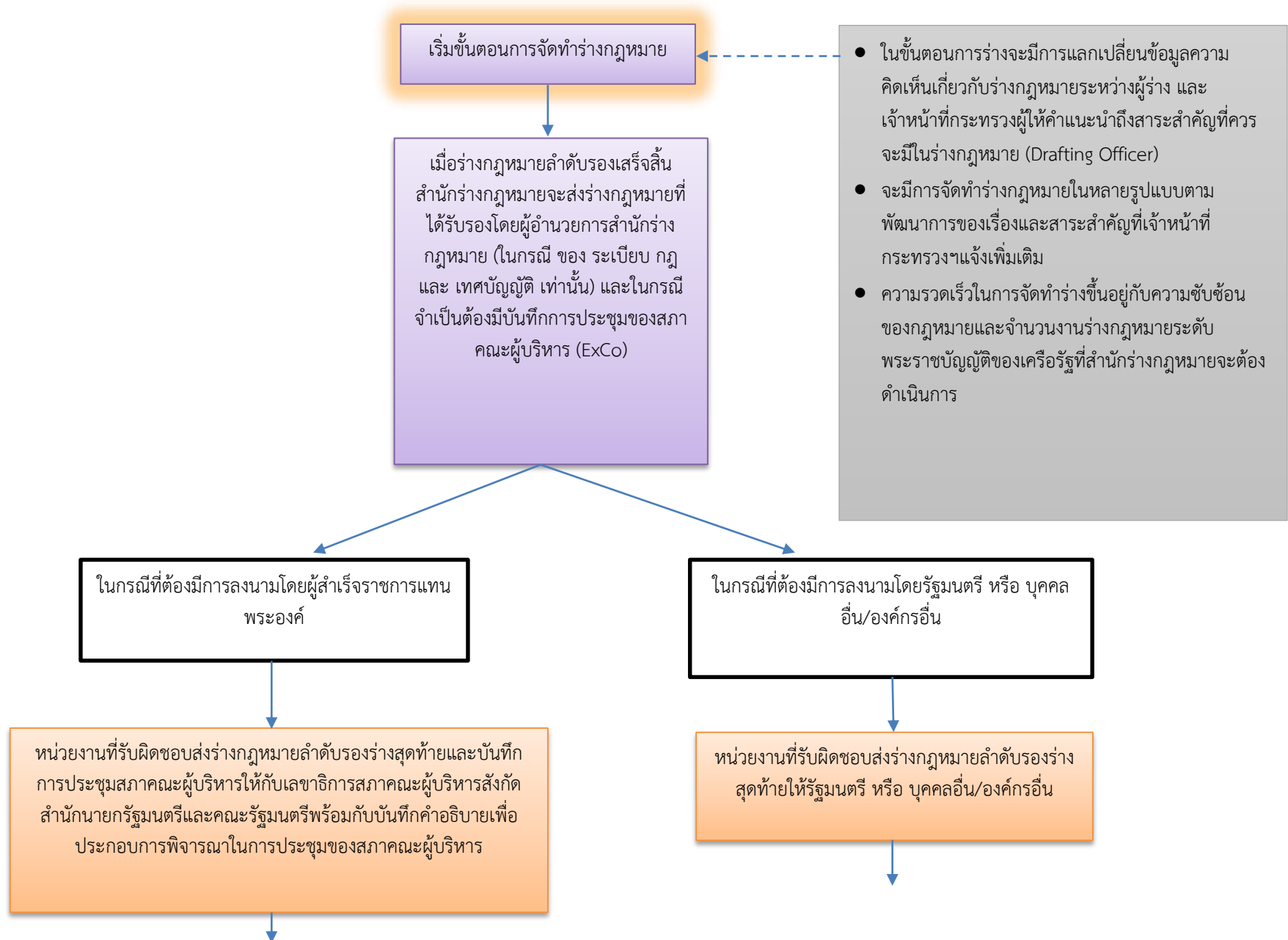
## แผนผังขั้นตอนการตรากฎหมายในระดับเครือรัฐออสเตรเลีย



## แผนผังขั้นตอนการตรากฎหมายลำดับรองในเครือรัฐออสเตรเลีย

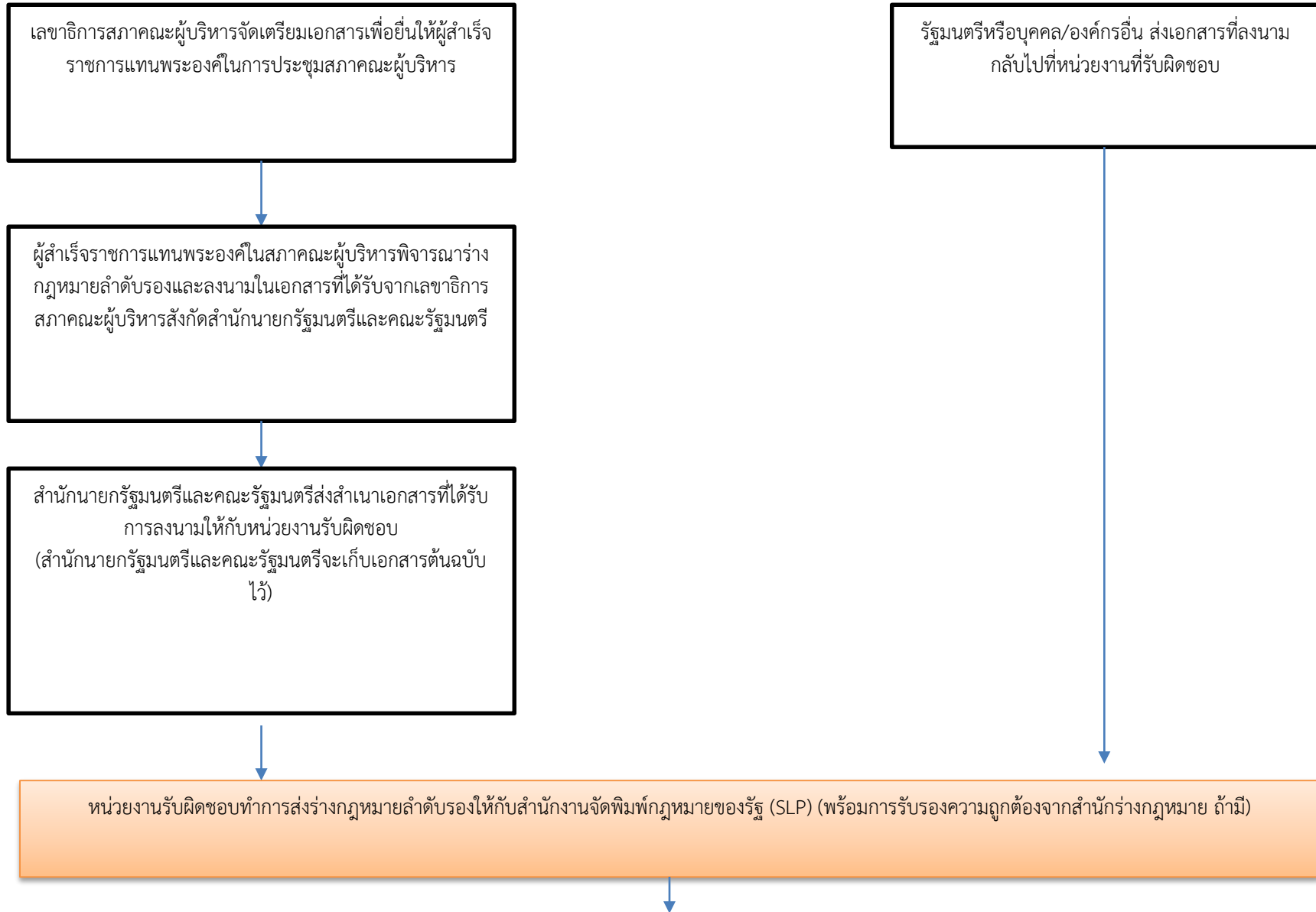


## แผนผังขั้นตอนการตรากฎหมายลำดับรองในเครือรัฐออสเตรเลีย





## แผนผังขั้นตอนการตรากฎหมายลำดับรองในเครือรัฐออสเตรเลีย



## แผนผังขั้นตอนการตรากฎหมายลำดับรองในเครือรัฐออสเตรเลีย

สำนักงานจัดพิมพ์กฎหมายของรัฐ (SLP) ส่งคำขอ ร่างกฎหมายลำดับรองที่จัดทำในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์จากสำนักร่างกฎหมาย

สำนักงานพิมพ์กฎหมายของรัฐเผยแพร่กฎหมายลำดับรอง ในราชกิจจานุเบกษาของมลรัฐนั้นๆ และกฎหมายลำดับรองมีผลบังคับใช้วันที่เผยแพร่หรือในวันที่กำหนดในกฎหมายดังกล่าว

หน่วยงานรับผิดชอบส่งคำอธิบายกฎหมายให้กับคณะกรรมการร่วมด้านกฎหมายลำดับรองพร้อมทั้งหน้าที่เกี่ยวข้องในราชกิจจานุเบกษาของมลรัฐถ้าหากมีการร้องขอ ดังกล่าว

ในกรณีที่มีความจำเป็น สำนักร่างกฎหมายอาจเสนอกฎหมายลำดับรองเข้าสู่สภาระดับเครือรัฐได้

ในกรณีที่กฎหมายลำดับรองขัดกับ S.42 ของ Interpretation Act 1984 หรือ มีกฎหมายอื่นที่คล้ายกันบังคับใช้ในปัจจุบัน สภาใดสภาหนึ่งสามารถยับยั้งกฎหมายลำดับรองฉบับดังกล่าวได้

## ๒. การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของออสเตรเลีย

### ๒.๑ หลัก Precautionary Principle และ Polluter Pays Principle

“หลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน” ประกอบไปด้วยหลายหลักการ เช่น หลักเหตุเดือร้อนรำคาญ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ หลักทรัพย์สินสิทธิและสิทธิชุมชน หลักสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ฯลฯ ในที่นี้จะกล่าวถึง

๑. **Precautionary Principle (หลักการป้องกันล่วงหน้า)** เป็นหลักการเกี่ยวกับการกำหนดหรือหามาตรการ โดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า หรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม (นางสาววรรณภา ตีระสังขะ)

#### มาตรการที่นำมาใช้

(๑) การให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะเข้าไปตรวจสอบว่า ผู้ประกอบกิจการได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่

(๒) การให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขการประกอบกิจการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้

(๓) การให้อำนาจแก่ส่วนราชการในการกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ เช่น น้ำ อากาศ เสียง หรือความสั่นสะเทือน

(๔) การกำหนดให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการคาดหมายหรือทำนายว่าการประกอบกิจการตามโครงการหรือกิจการนั้น จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด และจะมีมาตรการเพื่อลดและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินงานตามโครงการหรือกิจการนั้น ๆ อย่างไรบ้าง

#### ตัวอย่างบทบัญญัติของกฎหมายไทยที่มีการนำหลักการนี้มาใช้บังคับ

##### (๑) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

- **มาตรา ๘** กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใด เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน หรือการกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน

- **มาตรา ๑๒** กำหนดให้อำนาจปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจะต้องปฏิบัติเป็นพิเศษไว้ในใบอนุญาตก็ได้ โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน

- **มาตรา ๓๒** กำหนดให้เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณสุข ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดจำนวนและขนาดโรงงานแต่ละประเภทที่จะตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง

(๒) กำหนดชนิด คุณภาพ อัตราส่วนของวัตถุดิบ แหล่งกำเนิดของวัตถุดิบและปัจจัย หรือชนิดของพลังงานที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงาน

(๓) กำหนดชนิดหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย

(๔) กำหนดให้นำผลผลิตของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยายไปใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภท หรือให้ส่งผลผลิตออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมดหรือบางส่วน

- **มาตรา ๓๕** กำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสภาพโรงงาน หรืออาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะ หรือสภาพเครื่องจักร หรือการกระทำใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืน บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ในระหว่างเวลาทำงานตามปกติได้ หรือนำตัวอย่างผลิตภัณฑ์ที่สงสัยเกี่ยวกับคุณภาพในปริมาณพอสมควร เพื่อตรวจสอบคุณภาพพร้อมกับเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจในการตรวจ คั้น กัก ยึดหรืออายัดผลิตภัณฑ์ ภาชนะบรรจุ สมุดบัญชี เอกสาร หรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าการประกอบกิจการของโรงงานอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคล หรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน หรือมีการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัตินี้

(๒) **พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕**

- **มาตรา ๖๙** กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕ หรือมาตรฐานที่สวนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา ๕๖ หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุม

- **มาตรา ๗๓** กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ปฏิบัติได้

- **มาตรา ๘๒ (๒)** กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการออกคำสั่ง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ให้เป็นตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงได้

(๓) **พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕**

- **มาตรา ๒๐** กำหนดเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการสวนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เช่น การห้ามถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย นอกจากในที่ที่สวนท้องถิ่นจัดไว้ให้

การกำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน การกำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ ปฏิบัติตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการชั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ จะพึงเรียกเก็บได้

- **มาตรา ๒๖** กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแลปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คูคลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้

## ๒. Polluter Pays Principle (หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย) หรือ “หลัก PPP”

เป็นหลักการเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษมีหน้าที่แบกรับภาระการลงทุนและออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด (Internalization of environmental costs) ที่จำเป็นสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากการประกอบการหรือดำเนินกิจกรรมของตน รวมทั้งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษทั้งหมดที่รัฐได้ดำเนินการไปเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และหากเกิดความเสียหายต่อชีวิต สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้ใด ผู้ก่อมลพิษต้องมีหน้าที่ชดเชยค่าเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย

หลักการดังกล่าวนี้ องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD) เป็นผู้เสนอให้นำมาใช้เป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ โดยหลักการนี้ปรากฏอยู่ในปฏิญญาโอริโอว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) โดยระบุไว้ในหลักการที่ ๑๖ มีชื่อเป็นทางการว่า “หลักการผลักดันทุนทางสิ่งแวดล้อมกลับเข้าสู่ผู้ก่อ (Internalization of Environmental Costs)” แต่คนส่วนใหญ่นิยมเรียกว่า The Polluter Pays Principle โดยหลักการนี้ระบุว่า “ผู้มีอำนาจ (กำกับดูแล) ระดับรัฐ ควรพยายามที่จะส่งเสริมการผลักดันทุนทางสิ่งแวดล้อม (ที่เป็นต้นทุนการก่อผลกระทบภายนอก) กลับสู่ผู้ก่อและพยายามใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ โดยคำนึงถึงแนวทางที่ว่าผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนของมลพิษด้วยการพิจารณาอย่างระมัดระวังต่อผลประโยชน์สาธารณะและอย่างไม่ปิดเป็นการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน ”

### มาตรการที่นำมาใช้

(๑) การกำหนดให้ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการที่ปล่อยหรือระบายมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อบำบัดมลพิษที่เกิดจากการผลิตสินค้าหรือการให้บริการของตน

(๒) การกำหนดให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการซึ่งมีกิจการหรือโครงการที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ต้องจ่ายภาษีสิ่งแวดล้อมให้แก่รัฐ

## ตัวอย่างบทบัญญัติของกฎหมายไทยที่มีการนำหลักการนี้มาใช้บังคับ

### (๑) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

- **มาตรา ๖๘** กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การปล่อยอากาศเสีย รั้วสี หรือมลพิษอื่นใด มีหน้าที่ต้องติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานกำหนด

- **มาตรา ๗๐** กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้ง มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด

### (๒) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

- **มาตรา ๒๘ วรรคสอง** กำหนดให้ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

### (๓) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

- **มาตรา ๔๒** กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ ถ้ามีเหตุที่ทางราชการสมควรเข้าไปดำเนินการแทน ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือมอบหมายให้บุคคลใด ๆ เข้าจัดการแก้ไข เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ ในกรณีเช่นนี้ ผู้ประกอบการโรงงานต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดการนั้นตามจำนวนที่จ่ายจริงรวมกับเบี้ยปรับในอัตราร้อยละสามสิบต่อปีของเงินจำนวนดังกล่าว ถ้าทางราชการได้เข้าไปจัดการแก้ไขปัญหามลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานให้ขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการได้ และเมื่อได้รับเงินตามวรรคหนึ่งจากผู้ประกอบการโรงงานแล้ว ให้ชดใช้เงินช่วยเหลือที่ได้รับมาคืนแก่กองทุนสิ่งแวดล้อมดังกล่าวต่อไป

- **มาตรา ๔๓** กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ ๒ และโรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงตลอดเวลาที่ยังประกอบการ ถ้าไม่ได้เสียค่าธรรมเนียมโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดการประกอบการไว้จนกว่าจะได้เสียค่าธรรมเนียมและเงินเพิ่มครบจำนวน

### ข้อมูลเพิ่มเติม

เดิมสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีการเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม” ต่อสภานิติบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้มีการนำหลัก **Polluter Pays Principle** (หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย) เพื่อให้รัฐมีเครื่องมือในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ มาร่วมใช้กับมาตรการเดิมที่เป็นการมุ่งเน้นการกำกับควบคุมโดยการสุ่มตรวจจับโรงงานหรือสถานประกอบการที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการนำมาตรการการคลังมาใช้เป็นมาตรการเสริม

ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมจากกฎหมายเดิมที่ใช้บังคับอยู่ ทั้งนี้ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษลดการก่อมลพิษและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการผลิตและการบริโภคในทางที่จะก่อมลพิษให้น้อยลง โดยกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจ่ายภาษี การจ่ายค่าธรรมเนียม การวางเงินมัดจำ การวางเงินประกัน รวมทั้งการอุดหนุนประชาชนและภาคเอกชนในการทำกิจกรรม หรือการลงทุนเพื่อปรับปรุงสิ่งแวดล้อม แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งกองทุนขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บในรูปแบบต่าง ๆ มาใช้เพื่อปรับปรุงและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ แต่ต่อมาได้มีแนวคิดแยกการดำเนินการเป็นการควบคุมเฉพาะด้าน โดยเสนอเป็น “ร่างพระราชบัญญัติมลพิษทางน้ำ” และ “ร่างพระราชบัญญัติมลพิษทางอากาศ” แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีการนำหลักการ Polluter Pays Principle (หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย) มาใช้กับร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ด้วย

### ๓. Risk management (หลักการบริหารความเสี่ยง)

**Risk management** เป็นหลักการบริหารองค์การอย่างหนึ่ง โดยเป็นหลักการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย โครงสร้าง และกระบวนการ เพื่อให้คณะกรรมการ ผู้บริหาร และบุคลากรนำไปปฏิบัติในการกำหนดกลยุทธ์และปฏิบัติงานทั่วทั้งองค์การโดยกระบวนการบริหาร ความเสี่ยงจะสัมฤทธิ์ผลได้ องค์การจะต้องสามารถบ่งชี้เหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น ประเมินผลกระทบต่อองค์การ และกำหนดวิธีการจัดการที่เหมาะสมให้ความเสี่ยงอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในระดับหนึ่งว่าผลการดำเนินงานตามภารกิจต่าง ๆ จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนด

- ความเสี่ยง (Risk) หมายถึง เหตุการณ์หรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน และจะส่งผลกระทบต่อหรือสร้างความเสียหายทั้งที่เป็นตัวเงิน และไม่เป็นตัวเงิน หรือก่อให้เกิดความล้มเหลวหรือ ลดโอกาสที่จะบรรลุเป้าหมายตามภารกิจและพันธกิจหลักขององค์การ

- ปัจจัยเสี่ยง (Risk Factor) หมายถึง สาเหตุของความเสี่ยงที่จะทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการดำเนินงานหลักที่กำหนดไว้ ทั้งที่เป็นปัจจัยภายใน เช่น ปัจจัยเสี่ยงด้านเทคโนโลยี ปัจจัยเสี่ยงด้านการดำเนินงาน ปัจจัยเสี่ยงด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน และ ปัจจัยภายนอก เช่น ปัจจัยเสี่ยงทางการเมืองและสังคม ปัจจัยเสี่ยงทางการเงินและเศรษฐกิจ ปัจจัยเสี่ยงทางด้านกฎหมาย และ ปัจจัยเสี่ยงทางด้านสิ่งแวดล้อมและภัยธรรมชาติ

- การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) หมายถึง กระบวนการระบุความเสี่ยง และการวิเคราะห์ เพื่อจัดลำดับความเสี่ยงที่จะมีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าประสงค์ขององค์การ โดยการประเมินจากความถี่หรือโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ความเสี่ยง และผลกระทบจากความเสียหายที่จะเกิดขึ้น หากเกิดเหตุการณ์ความเสี่ยง

- การจัดการความเสี่ยง หมายถึง แนวทางในการลดโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์หรือความเสี่ยง หรือลดผลกระทบความเสียหายจากเหตุการณ์ความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับได้

- การติดตามประเมินผล หมายถึง การติดตามผลระหว่างดำเนินการตามแผน และทำการสอบถามดูว่าแผนจัดการความเสี่ยงได้มีประสิทธิภาพดีให้คงดำเนินการต่อไป เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการบริหารความเสี่ยงที่กำหนดไว้มีความเพียงพอเหมาะสม มีการปฏิบัติตามจริง

ข้อบกพร่องที่พบได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสมและทันเวลา นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงอีกอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อดูว่าความเสี่ยงใดอยู่ในระดับที่ยอมรับได้แล้ว หรือมีความเสี่ยงใหม่เพิ่มขึ้นมาอีกหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นระบบบริหารความเสี่ยงที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

### การดำเนินการตามกระบวนการการบริหารความเสี่ยง สามารถแบ่งออกเป็น ๕ ขั้นตอนหลัก ดังนี้

๑. การกำหนดวัตถุประสงค์ โดยเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การโดยรวม รวมถึง กระบวนการหลักต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ ได้แก่

- วัตถุประสงค์ด้านกลยุทธ์ (Strategic Objectives) เป็นวัตถุประสงค์ในระดับสูง ซึ่งเชื่อมโยงและสนับสนุนภารกิจขององค์การ โดยองค์การกำหนดวัตถุประสงค์ด้านกลยุทธ์ เพื่อแสวงหาทางเลือกหรือวิธีการในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- วัตถุประสงค์ด้านการปฏิบัติงาน (Operations Objectives) เป็นวัตถุประสงค์ในระดับของการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

- วัตถุประสงค์ด้านการรายงาน (Reporting Objectives) เป็นวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นการจัดทำรายงาน ทั้งรายงานทางการเงิน (Financial reporting) และรายงานที่ไม่ใช่ทางการเงิน (Non-financial reporting) ซึ่งนำเสนอต่อผู้ใช้ทั้งภายในและภายนอกให้มีความน่าเชื่อถือ โดยมีข้อมูลที่ถูกต้อง สมบูรณ์ และทันเวลา เพื่อสามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม

- วัตถุประสงค์ด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance Objectives) เป็นวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ การกำหนดวัตถุประสงค์ควรจะมีเฉพาะเจาะจง มีความชัดเจนและกำหนดผลตอบแทนหรือผลลัพธ์ที่ต้องการที่ทุกคนสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจนและสามารถวัดผลการบรรลุวัตถุประสงค์ได้ภายใต้เงื่อนไขการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีความสอดคล้องกับกลยุทธ์และเป้าหมายในการดำเนินงานขององค์การ สามารถกำหนดระยะเวลาที่ต้องการบรรลุผล ทั้งนี้ การที่องค์การจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ ควรดำเนินงานภายใต้ระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ เพื่อให้ผู้บริหารมั่นใจได้ว่าการดำเนินงานขององค์การอยู่ในเกณฑ์หรือประเภทของความเสี่ยงที่ยอมรับได้

๒. การบ่งชี้ความเสี่ยง โดยเป็นการค้นหาความเสี่ยงและสาเหตุหรือปัจจัยของความเสี่ยง ซึ่งจะพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อเป้าหมายผลลัพธ์ขององค์การตามกรอบการบริหารความเสี่ยง ทั้งนี้ สาเหตุของความเสี่ยงที่ระบุควรเป็นสาเหตุที่แท้จริง เพื่อจะได้วิเคราะห์และกำหนดมาตรการลดความเสี่ยงในภายหลังได้อย่างถูกต้อง แหล่งที่มาของปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ ปัจจัยภายในองค์การ เช่น วัตถุประสงค์ขององค์การ นโยบายและกลยุทธ์ การดำเนินงาน กระบวนการทำงาน ประสิทธิภาพการทำงาน โครงสร้างองค์การและระบบการบริหารงาน การเงิน วัฒนธรรมขององค์การ สภาพทางภูมิศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ และกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องภายในองค์การ ส่วน ปัจจัยภายนอกองค์การ เช่น นโยบายของรัฐบาล สภาวะเศรษฐกิจ การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กฎระเบียบภายนอกองค์การ เหตุการณ์ธรรมชาติ สภาพสังคม และการเมือง



การระบุปัจจัยเสี่ยงจะเริ่มต้นที่เป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยการมองปัจจัยเสี่ยงไม่จำเป็นต้องมาก แต่ต้องมีเรื่องการบริหารและการควบคุมในการรองรับปัญหาที่ดีที่สุด

ทั้งนี้ การจัดประเภทความเสี่ยงองค์การ จะแบ่งประเภทตามกรอบการบริหาร ความเสี่ยงองค์การ ได้แก่

- ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) ความเสี่ยงอันเกิดจากการที่องค์การไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอันเนื่องมาจากขาดกลยุทธ์ที่เหมาะสมหรือสภาพการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลง

- ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน (Operation Risk) ความเสี่ยงอันเกิดจากการดำเนินงานภายในองค์การ ซึ่งเป็นผลมาจากบุคลากร กระบวนการทำงาน โครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการทุจริตภายในองค์การ

- ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk) ความเสี่ยงที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเงินต่อองค์การ

- ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance Risk) ความเสี่ยงอันเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ โดยครอบคลุมถึงกฎ ระเบียบ ของทั้งหน่วยงานภายใน และภายนอกที่กำกับดูแลองค์การ การค้นหาความเสี่ยงสามารถศึกษาได้จากข้อมูลสถิติของความเสี่ยงที่เคยเกิดขึ้น การสำรวจในปัจจุบันหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต การรวบรวมข้อมูลเพื่อบ่งชี้เหตุการณ์ที่มีความเสี่ยงจะเป็นการรวบรวมข้อมูล ทั้งแบบ Top-down คือ การระดมความคิดเห็นผู้บริหารของหน่วยงานเพื่อระบุความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ขององค์การ และแบบ Bottom-up คือ การระดมความคิดเห็นของบุคลากร เพื่อระบุความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน ความเสี่ยงด้านการเงิน และความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้ทั้งจากผู้บริหารและบุคลากร รวบรวมเป็นรายการความเสี่ยงองค์การ (Risk register) และประเมินความเสี่ยงนั้น ๆ ในขั้นตอนต่อไป

๓. การประเมินความเสี่ยง โดยเป็นการประเมินระดับความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อองค์การมากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาจากโอกาส (Likelihood) ที่จะเกิดปัจจัยเสี่ยง และระดับความรุนแรงของผลกระทบ (Impact) และประเมินระดับของความเสี่ยง โดยการประมวลผลค่าระดับของโอกาส และระดับความรุนแรงของผลกระทบตามเกณฑ์การให้คะแนนที่กำหนดไว้

การประเมินความเสี่ยงจำเป็นต้องมีการประเมินอย่างน้อยสองครั้งในแต่ละรอบของการบริหารความเสี่ยง คือ ก่อนจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงองค์การ และหลังจากสิ้นสุดการดำเนินการกิจกรรมตามแผนบริหารความเสี่ยงองค์การ เพื่อให้สามารถทราบถึงผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการกิจกรรมการจัดการความเสี่ยงต่าง ๆ โดยอาจเพิ่มความถี่การประเมินให้มากขึ้นระหว่างรอบได้ ทั้งนี้ เพื่อใช้ผลการประเมินมาเปรียบเทียบและปรับปรุงกลยุทธ์หรือมาตรการให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

๔. การจัดการความเสี่ยง คือ การดำเนินการเพื่อควบคุมความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ โดยใช้วิธีการจัดการที่สอดคล้องกับระดับความเสี่ยงที่ประเมินไว้และต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมีแนวทาง ดังนี้

- Terminate risk (การหลีกเลี่ยง/กำจัดความเสี่ยง) โดยเป็นกรณีที่ไม่สามารถยอมรับความเสี่ยงได้ ซึ่งอาจใช้วิธีการเปลี่ยนวัตถุประสงค์ การหยุดดำเนินการ ระวัง ยกเลิก

หรือการไม่ดำเนินการกิจกรรมนั้น ๆ เลย เช่น การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ มีงบประมาณโครงการสูง อาจมีการประเมินความเสี่ยงก่อนเริ่มโครงการ ซึ่งหากมีความเสี่ยงสูงและอาจเกิดปัญหาตามมา ทั้งด้านการเงินและด้านอื่นๆ ก็จะมีหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการนั้น

- Transfer risk (การถ่ายโอนความเสี่ยง) โดยเป็นวิธีการร่วมหรือแบ่งความรับผิดชอบให้กับผู้อื่นในการจัดการความเสี่ยง เช่น การทำประกันภัย และการจ้างบุคคลภายนอกที่มีความสามารถ หรือความชำนาญการในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ มาดำเนินการแทน (Outsource)

- Treat risk (การควบคุมความเสี่ยง) โดยเป็นการดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อควบคุมความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นหรือลดขนาดของผลกระทบจากความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่กำหนด ซึ่งเป็นระดับที่องค์กรสามารถยอมรับได้ เช่น การจัดซื้ออุปกรณ์เพื่อป้องกันอันตรายจากการทำงาน หรือการจัดหาอุปกรณ์เพิ่มเติมจากเดิม การปรับปรุงแก้ไขกระบวนการทำงาน การจัดทำแผนฉุกเฉิน และการจัดทำมาตรฐานความปลอดภัย

- Take risk (การยอมรับความเสี่ยง) โดยเป็นการยอมรับให้ความเสี่ยงสามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้ระดับความเสี่ยงที่องค์กรสามารถยอมรับได้ โดยไม่มีมาตรการหรือกลยุทธ์ใด ๆ ในการควบคุม ซึ่งอาจเนื่องมาจากเป็นความเสี่ยงที่อยู่ในระดับต่ำมาก หรือไม่มีวิธีการใด ๆ ในปัจจุบันที่จะควบคุม หรือวิธีการที่จะนำมาใช้ควบคุมความเสี่ยงมีต้นทุนสูงเมื่อเทียบกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากความเสี่ยงนั้น ซึ่งไม่คุ้มค่าต่อการดำเนินการ

**๕. การจัดการความเสี่ยง** เมื่อมีการดำเนินงานตามแผนบริหารความเสี่ยงแล้ว จะต้องมีการติดตามผลและการรายงานอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าได้มีการดำเนินงานไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม โดยมีเป้าหมายในการติดตามผล คือเป็นการประเมินคุณภาพและความเหมาะสมของวิธีการจัดการความเสี่ยง รวมทั้งติดตามผลการจัดการความเสี่ยงที่ได้มีการดำเนินการไปแล้วว่าบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการบริหารความเสี่ยงหรือไม่ โดยต้องมีการสอบถามว่าวิธีการจัดการความเสี่ยงใดที่มีประสิทธิภาพ สมควรที่จะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และวิธีการจัดการความเสี่ยงใดควรปรับเปลี่ยน และนำผลการติดตามดังกล่าวมาจัดทำรายงานต่อไป

### **แนวทางการบริหารจัดการที่มีการนำหลักบริหารความเสี่ยงไปใช้**

๑. การบริหารจัดการด้านความปลอดภัย มั่นคง อาชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อม (Safety Security Health and Environment : SSHE) ของกลุ่ม ปตท.

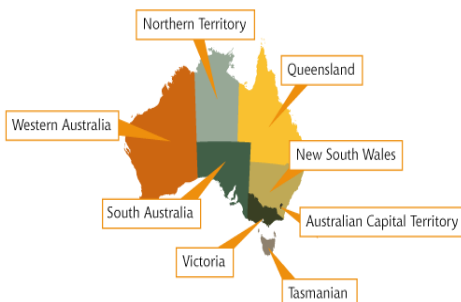
SSHE เป็นระบบการจัดการเพื่อควบคุมความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายจากกิจกรรมภายในองค์กร โดยเน้นการจัดการสภาพแวดล้อมในการทำงานให้เกิดความปลอดภัย และป้องกันอุบัติเหตุ การบาดเจ็บจากการทำงาน รวมทั้งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ปตท. ได้มีการนำระบบ SSHE มาใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ ที่เห็นว่า การประกอบกิจการของตนอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ เช่น การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านน้ำ

“การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านน้ำ” โดยปตท. จะกำหนดกรอบของการบริหารจัดการน้ำเชิงรุก อาศัยกลไกการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง (Corporate) หน่วยธุรกิจ พื้นที่ปฏิบัติการ และบริษัทในกลุ่ม ปตท. ครอบคลุมทั้งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (Water Resource) การบริหารจัดการการใช้น้ำและประสิทธิภาพการใช้น้ำ (Water Usage and Water Efficiency) และการบริหารจัดการน้ำเสีย (Waste Water) โดยเริ่มจากการประเมินความเสี่ยง

ด้านน้ำของพื้นที่ปฏิบัติการทั้งหมดของ ปตท. และกลุ่ม ปตท. เพื่อกำหนดกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ ในภาพรวมของ กลุ่ม ปตท. ที่ชัดเจน โดยเฉพาะในพื้นที่การผลิตที่มีการใช้น้ำอย่างมีนัยสำคัญของกลุ่ม ปตท. บริเวณภาคตะวันออก (จังหวัดชลบุรีและระยอง) ได้มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบโดยแต่งตั้ง **“คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำบริษัทในกลุ่ม ปตท.”** ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ น้ำและระบบสาธารณูปการของกลุ่ม ปตท. ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ติดตาม ประเมิน และรายงาน สถานการณ์น้ำภาคตะวันออก (จังหวัดชลบุรีและระยอง) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำบริษัท ในกลุ่ม ปตท. จะเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำของภาคตะวันออกของจังหวัด ระยอง (ประกอบด้วย หน่วยงานราชการ บริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก (East Water) และผู้แทนจากภาคเอกชน) เพื่อติดตาม ประเมิน วิเคราะห์สถานการณ์น้ำ กำหนด มาตรการต่างๆ เพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดผลกระทบได้อย่างทันท่วงที โดยมีการติดตามเผื่อระวัง ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำหลักที่เกี่ยวข้อง กำหนดมาตรการในการบริหารจัดการน้ำก่อนเกิดภัยแล้ง ระหว่างเกิดภัยแล้ง และมาตรการบริหารจัดการน้ำเพื่อความยั่งยืน ตลอดจนการพิจารณาแหล่งน้ำ ทดแทน เพิ่มปริมาณกักเก็บน้ำเพื่อการผลิต อาทิ การสร้างบ่อน้ำสำรอง การติดตั้งหน่วยผลิตน้ำจืด จากน้ำทะเล เป็นต้น ซึ่งเสริมสร้างความมั่นคงในสายการผลิตของกลุ่ม ปตท. ลดผลกระทบ หากเกิดภาวะภัยแล้งหรือกรณีเกิดการขาดแคลนน้ำในพื้นที่ รวมถึงการสร้างคุณสมบัติ ด้านทรัพยากรน้ำแก่ชุมชนใกล้เคียง นอกจากนี้ ปตท. ยังได้จัดตั้ง **“คณะกรรมการและศูนย์ ประสานงานความร่วมมือเพื่อการบริหารจัดการน้ำระหว่างภาครัฐและเอกชน”** ประกอบด้วย กรมชลประทาน และผู้แทนจากภาคเอกชนของกลุ่มอุตสาหกรรมที่ประกอบการในพื้นที่จังหวัดระยองและชลบุรี ซึ่งรวมถึงบริษัทในกลุ่ม ปตท. ด้วย โดยคณะกรรมการมีบทบาทหน้าที่บริหารจัดการน้ำในพื้นที่จังหวัด ระยองและชลบุรีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น คำนึงถึงความต้องการใช้น้ำให้ครบทุกภาคส่วน เช่น ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรมและชุมชน การจัดหาแหล่งน้ำที่มีศักยภาพทั้งจากภายใน และภายนอกพื้นที่เพิ่มเติม และเสริมสร้างความมั่นคงในการจัดหาสำรองรับต่อความต้องการที่เติบโต ขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ รวมทั้งมีการประเมินความเสี่ยงด้านน้ำ โดยคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำ จะทำหน้าที่ประเมินความเสี่ยงและคาดการณ์ความต้องการใช้น้ำในพื้นที่อุตสาหกรรมภาคตะวันออก ในอีก ๑๐ ปี ข้างหน้า ทั้งในเชิงความเสี่ยงทางกายภาพ (Physical Risk) ที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ ความเสี่ยงด้านกฎหมาย (Regulatory Risk) จากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างราคาน้ำ และความเสี่ยงทางการเงิน (Financial Risk) โดยมีการวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) เพื่อบริหารจัดการน้ำให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่กระทบต่อชุมชนใกล้เคียง รวมถึงจัดทำ แผนการบริหารความเสี่ยงกรณีหากเกิดภัยแล้ง โดยจัดทำแผนดำเนินการทั้งระยะสั้นและระยะยาว นำเสนอผู้บริหาร ปตท. และบริษัทในกลุ่ม

## ๒.๒ การจัดการสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชนของเครือรัฐออสเตรเลีย

### ๑. โครงสร้างของประเทศออสเตรเลียและกฎหมาย



#### ๑.๑ ระดับ Commonwealth Government (Federal Government)

กฎหมายสำคัญที่มีผลกระทบต่อประเทศและพลเมืองในภาพรวม

#### ๑.๒ ระดับมลรัฐและเขตปกครอง

กฎหมายของมลรัฐในกิจการที่มลรัฐไม่ภายใต้การควบคุมของ Commonwealth Gov. และกฎหมายของเขตปกครองที่ Commonwealth Gov. อนุญาตให้มีกฎหมายเองได้

##### มลรัฐ ประกอบด้วย

๑. New South Wales
๒. Queensland
๓. South Australia
๔. Tasmania
๕. Victoria และ
๖. Western Australia

##### เขตปกครอง มีจำนวนหลายเขตปกครอง

- โดยมีเพียง ๒ เขตปกครองที่สำคัญและตั้งอยู่บน mainland ประกอบด้วย
๑. Australia Capital Territory/ ACT และ
  ๒. Northern Territory

#### ๑.๓ ระดับท้องถิ่น/Local Administration

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดผังเมือง การพัฒนาเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศออสเตรเลียภายใต้โครงสร้างดังกล่าวมีการดำเนินการทั้ง ๓ ระดับ ขึ้นอยู่กับเนื้อหาและความสำคัญของกฎหมายแต่ละฉบับว่ามีขอบเขตเพียงไร หากเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อประเทศออสเตรเลียหรือพลเมืองออสเตรเลียในภาพรวม กรณีนี้ กฎหมายระดับ Commonwealth Government จะเป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมกำกับ แต่หากเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการบริหารจัดการของแต่ละมลรัฐหรือเขตปกครอง กรณีนี้ กฎหมายที่ใช้บังคับจะเป็นกฎหมายระดับมลรัฐหรือเขตปกครอง และส่วนท้องถิ่นสามารถมีกฎหมายเป็นของตนเองได้เช่นกันภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายระดับมลรัฐและเขตปกครองให้อำนาจไว้

การจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดผังเมือง การพัฒนาเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากจะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการแล้ว แต่ละมลรัฐหรือเขตปกครองจะมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักด้านสิ่งแวดล้อมของตน (Environment Protection Authority/EPA) ซึ่งมีหน้าที่ต้องออกคู่มือการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม (คู่มือนี้จะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐหรือเขตปกครอง

เช่น คู่มือของ Australia Capital Territory ใช้ชื่อว่า Environment Protection Policies/EPPs ซึ่งคู่มือนี้จะมีเนื้อหาครอบคลุมภารกิจงานแต่ละด้านของ EPA ในมลรัฐหรือเขตปกครองนั้นๆ) เพื่อเป็นกรอบความเข้าใจร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โดยคู่มือจะกำหนดวิธีการดำเนินการ และรายละเอียดที่จะมีการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนดได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท

## ๒. ภาพรวมกฎหมายการจัดการสิ่งแวดล้อมของออสเตรเลีย

กฎหมายระดับรัฐบาลกลาง (Federal Law) ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ Environment Protection and Biodiversity Conservation Act (EPBC Act) มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสภาพแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งครอบคลุมทั้งประเทศออสเตรเลีย กฎหมายนี้มีเนื้อหาสาระครอบคลุมการอนุรักษ์พื้นที่มรดกโลก (World heritage areas) พื้นที่อาศัยของสัตว์ที่ถูกคุกคามที่มีความเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ (threatened species communities) พื้นที่ชุ่มน้ำ (wetlands) สภาพแวดล้อมทางทะเล (marine environment) โดยการใช้บังคับกฎหมายนี้จะเป็นการทำความตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและมลรัฐต่างๆ

สำหรับกฎหมายที่สำคัญของมลรัฐและเขตปกครองด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย

มลรัฐ	กฎหมาย
New South Wales	Protection of the Environment Administration Act ๑๙๙๑ และ Environmental Planning and Assessment Act ๑๙๗๙ เป็นกฎหมายหลักที่สำคัญที่ใช้ในการคุ้มครองสภาพแวดล้อม กำหนดให้โครงการพัฒนาที่มีขึ้นใหม่ทุกโครงการใน NSW ต้องได้รับอนุมัติก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการดำเนินโครงการจะมีผลให้เกิดวิกฤติสิ่งแวดล้อม (critical habitat) หรือส่งผลต่อสิ่งมีชีวิตที่เกือบอยู่ในข่ายใกล้สูญพันธุ์ (vulnerable species) <sup>๔</sup> โดยสนับสนุนให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ร่วมกันจัดการการอนุรักษ์ทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็น พื้นดิน พื้นที่ธรรมชาติ พื้นที่ป่า แร่ธาตุ น้ำ เมือง ชุมชน และหมู่บ้าน

<sup>๔</sup> Index การจัดลำดับของความเสียหายของทรัพยากรสิ่งมีชีวิต แบ่งเป็น

- ๑) สิ่งมีชีวิตที่สูญพันธุ์ไปแล้ว (EX - Extinction)
- ๒) สิ่งมีชีวิตที่สูญพันธุ์จากธรรมชาติ (EW - Extinct in the Wild)
- ๓) สิ่งมีชีวิตที่มีความเสี่ยงขั้นวิกฤติต่อการสูญพันธุ์ (CR - Critically endangered species)
- ๔) สิ่งมีชีวิตที่ใกล้การสูญพันธุ์ (EN - Endangered species)
- ๕) สิ่งมีชีวิตที่เกือบอยู่ในข่ายใกล้การสูญพันธุ์ (VU - Vulnerable species)
- ๖) สิ่งมีชีวิตที่มีความเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ (Threatened species)
- ๗) สิ่งมีชีวิตที่จำเป็นต่อการอนุรักษ์ (LR/cd - Conservation Dependent)
- ๘) สิ่งมีชีวิตที่เกือบอยู่ในข่ายเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ (NT - Near Threatened)
- ๙) สิ่งมีชีวิตที่มีความเสี่ยงต่ำต่อการสูญพันธุ์ (LC - Least Concern)

Queensland	Environmental Protection Act 1994 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองสภาพแวดล้อม โดยใช้ร่วมกับ Nature Conservation Act 1992
South Australia	Environmental Protection Act 1993, Native Vegetation Act 1991, Water Resources Act 1957 และ Wilderness Protection Act 1992
Tasmania	Environmental Management and Pollution Control Act 1994 และ The Pollution of Waters by Oil and Noxious Substances Act 1987
Victoria	Environmental Protection Act 1978, Planning and Environment Act 1987, Wildlife Act 1975 และ National Parks Act 1975
Western Australia	Environmental Protection Act 1986 และ Soil and Land Conservation Act 1945
เขตปกครอง Australia Capital Territory	Environmental Protection Act 1997 และ Land (Planning and Environment) Act 1991
เขตปกครอง Northern Territory	Environment Assessment Act 1994 และ The Territory Parks and Wildlife Conservation Act 1996

### ๓. การจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมืองของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์

การจัดการสิ่งแวดล้อมของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นไปตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองการบริหารนโยบายสิ่งแวดล้อม (Protection of the Environment Administration Act 1991) โดยภารกิจหลักของ EPA คือการคุ้มครองและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม การจัดการของเสีย และการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

Environment Protection Authority/ EPA ทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติอนุญาตการดำเนินการต่างๆ ตามกฎหมายในความรับผิดชอบของตน ประกอบด้วย

๓.๑) พระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินที่มีสารปนเปื้อน (Contaminated Land Management Act 1997)

๓.๒) พระราชบัญญัติสินค้าอันตราย (ที่มีการขนส่งทางถนนและทางราง) (Dangerous Goods (Road and Rail Transport) Act 2008)

๓.๓) พระราชบัญญัติสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม (Environmentally Hazardous Chemicals Act 1985)

๓.๔) พระราชบัญญัติป่าไม้ (Forestry Act 2012)

๓.๕) พระราชบัญญัติสภาการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (มลรัฐนิวเซาท์เวลส์) (National Environment Protection Council (New South Wales) Act 1995)

๓.๖) พระราชบัญญัติการคุ้มครองชั้นโอโซน (Ozone Protection Act 1989)

- ๓.๗) พระราชบัญญัติสารควบคุมศัตรูพืช (Pesticides Act 1999)  
 ๓.๘) พระราชบัญญัติการคุ้มครองการดำเนินการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม (Protection of the Environment Operations Act 1997)  
 ๓.๙) พระราชบัญญัติการควบคุมการแผ่รังสี (Radiation Control Act 1990)  
 ๓.๑๐) พระราชบัญญัติพาหนะเพื่อการพักผ่อน (รถบ้าน) (Recreation Vehicles Act 1983)  
 ๓.๑๑) พระราชบัญญัติการฟื้นฟูทรัพยากรและการลดปริมาณขยะ (Waste Avoidance and Resource Recovery Act 2001)  
 ๓.๑๒) พระราชบัญญัติการวางแผนและการประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Planning and Assessment Act 1979) และ  
 ๓.๑๓) พระราชบัญญัติการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government Act ๑๙๙๓)

ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการ EPA เป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการพิจารณากำหนดนโยบายและการวางแผนงานในระยะยาว เพื่อให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Minister of the Environment) โดยจะมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมจากการริเริ่มโครงการต่างๆ รวมถึงการดำเนินงานของภาครัฐเพื่อพัฒนาเมืองและพัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ

สำหรับองค์กรหลักที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมืองประกอบด้วย

(๑) Department of Planning and environment รับผิดชอบการพัฒนาเมืองและการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินใน NSW โดยประสานงานร่วมกับชุมชน (community) ภาคธุรกิจ (business) และท้องถิ่น (local government) ในกรณีการวางแผนการพัฒนาเมืองจะมีกลุ่มอุตสาหกรรมสำคัญ (peak industry group) เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการ คือ the Planning Institute of Australia และมี Planning Assessment Commission เป็นคณะกรรมการที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่พิจารณาอนุญาตคำขอพัฒนาโครงการต่างๆ (ตามที่ รมต. มอบหมาย) ตลอดจนให้คำแนะนำในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาเมือง ในส่วนขององค์กรจากท้องถิ่น

(๒) Office of Local Government เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ Local Government Act ๑๙๙๓ โดยพื้นที่ที่อยู่ในขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมีเพียงเฉพาะพื้นที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็น local government area เท่านั้น ส่วนพื้นที่อื่น เช่น Western Division of the State อยู่ภายใต้บังคับ Western Lands Act 1901 หรือพื้นที่ Lord Howe Island อยู่ภายใต้บังคับ Lord Howe Island Act 1953 อย่างไรก็ตาม แม้พื้นที่บางส่วนจะถูกกำหนดให้เป็น local government area แต่ก็อาจมีบทกเว้นมิให้กฎหมายนี้ใช้บังคับได้เช่นกัน สำหรับการดำเนินงานจะทำโดยสภาท้องถิ่น (Council) ซึ่งมีฐานะเป็น community leadership ทำหน้าที่ในการจัดหาบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่เพียงพอสำหรับชุมชน ผ่านการสำรวจข้อมูลและการหารือร่วมกับชุมชนอย่างเหมาะสม โดยสภามีหน้าที่ต้องบริหารจัดการการให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ได้จัดให้มีขึ้นดังกล่าวเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในชุมชนอย่างคุ้มค่าและทั่วถึง นอกจากนี้ สภายังมีหน้าที่

ในการดูแลและวางแผนงานเพื่อตอบสนองความต้องการของเด็กและชุมชน การวางแผนงานเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและความอยู่ดีมีสุขของผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น การรักษาสีทิวในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมของประชาชนกับสภา และกับสังคมภายนอก และที่สำคัญคือ สภาต้องสามารถเข้าถึงและติดต่อได้ นอกจากนี้ สภาท้องถิ่นยังมีหน้าที่บริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในท้องถิ่น โดยการใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องดำเนินการภายใต้แผนการบริหารการใช้ประโยชน์ที่ดิน (plan of management of community land) ซึ่งสภามีหน้าที่ต้องยกร่าง และแจ้งให้ชุมชนรับทราบเมื่อยกร่างเสร็จ โดยต้องจัดพื้นที่สำหรับแสดงร่างแผนฯ อย่างน้อย ๒๘ วัน และต้องให้เวลาชุมชนในการพิจารณาร่างแผนฯ อย่างน้อย ๔๒ วัน ก่อนที่จะนัดประชุมเพื่อพิจารณาว่าสภาจะรับหรือไม่รับร่างแผนดังกล่าว โดยสภาต้องพิจารณาข้อมูลที่ได้รับจากทุกฝ่ายด้วย

(๓) Urban Growth NSW เป็นองค์กรที่เป็น State-Owned Corporation จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๖ (2013) ที่ทำงานด้านการพัฒนาชุมชนในมิติต่างๆ ให้แก่ NSW ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ (public infrastructure) การขนส่ง (transportation) การหางานทำ (job) การจัดที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม (housing) ฯลฯ เพื่อให้เกิดการวางแผนที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาเมืองในอนาคตของ NSW (planning and delivery of major urban transformation programs) โดยมีบริหารงานในลักษณะของเอกชน

#### ๔. กฎหมายและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมืองของ NSW

๔.๑) พระราชบัญญัติการคุ้มครองการบริหารนโยบายสิ่งแวดล้อม (Protection of the Environment Administration Act 1991) กำหนดหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ

##### ๑) การจัดทำแผนงานด้านสิ่งแวดล้อม

กฎหมายนี้กำหนดให้ภาครัฐจัดทำเอกสารการวางแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Planning Instruments) ๒ ฉบับ เรียกว่า

-State Environmental Planning Policy/ SEPP เป็นเอกสารที่จัดทำโดยผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) และ

-Local Environmental Plan/ LEP เป็นเอกสารที่จัดทำโดยรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

เอกสารการวางแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมนี้จะมีกระบวนการในลักษณะเดียวกันกับเอกสารที่มีการจัดทำภายใต้กฎหมายอื่น โดยกรณีนี้ รัฐมนตรีจะพิจารณาช่องทางในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงร่างเอกสารดังกล่าว ซึ่งช่องทางนี้รวมถึงการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

##### ๒) การประเมินโครงการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาเมือง

โครงการที่อยู่ในประเภทที่กำหนดไว้ในแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมให้การดำเนินการต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ (Development that needs consent) และโครงการที่มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อรัฐ (Development that is State Significant development) หากมีผู้ยื่นขอดำเนินโครงการ หน่วยงานผู้มีอำนาจอนุญาตซึ่งได้รับคำขอมีหน้าที่ต้องประกาศว่า มีผู้ยื่นคำขอในโครงการดังกล่าว โดยแสดงเอกสารคำขออนุญาต พร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชน



สามารถตรวจสอบได้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน ทั้งนี้ แผนงานด้านสิ่งแวดล้อมจะกำหนดประเภทโครงการที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขออนุญาต (Development that does not need consent) โครงการที่ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานก่อนดำเนินการ (Development that needs consent) ซึ่งบางกรณีอาจมีข้อกำหนดเพิ่มเติมให้ต้องมีใบรับรอง (complying development certificate) โครงการที่ห้ามดำเนินการ (Development that is prohibited) และโครงการที่มีผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อรัฐ (Development that is State significant development) ไว้

อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้มิได้กำหนดกลไกการประสานงานหรือการเข้าถึงประชาชนในพื้นที่โดยตรง แต่มีการดำเนินการที่ประชาชนอาจเข้ามามีส่วนร่วมผ่านกระบวนการต่อไปนี้

๑) การกำหนดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือ (consultation forums) ประกอบด้วย

- the Hunter Region Environment Protection Community Consultation Forum และ

- the Illawarra Region Environment Protection Community Consultation Forum

ทั้งนี้ แต่ละ Forum ประกอบด้วย สมาชิกจากภาคอุตสาหกรรม NGO ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ (authorities of the State) และผู้แทนหน่วยงานท้องถิ่น (local government authorities) ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรี

๒) สภา NSW ด้านการให้ความรู้สิ่งแวดล้อม (NSW Council on Environmental Education)

สภามีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐบาล ตลอดจนวางแผนงานเกี่ยวกับการให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งในการดำเนินการ สภาก็จะมีการประสานงานและปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียในชุมชน เพื่อการพัฒนาความรู้ความเข้าใจด้านสิ่งแวดล้อม

๓) คณะกรรมการที่ปรึกษา (advisory committees)

คณะกรรมการชุดนี้เป็นอำนาจของ EPA ที่สามารถแต่งตั้งได้เพื่อให้ปฏิบัติงานตามที่กำหนด การแต่งตั้งจึงพิจารณาจากความเหมาะสมและจำเป็น โดยมีขอบเขตงานและจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการตามที่ EPA เห็นสมควร อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการมีจำนวนเกิน ๙ คน จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเป็นรายกรณี

๔.๒) พระราชบัญญัติการคุ้มครองการดำเนินการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม (Protection of the Environment Operations Act ๑๙๙๗) เป็นการกำหนดให้การดำเนินกิจกรรมบางประเภทที่กฎหมายกำหนดต้องได้รับใบอนุญาตจึงจะสามารถดำเนินการได้ (Schedule ๑) กฎหมายนี้ให้อำนาจ EPA ที่จะกำหนดแนวทางการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน รวมทั้งทำความเข้าใจกับชุมชนและท้องถิ่น โดยการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนเพิ่มเติม (โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ ข้อกำหนดดังกล่าวจะอยู่ในรูปเอกสาร (instruments) ที่หน่วยงานจัดทำขึ้น เรียกว่า Protection of the Environment Policies (PEPs) เอกสารนี้จะกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม (environmental standards) เป้าหมาย (goals) แนวทางการดำเนินการ (guidelines) และข้อปฏิบัติ (protocols)

ขั้นตอนในการจัดทำ PEPs นี้ มีกระบวนการที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่ชัดเจน โดย EPA ต้องประกาศแจ้งในราชกิจจานุเบกษาและในหนังสือพิมพ์อย่างน้อย ๒ รอบเกี่ยวกับการมีร่างเอกสาร PEPs เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน โดยระบุช่องทางที่ประชาชนจะสามารถรับเอกสารดังกล่าวได้ โดยเอกสารดังกล่าวจะประกอบด้วย ข้อเสนอเอกสาร (proposed PEP) และผลการวิเคราะห์แนวโน้มและความเป็นไปได้ของผลกระทบที่จะเกิดขึ้น (analysis of potential impacts) ซึ่ง EPA จะต้องกำหนดระยะเวลาในการรับข้อเสนอจากประชาชน ไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้ดำเนินการประกาศครบถ้วนตามที่กำหนด

๔.๓) พระราชบัญญัติการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government Act ๑๙๙๓) กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการดำเนินงานของสภาท้องถิ่นและกำหนดหน้าที่ให้สภาต้องแจ้งให้ชุมชนทราบถึงกำหนดเวลาประชุมและสถานที่ประชุมสภา โดยสภาต้องจัดเตรียมสำเนาวาระและเอกสารการประชุมไว้ให้ประชาชนในที่ประชุมด้วย และการประชุมสภาต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นสามารถเข้าร่วมได้ทุกคน เว้นแต่การประชุมที่มีการพิจารณาเรื่องเฉพาะบุคคล เช่น ฐานะความเป็นอยู่ที่ยากลำบากในการดำรงชีพ ข้อมูลความลับทางการค้า ข้อมูลที่หากเปิดเผยจะเป็นอุปสรรคต่อการใช้บังคับกฎหมาย ข้อมูลด้านมาตรการรักษาความปลอดภัยของสภาและทรัพย์สินของสภา ฯลฯ

## ๕. บทวิเคราะห์ความสำเร็จในการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย

การพัฒนาเมืองของเครือรัฐออสเตรเลียมีการดำเนินการทั้ง ๓ ระดับการปกครอง กล่าวคือ ระดับเครือรัฐ (Commonwealth) ระดับรัฐ (States and Territories) และระดับท้องถิ่น (local government) ขึ้นอยู่กับเนื้อหาและความสำคัญของกฎหมายแต่ละฉบับว่ามีขอบเขตเพียงไร หากเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อภาพรวมของประเทศหรือพลเมืองออสเตรเลีย กรณีนี้จะมีกฎหมายระดับเครือรัฐมาควบคุมกำกับ แต่หากเป็นเรื่องที่อยู่ในการบริหารจัดการของแต่ละรัฐเองได้ กรณีนี้จะเป็นเพียงกฎหมายระดับรัฐเท่านั้น ส่วนท้องถิ่นสามารถมีกฎหมายเป็นของตนเองได้เช่นกันภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายระดับรัฐให้อำนาจไว้

ข้อมูลที่ได้รับจากการเข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานด้านการวางแผนงานและการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมืองของออสเตรเลีย<sup>๙</sup> พบว่า การพัฒนาเมืองมีการดำเนินการในหลายระดับ ในแต่ละระดับจะมีทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันการพัฒนาเมือง และเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น ทำให้การพัฒนาเมืองของรัฐนิวเซาท์เวลส์มีหลายภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยในส่วนของภาครัฐ จะเน้นการดำเนินการร่วมกันในลักษณะของการบูรณาการ ทั้งในด้านข้อมูลและการดำเนินงาน การบูรณาการจะเป็นการมองในภาพรวมตั้งแต่ในระดับนโยบาย (การพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรี) ว่า นอกจากหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลกฎหมายเฉพาะเรื่องแล้ว ในแต่ละโครงการที่จะมีการดำเนินการควรจะมีหน่วยงานอื่นใดเข้าร่วมเพื่อร่วมรับผิดชอบงานในส่วนใดเพิ่มเติมหรือไม่

<sup>๙</sup> หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย (๑) Office of Local Government (๒) Urban Growth NSW (๓) Sydney Harbour Foreshore Authority และ (๔) Sydney Olympic Park Authority (ระหว่างวันที่ ๓๑ มีนาคม - ๒ เมษายน ๒๕๕๘)

ตลอดจนการพิจารณาว่าภาครัฐควรเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือควรให้เอกชนร่วมดำเนินการ โดยหากคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นควรให้ภาครัฐดำเนินการเอง ผู้ดำเนินการอาจเป็นหน่วยงานราชการที่กำกับดูแลกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นๆ หรือคณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่นอกเหนือจากหน่วยงานราชการที่มีอยู่เดิม เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการพื้นที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้อาจจัดตั้งขึ้นในรูปของรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) หรือองค์กรของรัฐ (State Owned Corporation) ก็ได้ อย่างไรก็ตาม หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นควรให้ภาคเอกชนร่วมดำเนินการ การร่วมดำเนินการดังกล่าวอาจร่วมกับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรของรัฐก็ได้

ตัวอย่างการวางแผนการพัฒนาเมืองแบบบูรณาการ เช่น การดำเนินงานของ Urban Growth ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีใช่หน่วยงานราชการ แต่เป็นองค์กรของรัฐ (State owned corporation) ที่จัดตั้งขึ้นตาม Landcom Corporation Act 2001 ทำหน้าที่ในวางแผนการพัฒนาเมืองและการใช้ประโยชน์พื้นที่ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยปรับบทบาทในการพัฒนาเมืองภายใต้ขอบเขตงานของ Urban Growth จะเน้นการพัฒนาและการปรับปรุงพื้นที่ ภูมิทัศน์ และการใช้ประโยชน์พื้นที่ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ในภาพรวมให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตอบสนองต่อการพัฒนาเมืองเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่แต่ละแห่ง และคำนึงถึงความเป็นอยู่ที่ดีและความผาสุกของประชากร ทำให้การใช้ประโยชน์พื้นที่เป็นไปอย่างสูงสุดโดยประชากรสามารถดำเนินกิจกรรมในการเดินทาง การทำงาน การใช้ชีวิต และการทำกิจกรรมสันทนาการในพื้นที่สีเขียวต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม สำหรับขอบเขตการดำเนินงานของ Urban Growth ครอบคลุมตั้งแต่โครงการขนาดเล็ก เช่น โครงการที่อยู่อาศัยในพื้นที่ต่างๆ จนถึงโครงการขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงหลายเมืองไว้ด้วยกัน เช่น โครงการ Parramatta Road Urban Transformation Program ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างถนนที่มีความยาว ๒๐ กิโลเมตร ผ่านพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นถึง ๑๐ ท้องถิ่น พื้นที่หลายแห่งมีการใช้ประโยชน์อยู่แล้วในปัจจุบัน การก่อสร้างมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มทางเลือกของการใช้ถนนให้แก่ผู้ขับขี่และแก้ไขปัญหาสภาพการจราจรติดขัดของชัตนีย์ นอกจากนี้ถนนโครงการนี้ยังมีการก่อสร้างที่พักอาศัย สถานประกอบการทางธุรกิจ แหล่งอำนวยความสะดวก และสถานที่สันทนาการ โครงการนี้คาดว่าจะเพิ่มที่อยู่อาศัยได้ประมาณ ๔๐,๐๐๐ ครัวเรือน รองรับผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ประมาณ ๗๐,๐๐๐ คน สร้างงานประมาณ ๕๐,๐๐๐ อัตรา ใช้งบเงินดำเนินการประมาณ ๒๐๐ ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย และคาดว่าจะใช้ระยะเวลาดำเนินการถึง ๓๐ ปีกว่าจะแล้วเสร็จ (ผังโครงการปรากฏตามภาพ)



ในการดำเนินงาน Urban Growth จะทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานด้านคมนาคม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านแรงงาน ด้านผังเมือง ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ตลอดจนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ โดยเริ่มจาก (๑) การวางแผนงาน โดยคำนึงถึงเป้าหมายเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและความผาสุกของประชาชน (๒) การพิจารณาข้อเท็จจริง ประกอบด้วย ภาพรวมของสภาพการใช้ประโยชน์พื้นที่ในปัจจุบัน แผนการพัฒนาพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ข้อจำกัดของการใช้ประโยชน์พื้นที่ต่างๆ ทั้งตามกฎหมายและตามข้อเท็จจริง (๓) การหารือให้ได้ข้อยุติในเบื้องต้นร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (๔) การเสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยผลการพิจารณาหากเป็นการบริหารจัดการพื้นที่ขนาดใหญ่ จะทำเป็นโครงการบริหารจัดการพื้นที่และบริหารจัดการร่วมกันระหว่างหน่วยงานและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบสำหรับโครงการนี้เป็นการเฉพาะ ซึ่งกรณีที่มีการจัดการพื้นที่ต้องมีเอกชนเข้ามาดำเนินการด้วย จะมีการจัดทำเป็นความตกลงระหว่างกันเพื่อกำหนดภารกิจ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการ และ (๕) การนำไปปฏิบัติ

การบูรณาการการทำงานร่วมกันทั้งในระดับรัฐและระดับท้องถิ่นดังกล่าว อาจแบ่งจากลักษณะการดำเนินการได้เป็น ๓ ลำดับ ดังต่อไปนี้

ลำดับที่หนึ่ง การวางแผนงานนโยบายในระดับรัฐ (Strategic Planning)

นโยบายในระดับยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองจะมาจากรัฐบาลนิวเซาท์เวลส์ โดยจะจัดทำขึ้นในรูปของแผนนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ เช่น แผนยุทธศาสตร์การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (Strategic Regional Land Use Policy) แผนยุทธศาสตร์ด้านโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ (State Infrastructure Strategy) ซึ่งได้มีการแถลงเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๐๑๔ และคาดว่าจะใช้วงเงินเงินลงทุนถึง ๒๐ ล้านล้านเหรียญ นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม (State Environmental Planning Policies (SEPPs)) ฯลฯ ซึ่งนโยบายและยุทธศาสตร์เหล่านี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความเข้าใจร่วมกันถึงแนวโน้มและทิศทางการพัฒนาเมืองที่จะมีการดำเนินการต่อไป และโดยที่การพัฒนาเมืองเป็นสิ่งที่ผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง แผนงานเหล่านี้จึงจะมีการประกาศให้สาธารณชนรับรู้และสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นโดยตรงทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผ่านช่องทางต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่นก็ได้

ลำดับที่สอง การวางแผนงานภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Statutory Planning)

ในส่วนนี้ จะแบ่งการดำเนินการออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการจัดทำแผนงานสำหรับการพัฒนาเมืองในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลนิวเซาท์เวลส์ได้จัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเมืองแล้ว หน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเมือง (หน่วยงานหลัก คือ Department of Planning and Environment) จะต้องร่วมกันจัดทำแผนงานสำหรับการพัฒนาเมืองในระดับท้องถิ่นต่อไป โดยแผนงานดังกล่าวจะกำหนดเป้าหมาย แนวทางรูปแบบการดำเนินการ และพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบมีเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนกว่าแผนงานนโยบาย เพื่อให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจถึงขอบเขตของแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการลักษณะใดที่ต้องขออนุญาตในการดำเนินการ วิธีการขออนุญาต ฯลฯ ซึ่งประชาชน

ในท้องถิ่นสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านกลไกต่างๆ ของท้องถิ่นได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น การจัดทำแผนงานการพัฒนาเมืองของซิดนีย์ (A Plan for Growing Sydney) ทั้งนี้ แผนงานที่จัดทำขึ้นจะเป็นแผนงานแบบบูรณาการ ซึ่งจะรวมนโยบายและยุทธศาสตร์ต่างๆ ไว้ด้วยกัน เช่น การกำหนดแผนงานสำหรับการพัฒนาเมืองซิดนีย์ ซึ่งเป็นการกำหนดแผนงานในภาพรวมของยุทธศาสตร์การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ โครงสร้างพื้นฐานของรัฐ และการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ด้วยกัน สำหรับส่วนที่สอง เป็นการจัดทำแผนงานและการบริหารจัดการพื้นที่ของแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่ต่างๆ ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเหล่านี้มีทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรของรัฐ โดยแต่ละหน่วยงานจะมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานไว้ชัดเจน

ตัวอย่างของการจัดทำแผนงานของ Department of Planning and Environment<sup>๑๐</sup> เช่น แผนงานการพัฒนาเมืองซิดนีย์ ฉบับเดือนธันวาคม ๒๐๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๗) แผนงานดังกล่าวเป็นการกำหนดแนวทางและเป้าหมายของการพัฒนาเมืองซิดนีย์และพื้นที่ข้างเคียงสำหรับระยะเวลา ๒๐ ปี ข้างหน้าโดยในระหว่างการดำเนินแผนงาน การพิจารณาความเหมาะสมและการทบทวนแผนงานจะมีการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเป็นระยะๆ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผนงานดังกล่าว ภายใต้แผนงานนี้ ท้องถิ่นของซิดนีย์ จะได้รับการสนับสนุนการดำเนินการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำโครงการเองหรือการให้การสนับสนุนภาคเอกชนด้านการเงินและด้านเทคนิคในการดำเนินการ การ เช่น โครงการสนับสนุนการเพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวและการจัดการพื้นที่สีเขียวรอบซิดนีย์ (Metropolitan Greenspace Program across Sydney (MGP)) ซึ่งมีมูลค่าวงเงินค่าใช้จ่ายรวมประมาณ ๓ ล้านเหรียญออสเตรเลีย โครงการนี้มีขึ้นเพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ท้องถิ่นในการจัดทำโครงการเพื่อเพิ่มกิจกรรมสันทนาการของประชาชนในพื้นที่สีเขียว และทำให้เกิดการเชื่อมโยงการใช้ประโยชน์พื้นที่ การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม ตลอดจนการเพิ่มโอกาสการจ้างงาน ระหว่างส่วนกลางของเมืองซิดนีย์และพื้นที่ธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ป่า (Bushland) ทางน้ำ (Waterway) สวนสาธารณะ (Park) ฯลฯ

<sup>๑๐</sup> Department of Planning and Environment เป็นหน่วยงานภาครัฐ มีฐานะเป็นกรมสังกัดกระทรวงการวางแผนงาน (Ministry of Planning) หน่วยงานนี้มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญตามพระราชบัญญัติการวางแผนงานและการประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Planning and Assessment Act 1979) ดังต่อไปนี้

- ๑) การวางแผนงานระยะยาวสำหรับการพัฒนาเมืองและการบริหารจัดการพื้นที่และทรัพยากร (long-term regional planning) เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์การพัฒนาอย่างยั่งยืน
- ๒) การอนุมัติอนุญาตการดำเนินโครงการ ทั้งที่เป็นโครงการของภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ การพัฒนาเมือง และการพัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อชุมชนและสภาพแวดล้อม และ
- ๓) การประสานงานและดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินโครงการเฉพาะ

นอกจากภารกิจดังกล่าว Department of Planning and Environment ยังทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ท้องถิ่นสำหรับการดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้แผนงานที่ได้วางไว้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างที่อยู่อาศัย การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่น การเพิ่มพื้นที่สีเขียวและการจัดการพื้นที่สีเขียวรอบซิดนีย์ เป็นต้น



ลำดับที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน

กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนนั้น พระราชบัญญัติการคุ้มครองการดำเนินการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม (Protection of the Environment Operations Act 1997)/ POEO Act กำหนดรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำเอกสารแนวทางการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Protection of the Environment Policies (PEPs)) ซึ่งมีเนื้อหาสาระเป็นการกำหนดมาตรฐาน (environmental standards) เป้าหมาย (goals) แนวทาง (guidelines) และข้อปฏิบัติ (protocols) ในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองการบริหารนโยบายสิ่งแวดล้อม (Protection of the Environment Administration Act 1991) ตั้งแต่ในชั้นการจัดทำแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมจนถึงการตรวจสอบการอนุมัติอนุญาตการดำเนินโครงการต่างๆ ของท้องถิ่น โดยมีสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเข้าถึงเอกสารราชการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการบริหารงานส่วนท้องถิ่น (Local Government Act 1993)

นอกจากกลไกที่กำหนดไว้ตามกฎหมายต่างๆ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว โครงสร้างการทำงานและอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นตาม Local Government Act 1993 ที่กำหนดให้สภาท้องถิ่นอยู่ในฐานะเป็น community leadership และมีหน้าที่ในการจัดหาบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่เพียงพอสำหรับชุมชน การดูแลและวางแผนงานเพื่อตอบสนองความต้องการของเด็กและชุมชน การวางแผนงานเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและความอยู่ดีมีสุขของผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น ประกอบกับแนวคิดในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่กำหนดเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่ต้องทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและติดต่อได้ การดำเนินงานของสภาท้องถิ่นของเครือรัฐออสเตรเลียจึงมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น มีการสำรวจข้อมูลและการหารือร่วมกับชุมชนอย่างต่อเนื่อง (รายละเอียดตามที่ได้กล่าวไว้ในส่วนการจัดการสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน NSW)

เครือรัฐออสเตรเลีย นอกจากจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ยังให้ความสำคัญกับการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมืองด้วย แต่ละมลรัฐหรือเขตปกครองซึ่งมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักด้านสิ่งแวดล้อมของตน Environment Protection Authority/EPA) จึงมีหน้าที่ต้องออกคู่มือเพื่อเป็นกรอบความเข้าใจร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โดยคู่มือนี้

จะมีเนื้อหาครอบคลุมภารกิจงานแต่ละด้านของ EPA ในมลรัฐหรือเขตปกครองนั้นๆ โดยคู่มือจะกำหนดวิธีการดำเนินการ และรายละเอียดที่จะมีการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนดได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท ทั้งนี้ คู่มืออาจชื่อเรียกแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐหรือเขตปกครอง

จากที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่า เครือรัฐออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการวางแผนการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน การกำหนดนโยบายและการวางแผนการพัฒนาเมืองจึงมิได้เน้นที่การขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่คำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการสภาพแวดล้อม การอนุรักษ์มรดกทางศิลปวัฒนธรรม และความกินดีอยู่ดีและความผาสุกของประชากร เพื่อให้การเติบโตของเมืองเป็นไปอย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดี เป็นระบบ และยั่งยืน และโดยที่เครือรัฐออสเตรเลียให้ความสำคัญกับแนวคิดดังกล่าว การพัฒนาเมืองของเครือรัฐออสเตรเลียจึงเป็นการดำเนินการร่วมกันของหลายภาคส่วนและดำเนินการควบคู่กันในหลายมิติ เริ่มตั้งแต่การกำหนดเป้าหมายในระดับนโยบาย การกำหนดแผนงาน การดำเนินการ ไปจนถึงการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานผ่านดัชนีตัวชี้วัดความน่าอยู่ของเมือง<sup>๑๑</sup> (Urban Living Index) โดยดัชนีต่างๆ เหล่านี้จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ผลการดำเนินโครงการต่างๆ ในการพัฒนาเมืองว่าสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายเพื่อให้มีการพัฒนาเมืองที่ประชากรมีคุณภาพชีวิตและมีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีและยั่งยืนหรือไม่ หรือควรต้องปรับปรุงแก้ไขในจุดใด การบูรณาการการทำงานดังกล่าวจึงเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมืองของเครือรัฐออสเตรเลียเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดและตอบสนองความต้องการของผู้อยู่อาศัย ประชาชนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของระบบ มีการวางแผนการดำเนินการในระยะยาวและกำหนดทิศทางระยะสั้นและระยะกลาง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว อีกทั้งการเน้นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนและการประเมินผลโดยพิจารณาดัชนีตัวชี้วัดที่มีได้คำนึงถึงเฉพาะประโยชน์ทางเศรษฐกิจยังเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญ

<sup>๑๑</sup> ดัชนีตัวชี้วัดความน่าอยู่ของเมือง (Urban Living Index) ของเครือรัฐออสเตรเลีย แบ่งออกเป็น ๕ กลุ่มตัวชี้วัด ประกอบด้วย

๑) ตัวชี้วัดทางการเงิน (affordability index) โดยพิจารณาความสมดุลของรายรับและรายจ่ายของประชากรในพื้นที่แต่ละแห่ง ไม่ว่าจะป็นรายจ่ายด้านการดำรงชีพ ค่าที่อยู่อาศัย ค่าสหนาการ ฯลฯ โดยตัวชี้วัดดังกล่าวเป็นข้อมูลที่บ่งชี้ว่าประชากรสามารถดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนโดยมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีได้หรือไม่ ความตึงเครียดในการดำรงชีวิตหรือไม่

๒) ตัวชี้วัดทางสังคม (community index) โดยพิจารณาความหลากหลายของปัจจัยต่างๆ ในพื้นที่แต่ละแห่ง และความสามารถในการเข้าถึงปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ของประชากรในชุมชน ไม่ว่าจะป็นความสามารถทางภาษาในการติดต่อสื่อสาร การมีส่วนร่วมของประชากรในการบริหารจัดการของท้องถิ่น เป็นต้น

๓) ดัชนีชี้วัดด้านการมีงานทำ (employability/ vocational index) โดยพิจารณาจากกรณีแหล่งงานที่เพียงพอและสามารถรองรับประเภทงานที่มีความหลากหลายเพื่อตอบสนองต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชน

๔) ดัชนีชี้วัดด้านสภาพแวดล้อมและสภาพความเป็นอยู่ (amenity/ environmental index) โดยพิจารณาจากความหลากหลายของกิจกรรมที่จะสามารถดำเนินการในชุมชน การมีความสมดุลของการกระจายตัวของแหล่งสหนาการ แหล่งอำนวยความสะดวก ที่พัก และแหล่งอาหารที่พอเพียงและเหมาะสม และ

๕) ดัชนีชี้วัดด้านความสามารถในการเข้าถึงความสะดวกและกิจกรรมในชุมชน (accessibility index) โดยพิจารณาจากปริมาณความหนาแน่นของประชากรในชุมชน การมีระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้ออำนวยและเข้าถึงได้ ตลอดจนทางเลือกต่างๆ ในการใช้ชีวิตในชุมชน เช่น สัดส่วนของสถานที่สหนาการต่อความหนาแน่นของประชากร การมีทางเลือกในการเดินทางไปทำงาน ฯลฯ

ที่ทำให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมืองของเครือรัฐออสเตรเลียตอบสนองความต้องการของผู้อยู่อาศัยและทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

### ๒.๓ การจัดการขยะมูลฝอยของออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีอาณาเขตขนาดใหญ่และมีภูมิประเทศที่หลากหลาย อีกทั้งยังมีสภาพเป็นเกาะและแผ่นดินที่เก่าแก่ จึงทำให้ดินแดนออสเตรเลียมีเอกลักษณ์เฉพาะแตกต่างไปจากดินแดนส่วนอื่น ๆ ของโลก แต่หลังจากที่ชาวยุโรปเข้ามาตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลียช่วงศตวรรษที่ ๑๘ การใช้ประโยชน์ที่ดินในออสเตรเลียถูกเน้นที่เกษตรกรรม การพัฒนาเมือง การคมนาคม อุตสาหกรรม และการพักผ่อนหย่อนใจ จึงเกิดสภาพการกัดเซาะของดิน การใช้ปุ๋ยเคมี การเลี้ยงสัตว์จำนวนมาก สิ่งปฏิกูล และการทำอุตสาหกรรมในบริเวณเมือง ซึ่งล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม รัฐบาลออสเตรเลียจึงได้ตระหนักถึงการรักษาระบบนิเวศน์ เช่น การรักษาน้ำให้สะอาด อากาศบริสุทธิ์ และดินมีคุณภาพ เปรียบเทียบกัน การดูแลรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ ประเทศออสเตรเลียจึงเป็นประเทศอันดับต้น ๆ ของโลกที่ใส่ใจกับสิ่งแวดล้อม และเป็นประเทศที่มีมาตรการในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม โดยออสเตรเลียได้ตรากฎหมาย เพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ในการนี้ ประเทศออสเตรเลียได้มีการวางแผนในการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นกระบวนการกำจัดขยะอย่างแยบยล โดยมีการบริหารจัดการขยะมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพ และครบวงจรตั้งแต่การรวบรวม การคัดแยก การเก็บขน การขนส่ง และกำจัด รวมทั้งการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่

#### ๑. แนวคิดการจัดการมูลฝอยของออสเตรเลีย<sup>๑๒</sup>

ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๙ เครือรัฐออสเตรเลียได้ประกาศนโยบายเกี่ยวกับขยะมูลฝอยแห่งชาติ (The National Waste Policy) โดยกำหนดวิธีการจัดการขยะมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมทั้งหมด<sup>๑๓</sup> และได้รับการรับรองจากสภารัฐบาลแห่งออสเตรเลีย (the Council of Australian Governments) ในการจัดตั้งแผนการจัดการขยะมูลฝอยและการกู้คืนทรัพยากรของออสเตรเลีย ถึงปี ค.ศ. ๒๐๒๐

#### ๑.๑ ความร่วมมือของภาครัฐ : ยุทธศาสตร์แห่งชาติ

รัฐบาลทั้งระดับสหพันธรัฐและระดับรัฐของออสเตรเลีย (Australian governments) มีความร่วมมือด้านนโยบายเกี่ยวกับขยะมูลฝอยมาอย่างยาวนาน โดยเมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๒ สภาของรัฐบาลออสเตรเลีย (Council of Australian Governments) ได้ทำความตกลงร่วมกันเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์แห่งชาติเกี่ยวกับขยะมูลฝอยเพื่อการพัฒนาความยั่งยืนของระบบนิเวศน์ รัฐบาลของออสเตรเลียมุ่งมั่น

<sup>๑๒</sup> <https://www.environment.gov.au/protection/national-waste-policy>, เข้าถึงข้อมูลเมื่อ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๘

<sup>๑๓</sup> ออสเตรเลียมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและในรูปแบบรัฐบาลเป็นสหพันธรัฐ โดยจัดแบ่งรัฐบาลออกเป็น ๓ ระดับ คือ รัฐบาลสหพันธรัฐ รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมของออสเตรเลียจึงมีทั้งระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ



ที่จะปรับปรุงทรัพยากรธรรมชาติ ลดผลกระทบจากการกำจัดของเสียต่อสภาพแวดล้อม และปรับปรุงการจัดการของเสียอันตราย โดยนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับขยะมูลฝอยของออสเตรเลียมีจุดมุ่งหมาย ๓ ประการ คือ

๑. หลีกเลี่ยงการสร้างขยะและลดปริมาณขยะมูลฝอย (รวมถึงขยะอันตราย) ที่ต้องกำจัด

๒. จัดการขยะมูลฝอยเสมือนเป็นทรัพยากร

๓. ทำให้แน่ใจว่าการบำบัด การกำจัด การกู้คืน และการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่จะเป็นไปด้วยความปลอดภัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และนำไปสู่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การอนุรักษ์พลังงาน และการผลิตน้ำและผลผลิตทางการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ

### ๑.๒ ขอบเขตที่สำคัญและกลยุทธ์ในการกำจัดขยะมูลฝอย

ตามนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับขยะมูลฝอยของออสเตรเลีย ได้กำหนดขอบเขตที่สำคัญในการกำจัดขยะมูลฝอยไว้ ๖ ประการ และ ๑๖ กลยุทธ์ เพื่อกำหนดทิศทางในขอบเขตที่สำคัญและกำหนดกลยุทธ์ เพื่อการประสานงานในระดับชาติ ซึ่งจะมุ่งเน้นให้มีการทำงานร่วมกันของหน่วยงานโดยไม่คำนึงถึงเขตอำนาจทางปกครอง ดังนี้

(๑) ขอบเขตที่สำคัญ ๖ ประการ ได้แก่

๑) การเข้าร่วมรับผิดชอบ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมแบ่งความรับผิดชอบเพื่อดูแลสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความปลอดภัยจากการปล่อยก๊าซของผลิตภัณฑ์และวัสดุในห่วงโซ่การบริโภค และในขั้นตอนการกำจัดขยะมูลฝอย

๒) การปรับปรุงการตลาด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของตลาดออสเตรเลียให้สามารถจัดการขยะมูลฝอย และกู้คืนทรัพยากรในท้องถิ่นด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรมในระดับสากล

๓) นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยลดจำนวนขยะมูลฝอยให้น้อยลง และนำขยะมูลฝอยที่มีอยู่มาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมสังคมและเศรษฐกิจในวงกว้าง

๔) ลดอันตรายและลดความเสี่ยงของขยะอันตราย โดยการลดอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากขยะมูลฝอย โดยการดำเนินการขนย้ายของเสีย จัดการและกำจัดขยะมูลฝอยให้สอดคล้องกับความปลอดภัยและมีความรับผิดชอบต่อ

๕) การแก้ปัญหา เพิ่มความสามารถให้แก่ระดับภูมิภาคที่อยู่ระยะไกลและชุมชนพื้นเมืองในการจัดการขยะมูลฝอยและการกู้คืนทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่

๖) ให้ข้อมูลเพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลขยะมูลฝอยของชาติและความสำคัญในการกู้คืนทรัพยากร รวมทั้งข้อมูลการวัดความก้าวหน้า ความรู้ และการแจ้งพฤติกรรมและทางเลือกของชุมชน

นโยบายนี้ยังจะเสริมการดำเนินการของรัฐบาลอื่น ๆ ของประเทศออสเตรเลียด้วยกัน เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ลดการใช้พลังงานและการใช้น้ำ และสนับสนุนและลงทุนเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวในอนาคต ซึ่งช่วยให้พื้นฐานสำหรับการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในแต่ละระดับเพื่อส่งมอบวิธีการที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยในระดับชาติ และทำให้มั่นใจว่าการจัดการขยะมูลฝอยยังคงสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศของออสเตรเลีย

(๒) กลยุทธ์การจัดลำดับความสำคัญ (Priority Strategies) มี ๑๖ กลยุทธ์ ดังนี้

๑) จัดทำกรอบกฎหมายเกี่ยวกับสินค้า เพื่อดูแลผลกระทบของขยะมูลฝอยที่เกิดจากสินค้าอย่างมีความรับผิดชอบ

๒) หลักการจัดซื้อจัดจ้างและการปฏิบัติที่ยั่งยืนและอยู่ในการดำเนินงานของรัฐบาล

๓) การจัดการบรรจุภัณฑ์ที่ดีขึ้น

๔) นิยามแห่งชาติและระบบการจำแนกประเภทของเสีย (รวมทั้งของเสียอันตราย) ที่สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศและมีการตั้งสำรองสำหรับรายการที่ได้หยุดที่จะถูกจัดเป็นของเสีย

๕) กำหนดหลักการแห่งชาติ รายละเอียด แนวปฏิบัติที่ดี และมาตรฐานในการลดอุปสรรคเพื่อให้ตลาดที่มีประสิทธิภาพในการกำจัดของเสียที่อาจเกิดขึ้น

๖) เข้าถึงความรู้และความเชี่ยวชาญในการจัดซื้อและการดำเนินธุรกิจอย่างยั่งยืน

๗) ทำให้รัฐบาลยังคงมุ่งเน้นการลดปริมาณของวัสดุที่ย่อยสลายได้ที่จะต้องนำส่งไปฝังกลบ

๘) การบริหารจัดการด้านความปลอดภัยและความเสี่ยงต่อสุขภาพที่เกิดขึ้นจากการปล่อยก๊าซที่เกิดจากฝังกลบขยะ

๙) กลยุทธ์สำหรับการปล่อยก๊าซจากหลุมฝังกลบขยะและกิจกรรมของเสียอื่น ๆ ที่ไม่ครอบคลุมโดยการดำเนินงานของโครงการลดมลพิษคาร์บอนในอนาคต

๑๐) การปรับปรุงเพื่อการหลีกเลี่ยงการเกิดขยะของเสียและการนำวัสดุกลับมาใช้ใหม่ในเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม

๑๑) สนับสนุนรัฐบาลในการบริหารจัดการขยะและการกู้คืนทรัพยากรที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างและการรื้อถอน

๑๒) รับผิดชอบในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยลดวัสดุที่เป็นอันตรายที่จะก่อให้เกิดน้ำเสีย และจัดให้มีการเคลื่อนย้ายขยะมูลฝอยข้ามพรมแดนในลักษณะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในสถานที่ที่เหมาะสม

๑๓) การยอมรับของระบบที่สอดคล้องกับแนวทางระหว่างประเทศเพื่อลดการใช้สารอันตรายในผลิตภัณฑ์และสิ่งของที่ขายในประเทศออสเตรเลีย

๑๔) ระบุการดำเนินการเพื่อสร้างความสามารถและทำให้แน่ใจว่าการบริการที่เหมาะสมสามารถใช้ได้กับชุมชนในระดับภูมิภาคและชุมชนที่ห่างไกล

๑๕) ตรวจสอบโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับขยะมูลฝอย

๑๖) เผยแพร่รายงานประจำปีทุก ๓ ปีเกี่ยวกับขยะมูลฝอยและการกู้คืนทรัพยากร โดยระบบที่เปิดให้เข้าถึงข้อมูลหลักแห่งชาติเกี่ยวกับของเสียและการใช้ทรัพยากรการกู้คืน

นอกจากนี้ ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๑๐ ประเทศออสเตรเลียได้มีการจัดตั้งคณะทำงาน (working groups) ขึ้นมา ๘ คณะ เพื่อดำเนินนโยบายขยะมูลฝอยแห่งชาติ โดยคณะทำงานดังกล่าว ได้แก่ (๑) คณะทำงานด้านการดูแลผลิตภัณฑ์ (๒) คณะทำงานด้านตลาดและมาตรฐาน (๓) คณะทำงานด้านการบริหารจัดการการฝังกลบ (๔) คณะทำงานด้านการพาณิชย์

และอุตสาหกรรมก่อสร้างและรีไซเคิล (๕) คณะทำงานการลดอันตรายและความเสี่ยง (๖) คณะทำงานด้านภูมิภาคและพื้นที่ห่างไกลของออสเตรเลีย (๗) คณะทำงานด้านข้อมูล และ (๘) คณะทำงานด้านการดำเนินการตามนโยบายขยะมูลฝอยแห่งชาติ

### ๑.๓ แนวคิดการจัดการขยะมูลฝอยและการดำเนินการให้เป็นรูปธรรม

นโยบายการจัดการขยะในประเทศออสเตรเลียได้พัฒนาจากแนวคิดเกี่ยวกับการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการนำขยะหรือของเสียกลับมาใช้ใหม่และใช้ซ้ำ (reuse and recycle) แทนที่จะนำไปกำจัด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีเป้าหมายในการจัดการขยะนี้ทำให้เกิดหลักการที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนานโยบายการจัดการขยะ ๒ หลักการที่ใช้ในออสเตรเลีย คือ หลักการลำดับการพิจารณาเพื่อจัดการขยะมูลฝอย และหลักการไม่มีขยะฝังกลบ

**(๑) หลักการลำดับการพิจารณาเพื่อจัดการขยะ (Hierarchy of waste ideology)** เป็นหลักการที่กำหนดยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญการลดการเกิดขยะเป็นอันดับแรก ก่อนที่จะนำไปกำจัด โดยจะนำขยะไปคัดแยกก่อนจะนำไปกำจัด ซึ่งจะมีขั้นตอน ดังนี้

- ๑) หลีกเลี่ยงการทำให้เกิดขยะ
- ๒) ลดปริมาณขยะ
- ๓) นำขยะกลับมาใช้ซ้ำในการใช้งานแบบเดิม
- ๔) นำองค์ประกอบของของขยะมาใช้ประโยชน์ในกระบวนการอื่น ๆ
- ๕) บำบัดเพื่อลดความเป็นอันตรายหรือเหตุรำคาญ โดยดำเนินการที่แหล่งกำเนิด
- ๖) การกำจัดขยะขั้นสุดท้าย

**(๒) หลักการไม่มีขยะไปฝังกลบ (no waste to landfill)** เป็นหลักการที่กำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งมลรัฐส่วนใหญ่ได้นำหลักการดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ โดยเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ให้ขยะไปใช้ประโยชน์และเพื่อมิให้มีการนำขยะไปฝังกลบ

โดยจากหลักการ ๒ ประการในการพัฒนานโยบายการจัดการขยะดังกล่าวข้างต้น ประเทศออสเตรเลียจึงได้มีแนวคิดและการดำเนินการในการจัดการขยะมูลฝอยในหลายรูปแบบ แต่จะขอยกตัวอย่างแนวความคิดและการดำเนินการในการจัดการขยะมูลฝอยที่สำคัญของประเทศออสเตรเลีย ดังนี้

### (๑) แนวคิดขยะเหลือศูนย์ (zero waste management)

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่ยึดหลักการที่ว่า “ขยะมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้” มีเป้าประสงค์ คือ “การทำให้ขยะเหลือน้อยที่สุดและกำจัดส่วนที่เหลือด้วยเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ” แนวคิดขยะเหลือศูนย์มีหลักการสำคัญตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ คือ ในการผลิตผลิตภัณฑ์ใด ๆ จะต้องพิจารณาใช้วัสดุที่สามารถนำกลับมาแปรรูปใช้ใหม่ให้มากที่สุด ลดปริมาณขยะที่จะทิ้งให้เหลือน้อยที่สุด บริโภคให้พอดี และบริโภคสินค้าที่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำได้ โดยให้ใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ผลิตภัณฑ์ใหม่ที่เหมาะสมการนำวัสดุกลับมาแปรรูปใช้ใหม่ได้ รมรณรงค์การใช้สินค้าที่ผลิตจากวัสดุเหลือใช้ พัฒนาการนำขยะกลับมาแปรรูปใช้ใหม่ เก็บภาษีรวมในราคาสินค้าที่คิดจากต้นทุนทรัพยากรการผลิต ช่วยยกระดับเป้าหมายทางเศรษฐกิจของชุมชน และสร้างงานใหม่ ๆ ให้กับชุมชน

## (๒) แนวคิดการใช้ระบบมัดจำและคืนเงินมัดจำ<sup>๑๔</sup>

ระบบมัดจำและคืนเงินมัดจำ (deposit-refund systems/performance bond) เป็นการดำเนินการตามกลไกตลาด (quantity-based instrument) ที่ประเทศออสเตรเลียนำมาใช้เพื่อกระตุ้นให้ชาวออสเตรเลียปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกาทิ้งขยะและแสดงความรับผิดชอบต่อขยะพลาสติก ซึ่งนำไปสู่การรีไซเคิลขยะมูลฝอยที่ยังสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ โดยระบบมัดจำและคืนเงินเป็นมาตรการที่มักใช้ควบคู่ไปกับการเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ กล่าวคือ ผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าและจ่ายค่าธรรมเนียมที่รวมอยู่ในราคาสินค้าแล้วจะได้รับเงินคืนเมื่อนำซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วมาคืนที่ศูนย์รับซื้อคืน มาตรการนี้มีความเหมาะสมในกรณีที่ไม่ต้องการให้ผู้บริโภคทิ้งซากผลิตภัณฑ์ดังกล่าวรวมไปกับขยะมูลฝอยทั่วไป จึงเป็นการส่งเสริมการคัดแยกขยะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขยะอันตรายที่ควรได้รับการจัดการอย่างถูกต้อง แทนที่จะปล่อยให้ถูกฝังกลบรวมกับขยะมูลฝอยทั่วไป

## (๓) การเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดขยะ

เป็นวิธีการที่รัฐให้หน่วยงานที่จัดเก็บขยะมูลฝอยสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขยะมูลฝอยจากประชาชนที่ได้รับการบริการได้ โดยหน่วยงานท้องถิ่นจะเข้าดำเนินการจัดเก็บขยะมูลฝอยและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม หรือรัฐจะกำหนดให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้จัดเก็บขยะมูลฝอยแทนรัฐก็ได้ เช่น กรณีของนครซิดนีย์ที่บริษัทเอกชนเข้าทำบริการเก็บขยะมูลฝอยและเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ ซึ่งการเก็บขยะมูลฝอยจะดำเนินการทั้งจากที่พักอาศัยของประชาชน รวมทั้งบริษัทห้างร้าน เช่น ร้านสะดวกซื้อ ร้านอาหาร และบริษัทต่าง ๆ เป็นต้น และบริษัทที่ให้บริการดังกล่าวจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขยะโดยคำนวณจากปริมาณขยะแต่ละประเภท

ในนครซิดนีย์มีการแยกประเภทขยะอย่างละเอียด กล่าวคือ ขยะทั่วไป กระดาษ ขยะแห้ง หรือแก้วที่สามารถนำกลับมาใช้ได้ใหม่ เศษอาหารหรืออินทรีย์สารที่นำกลับมาใช้ได้ใหม่ หลอดไฟลูออเรสเซนต์ แบตเตอรี่ที่สามารถนำกลับมาใช้ได้ใหม่ แทนหมักพืชมที่สามารถนำกลับมาใช้ได้ใหม่ น้ำมันทำกับข้าวที่สามารถนำกลับมาใช้ได้ใหม่ และเอกสารที่จะทำลาย ทั้งนี้ การแยกขยะอย่างละเอียดเช่นนี้ทำชาวซิดนีย์แยกขยะก่อนทิ้ง และทำให้ผู้เก็บขยะมูลฝอยสามารถเลือกเก็บขยะที่ยังสามารถนำกลับมาใช้ได้ใหม่และคำนวณค่าขยะดังกล่าวกลับคืนให้แก่เจ้าของขยะได้ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนโยบายขยะมูลฝอยแห่งชาติ<sup>๑๕</sup> และประชาชนหรือบริษัทห้างร้านมีหน้าที่แยกขยะและทิ้งลงถังขยะให้ถูกประเภท นอกจากนี้ บริษัทเอกชนที่ให้บริการเก็บขยะยังให้บริการรับซื้อขยะบางประเภทที่สามารถนำกลับมาใช้ได้ใหม่ เช่น ขวดพลาสติก ขวดแก้ว กระดาษ เป็นต้น

<sup>๑๔</sup> มิ่งสรรพ ขาวสอาด และกอบกุล ราชะนาคร, กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม, <http://www.tuhpp.net/files/B7.pdf> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ เมื่อ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๘

<sup>๑๕</sup> ข้อมูลจากเว็บไซต์ของบริษัท ซิดนีย์ เวสต์ เซอวิส จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ดำเนินกิจการจัดเก็บและรับขนขยะ รวมทั้งบำบัดน้ำเสียให้แก่ชาวซิดนีย์โดยคิดค่าธรรมเนียม <http://www.sydneywaste.com/>, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๙

## ๒. กฎหมายและกลไกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมออสเตรเลีย<sup>๑๖</sup>

เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) แบ่งการปกครองออกเป็น ๖ มลรัฐ (state) ได้แก่ นิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) วิกตอเรีย (Victoria) ควีนสแลนด์ (Queensland) เวสเทิร์น ออสเตรเลีย (Western Australia) เซาท์ออสเตรเลีย (South Australia) และรัฐแทสเมเนีย (Tasmania) โดยมีรัฐบาลแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Government) คอยดูแลกิจการโดยรวมและกิจการต่างประเทศ ดังนั้น การควบคุมและบริหารจัดการขยะทุกประเภท จะอยู่ในความรับผิดชอบของมลรัฐ (state) แต่ละมลรัฐเป็นหลัก แต่รัฐบาลแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Government) จะมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและความตกลงระหว่างประเทศ

อนึ่ง เนื่องจากการจัดการเกี่ยวกับขยะมูลฝอยต่าง ๆ ในประเทศออสเตรเลีย มีการดำเนินการทุกขั้นตอนอย่างมีประสิทธิภาพ เริ่มตั้งแต่กระบวนการผลิตสินค้า การขายสินค้า และการบริการ เนื่องจากในแต่ละขั้นตอนจะทำให้เกิดขยะ ซึ่งจะมีทั้งขยะอินทรีย์ สารพิษ พลาสติก ขยะทั่วไป ขยะพิษ ขยะอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งทั้งรัฐบาลแห่งเครือรัฐ รัฐบาลแห่งมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชน จะร่วมกันดำเนินการบริหารจัดการขยะในรูปแบบต่าง ๆ เช่น แหล่งกำจัดขยะ (waste depots) ศูนย์การนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ (resource recovery centers) เป็นต้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการขยะ (waste management) ของประเทศออสเตรเลียจะมี “ผู้มีส่วนได้เสีย” (stakeholders) เข้ามาเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอน ได้แก่

(๑) รัฐบาลของเครือรัฐ (Commonwealth Government) เป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ออกพระราชบัญญัติกลางใช้บังคับกับมลรัฐทุกรัฐ รวมทั้งประสานงานในระดับต่างประเทศ วางนโยบายและประสานงานต่าง ๆ กับภาคเอกชน องค์กรภายในประเทศ เพื่อให้การปฏิบัติการในมลรัฐต่าง ๆ ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) สภาสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ (The Australian and New Zealand Environment and Conservation Council: ANZECC) เป็นองค์กรที่มีบทบาทเข้ามาดูแลในเรื่องเกี่ยวกับด้านนโยบายและกำหนดระบบการคัดแยกขยะแห่งชาติ (the national waste classification system) ด้วย ซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติ รวมทั้งทำหน้าที่จัดทำฐานข้อมูลของระบบดังกล่าวด้วย

(๓) สภาปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Protection Council: NEPC) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. ๑๙๙๔ โดยสภาดังกล่าวมีหน้าที่หลัก ๒ ประการ คือ

- ๑) กำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมของชาติ
- ๒) ประเมินผลและจัดทำรายงานเกี่ยวกับการนำการดำเนินการต่าง ๆ ทางสิ่งแวดล้อมให้บรรลุผลสำเร็จ รวมทั้งการดำเนินการทางกฎหมายให้บรรลุเป้าหมายด้วย

(๔) รัฐบาลของมลรัฐต่าง ๆ (State government) รัฐบาลของรัฐต่าง ๆ ในประเทศออสเตรเลียมีอำนาจในการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการขยะ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

<sup>๑๖</sup> จูเนียร์ ค็อกซ์ บวรนนท์กุล, “มาตรการการควบคุมและกำจัดขยะเทคโนโลยีของออสเตรเลีย” เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๗

สามารถที่จะจัดโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการบริหารจัดการขยะได้ภายใต้การแนะนำและช่วยเหลือจากกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการปกป้องสิ่งแวดล้อม (The Environment Protection Authority: EPA) จะเป็นหน่วยงานที่มีในทุก ๆ มลรัฐ ซึ่งอำนาจหน้าที่หลักได้แก่

- ๑) ออกระเบียบและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ
- ๒) กระตุ้นให้เกิดการลดปริมาณขยะ (reduction) และนำขยะกลับมาใช้ใหม่ (recycling) การปฏิบัติและการกำจัดขยะ (treatment and disposal) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- ๓) สนับสนุนและพัฒนาโครงการที่จะกระตุ้นให้มีการบริหารจัดการขยะอย่างดีที่สุด
- ๔) กระตุ้นให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม
- ๕) กระตุ้นให้มีการใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างคุ้มค่า
- ๖) ให้การศึกษาและให้ประชาชนรับรู้เกี่ยวกับเรื่องขยะ

**๕. คณะกรรมการจัดการขยะ (Waste Management Committee)** เป็นคณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นในทุกรัฐ ตามความในพระราชบัญญัติป้องกันสิ่งแวดล้อม ค.ศ. ๑๙๙๗ (Environment Protection Act 1997) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดการขยะ โดยเฉพาะดำเนินการตามโครงการ “Recycling 2000” โดยคณะกรรมการจัดการขยะในแต่ละมลรัฐจะมีหน้าที่ในการประสานกับบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งในเขตเมือง ชุมชน และรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแก่รัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะ

**๖. รัฐบาลท้องถิ่น (local government)** เข้ามามีบทบาทในการจัดการขยะในระดับท้องถิ่น โดยทำหน้าที่ในการรวบรวมและจัดเก็บขยะจากบ้านเรือนประชาชนและให้บริการกำจัดขยะ ซึ่งจะมุ่งเน้นไปในด้านสาธารณสุข (public health) ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ค.ศ. ๑๙๘๗ (Public and Environmental Health Act 1987) ซึ่งเป็นการดำเนินการที่มุ่งเน้นเรื่องขยะหรือของเสียโดยทั่วไป เช่น ขยะจากเศษอาหาร วัสดุที่ไม่ใช้หรือหมดอายุ โดยกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการทั้งหมดจะต้องได้รับการอนุญาตจากสภาท้องถิ่น (local council)

**๗. ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม** ภาคเอกชนก็มีหน้าที่รับผิดชอบขยะที่เกิดจากกระบวนการผลิตและการค้า รวมทั้งสมาคมการค้าหรือสภาอุตสาหกรรมจะเข้ามาดูแลดำเนินการรวมทั้งกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ให้บริษัทห้างร้านได้ตระหนักถึงปัญหาและช่วยลดขยะด้วย

**๘. ชุมชน (Community)** เนื่องจากออสเตรเลียมีหลักการสำคัญในการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยให้สมาชิกทุกคนในชุมชนต้องมีส่วนร่วมกับท้องถิ่น ในการลดขยะรวมทั้งนำกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งบทบาทของชุมชนที่จะต้องมีส่วนร่วม คือ การหลีกเลี่ยงจากการฝังกลบขยะ เทคโนโลยีหรือขยะที่เป็นของอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์

### ๓. กฎหมายและกลไกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะและของเสียของออสเตรเลียและการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>๑๗</sup>

ในรัฐนิวเซาท์เวลส์มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะและของเสียดังต่อไปนี้

(๑) พระราชบัญญัติคณะกรรมการปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (นิวเซาท์เวลส์) ค.ศ. ๑๙๙๕ (National Environment Protection Council (New South Wales) Act 1995) มีสาระสำคัญคือ จัดตั้งคณะกรรมการปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมาคณะหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดมาตรการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและกำหนดให้รัฐบาลแห่งนิวเซาท์เวลส์ใช้บังคับมาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (national environment protection measures (NEPMs)) ในพื้นที่ของนิวเซาท์เวลส์ และกำหนดให้สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environment Protection Authority: EPA) เป็นหน่วยงานผู้ใช้บังคับมาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดังกล่าว ซึ่งการบังคับใช้มาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อมโดย EPA ประกอบไปด้วย

- การติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศ (monitoring of ambient air quality)
- การประเมินผลการปนเปื้อนของพื้นดิน (assessment of site contamination)
- การใช้วัสดุบรรจุภัณฑ์ (used packaging materials)
- การเคลื่อนย้ายขยะมูลฝอยควบคุม (movement of controlled waste)
- รายงานสินค้า/สิ่งของที่สกปรกหรือปนเปื้อน (national pollutant inventory)

(๒) พระราชบัญญัติสารกำจัดศัตรูพืช ค.ศ. ๑๙๙๙ (Pesticides Act 1999)

พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญเป็นการควบคุมสารกำจัดศัตรูพืชและควบคุมการใช้สารกำจัดศัตรูพืชในรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยกำหนดห้ามใช้สารกำจัดศัตรูพืชที่อย่างไม่ถูกต้องซึ่งเป็นอันตรายต่อผู้คน ทรีพีสิน สัตว์ หรือพืช ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ EPA มีอำนาจทำหนังสือถึงบุคคลใด ๆ เพื่อแจ้งให้ทำความสะอาด (a clean-up notice) หนังสือแจ้งป้องกัน (prevention notice) และค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระในการทำตามกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด (compliance cost notice)

#### คำสั่งการควบคุมสารกำจัดศัตรูพืช

EPA อาจทำให้คำสั่งควบคุมสารกำจัดศัตรูพืชตามพระราชบัญญัตินี้ โดยห้ามหรือควบคุมการใช้สารกำจัดศัตรูพืช หรืออนุญาตให้ใช้หรือครอบครองของสารกำจัดศัตรูพืช หรือจำกัดสารกำจัดศัตรูพืช

พระราชบัญญัติกำหนดว่าสารกำจัดศัตรูพืชบางชนิดจะใช้ได้เฉพาะบุคคลที่ได้รับใบรับรองให้สามารถใช้ได้เท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่ควบคุมอาหารที่มีสารพิษสำหรับกำจัดศัตรูพืชตกค้าง และกำหนดวิธีการควบคุมการใช้สารกำจัดศัตรูพืชจากเครื่องบิน และให้อำนาจ EPA ในการกำหนดให้นักบินและผู้ประกอบการอากาศยานที่ดำเนินการฉีดพ่นทางอากาศจะต้องได้รับใบอนุญาต

พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดบทบาทให้คณะกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับสารกำจัดศัตรูพืช (the Pesticides Implementation Committee) ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>๑๗</sup> <http://www.epa.nsw.gov.au/wasteregulation/legislation.htm>, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่

เช่น กำหนดคำสั่งควบคุมยาฆ่าแมลง ยาฆ่าแมลง และรหัสของการปฏิบัติจัดการกับปัญหา เช่น การฝึกอบรมของผู้ใช้สารกำจัดศัตรูพืชและบันทึกการรักษา เป็นต้น

(๓) พระราชบัญญัติการคุ้มครองการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม ค.ศ. ๑๙๙๗ (The Protection of the Environment Operations Act 1997: POEO Act) เป็นกฎหมายหลัก ในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน ฟื้นฟู และเพิ่ม ประสิทธิภาพของคุณภาพของสภาพแวดล้อมของนิวเซาท์เวลส์ โดยกำหนดมาตรการในการกำกับดูแล และการจัดการขยะและของเสีย โดยกำหนดมาตรการควบคุมขยะและของเสียโดยวิธีออกใบอนุญาต กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนดประเภทของขยะต่าง ๆ โดยการออกกฎหมายลำดับ รอง นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังยกเลิกและรวบรวมพระราชบัญญัติต่าง ๆ เพื่อดำเนินการ วิเคราะห์ หากกระบวนการเพื่อเสริมสร้างกฎระเบียบเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในรัฐนิวเซาท์เวลส์

พระราชบัญญัติ POEO มีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่าง EPA สภาท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ โดย EPA จะมีอำนาจกำกับดูแลในเรื่องดังต่อไปนี้

๑) นโยบายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environment protection policy) โดยใน POEO Act กำหนดให้มี “นโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม” (Protection of the Environment Policies (PEPs)) ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม เป้าหมาย และแนวทางในการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ของ EPA และหน่วยงานอื่น ๆ ดำเนินการตัดสินใจใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม จะต้องจัดให้มีการรับฟังความเห็นของประชาชน รวมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จาก PEP ด้วย

๒) ใบอนุญาตปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environment protection licenses) โดยใน POEO Act จะกำหนดกิจกรรมที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งผู้ดำเนินการจะต้อง ขอรับใบอนุญาต เช่น กิจกรรมพัฒนาที่ดิน การจัดการมลภาวะทางน้ำ (water pollution) เป็นต้น ซึ่ง EPA จะเป็นหน่วยงานที่ออกใบอนุญาตต่าง ๆ ดังกล่าว โดยจะมีการทบทวนการอนุญาต อย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี และอาจมีการเปลี่ยนแปลง ระบุ หรือยกเลิกใบอนุญาตได้

๓) ประกาศการป้องกันสิ่งแวดล้อม (Environment protection notices) โดยใน POEO Act บัญญัติให้หน่วยงานภาครัฐที่ใช้อำนาจกำกับดูแล สามารถออกประกาศเพื่อป้องกัน สิ่งแวดล้อมได้ ๓ ประเภท คือ (๑) การทำความสะอาด เพื่อให้หน่วยงานสามารถจัดการกับเหตุการณ์ มลพิษที่เกิดขึ้น เช่น การรั่วไหลของสารมลพิษ (๒) การป้องกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนด กิจกรรมที่รักษาสิ่งแวดล้อม และ (๓) การประกาศห้าม ผู้ที่มีที่ใช้อำนาจคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สิ่งแวดล้อมที่จะสามารถห้ามหรือสั่งให้หยุดซึ่งกิจกรรมใด ๆ ได้ แต่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า

๔) การละเมิดต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environment protection offences) ใน POEO Act ได้กำหนดระดับของการละเมิดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ ๓ ระดับ (Tier) คือ

- ระดับที่ ๑ การกระทำที่เป็นความผิดที่ร้ายแรงที่สุด ซึ่งครอบคลุม ถึงการจำหน่าย ทำให้รั่วไหล หก หรือปล่อยก๊าซใด ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อโอโซน ความผิดระดับที่ ๑ นี้ มีโทษสูงสุด ตามที่กำหนด ดังนี้

- ๕,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ออสเตรเลีย สำหรับองค์กร และ ๑,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ออสเตรเลียและหรือจำคุก ๗ ปี สำหรับบุคคลที่กระทำผิดกฎหมายโดยเจตนา และ



- ๒,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ออสเตรเลีย สำหรับองค์กร และ ๕๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ออสเตรเลีย และหรือจำคุก ๔ ปี สำหรับบุคคลที่กระทำความผิดโดยประมาท

- **ระดับที่ ๒** การกระทำที่เป็นความผิดตาม POEO Act และระเบียบต่าง ๆ รวมถึงความผิดที่ทำให้เกิดมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน และมลพิษทางเสียง ซึ่งความผิดเหล่านี้จะถูกรับจัดเป็น “ความรับผิดเคร่งครัด” (strict liability) ซึ่งหมายความว่า เป็นความผิดที่อัยการไม่จำเป็นต้องพิสูจน์เจตนา ความผิดในระดับนี้ เช่น การปล่อยกลิ่นที่น่ารังเกียจ จากกิจกรรมที่กำหนด การขนส่งของเสียที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการแจ้งเหตุการณ์มลพิษ เป็นต้น ความผิดตามระดับที่ ๒ นี้ กำหนดโทษปรับสูงสุด ๑ ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย สำหรับองค์กร และ ๒๕๐,๐๐๐ ดอลลาร์ออสเตรเลีย สำหรับบุคคล และโทษปรับสำหรับความผิด ในลักษณะต่อเนื่อง ๑๒๐,๐๐๐ ดอลลาร์ออสเตรเลีย และค่าปรับรายวัน ๖๐,๐๐๐ ดอลลาร์ออสเตรเลีย

- **ระดับที่ ๓** เป็นความผิดที่ไม่ได้แยกผู้กระทำความผิด (ความผิดลหุโทษซึ่งมีโทษปรับที่ไม่ต้องดูเจตนา)

โดยความผิดระดับที่ ๓ นี้เป็นเป็นความผิดที่กำหนดไว้ในระดับที่ ๒ ที่ถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับว่าเป็นความสามารถในการจัดการกับวิธีการออกใบสั่ง (penalty notice) จำนวนเงินค่าปรับจะถูกกำหนดโดยระเบียบและไม่เกินโทษสูงสุดที่สามารถกำหนดโดยศาลสำหรับความผิด

เจ้าหน้าที่ EPA และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบางหน่วยได้รับอนุญาตให้ออกใบสั่ง (penalty notices) อย่างไรก็ตาม EPA อาจแจ้งให้ถอนใบสั่งได้หากเห็นสมควร

(๔) พระราชบัญญัติการคุ้มครองการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม (การกำจัดขยะมูลฝอยผิดกฎหมาย) ค.ศ. ๒๐๑๓ (Protection of the Environment Operations (Illegal Waste Disposal) Act 2013)<sup>๑๘</sup>

พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม (กำจัดขยะมูลฝอยผิดกฎหมาย) ค.ศ. ๒๐๑๓ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม ค.ศ. ๑๙๙๗ เพื่อจัดการกับการกำจัดและการทุจริตในอุตสาหกรรมขยะอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อกำหนดเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยผิดกฎหมายในสาระสำคัญ คือ

(๑) ขยายการกระทำผิดกฎหมายในการใช้ที่ดินอย่างผิดกฎหมายไปถึงการใช้ น้ำอย่างไม่ถูกต้อง

(๒) เพิ่มอำนาจให้ EPA ของนิวเซาท์เวลส์ให้สามารถยึดยานพาหนะที่ใช้ ในการกำจัดขยะโดยผู้กระทำความผิดซ้ำ

(๓) กำหนดความผิดใหม่ โดยกำหนดให้การกระทำความผิดซ้ำซ้อน ของความผิดดังต่อไปนี้ มลพิษทางบกหรือน้ำ ใช้ที่หลบภัยเป็นสถานที่กำจัดของเสีย หรืออนุญาต ให้สถานที่ที่ถูกนำมาใช้อย่างไม่ถูกต้องว่าเป็นสถานที่ของเสีย หรือขนส่งของเสียไปยังสถานที่กำจัด สิ่งปฏิภูลที่ผิดกฎหมาย ให้มีที่มีโทษจำคุกได้ถึงสองปี

<sup>๑๘</sup> <http://www.epa.nsw.gov.au/wasteregulation/poeo-amend-2013.htm>, เข้าถึงข้อมูล เมื่อวันที่ วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๙

(๔) กำหนดความผิดใหม่ สำหรับการจัดหาข้อมูลที่ผิดพลาดและทำให้เข้าใจผิดในการจัดการกับของเสีย โดยกำหนดให้มีโทษปรับและหรือจำคุกได้ถึง ๑๘ เดือน

(๕) ให้มีระเบียบที่กำหนดข้อกำหนดมาตรฐาน (Protocol) สำหรับการคำนวณผลประโยชน์ทางการเงินที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการกระทำผิดกฎหมาย เพื่อให้ศาลสามารถสั่งเพิ่มโทษแก่จำเลย

(๖) ยกเลิกการยกเว้นการชำระเงินค่าจัดเก็บขยะสำหรับการอำนวยความสะดวกในการรีไซเคิล (มาตรการในการจัดการการอำนวยความสะดวกในการรีไซเคิลจะนำไประบุไว้ในข้อบังคับแทน)

(๕) พระราชบัญญัติการหลีกเลี่ยงขยะมูลฝอยและการฟื้นฟูทรัพยากร ค.ศ. ๒๐๑๓ (Waste Avoidance and Resource Recovery Act 2001 (WARR Act))<sup>๑๙</sup>

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้เกิดการหลีกเลี่ยงขยะมูลฝอยและฟื้นฟูทรัพยากร พระราชบัญญัติ WARR ได้กำหนดให้มีกลยุทธ์ (WARR Strategy) เพื่อกำหนดการดำเนินการเกี่ยวกับขยะมูลฝอยและกำหนดมาตรการสำหรับภาคอุตสาหกรรมเพื่อลดขยะมูลฝอย ซึ่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการทบทวนกลยุทธ์ทุก ๆ ๕ ปี โดยในกลยุทธ์จะกำหนดดังนี้

(๑) กำหนดเป้าหมายให้รวมถึงการลดของเสียการกู้คืนทรัพยากรและการผันของเสียจากหลุมฝังกลบเป็นเป้าหมาย

(๒) กำหนดเกณฑ์มาตรฐานสากลที่ดีที่สุด

(๓) ผ่านขั้นตอนการปรึกษาหารือสาธารณะ

พระราชบัญญัตินี้กำหนดเป้าหมายการลดของเสียและการกู้คืนทรัพยากร โดยกำหนดยุทธศาสตร์ WARR เพื่อกำหนดการดำเนินการและมุ่งเน้นให้มีการทบทวนกลยุทธ์ทุก ๆ ๕ ปี เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายใหม่ได้ในอนาคต

#### ๔. บทสรุป

เนื่องจากประเทศไทยกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับขยะมูลฝอยในชั้นวิกฤติ ทั้งขยะจำนวนมากและการกำจัดและจัดการขยะอย่างไร้การควบคุมดูแลอย่างจริงจัง โดยข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ปรากฏว่าประเทศไทยมีปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศรวม ๒๖.๗๗ ล้านตันต่อปี แต่มีปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกนำไปกำจัดแบบถูกต้องเพียง ๗.๒ ล้านตัน (คิดเป็นร้อยละ ๒๗) ส่วนปริมาณขยะมูลฝอยที่กำจัดแบบไม่ถูกต้อง ๑๙.๕ ล้านตัน (ร้อยละ ๗๒) ปริมาณขยะมูลฝอยที่ไม่ได้เก็บขนทำให้ตกค้างในพื้นที่ ๗.๖ ล้านตัน (ร้อยละ ๒๘) และปริมาณขยะมูลฝอยที่นำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ๕.๑ ล้านตัน (ร้อยละ ๑๙) ในส่วนของการกำจัดขยะมูลฝอยนั้น ประเทศไทยมีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยแบบถูกต้องเพียง ๔๖๖ แห่งทั่วประเทศ โดยคิดเป็นร้อยละ ๑๙ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๘๑ นั้น เป็นสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยไม่แบบถูกต้อง เช่น เทกองกลางแจ้ง ฉาในที่โล่ง ลักลอบทิ้ง ฯลฯ<sup>๒๐</sup>

<sup>๑๙</sup> <http://www.epa.nsw.gov.au/resources/wastestrategy/> 140876-WARR-strategy-14-21.pdf, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐

<sup>๒๐</sup> <http://thaipublica.org/2014/09/thailands-garbage-crisis/>, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

อีกทั้งปัญหาของเสียอันตรายทั่วประเทศประมาณการปริมาณ ๒.๖๕ ล้านตัน ซึ่งมาจากภาคอุตสาหกรรมและชุมชน ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายควบคุมการกำจัดของเสียอันตราย แต่ปัญหาการลักลอบทิ้งกากของเสีย อุตสาหกรรมยังคงมีต่อเนื่องในหลายพื้นที่โดยเฉพาะจังหวัดในภาคตะวันออก เช่น ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง ปราจีนบุรี และสมุทรปราการ

จากข้อมูลสภาพปัญหาในการจัดการขยะและวิกฤติขยะล้นเมือง จึงสมควรที่ประเทศไทย จะต้องพิจารณาผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหอย่างจริงจังและเป็นระบบ ซึ่งสามารถศึกษาแนวคิดและแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศออสเตรเลีย และวางยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอย เช่น ส่งเสริมให้เกิดจิตสำนึกการรีไซเคิลขยะในสังคม จัดให้มีระบบการเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์ และบรรจุภัณฑ์ ส่งเสริมให้มีการการแปรรูปขยะมูลฝอยเป็นพลังงาน สนับสนุนให้มีการการวิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีในการกำจัดขยะที่มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วม ดำเนินการกำจัดขยะ และกำหนดมาตรการเพื่อการสนับสนุนให้เกิดธุรกิจการจัดการขยะมูลฝอย เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นจะเกิดขึ้นได้เมื่อทุกภาคส่วนในสังคมตั้งแต่รัฐบาล ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม รวมทั้งชุมชน ต้องร่วมมือกันอย่างจริงจัง ในการแก้ไขปัญหและผลักดันการจัดการขยะไปพร้อมกับการรักษาสิ่งแวดล้อมต่อไป

## ๒.๔ การจัดการน้ำเสียของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์

### ส่วนที่ ๑ บทนำ

“น้ำ” เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อทุกชีวิตบนโลกใบนี้ ทรัพยากรน้ำ ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในหลายด้านที่แตกต่างกัน ทั้งในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การคมนาคม หรือแม้กระทั่งการนำน้ำมาใช้ในการอุปโภคหรือบริโภคภายในครัวเรือน แต่ในปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีว่า ปัญหาการขาดแคลนน้ำเป็นปัญหาที่กำลังส่งผลกระทบต่อประชากรโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขณะนี้ ประเทศไทยได้ประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำที่มีคุณภาพดีเพื่อนำมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ อันเนื่องมาจากปัจจัยสำคัญหลายประการ เช่น การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การทำลายป่าไม้ หรือความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จึงควรร่วมมือกันในการบริหารจัดการน้ำให้เกิดประสิทธิภาพและคุณประโยชน์มากที่สุด โดยผู้เขียน เห็นว่า การนำน้ำเสียหรือน้ำที่ใช้แล้วมาบริหารจัดการให้สามารถกลับมาใช้ประโยชน์ได้ใหม่ เป็นกลไกที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เนื่องจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างคุ้มค่า ผู้เขียนจึงได้นำเสนอกรณีการจัดการน้ำเสียในเครือรัฐออสเตรเลีย ในส่วนของรัฐนิวเซาท์เวลส์ เป็นกรณีศึกษา เพื่อหวังว่าการศึกษากฎหมายและกลไกการจัดการน้ำเสียของรัฐนิวเซาท์เวลส์ จะเป็นประโยชน์แก่การจัดการน้ำเสียของไทยในอนาคต

### ส่วนที่ ๒ กฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำเสีย

#### ภาพรวมของน้ำเสียในเครือรัฐออสเตรเลีย

ปริมาณน้ำเสียที่เกิดจากการใช้น้ำของแต่ละคนในเครือรัฐออสเตรเลียมีสูงถึงเกือบหนึ่งแสนลิตรต่อคนต่อปี โดยน้ำเสียมีที่มาจากหลายสาเหตุ ได้แก่ น้ำเสียที่ถูกปล่อยทิ้งออกจาก บ้านเรือน โรงงาน หรือไร่สวนหรือไร่นา จึงอาจกล่าวได้ว่า น้ำเสียมีแหล่งกำเนิดทั้งจากภาคชุมชน

ภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม รวมทั้งปัจจัยที่ทำให้เกิดน้ำเสียก็มาจากฝีมือของมนุษย์ และภัยธรรมชาติ<sup>๒๑</sup>

น้ำเสียย่อมก่อให้เกิดผลเสียทั้งต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม รัฐบาลออสเตรเลีย จึงได้มีความพยายามผลักดันและคิดค้นระบบการจัดการน้ำเสียขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์และความมุ่งหมาย<sup>๒๒</sup> ดังนี้

- (๑) เพื่อคุ้มครองสุขภาพพลานามัยของประชาชน
- (๒) เพื่อลดผลกระทบต่อพื้นผิวดินและพื้นผิวน้ำ
- (๓) เพื่อให้การใช้น้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด
- (๔) เพื่อพัฒนาคุณภาพของน้ำ รักษาสมดุลของระบบนิเวศ (ecosystem) รวมทั้งรักษา

คุณค่าของสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ได้ต่อไป

อย่างไรก็ดี การสร้างกลไกการจัดการน้ำเสียอย่างมีประสิทธิภาพได้ ต้องมีความเข้าใจ ในเรื่องวัฏจักรของน้ำเสียเสียก่อน เพื่อที่จะสามารถกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องได้ โดยสถาบัน การจัดการน้ำนานาชาติ (International Water Management Institute (IWMI)) ได้ดำเนินการศึกษาวิจัย เกี่ยวกับแนวทางการจัดการน้ำเสียในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว พร้อมทั้ง ได้สรุปวัฏจักรของน้ำเสียไว้อย่างน่าสนใจ<sup>๒๓</sup> ดังนี้

วัฏจักรของน้ำเสีย ประกอบด้วย ๔ ขั้นตอน ได้แก่

(๑) การผลิตน้ำเสีย (Waste water generation): โดยที่ในปัจจุบัน ออสเตรเลีย มีประชากรเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้ความต้องการใช้น้ำมีจำนวนมากขึ้น เมื่อการใช้น้ำมีปริมาณมากขึ้น น้ำเสียก็ย่อมถูกผลิตเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน จึงแสดงให้เห็นว่า การเพิ่มขึ้นของปริมาณน้ำเสีย เป็นไปอย่างสอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในประเทศ

(๒) การเก็บรวบรวมน้ำเสีย (Waste water collection): ผลการศึกษาพบว่า ทั้งประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วได้จัดให้มีท่อระบายน้ำทั้งในรูปแบบท่อแยก (เป็นท่อ ที่แยกน้ำดีออกจากน้ำเสีย) และท่อรวม (เป็นท่อที่รองรับทั้งน้ำดีและน้ำเสียรวมไว้ในท่อเดียวกัน และระบายไปยังระบบบำบัดน้ำเสีย) อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีท่อระบายน้ำดังกล่าวในประเทศ กำลังพัฒนามีจำนวนน้อยกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากมีข้อจำกัดในหลายด้าน เช่น ด้านงบประมาณ และด้านการปลูกจิตสำนึกเรื่องสิ่งแวดล้อม

<sup>๒๑</sup> น้ำเสียที่เกิดขึ้นโดยฝีมือมนุษย์ เช่น การใช้อายากำจัดศัตรูพืช การนำน้ำมันพืชหรือผงซักฟอกเท ทั้งลงในแม่น้ำลำคลอง ส่วนน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ เช่น เมื่อเกิดอุทกภัยขึ้น ปริมาณน้ำที่ตกค้างอยู่ตาม บ้านเรือนหรือท้องถนนเป็นเวลานานทำให้เกิดจุลินทรีย์และกลายเป็นน้ำเน่าในเวลาต่อมา

<sup>๒๒</sup> National Water Quality Management Strategy, 'Australian Guidelines for Sewerage Systems: Effluent Management', (Australia Water and Wastewater Association 1997).

<sup>๒๓</sup> Gayathri Devi Mekala, et al, 'A Framework for Efficient Wastewater Treatment and Recycling Systems', (Working Paper 129, 2008), 5-6.

(๓) การบำบัดน้ำเสีย (waste water treatment): การบำบัดน้ำเสียแบ่งออกได้เป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับปฐมภูมิ (primary level)<sup>๒๔</sup> ระดับทุติยภูมิ (secondary level)<sup>๒๕</sup> และระดับตติยภูมิ (tertiary level)<sup>๒๖</sup> ข้อเท็จจริงที่ต้องยอมรับคือ ต้นทุนในการบำบัดน้ำเสียมีราคาสูง จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่า เหตุใดประเทศกำลังพัฒนาจึงยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดให้มีอุปกรณ์หรือระบบการจัดการน้ำเสียอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะดังเช่นประเทศที่พัฒนาแล้ว

(๔) การระบายน้ำเสีย/การนำน้ำเสียกลับมาใช้ใหม่ (waste water discharge/recycling): ผลการศึกษาได้แสดงข้อมูลว่า น้ำเสียที่ถูกระบายทิ้งลงแม่น้ำหรือลำคลองในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่ได้ผ่านกระบวนการบำบัดน้ำเสียอย่างถูกวิธีหรืออาจไม่เคยผ่านกระบวนการบำบัดน้ำเสียในขั้นตอนใดทั้งสิ้น ซึ่งแตกต่างจากแนวความคิดในประเทศพัฒนาแล้วที่ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบำบัดน้ำเสียเพื่อให้น้ำเสียเหล่านี้สามารถถูกนำกลับมาใช้ได้ใหม่

วัฏจักรของน้ำเสียครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการผลิตน้ำเสียจนถึงกระบวนการนำน้ำเสียกลับมาใช้ได้ใหม่ ซึ่งรัฐบาลของออสเตรเลียได้กำหนดแนวทางการจัดการน้ำเสียไว้หลายกรณี โดยสอดคล้องกับวัฏจักรของน้ำเสียตามที่กล่าวถึงข้างต้น ได้แก่ การลดจำนวนน้ำเสีย การนำน้ำเสียกลับมาใช้ใหม่ การบำบัดน้ำเสียหรือการลดผลกระทบที่เกิดจากน้ำเสีย และการปล่อยน้ำเสียที่ได้รับการบำบัดกลับคืนสู่สิ่งแวดล้อม

#### กฎหมายและกลไกการจัดการน้ำเสีย

สืบเนื่องจากระบบการปกครองของเครือรัฐออสเตรเลียแบ่งออกได้เป็น ๓ ระดับ ได้แก่ (๑) ระดับรัฐบาลกลาง หรือที่เรียกว่า รัฐบาลของจักรภพ (the Commonwealth Government) หรือรัฐบาลสหพันธรัฐ (the Federal Government) (๒) ระดับรัฐ (State) และ (๓) ระดับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Authorities) บทบาทการบริหารงานปกครองของแต่ละระดับจึงมีการแยกออกจากกัน กล่าวคือ การปกครองในแต่ละระดับจะมีรัฐธรรมนูญ รัฐสภา รัฐบาล และกฎหมาย

<sup>๒๔</sup>เป็นกลไกการบำบัดน้ำเสียที่ถูกออกแบบมาเพื่อให้มีการแยกน้ำมัน ทราข กระจาด ขวด พลาสติก หรือของแข็งขนาดใหญ่ ออกจากน้ำเสียหรือของเหลว โดยผ่านอุปกรณ์หลายชนิด ได้แก่ ตะแกรงหยาบ (coarsescreen) ตะแกรงละเอียด (finescreen) ถังตกกรวดทราย (grit chamber) ถังตกตะกอนเบื้องต้น (primary sedimentation) และเครื่องกำจัดไขมัน (skimming devices) การบำบัดน้ำเสียในขั้นตอนนี้ สามารถลดปริมาณสารอินทรีย์ซึ่งอยู่ในรูปของ BOD ได้ร้อยละ ๒๐-๓๐ และลดจำนวนของแข็งแขวนลอยได้ร้อยละ ๕๐-๖๐

<sup>๒๕</sup>เป็นกลไกการบำบัดน้ำเสียที่ผ่านขั้นตอนการบำบัดน้ำเสียระดับปฐมภูมิมาแล้ว โดยทั่วไป การบำบัดน้ำเสียในระดับทุติยภูมิจะอาศัยหลักการเลี้ยงจุลินทรีย์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกินสารอินทรีย์ ได้รวดเร็วกว่าที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ จากนั้นจึงใช้กรรมวิธีกระบวนการทางชีวภาพ (biological process) โดยมีอุปกรณ์ที่ใช้ดำเนินการ คือ ถังตกตะกอน (secondary sedimentation tank) เพื่อแยกของแข็งที่ยังเหลือตกค้างออกมาให้หมด ซึ่งการบำบัดน้ำเสียในขั้นตอนนี้ สามารถกำจัดปริมาณของแข็งและสารอินทรีย์ในรูปของ BOD ได้ประมาณร้อยละ ๘๕

<sup>๒๖</sup>เป็นกลไกการบำบัดน้ำเสียที่สามารถกำจัดสิ่งเจือปนที่อยู่ในน้ำเสียออกได้ถึงร้อยละ ๙๙ ของปริมาณของเสียในน้ำเสียทั้งหมด ซึ่งเมื่อผ่านการบำบัดน้ำเสียในระดับนี้ได้แล้ว น้ำที่ได้รับการบำบัดเกือบจะมีคุณภาพเทียบเท่ากับน้ำที่ใช้บริโภคได้ แต่เทคโนโลยีที่นำมาใช้บำบัดน้ำเสียในระดับนี้มีต้นทุนที่สูงมาก อีกทั้งต้องเป็นเทคโนโลยีที่มีความทันสมัยและผู้ใช้เทคโนโลยีดังกล่าวต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นอย่างมาก ตัวอย่างของการบำบัดน้ำเสียระดับตติยภูมินี้ คือ กระบวนการกำจัดสารอาหารประเภทฟอสฟอรัสและไนโตรเจน เป็นต้น

ของตนเอง แต่ทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างยังคงอยู่บนพื้นฐานของการปกครองระบบรัฐสภา (parliamentary government) เมื่อระบบการปกครองของเครือรัฐออสเตรเลียแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ กฎหมายและกลไกการจัดการน้ำเสียในแต่ละระดับจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละระดับ ในบทความนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงภาพรวมของการจัดการน้ำเสียในระดับเครือรัฐออสเตรเลียและยกตัวอย่างการจัดการน้ำเสียในระดับรัฐ ได้แก่ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งมีกฎหมายและกลไกการจัดการน้ำเสียที่น่าสนใจ สรุปได้ดังนี้

#### การจัดการน้ำเสียในระดับเครือรัฐ

หากกล่าวถึงกฎหมายและกลไกการจัดการน้ำเสียในระดับรัฐบาลกลางของเครือรัฐออสเตรเลีย พบว่า กฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ (๑) Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบการป้องกันและการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและโบราณสถานต่าง ๆ ทั้งระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศไว้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายฉบับนี้ การดำเนินการใดที่ส่งผลกระทบต่อหรืออาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของชาติ เช่น กิจกรรมที่อาจทำให้เกิดการคุกคามต่อระบบนิเวศ พันธุ์พืช หรือพันธุ์สัตว์ ก็จำเป็นต้องให้รัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาเพื่อประเมินและอนุมัติให้ดำเนินการได้เสียก่อน แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะไม่ได้กำหนดบทบังคับเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียไว้โดยตรง แต่ก็ได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการจัดการน้ำเพื่อป้องกันปัญหาการเกิดน้ำเสียขึ้นในอนาคตไว้ในกฎหมายเช่นกัน เช่น ใน Chapter 5 ว่าด้วยเรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรและมรดกทางสังคมและวัฒนธรรม (Conservation of Biodiversity and Heritage) ซึ่งกำหนดมาตรการบังคับเพื่อป้องกันมิให้บุคคลกระทำการใดที่อาจกระทบต่อแหล่งน้ำ (Section 24D)<sup>๒๗</sup> และ (๒) National Environment Protection Council Act 1994 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการคุ้มครองประชาชนจากปัญหามลพิษทางอากาศ น้ำ ดิน และเสียง โดยกำหนดให้สภาคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Protection Council) มีหน้าที่กำหนดมาตรการการควบคุมคุณภาพน้ำให้สะอาดอยู่เสมอรวมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบ

---

<sup>๒๗</sup> Section 24D: Requirement for approval of developments with a significant impact on water resources

etc.

etc.

(2) A person must not take an action if:

(a) the action involves:

(i) coal seam gas development; or

(ii) large coal mining development; and

(b) the action is taken for the purposes of trade or commerce:

(i) between Australia and another country; or

(ii) between 2 States; or

(iii) between a State and Territory; or

(iv) between 2 Territories; and

(c) the action:

(i) has or will have a significant impact on a water resource; or

(ii) is likely to have a significant impact on a water resource.

etc.

etc.

ทางสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับของเสียอันตราย (Section 14 (1) (b) และ (e))<sup>๒๘</sup> นอกจากนี้ National Environment Protection Council Act 1994 ยังได้มีเอกสารแนบท้ายกฎหมายในรูปแบบของความตกลงระหว่างรัฐบาลว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม (Inter Governmental Agreement on the Environment) มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลของแต่ละรัฐภายในเครือรัฐออสเตรเลียในเรื่องการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เช่น ดิน น้ำ และชีวนชาติ โดยความตกลงฉบับนี้ได้กำหนดบทบาท ความรับผิดชอบ และผลประโยชน์ของเครือจักรภพ รัฐ และท้องถิ่นไว้ เช่น กรณีที่เป็นเครือจักรภพ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านการต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การจัดทำความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่านโยบายหรือแนวทางปฏิบัติของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบใด ๆ ต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อรัฐหรือดินแดนอื่น รวมทั้งการอำนวยความสะดวกในการพัฒนามาตรฐานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและแนวทางการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ร่วมกัน เป็นต้น กรณีที่เป็นรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเครือรัฐและรัฐอื่น ในขณะเดียวกัน รัฐต่าง ๆ ยังมีอำนาจหน้าที่ในการออกนโยบายหรือตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายในรัฐของตนได้ รวมทั้งแต่ละรัฐยังมีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากการจัดทำความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมของเครือรัฐ ออสเตรเลียกับประเทศต่าง ๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี กรณีที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาและดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น รวมถึงการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐอื่นและสภาท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น

ในส่วนของกลไกการจัดการน้ำเสียในระดับรัฐบาลกลาง กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม น้ำ มรดกของชาติ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการปกป้องสภาพภูมิอากาศ โดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมได้กำหนด “นโยบายการจัดการของเสียระดับชาติ (National Waste Policy)”<sup>๒๙</sup> ขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อลดหรือกำจัดปริมาณของเสีย กำหนดกลยุทธ์การบำบัด การกำจัด การฟื้นฟู

<sup>๒๘</sup> 14 Council may make national environment protection measures

(1) The Council may, by instrument in writing, make a measure, to be known as a national environment protection measure, that relates to any one or more of the following:

- (a) ambient air quality;
- (b) ambient marine, estuarine and fresh water quality;
- (c) the protection of amenity in relation to noise (but only if differences in environmental requirements relating to noise would have an adverse effect on national markets for goods and services);
- (d) general guidelines for the assessment of site contamination;
- (e) environmental impacts associated with hazardous wastes;
- (f) the re-use and recycling of used materials;
- (g) except as provided in subsection (2), motor vehicle noise and emissions.

etc.

etc.

<sup>๒๙</sup> Australian Government Department of the Environment, ‘About the National Waste Policy’ < <http://www.environment.gov.au/protection/national-waste-policy/about> > accessed 31 March 2016

และการนำของเสียกลับมาใช้ได้ใหม่อย่างปลอดภัยและมีผลดีต่อสภาพแวดล้อม รวมทั้งการจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อผืนดิน ขอบเขตของนโยบายดังกล่าวครอบคลุมถึงการจัดการของเสียเกือบทุกประเภท รวมทั้งของเสียที่ก่อให้เกิดอันตราย ของเสียที่เป็นทั้งของแข็งและของเหลว ก๊าซ แต่ไม่รวมถึงของเสียที่เกิดจากสารกัมมันตรังสี National Waste Policy ได้กำหนดยุทธศาสตร์และบทบาทของหน่วยงานในการจัดการของเสียไว้หลายประการที่น่าสนใจ ได้แก่ การกำหนดกรอบกฎหมายเพื่อทำให้เกิดความรับผิดชอบในการลดผลกระทบของการผลิตผลิตภัณฑ์ การกำหนดหลักการและแนวปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างยั่งยืนทั้งที่อยู่และไม่ได้อยู่ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาล การจัดแยกประเภทของเสีย การกำหนดหลักการ คุณลักษณะเฉพาะ แนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศและมาตรฐานระดับชาติ เพื่อลดอุปสรรคในการกำจัดสิ่งที่มีแนวโน้มเป็นขยะ โดยผ่านกระบวนการทางการตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเข้าถึงองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญในการดำเนินการอย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดการด้านความปลอดภัยและความเสี่ยงต่อสุขภาพที่เกิดขึ้นจากการปล่อยก๊าซจากที่ฝังกลบ

#### การจัดการน้ำเสียในระดับรัฐ

**รัฐนิวเซาท์เวลส์** เป็นรัฐที่อยู่บริเวณชายฝั่งทางตะวันออกเฉียงใต้ของเครือรัฐออสเตรเลีย เมืองหลวงของรัฐนิวเซาท์เวลส์ คือ ซิดนีย์ ซึ่งเป็นเมืองที่มีประชากรจำนวนมากที่สุดของประเทศ รัฐนิวเซาท์เวลส์ถือเป็นรัฐที่เก่าแก่ที่สุดของออสเตรเลียและเป็นรัฐสำคัญที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจของประเทศมากที่สุด<sup>๓๐</sup> แม้ว่ารัฐนิวเซาท์เวลส์จะเป็นรัฐที่มีขนาดใหญ่แต่การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นในเรื่องการบริหารจัดการน้ำเสีย รัฐนิวเซาท์เวลส์ได้ออกกฎหมายและมีหน่วยงานรับผิดชอบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างชัดเจน รวมทั้งมีการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันและภาคท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารจัดการน้ำเสียเกิดประสิทธิผลต่อชุมชนให้มากที่สุด

ในเบื้องต้น ผู้เขียนขอกล่าวถึงตัวอย่างของคำจำกัดความของคำว่า “น้ำเสีย” (waste water/sewage) ที่หน่วยงานภายในรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

Sydney Water ได้กำหนดความหมายของคำว่า “น้ำเสีย” (waste water)<sup>๓๑</sup> ไว้หมายถึงน้ำใช้แล้วที่จะไหลลงสู่อ่าง ห้องน้ำ และท่อระบายน้ำ และได้กำหนดความหมายของคำว่า “น้ำเสียจากอุตสาหกรรม” (industrial trade waste water) ไว้หมายความรวมถึง น้ำเสียที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรม น้ำเสียที่เกิดจากการใช้ยานพาหนะและที่มีพิษ น้ำเสียจากเรือ และน้ำเสียที่เกิดจากน้ำบนดินและใต้ดินที่มีสารปนเปื้อน

<sup>๓๐</sup> New South Wales Government, ‘About New South Wales’ <<https://www.nsw.gov.au/about-new-south-wales>> accessed 4 June 2016

<sup>๓๑</sup> Sydney Water, ‘What is wastewater?’ <[http://www.sydneywater.com.au/SW/findnow/index.htm?fn\\_url=http://sydneywater.custhelp.com/app/answers/detail/a\\_id/91](http://www.sydneywater.com.au/SW/findnow/index.htm?fn_url=http://sydneywater.custhelp.com/app/answers/detail/a_id/91)> accessed 4 June 2016



Office of Water ได้กำหนดความหมายของคำว่า “น้ำเสีย” (sewage)<sup>๓๒</sup> ไว้หมายถึง น้ำที่มีส่วนผสมทั้งน้ำสีเทาและน้ำสีดำ โดยน้ำสีดำนั้นเป็นน้ำที่มาจากห้องน้ำหรือโถชำระล้างซึ่งทำให้มีสารพิษตกค้างโดยตรงและทำให้เกิดเชื้อโรค ในขณะที่น้ำสีเทาเป็นน้ำที่มาจากเครื่องซักผ้าหรืออ่างล้างมือ

จากตัวอย่างคำจำกัดความของ “น้ำเสีย” จะเห็นได้ว่า น้ำเสียคือน้ำที่ใช้แล้ว แต่ไม่ได้หมายความว่าน้ำเสียทุกประเภทจะเป็นน้ำที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ได้ใหม่ กฎหมายหลายฉบับของรัฐนิวเซาท์เวลส์จึงได้กำหนดกลไกการบริหารจัดการน้ำเสียโดยมีมาตรการที่สามารถนำน้ำเสียบางประเภทกลับมาใช้ได้ใหม่อันทำให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนและทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่ามากที่สุด เช่น - Local Government Act 1993

- Protection of the Environment Operations Act 1997

- Sydney Water Act 1994 และ

- Water Management Act 2000

ตามที่ได้กล่าวถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียข้างต้นนั้น ผู้เขียนขออธิบายสรุปสาระสำคัญและกลไกทางกฎหมายของแต่ละฉบับ ดังนี้

#### ๑. Local Government Act 1993

##### วัตถุประสงค์ของกฎหมาย<sup>๓๓</sup>

(๑) เพื่อจัดให้มีกรอบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นเครื่องมือแก่รัฐบาลท้องถิ่นในรัฐนิวเซาท์เวลส์

(๒) เพื่อกำกับดูแลความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและหน่วยงานของรัฐ

(๓) เพื่อกระตุ้นหรือช่วยสร้างสัมพันธภาพที่มีประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นระหว่างคนในท้องถิ่นกับรัฐบาลท้องถิ่น เป็นต้น

<sup>๓๒</sup> Department of Primary Industries Water, ‘Sewage’ <<http://www.water.nsw.gov.au/urban-water/recycling-water/sewage>>accessed 4 June 2016

<sup>๓๓</sup> Section 7: What are the purposes of this Act?

The purposes of this Act are as follows:

(a) to provide the legal framework for an effective, efficient, environmentally responsible and open system of local government in New South Wales,

(b) to regulate the relationships between the people and bodies comprising the system of local government in New South Wales,

(c) to encourage and assist the effective participation of local communities in the affairs of local government,

(d) to give councils:

- the ability to provide goods, services and facilities, and to carry out activities, appropriate to the current and future needs of local communities and of the wider public

- the responsibility for administering some regulatory systems under this Act

- a role in the management, improvement and development of the resources of their areas,

(e) to require councils, councillors and council employees to have regard to the principles of ecologically sustainable development in carrying out their responsibilities.

### สาระสำคัญและกลไกของกฎหมาย

Local Government Act 1993 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐาน (Minister for Primary Industries) หรือบุคคลใดที่รัฐมนตรีมอบหมาย กำหนดมาตรการเพื่อเป็นแนวทางในการทำให้การดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้มีความปลอดภัยและเหมาะสม โดยมีสภาท้องถิ่น (Council) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ขับเคลื่อนงานตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐานมอบหมาย (มาตรา ๖๑) ในการดำเนินงานเช่นว่านี้ สภาท้องถิ่นจะกระทำโดยพลการไม่ได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐานเสียก่อน โดยมาตรา ๖๐ ได้กำหนดงานประเภทที่สภาท้องถิ่นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐานไว้หลายกรณีด้วยกัน ได้แก่ การก่อสร้างที่กักเก็บน้ำหรือขยายเชื่อมเพื่อกักเก็บหรือผันน้ำเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อการใช้ร่วมกัน งานที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำหรือการจัดการสิ่งปฏิกูล และการสร้างแหล่งพื้นที่ชะลอน้ำหรือที่กักเก็บน้ำท่วม นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้สภาท้องถิ่นมีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการสำหรับการให้บริการจัดการของเสียภายในประเทศประจำปีของแต่ละแปลงที่ดิน (มาตรา ๔๙๖) และกำหนดความผิดสำหรับกรณีบุคคลดำเนินการใด ๆ โดยเจตนาหรือเพิกเฉย เพื่อให้มีการใช้น้ำจากสาธารณประโยชน์ในทางที่ผิดหรือเป็นเหตุให้น้ำดังกล่าวกลายเป็นน้ำเสียหรือใช้ประโยชน์มิได้อีกทั้งหมด ๖ (Chapter 6) ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า หน้าที่ในการให้บริการของสภาท้องถิ่นรวมถึงการเคลื่อนย้าย จัดการ หรือกำจัดของเสีย (waste removal, treatment and disposal services and facilities) การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านการระบายน้ำหรือของเสีย (water, sewerage and drainage works and facilities) และการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกการบรรเทา และการคุ้มครองป้องกันน้ำท่วมและให้มีการระบายน้ำที่เกิดจากพายุ (storm water drainage and flood revention, protection and mitigation services and facilities) สภาท้องถิ่นจึงเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการ จึงเห็นได้ว่าหัวใจสำคัญของการดำเนินการตาม Local Government Act 1993 คือ “สภาท้องถิ่น” ซึ่งเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับชุมชนและสามารถนำนโยบายจากส่วนกลางไปปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

### **๒. Protection of the Environment Operations Act 1997 (POEO Act)**

#### วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

- (๑) เพื่อป้องกัน ฟื้นฟู และยกระดับคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในรัฐนิวเซาท์เวลส์ รวมทั้งการพัฒนาระบบนิเวศอย่างยั่งยืน
- (๒) เพื่อเพิ่มโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องสิ่งแวดล้อมร่วมกันมากยิ่งขึ้น
- (๓) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สังคมที่จะเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญอันเกี่ยวข้องกับภาวะมลพิษ
- (๔) เพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของมนุษย์และป้องกันสิ่งแวดล้อมมิให้เสื่อมโทรมด้วยวิธีการบางประการ เช่น การลดการปล่อยของเสียที่อาจเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมหรือการลดการใช้วัตถุอันตรายที่อันตราย เป็นต้น
- (๕) เพื่อสร้างกรอบการกำกับดูแลการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้เข้มแข็ง

(๖) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการในด้านการออกกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

(๗) เพื่อช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรและการเลี่ยงของเสีย (Waste Avoidance and Resource Recovery Act 2001)

#### สาระสำคัญและกลไกของกฎหมาย

POEO Act ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Minister for the Environment) เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย มีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

(๑) กำหนดให้มีการขอใบอนุญาตสำหรับการดำเนินกิจกรรมบางประเภท (schedule 1) เช่น การจัดเก็บ การดำเนินการ การขนส่งและการกำจัดของเสีย และการฟื้นฟูของเสีย ให้สามารถกลับมาใช้ได้ใหม่โดยมีเงื่อนไขให้ผู้ครอบครองใบอนุญาตต้องจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสร้าง การเก็บรวบรวม การจัดการ การขนส่ง การฟื้นฟู การนำกลับมาใช้ใหม่ หรือการกำจัดของเสีย เป็นต้น ให้แก่หน่วยงานที่กำกับดูแลในเรื่องดังกล่าว (ในที่นี้หมายถึง NSW Environment Protection Authority (EPA))

(๒) กำหนดให้ผู้ครอบครองใบอนุญาตต้องจัดเตรียมและปฏิบัติตามแผนงานการจัดการของเสียด้านสิ่งแวดล้อม (an environmental waste management plan) ซึ่งแผนงานดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้ผู้ครอบครองใบอนุญาตดำเนินกิจกรรมหรือดำเนินงานตามประเภทที่ถูกควบคุมโดยใบอนุญาต

(๓) กำหนดให้ EPA สร้างเครื่องมือหรือกลไกขึ้นเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เรียกว่า “Protection of the Environment Policies” (PEPs) ซึ่งในกระบวนการจัดทำ PEPs ต้องมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นด้วย

(๔) กำหนดฐานความผิดสำหรับบุคคลผู้กระทำการกำจัดของเสียในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สิ่งแวดล้อม โดยมาตรา ๑๑๕ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “กำจัด” ไว้หมายถึง ทิ้ง ละทิ้ง จำหน่าย หรือปล่อยสิ่งใด ๆ ที่เป็นของเสียหรืออาจเป็นของเสีย

### **๓. Sydney Water Act 1994**

#### วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

Sydney Water Act 1994 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้มีการจัดตั้ง Sydney Water Corporation ขึ้น เพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกหรือดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและน้ำเสียในซิดนีย์และพื้นที่ในบริเวณที่ใกล้เคียง

#### สาระสำคัญและกลไกของกฎหมาย

(๑) กำหนดให้มีการจัดตั้ง Sydney Water Corporation ขึ้น ประกอบด้วยประธานกรรมการ จำนวน ๑ คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยการลงคะแนนเสียงของผู้ถือหุ้นของบริษัท และกรรมการบริษัทอีกจำนวน ๙ คน ซึ่งได้รับการลงคะแนนเสียงของผู้ถือหุ้นของบริษัทเช่นกัน โดยกรรมการบริษัทเหล่านี้อย่างน้อยต้องมีความเชี่ยวชาญในด้านการจัดการธุรกิจ (business management) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (protection of the environment) และระบบสาธารณสุข (public health) การจัดตั้ง Sydney Water Corporation มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมในการคุ้มครองผลประโยชน์ของชุมชน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยหลักการพัฒนา

ระบบนิเวศอย่างยั่งยืน การคุ้มครองสุขภาพของสาธารณชนโดยการจัดการน้ำดื่มที่ปลอดภัยให้แก่ผู้บริโภค เป็นต้น

(๒) กำหนดให้ผู้ว่าการรัฐอาจออกใบอนุญาตเพื่อให้ Sydney Water Corporation สามารถดำเนินการตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด อาทิเช่น การจัดหา ก่อสร้าง ดำเนินการ จัดการ หรือรักษาระบบหรือบริการสำหรับการกักเก็บและใช้ประโยชน์จากน้ำ การระบายของเสีย การจัดการระบบระบายน้ำที่เกิดจากพายุ หรือการกำจัดน้ำเสีย

(๓) กำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตเกี่ยวกับการจัดการ การควบคุมคุณภาพ และมาตรฐาน การกำหนดราคาและค่าบริการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ น้ำเสีย และน้ำที่เกิดจากพายุ

(๔) กำหนดให้ Sydney Water Corporation ต้องจัดทำเป้าหมายเพื่อที่จะลดปริมาณมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องประกาศเป้าหมายดังกล่าวให้สาธารณชนรับรู้ทั่วกันในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป้าหมายที่ Sydney Water Corporation กำหนดไว้นั้นต้องได้รับความเห็นชอบจาก Environment Protection Authority

(๕) Sydney Water Corporation ต้องจัดทำประเมินความเสี่ยงต่อระบบนิเวศ (ecological risk assessments) โดยประเมินจากสารพิษที่ถูกปล่อยลงสู่น้ำหรือประเมินจากสารพิษที่ใช้ในพืชต่าง ๆ ซึ่งหลักเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจาก Environment Protection Authority เช่นกัน

#### **๔. Water Management Act 2000**

##### วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐแบบบูรณาการและยั่งยืน (sustainable and integrated management of the water sources of the State) เพื่อประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต เช่น

(๑) เพื่อคุ้มครอง ยกระดับ และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำให้สามารถอยู่ร่วมกับระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างสมดุล

(๒) เพื่อผลักดันให้เกิดประโยชน์ในทางสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

(๓) เพื่อสร้างบทบาทของภาคชุมชนในการร่วมมือกับภาครัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

(๔) เพื่อบูรณาการการจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกับการจัดการที่ดิน พื้นดิน รวมทั้งการอนุรักษ์สัตว์พื้นเมืองของออสเตรเลีย

(๕) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแบ่งปันความรับผิดชอบสำหรับการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนระหว่างรัฐบาลและผู้ใช้ทั่วๆไป

(๖) เพื่อกระตุ้นให้เกิดหลักการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการจัดการและการใช้น้ำ

### สาระสำคัญและกลไกของกฎหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำเสีย Water Management Act 2000 ได้กำหนด สาระสำคัญและกลไกไว้ ดังนี้

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินและน้ำ (Minister for Lands and Water) อาจมี คำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรสั่งให้การนำน้ำออกจากแหล่งน้ำที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะเป็นการกระทำ ที่ต้องห้าม ทั้งนี้ เพื่อที่จะรักษาหรือคุ้มครองระดับน้ำและคุณภาพน้ำในชั้นหินอุ้มน้ำ ป้องกันการหลุดตัว ของผิวดินหรือการอัดตัวของดินในชั้นหินอุ้มน้ำ รวมทั้งคุ้มครองระบบนิเวศในชั้นใต้ดิน เป็นต้น

(๒) ในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินและน้ำต้องจัดให้มีสำเนาคำสั่งดังกล่าว เพื่อพิมพ์เผยแพร่ลงในราชกิจจานุเบกษาและเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์

(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินและน้ำอาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ถือครองที่ดิน ดำเนินการใด ๆ ที่สงวนไว้สำหรับเจ้าของหรือผู้ถือครองที่ดินโดยเฉพาะ มาตราการเช่นว่านี้ ได้แก่ มาตราการที่ให้สิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ถือครองที่ดินมีสิทธิที่จะนำน้ำออกจากแม่น้ำ ปากแม่น้ำ หรือทะเลสาบ ซึ่งติดกับที่ดินของเจ้าของหรือผู้ถือครองที่ดินคนดังกล่าวเพื่อการบริโภคภายใน คริวเรือนหรือการกักเก็บน้ำโดยมิต้องขอรับใบอนุญาต สิทธินี้เรียกว่า “domestic and stock right” อย่างไรก็ตาม เจ้าของหรือผู้ถือครองที่ดินจะต้องใช้น้ำที่นำมาออกมาเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์และเหมาะสม ที่สุด

(๔) คณะกรรมการชลประทานภาคเอกชน (Private Irrigation Board) โดยความเห็นชอบ ของผู้ว่าการรัฐ ไม่สามารถออกกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งกับ Water Management Act 2000 หรือกฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำเสียได้ และกฎหมายที่คณะกรรมการชุดนี้ตราขึ้น ก็สามารถกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนได้เช่นกัน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การจัดการน้ำเสียในออสเตรเลียเป็นประเด็นหลักทางสิ่งแวดล้อม ที่รัฐบาลออสเตรเลียทั้งในระดับเครือรัฐและระดับรัฐได้กำหนดกฎหมายและกลไกในการจัดการน้ำเสีย เพื่อให้สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ใหม่อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่ามากที่สุด รัฐบาล ออสเตรเลียได้บริหารจัดการน้ำเสียโดยกำหนดกลไกหรือมาตรการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับ วัฏจักรของน้ำเสียซึ่งมีหลายขั้นตอน ประกอบด้วย การผลิตน้ำเสีย การเก็บรวบรวมน้ำเสีย การบำบัด น้ำเสีย และการระบายน้ำเสีย/การนำน้ำเสียกลับมาใช้ใหม่ นอกจากนี้ ออสเตรเลียได้มีกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการจัดการน้ำเสียที่สำคัญหลายฉบับ กฎหมาย ที่สำคัญในระดับเครือรัฐ เช่น Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 (ระดับเครือรัฐ) และ National Environment Protection Council Act 1994 ส่วนกฎหมายระดับ รัฐนิวเซาท์เวลส์ เช่น Local Government Act 1993 Protection of the Environment Operations Act 1997 Sydney Water Act 1994 และ Water Management Act 2000 กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ กำหนดเป้าหมาย มาตรการทางกฎหมาย บทบังคับและบทลงโทษทางกฎหมาย รวมทั้งหน่วยงาน ผู้รับผิดชอบ ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประโยชน์อย่างสูงสุด

### ๓. การจัดการสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน ของประเทศไทย

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการผังเมืองและการพัฒนาเมืองในประเทศไทยมีจำนวน ๖ ฉบับ ซึ่งมีกลไกในลักษณะที่เกื้อกูลและส่งเสริมกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (Town Planning Act, B.E. 2518 (1975)) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (Building Control Act, B.E. 2522 (1979)) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ Immoveable Property Expropriation Act, B.E. 2530 (1987)) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ (Land Excavation and Land Filling Act, B.E. 2543 (2000)) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ (Land Allocation Act, B.E. 2543 (2000)) และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ (Land Readjustment Act, B.E. 2547 (2004))

ในกฎหมายจำนวน ๖ ฉบับดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดทิศทางของการจัดการผังเมืองและการพัฒนาเมืองในประเทศไทย เพราะเป็นกฎหมายว่าด้วยการวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง เพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับ ความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน

ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่า ในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ มีกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งหากการวางและจัดทำผังเมืองเป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและมีการบังคับการ ให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างเคร่งครัดแล้ว เมืองจะได้รับการพัฒนาไปในทิศทางที่เหมาะสม ส่วนกฎหมายฉบับอื่นจะเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการก่อสร้างให้สอดคล้องกับผังเมืองที่ได้จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยกฎหมายอีก ๕ ฉบับ นั้นจะเกี่ยวพันกับการพัฒนาเมืองในแต่ละด้าน ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ เพื่อให้อาคารมีความมั่นคงแข็งแรง ปลอดภัย ป้องกันอัคคีภัย มีระบบการสาธารณสุขและการจราจรที่เหมาะสมและสอดคล้องกับผังเมือง เช่น มาตรฐานทางวิศวกรรม หรือสถาปัตยกรรม ความสูงของอาคาร ระยะถอยร่นของอาคาร อัตราส่วนพื้นที่เปิดโล่ง อัตราส่วน พื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน

๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นกฎหมาย ที่ให้อำนาจแก่รัฐที่จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อทำกิจการใด ๆ อันจำเป็นเกี่ยวกับการ สาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การพัฒนา การเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

๓) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง เนื่องจากในการพัฒนาเมืองนั้นอาจต้องมีการปรับปรุงภูมิทัศน์ให้เหมาะสม และอาจต้องมีการขุดหรือถมดินเพื่อประโยชน์ในการดังกล่าว ซึ่งการขุดดินโดยมีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตร หรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร หรือมีความลึกหรือพื้นที่ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ส่วนการถมดินโดยมีความสูงของเนินดินเกินกว่าระดับที่ดินต่างเจ้าของที่อยู่ข้างเคียง และมีพื้นที่ของเนินดินไม่เกินสองพันตารางเมตรหรือมีพื้นที่ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด ก็ต้องจัดให้มีการระบายน้ำเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงหรือบุคคลอื่นด้วย

๔) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีความเกี่ยวพันกับการพัฒนาเมือง เนื่องจากการจัดสรรที่ดินเป็นการพัฒนาเมืองภายใต้กรอบผังเมืองที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน หรือผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ โดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดมาตรการควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยกำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การคมนาคม การจราจร ความปลอดภัย การสาธารณสุข และการผังเมือง โดยผู้จัดสรรที่ดินต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน และต้องดำเนินการจัดสรรที่ดินตามที่ได้รับอนุญาต ซึ่งจะมีการกำหนดรายละเอียดในเรื่องการจัดให้มีระบบสาธารณสุขที่ได้ตามมาตรฐาน เช่น ขนาดถนน ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบระบายน้ำ ระบบไฟฟ้าส่องสว่าง ขนาดพื้นที่ ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง และบริการสาธารณะต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การอยู่อาศัยของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนที่สร้างขึ้นใหม่มีคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมที่ดีและได้มาตรฐาน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาเมืองตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นการพัฒนาเมืองรูปแบบหนึ่งโดยภาคเอกชนโดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐแต่อย่างใด และเป็นการพัฒนาเมืองที่รัฐมีบทบาทเป็นเพียงผู้ควบคุมดูแลก่อสร้างหลักเกณฑ์ที่เอื้อให้เกิดการพัฒนาเมืองไปตามแนวทางที่รัฐได้วางไว้

๕) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปแปลงที่ดินหลาย ๆ แปลงให้มีความเหมาะสมตามข้อกำหนดของผังเมืองและภายใต้ความยินยอมของเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ โดยการทำให้ที่ดินที่จัดใหม่แต่ละแปลงสามารถใช้ประโยชน์จากระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานได้เท่าเทียมกันอันเป็นการเพิ่มมูลค่าของที่ดินทุกแปลง โดยเจ้าของที่ดินแต่ละแปลงต้องยินยอมสละที่ดินบางส่วนเพื่อใช้ในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นด้วย สำหรับผู้ริเริ่มโครงการจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗

ผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกลไกหลักในการจัดการผังเมืองและการพัฒนาเมืองในประเทศไทย แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ๑. ผังเมืองรวม (แผนผังนโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป) และ ๒. ผังเมืองเฉพาะ (แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง) โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

๑. ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มี ๑๘ ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

๑. สำรวจ กำหนดเขตผัง

๒. วิเคราะห์ วางผังร่าง ปรีกษาส่วนผังเมืองและส่วนวิเคราะห์
  ๓. ประชุมพิจารณาผังร่าง
    - ๓.๑ ประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมือง
    - ๓.๒ ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาประสานงานวางและจัดทำผังเมืองรวม
  ๔. ประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
    - ๔.๑ ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม
    - ๔.๒ ประชุมประชาชน
  ๕. ประชุมคณะกรรมการผังเมือง (พิจารณาร่างผังเมืองรวม)
    - ๕.๑ ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณางานวางและจัดทำผังเมืองรวม
    - ๕.๒ ประชุมคณะกรรมการผังเมือง
  ๖. ปิดประกาศพร้อมกำหนด ๙๐ วัน
  ๗. รวบรวม ตรวจสอบ พิจารณาคำร้อง และแจ้งผลการพิจารณาคำร้องต่อผู้ร้อง
    - ๗.๑ ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม
    - ๗.๒ ประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมือง
    - ๗.๓ ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมือง
    - ๗.๔ ประชุมคณะกรรมการผังเมือง
    - ๗.๕ แจ้งผลการพิจารณาคำร้องต่อผู้ร้อง
  ๘. จัดทำเอกสารเสนอกระทรวงมหาดไทย
  ๙. เสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย
    - ๙.๑ ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย
    - ๙.๒ ประชุมกระทรวงมหาดไทย
  ๑๐. เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการ
  ๑๑. คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
  ๑๒. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา
  ๑๓. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
  ๑๔. กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำร่างกฎกระทรวงที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว
    ๑๕. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งให้กระทรวงมหาดไทย
    ๑๖. เสนอกระทรวงมหาดไทยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนาม
    ๑๗. กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดพิมพ์แผนที่และแผนผัง
    ๑๘. ส่งกฎกระทรวงไปประกาศราชกิจจานุเบกษา
- ๒. ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan) ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มี ๒๔ ขั้นตอน ดังต่อไปนี้**
๑. ศึกษาวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ที่ดิน และข้อกำหนดผังเมืองรวม
  ๒. ศึกษาพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และประชุมเจ้าหน้าที่สาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานและจัดทำผังเมืองเฉพาะ



๓. รวบรวมข้อมูลเบื้องต้นบริเวณที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ  
 ๔. ศึกษาสภาพของพื้นที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ  
 ๕. กำหนดเขตสำรวจเพื่อจัดทำแผนที่  
 ๖. ศึกษาสภาพปัจจุบัน และจัดหาข้อมูลที่สมบูรณ์ที่จะวางผัง  
 ๗. กำหนดเขตวางผัง และเสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เพื่อขออนุมัติ  
 คณะกรรมการผังเมือง

๘ ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำ  
 ผังเมืองเฉพาะ

๙. จัดทำแผนที่การใช้อาคาร มาตรฐาน ๑:๑,๐๐๐ หรือมาตรฐานที่ต้องการ  
 ๑๐. จัดทำผังร่าง และเขียนหลักเกณฑ์ผังเมืองเฉพาะ  
 ๑๑. ปิดประกาศเขตที่ประกาศว่าจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ  
 ๑๒. การแสดงข้อคิดเห็นของประชาชน  
 ๑๓. ผู้ที่มีสิทธิก่อสร้างอาคารประสงค์จะจัดสรรที่ดินหรือก่อสร้างอาคาร เพื่อประโยชน์  
 แก่การศึกษา การสาธารณสุข หรือสาธารณูปการ มีหนังสือแสดงความประสงค์พร้อมกับส่งโครงการ  
 ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในเวลาอันสมควร

๑๔. เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาโครงการภายในกำหนด ๓๐ วัน นับจากได้รับ  
 หนังสือ

๑๕. โฆษณาโดยทางหนังสือพิมพ์ภาษาไทยรายวัน ซึ่งจำหน่ายในท้องถิ่นนั้น  
 เป็นติดต่อกัน ๗ วัน และโฆษณาโดยทางวิทยุกระจายเสียง จึงสามารถรับฟังได้ในท้องที่ที่จะวาง  
 และจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๗ วัน

๑๖. จัดให้มีการปิดประกาศเป็นเวลาอย่างน้อย ๑๕ วัน  
 ๑๗. จัดให้มีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นประชาชน ครั้งที่ ๑ ภายในเวลาไม่น้อยกว่า  
 ๓๐ วัน แต่ไม่เกิน ๔๕ วัน นับแต่วันปิดประกาศ

๑๘. วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ  
 ๑๙. จัดให้มีการปิดประกาศเป็นเวลาอย่างน้อย ๑๕ วัน  
 ๒๐. ให้เวลาประชาชนตรวจสอบก่อนวันประชุมเป็นเวลาอย่างน้อย ๑๕ วัน  
 ก่อนการประชุม

๒๑. จัดให้มีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นประชาชน ครั้งที่ ๒ ภายในเวลาอันสมควร  
 ๒๒. ส่งผังเมืองเฉพาะให้สำนักผังเมืองพิจารณา หากไม่เห็นพ้องกัน สำนักผังเมือง  
 ให้คณะกรรมการผังเมืองชี้ขาด

๒๓. เสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ  
 ๒๔. เมื่อคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบแล้ว ให้สำนักผังเมืองเสนอผังเมืองเฉพาะ  
 ต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต่อไป

**๓. ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการผังเมือง  
 และการพัฒนาเมือง**

เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้จะพบว่าการกำหนดให้ประชาชน  
 มีส่วนร่วมในหลายขั้นตอนโดยมีการจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีการเปิดโอกาส

ให้ประชาชนยื่นคำร้องคัดค้านร่างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ปิดประกาศได้ อย่างไรก็ดี ในความรับรู้ของสังคมยังพบปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองอยู่ในปัจจุบันซึ่งอาจมีสาเหตุ ดังต่อไปนี้

๔.๑ ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจหรือสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งอาจเป็นเพราะการไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการผังเมือง การขาดความรู้ความเข้าใจในด้านผังเมืองเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเป็นกฎหมายซึ่งมีรายละเอียดค่อนข้างมาก และยากต่อการทำความเข้าใจในระยะเวลาอันสั้น หรืออาจมีแนวความคิดว่าการวางและจัดทำผังเมืองเป็นการลิดรอนสิทธิของเจ้าของที่ดินจึงไม่สนใจที่จะเข้าร่วมในกระบวนการต่าง ๆ

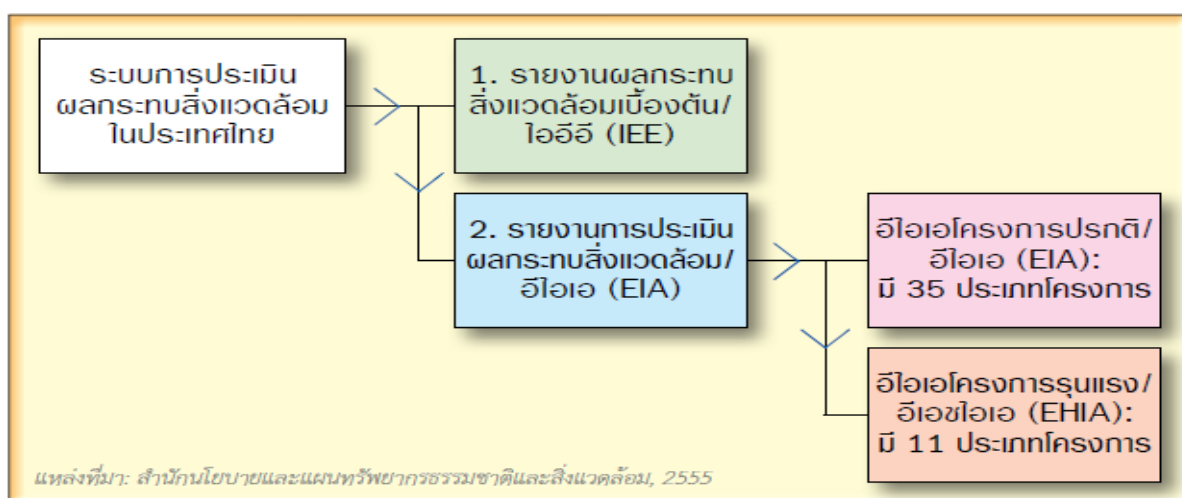
๔.๒ การปิดประกาศแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินกฎหมายกำหนดให้มีการปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานครหรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสุขสถานภายในเขตของผังเมืองรวมเท่านั้น ซึ่งในชีวิตประจำวันตามปกติของประชาชนจะไม่ได้เข้าไปใช้บริการสถานที่เหล่านี้ ประชาชนจึงอาจไม่ทราบว่ามีกำลังมีการวางและจัดทำผังเมืองในพื้นที่ซึ่งตนมีส่วนได้เสีย จึงมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเหล่านี้

๔.๓ ในการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะพบว่าเป็นการจัดเพื่อให้ครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ประชาชนที่เข้ามาในห้องประชุมมีบทบาทน้อยมากในการแสดงข้อคิดเห็น โดยประชาชนส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมประชุมจะมีบทบาทเป็นเพียงผู้รับฟังสิ่งที่เจ้าหน้าที่สื่อสารออกไปเท่านั้น

ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดทำผังเมืองก็มักจะสื่อสารออกไปแต่ในสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่มารับฟังโดยพยายามหลีกเลี่ยงการพูดถึงข้อจำกัดของเจ้าของที่ดินบริเวณต่าง ๆ เพื่อลดการคัดค้านหรือต่อต้านจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

### กฎหมายและกลไกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

กฎหมายหลักเกี่ยวกับสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ (The Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992)) โดยในปัจจุบันการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย มีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก โดยได้จัดประเภทของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ดังรูป



ไออีอี (IEE, Initial Environmental Examination) หมายถึง รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น เป็นการตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการที่เสนอ มักใช้ข้อมูลเบื้องต้นที่มีอยู่หรือข้อมูลที่สามารถหาได้ทันที ไออีอีเป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบว่าต้องทำไอเอ (EIA) ต่อหรือไม่

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ ไออีเอ (EIA, Environmental Impact Assessment) หมายถึง การใช้หลักวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นทั้งทางบวกและทางลบจากการดำเนินโครงการที่จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมในทุกด้าน ทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สุขภาพ วิถีชีวิต เพื่อหาทางป้องกันผลกระทบในทางลบ หรือที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดขึ้นให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด หรือป้องกันไม่ให้เกิดหรือหาแนวทางลดผลกระทบเหล่านั้นโดยมีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งมีจำนวน ๓๕ ประเภทโครงการที่ต้องจัดทำรายงานไออีเอ (EIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ๑) การทำเหมืองแร่ ๒) การพัฒนาปิโตรเลียม ๓) ระบบขนส่งปิโตรเลียมฯ ๔) นิคมอุตสาหกรรม ๕) อุตสาหกรรมปิโตรเลียมฯ ๖) อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม ๗) อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติ ๘) อุตสาหกรรมคลอ-แอลคาไลน์ ๙) อุตสาหกรรมผลิตปูนซีเมนต์ ๑๐) อุตสาหกรรมผลิตเยื่อกระดาษ ๑๑) อุตสาหกรรมผลิตสารกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์ ๑๒) อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยเคมี ๑๓) อุตสาหกรรมน้ำตาล ๑๔) อุตสาหกรรมเหล็ก ๑๕) อุตสาหกรรมถลุง/แต่งแร่ หรือหลอมโลหะ ๑๖) อุตสาหกรรมผลิตสุรา แอลกอฮอล์ เบียร์และไวน์ ๑๗) โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสีย ๑๘) โรงไฟฟ้าพลังความร้อน ๑๙) ระบบทางพิเศษ ๒๐) ทางหลวงหรือถนน ๒๑) ระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง ๒๒) ท่าเทียบเรือ ๒๓) ท่าเทียบเรือสำราญกีฬา ๒๔) การถมที่ดินในทะเล ๒๕) การก่อสร้าง/ขยายสิ่งก่อสร้างในทะเล ๒๖) ระบบขนส่งทางอากาศ ๒๗) อาคาร ๒๘) การจัดสรรที่ดิน ๒๙) โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล ๓๐) โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ ๓๑) อาคารอยู่อาศัยรวม ๓๒) การชลประทาน ๓๓) โครงการที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ ๓๔) การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ๓๕) ประตุน้ำในแม่น้ำสายหลัก ทั้งนี้ ตามขนาดที่ประกาศกำหนด

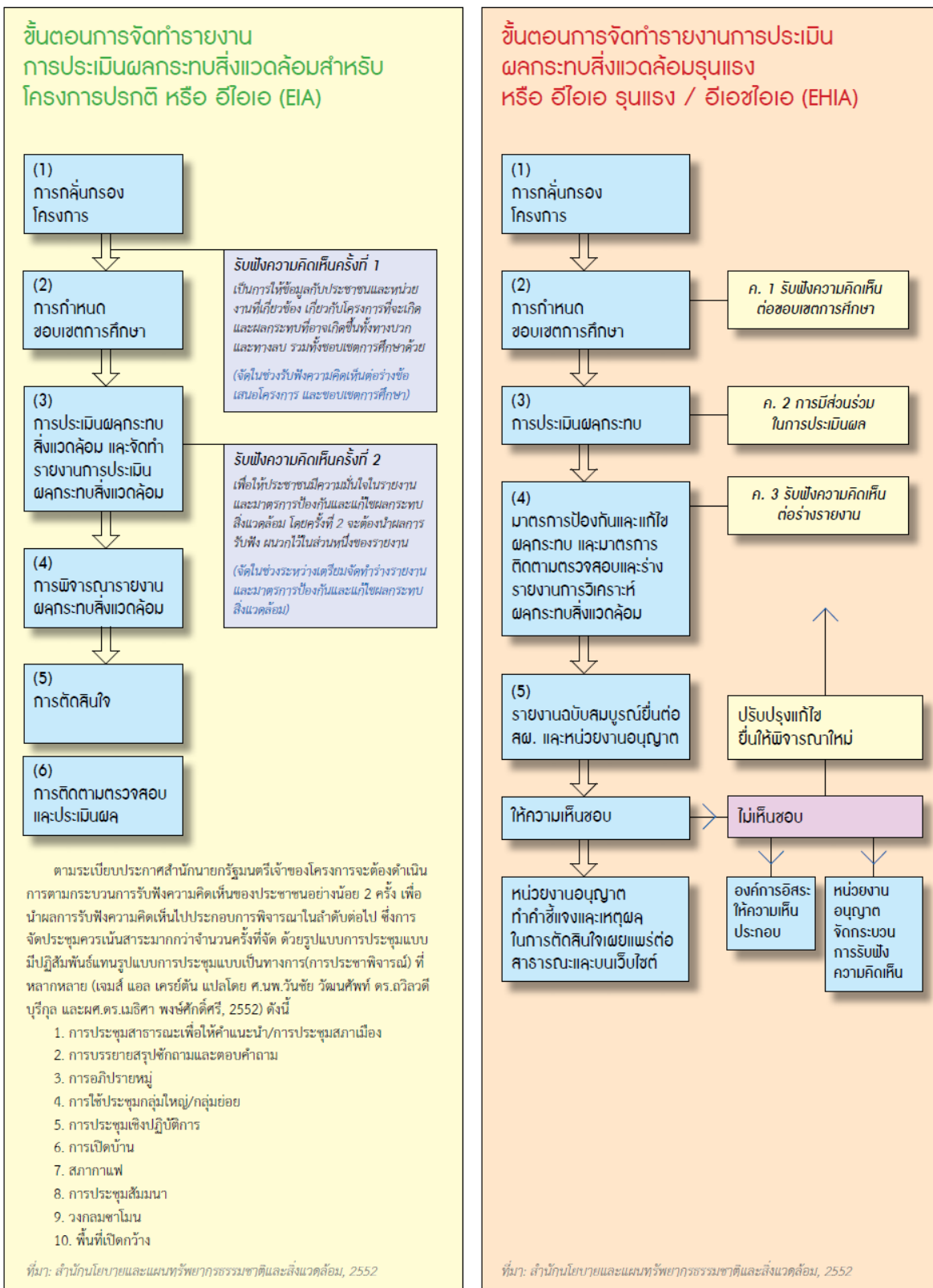
การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ หรืออีเอชไอเอ (EHIA, Environmental Health Impact Assessment) หมายถึง กระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ โดยรายงานอีเอชไอเอ (EHIA) นี้ได้ขยายมิติทางสุขภาพออกไปให้กว้างขึ้น และสร้างความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยกำหนดสุขภาพกับปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม ระบบบริการสุขภาพและพฤติกรรมสุขภาพ และเป็นกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมและรับฟังข้อกังวลต่าง ๆ จากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียไว้อย่างชัดเจน และใช้ศึกษาข้อมูลเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของนักบริหารพัฒนาโครงการซึ่งประกอบด้วย ๑๑ ประเภทโครงการ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้แก่ ๑) การถมทะเลหรือทะเลสาบ ๒) เหมืองแร่ ๓) นิคมอุตสาหกรรม ๔) อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ๕) อุตสาหกรรมถลุงแร่/หลอมโลหะ ๖) การผลิตกำจัด ปรับแต่งสารกัมมันตรังสี ๗) โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม ๘) โครงการระบบขนส่งทางอากาศ

๙) ท่าเทียบเรือ ๑๐) เขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ ๑๑) โรงไฟฟ้าพลังความร้อน ทั้งนี้ ตามขนาดที่ประกาศกำหนด

๑. ขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

<b>ผู้รับผิดชอบและมีส่วนเกี่ยวข้องกับ กระบวนการอีไอเอ ประกฏ (EIA) และ กระบวนการอีไอเอ รุนแรง/อีเอชไอเอ (EHIA)</b>	
<b>กระบวนการอีไอเอ ปรกติ</b>	<b>กระบวนการอีไอเอ รุนแรง</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เจ้าของโครงการ</li> <li>2. นิติบุคคลผู้มีสิทธิทำ รายงานฯ หรือที่ ปรึกษาจัดทำรายงาน</li> <li>3. สำนักงานนโยบายและ แผนทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่ง- แวดล้อม (สผ.)</li> <li>4. คณะกรรมการผู้ ชำนาญการพิจารณา รายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.)</li> <li>5. คณะกรรมการสิ่ง- แวดล้อมแห่งชาติ (กก.วล.)</li> <li>6. ประชาชน/หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง</li> <li>7. องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น</li> <li>8. หน่วยงานอนุญาต</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เจ้าของโครงการ</li> <li>2. นิติบุคคลผู้มีสิทธิทำ รายงานฯ หรือที่ ปรึกษาจัดทำรายงาน</li> <li>3. สำนักงานนโยบายและ แผนทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่ง- แวดล้อม (สผ.)</li> <li>4. คณะกรรมการผู้ ชำนาญการพิจารณา รายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.)</li> <li>5. คณะกรรมการสิ่ง- แวดล้อมแห่งชาติ (กก.วล.)</li> <li>6. ประชาชน/หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง</li> <li>7. องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น</li> <li>8. หน่วยงานอนุญาต</li> <li>9. องค์กรอิสระด้าน สิ่งแวดล้อมและ สุขภาพ (กอสส.)</li> </ol>

## ๒. ขั้นตอนการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA และ EHIA)



### ๓. ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดขั้นตอนเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในหลายขั้นตอนแล้วซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเพียงพอแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์กรเอกชนไม่แสวงหากำไร (NGO) และนักวิชาการอิสระยังคงโต้แย้งถึงความไม่ถูกต้องชอบธรรมของกระบวนการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในหลายขั้นตอนดังนี้

๓.๑ รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จัดทำขึ้นมีความบกพร่องหรือไม่ครบถ้วน และจัดทำขึ้นโดยมุ่งหวังให้โครงการผ่านการอนุมัติเท่านั้น มิได้สนใจถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนหรือชุมชนอย่างแท้จริง เช่น การละเลยการประเมินถึงผลกระทบสะสมในระยะยาว

๓.๒ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือตัวแทนชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการไม่สามารถขอดูรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้โดยสะดวก

๓.๓ เมื่อมีการแก้ไขรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่มีการเผยแพร่ความก้าวหน้าของรายงานมายังชุมชนผู้ได้รับผลกระทบทราบดี ซึ่งสร้างความไม่ไว้วางใจแก่ประชาชนหรือชุมชนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

๓.๔ การประเมินผลกระทบสุขภาพระดับชุมชน (CHIA, Community Health Impact Assessment) ซึ่งจัดทำโดยชุมชนร่วมกับนักวิชาการอิสระ ไม่ได้รับการพิจารณาจากหน่วยงานผู้มีความชำนาญ แม้ว่าจะมีข้อเท็จจริงที่ขัดแย้งกับรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จัดทำโดยนิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

๓.๕ ประชาชนหรือชุมชนซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียต้องการการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอนุมัติหรือไม่อนุมัติโครงการด้วยซึ่งในกฎหมายปัจจุบันยังมิได้กำหนดเช่นนั้น

### ๔. การบริหารจัดการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการจัดการขยะและสารพิษของประเทศไทย

กฎหมายถือเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งที่มีผลให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมประสบผลสำเร็จ เพราะในการบริหารจัดการต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข เพื่อใช้ในการบริหารจัดการ ปัจจุบันมีกฎหมายที่บัญญัติบางมาตราที่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมอยู่หลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่นับว่ามีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมก็คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่จัดการสิ่งแวดล้อมแบบรอบด้านทั้งมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ เสียง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดขั้นตอนวิธีการในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ คนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินแปดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ ซึ่งถือเป็นคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่เหมาะสม<sup>๓๔</sup> เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

<sup>๓๔</sup> มาตรา ๑๓ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๓๒

(๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา ๓๕

(๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตามมาตรา ๓๗

(๕) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร และการส่งเสริมการลงทุนเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี

(๖) เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

(๗) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอตามมาตรา ๕๓ (๑)

(๘) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา ๕๕

(๙) กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

(๑๐) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าจะปรากฏว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(๑๑) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๑๒) กำกับการจัดการและบริหารเงินกองทุน

(๒) กำหนดมาตรการส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ ได้รับชดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ สามารถร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ<sup>๓๕</sup> รวมทั้งกำหนดให้มีกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้เป็นมาตรการส่งเสริมด้านกองทุน เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือและให้กู้ยืมในการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศหรือน้ำเสีย และใช้ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๓) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>๓๖</sup> ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่ มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง รวมทั้งบริเวณพื้นที่

---

(๑๓) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

<sup>๓๕</sup> มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใด ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(๒) การได้รับชดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการ โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(๓) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรชาติ

<sup>๓๖</sup> มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่อไปนี้

(๑) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่

(๒) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ

(๓) มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล

(๔) มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป

(๕) มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป

(๖) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง จะต้องอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน และจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย



ปากแม่น้ำ มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป และมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๔) การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>๓๖๗</sup> เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมอาจจะเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาวได้ตามความเหมาะสม ประกอบด้วยแผนงาน แนวทางการดำเนินงานในเรื่องนั้น ๆ ด้วย และเมื่อได้มีการประกาศแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>๓๖๘</sup> ในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเขตควบคุมมลพิษ มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด<sup>๓๖๙</sup> เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

---

<sup>๓๖๗</sup>มาตรา ๓๕ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา ๑๓ (๑)

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม\*มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น

<sup>๓๖๘</sup>มาตรา ๓๗ เมื่อได้ประกาศใช้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๔ มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด แต่ถ้ามีเหตุอันสมควร คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกตามความเหมาะสม

การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๔ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำขึ้นตามมาตรา ๖๐ มารวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดด้วย

ในกรณีที่จังหวัดใดไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๔ แต่ประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้นอาจจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้

<sup>๓๖๙</sup>แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่จะเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะต้องเป็นแผนปฏิบัติการที่เสนอระบบการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสภาพความรุนแรงของปัญหา และเงื่อนไขต่าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของจังหวัดนั้น และควรจะต้องมีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) แผนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

โดยแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดนั้น จะต้องเป็นแผนปฏิบัติการที่เสนอระบบการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสภาพความรุนแรงของปัญหา และเงื่อนไขต่าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของจังหวัดนั้น ๆ

(๕) กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำ ลำธาร หรือมีระบบนิเวศที่สำคัญ หรือบริเวณที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมซึ่งยังมิได้ถูกประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายอื่น ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ<sup>๔๐</sup> มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองไว้ในกฎกระทรวงด้วย นอกจากนี้ ยังกำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ<sup>๔๑</sup> มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(๒) แผนการจัดหาและให้ได้มาซึ่งที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการก่อสร้าง ติดตั้ง ปรับปรุง ดัดแปลง ซ่อมแซม บำรุงรักษา และดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๓) แผนการจัดเก็บภาษีอากรและค่าบริการเพื่อการดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบการกำจัดของเสียรวมตาม (๒)

(๔) แผนการตรวจสอบ ติดตาม และควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำเสียและของเสียอย่างอื่นจากแหล่งกำเนิดมลพิษ

(๕) แผนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการละเมิด และฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ การอนุรักษ์ธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

<sup>๔๐</sup> มาตรา ๔๓ ในกรณีที่มีปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลาย หรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

<sup>๔๑</sup> มาตรา ๔๖ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกันกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใด หรือที่จะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ใดมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดเดียวกัน หรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการในทำนองเดียวกันได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้ โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

(๖) การควบคุมมลพิษ กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอแผนปฏิบัติการ เพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ<sup>๕๖</sup> มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใด จากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม

(๗) เขตควบคุมมลพิษ กรณีพื้นที่ใดมีปัญหามลพิษที่มีแนวโน้มที่จะร้ายแรง ถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ก็กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษ ทั้งนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น<sup>๕๗</sup> ในท้องที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และให้รวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

(๘) การตรวจสอบและการควบคุมมลพิษ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย หรือมลพิษอื่น ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย มีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละวัน และจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น และจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมรายงาน

<sup>๕๖</sup>มาตรา ๕๕ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใด จากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

<sup>๕๗</sup>มาตรา ๖๐ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา ๓๗ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ทำการสำรวจ และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ในเขตควบคุมมลพิษนั้น

(๒) จัดทำบัญชีรายละเอียดแสดงจำนวน ประเภท และขนาดของแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่ได้ทำการสำรวจและเก็บข้อมูลตาม (๑)

(๓) ทำการศึกษา วิเคราะห์ และประเมินสถานภาพมลพิษ รวมทั้งขอบเขตความรุนแรงของสภาพปัญหา และผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นสำหรับการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแนะนำและช่วยเหลือตามความจำเป็น

ส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องถิ่นนั้นเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง และเพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจ<sup>๔๔</sup> เข้าไปในอาคาร สถานที่ และเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเขตที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียของบุคคลใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ และหากพบมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกำหนด ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย

<sup>๔๔</sup>มาตรา ๘๒ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในอาคาร สถานที่ และเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเขตที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียของบุคคลใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่นรวมทั้งตรวจบันทึกรายละเอียด สถิติ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว หรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้

(๓) ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมิใช่โรงงานอุตสาหกรรมตามมาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ หรือมาตรา ๘๒ ในกรณีแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรมให้มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้ออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมนั้น โดยให้ถือว่าเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการออกคำสั่งปรับภายในระยะเวลาอันสมควร ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งปรับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมนั้นได้

(๔) ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย หยุดหรือปิดการดำเนินกิจการให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียนั้น ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ประกาศ หรือเงื่อนไขที่ออกหรือกำหนดตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมตามมาตรา ๖๘ หรือมาตรา ๗๐ ในกรณีที่ผู้ควบคุมนั้นฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ประกาศ หรือเงื่อนไขที่ออกหรือกำหนดตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

หรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ หรือออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ได้รับใบอนุญาต  
รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียหยุดหรือปิดการดำเนินกิจการ หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

(๙) กำหนดให้มีความรับผิดทางแพ่ง กรณีแหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิด  
หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตราย  
แก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหาย  
ด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม  
ทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิด  
จากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่  
ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม การกระทำ  
ตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตราย  
หรือความเสียหายเอง หรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหล  
หรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครอง  
แหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการ  
ต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ใดกระทำ หรือละเว้น  
การกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหาย  
แก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้  
ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น  
รวมทั้งกำหนดให้มีบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทั้งในรูปของการปรับและการระวาง  
โทษจำคุก

### หน่วยงานเพื่อการบริหารงานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

บทบาทของภาครัฐในการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
ทางภาครัฐได้ดำเนินการโดยให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ป้องกันและจัดการ  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น โดยแต่ละ  
หน่วยงานทุกระดับการปกครองต้องเตรียมโครงการในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
พร้อมจัดของงบประมาณในการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ  
ซึ่งหน่วยงานจากส่วนกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อม<sup>๔๔</sup> ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุม  
มลพิษ หรือกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
เป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมการในการจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
แห่งชาติ ให้สอดคล้องกับนโยบายด้านต่าง ๆ ของประเทศ เตรียมการจัดทำแผนการจัดการคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อม และประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด การประสาน

<sup>๔๔</sup> มาตรา ๒๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ  
อาจมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ  
หรือกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียม  
ข้อเสนอมายังคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและการจัดทำรายงานสถานการณ์ คุณภาพสิ่งแวดล้อม การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมหรือโครงการของภาครัฐหรือเอกชน การประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมในส่วนภูมิภาคในการบริหารจัดการเสนอมายังคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการ ส่วนหน่วยงานระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการตามที่กำหนดในแผนต่าง ๆ

### ปัญหาและอุปสรรคที่มีในปัจจุบัน

ตัวอย่างสถานการณ์สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย<sup>๔๖</sup> ได้แก่ คุณภาพอากาศในบรรยากาศ ระดับเสียง คุณภาพน้ำผิวดิน คุณภาพน้ำทะเล คุณภาพน้ำใต้ดิน สถานการณ์ของเสียและสารอันตราย ได้แก่ มูลฝอยชุมชน ของเสียอันตราย มูลฝอยติดเชื้อ และสารอันตราย ในปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ สถานการณ์สิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศไทยมีคุณภาพเสื่อมโทรมลง แต่อย่างไรก็ตาม พบว่าแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านป่าชุมชน ป่าชายเลน และการใช้พลังงานหมุนเวียนไปในทิศทางที่ดีขึ้น ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้พบว่าการเปลี่ยนแปลงด้านการใช้ที่ดินอย่างชัดเจนโดยเฉพาะพื้นที่เกษตรและพื้นที่ชุมชน ส่วนใหญ่เป็นการใช้ประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของที่ดิน รวมทั้งยังมีปัญหาดินเค็ม ดินเปรี้ยว ดินทรายจัด และดินตื้น ซึ่งมีคุณภาพไม่เหมาะสมต่อการเกษตร สำหรับพื้นที่ป่าไม้จากการสำรวจพบว่า มีพื้นที่ป่าไม้ประมาณ ๑๐๒.๑๒ ล้านไร่หรือร้อยละ ๓๑.๕๗ แต่ทั้งนี้ยังพบการลักลอบค้าพืชป่าและสัตว์ป่าอย่างผิดกฎหมาย จึงมีความพยายามคุ้มครองด้วยกลไกต่าง ๆ ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับบัญชีหมายเลข ๒ ของอนุสัญญาไซเตสได้สำเร็จ ในขณะที่พื้นที่ป่าชุมชนเพิ่มขึ้น ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจากการสำรวจพบว่าปะการังส่วนใหญ่อยู่ในสภาพเสียหายจนถึงเสียหายมาก ทั้งในฝั่งทะเลอันดามัน และฝั่งทะเลอ่าวไทย คิดเป็นร้อยละ ๘๗.๔ และร้อยละ ๗๘.๒ ตามลำดับ อันเนื่องมาจากตะกอนและน้ำเสียจากบนฝั่ง กิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเล และการลักลอบขุดปะการัง ส่วนแนวหญ้าทะเลโดยรวมมีสภาพคงที่สมบูรณ์ปานกลางถึงดี ยกเว้นบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง ซึ่งมีสภาพเสื่อมโทรม นอกจากนี้ ยังพบว่ามี การบาดเจ็บและตายของสัตว์ทะเลหายาก ได้แก่ เต่าทะเล พะยูน โลมา วาฬ จากหลายสาเหตุที่แตกต่างกัน สำหรับโลมาอิรวดีพบการกระจายตัวในบริเวณอ่าวไทยตอนบนและในทะเลสาบสงขลาซึ่งยังพบว่ามี การตายทุกปี สำหรับปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งที่เกิดขึ้นตลอดแนวชายฝั่งทะเลโดยเฉพาะบริเวณอ่าวไทยตอนบนมีการกัดเซาะชายฝั่งรุนแรงมาก ส่วนแนวชายฝั่งทะเลอันดามันโดยทั่วไปเกิดในพื้นที่หาดทราย ในส่วนของพื้นที่ป่าชายเลนพบว่า มีพื้นที่เพิ่มขึ้น จาก ๑.๕๒๕ ล้านไร่ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็น ๑.๕๖๘ ล้านไร่ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖

### สถานการณ์มลพิษของประเทศไทย<sup>๔๗</sup>

สถานการณ์ขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย เมื่อปี ๒๕๕๖ กรมควบคุมมลพิษได้หยิบยกเรื่อง ขยะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่น่าห่วงใย จากภาพของขยะที่กองทิ้งเป็นภูเขาอยู่ในสถานที่

<sup>๔๖</sup> รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมในช่วงปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๓ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๔๗</sup> ข่าวสารสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๑/๒๕๕๘ วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๘

กำจัด ขยะถูกนำไปกองทิ้ง (open dump) ในพื้นที่ต่าง ๆ ไฟไหม้บ่อขยะที่เกิดขึ้นเป็นประจำ การลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรม และจากเหตุการณ์ไฟไหม้บ่อขยะที่แพรक्षा จังหวัดสมุทรปราการ ได้ทำให้คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ประกาศให้ ขยะเป็นวาระแห่งชาติ สั่งการให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษจัดทำแผนการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย ซึ่ง คสช. เห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ เกิดเป็นแรงขับเคลื่อนให้ทุกภาคส่วน เข้ามาร่วมดำเนินการ สรุปลงเป็นสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ดังนี้

### มูลฝอยชุมชน

ขยะเก่า ผลจากการจัดลำดับจังหวัดวิกฤตปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยที่กรมควบคุมมลพิษ ได้แถลงข่าวเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๗ ซึ่งปี ๒๕๕๖ มีปริมาณขยะมูลฝอยตกค้างสะสมทั่วประเทศ ๒๘ ล้านตัน ประกอบกับการประกาศให้ ขยะเป็นวาระแห่งชาติ และแรงขับเคลื่อนจากนโยบายรัฐบาล ในการมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลการจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัดในภาพรวม ทำให้ทุกจังหวัดมีความตระหนักถึงปัญหาขยะมูลฝอยในพื้นที่ และเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามแผนการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย ส่งผลให้ปริมาณ ขยะมูลฝอยตกค้างสะสมทั่วประเทศ ลดลงเหลือ ๑๔.๘ ล้านตัน โดยในระยะเวลา ๑ ปีที่ผ่านมาขยะที่ตกค้างสะสมได้รับการจัดการ ไปแล้วถึง ๑๓.๒ ล้านตัน จังหวัดที่มีวิกฤตปัญหาขยะมูลฝอยตกค้างสะสม ณ ปี ๒๕๕๗ ใน ๕ อันดับแรก คือ สมุทรปราการ นครศรีธรรมราช กาญจนบุรีพระนครศรีอยุธยา และขอนแก่น หลายจังหวัดมีการเปลี่ยนแปลงลำดับจาก ปี ๒๕๕๖ ตัวอย่างเช่น จังหวัดสงขลา ที่เคยเป็นจังหวัดที่มีวิกฤตปัญหาขยะมูลฝอยตกค้างสูงสุดอันดับ ๑ ปัจจุบันอยู่ในลำดับที่ ๓๐ สำหรับการดำเนินงานในปี ๒๕๕๘ จากการหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศในช่วงวันที่ ๑๙-๒๓ มกราคม ๒๕๕๘ มีการกำหนดเป้าหมายการกำจัดขยะเก่าเหล่านี้ร่วมกัน และทุกจังหวัด ได้ให้ความมั่นใจว่าขยะเก่าทั้งหมดจะถูกกำจัดหมดภายในปี ๒๕๕๙

ขยะใหม่ มีปริมาณขยะมูลฝอยเกิดขึ้นทั่วประเทศจำนวน ๒๖.๒ ล้านตัน ลดลงจากปีที่ผ่านมา ๐.๖ ล้านตันโดยมีอัตราการผลิตขยะต่อคน ๑.๑๑ กิโลกรัม/คน/วัน ลดลงจากปี ๒๕๕๖ ประมาณ ๐.๐๔ กิโลกรัม/คน/วัน ขยะที่เกิดขึ้นถูกนำไปกำจัด ๑๔.๗ ล้านตัน ในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยทั่วประเทศจำนวน ๒,๔๕๐ แห่ง เป็นการกำจัดแบบถูกต้อง ประมาณ ๗.๙ ล้านตัน ขณะนี้ยังมีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยซึ่งได้รับงบประมาณก่อสร้างแต่ไม่สามารถเปิดดำเนินการเนื่องจากประชาชนต่อต้าน หรือมีปัญหาการเมืองท้องถิ่นมากถึง ๑๘ แห่ง อาทิ เชียงใหม่ กาญจนบุรี อุบลราชธานี ภูเก็ต จ.ปทุมธานี พังงง จ.นครศรีธรรมราช เป็นต้น

ภายใต้แผนการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย ได้กำหนดให้แต่ละจังหวัดจัดทำแผนบริหารจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัด เพื่อเสนอแนวทางในการจัดการกับขยะเก่า ขยะใหม่ การลดปริมาณขยะ ขณะนี้ทั้ง ๗๗ จังหวัด ได้จัดทำแผนฯ และส่งให้กรมควบคุมมลพิษทั้งหมดแล้ว ตั้งแต่เดือนธันวาคม ๒๕๕๗ เพื่อนำมาจัดทำเป็นแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ สรุปลงสาระสำคัญ ดังนี้

ทำการรวมกลุ่มพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดเป็นศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวม (Cluster) แบ่งเป็นขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ (S M L) ตามปริมาณขยะมูลฝอยและรัศมีการเก็บรวบรวมในเบื้องต้นจะมีทั้งหมด ๒๔๖ กลุ่มพื้นที่ (ขนาดใหญ่ ๓๑ แห่ง ขนาดกลาง ๑๔๒ แห่ง

ขนาดเล็ก ๗๓ แห่ง และอีก ๖๐ สถานีขนถ่าย) ซึ่งเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้กรมควบคุมมลพิษจะเป็นผู้ให้คำแนะนำกับจังหวัด

สำหรับศูนย์ขนาดใหญ่จะให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน และส่งเสริมให้ใช้เทคโนโลยีแปรรูปขยะมูลฝอยเป็นพลังงาน ปัจจุบันมีพื้นที่ที่มีศักยภาพในการแปรรูปขยะมูลฝอยเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าจำนวน ๓๒ แห่งเปิดดำเนินงานแล้ว ๒ แห่ง ได้แก่ ภูเก็ต .หาดใหญ่ จ.สงขลา อยู่ระหว่างก่อสร้าง ๓ แห่งคือ ขอนแก่น แม่ขี จ.พัทลุง และกรุงเทพมหานคร

ให้บ้านเรือนต้องคัดแยกของเสียอันตรายออกจากขยะทั่วไปก่อนทิ้ง และให้แต่ละจังหวัดมีศูนย์รวบรวมของเสียอันตรายชุมชน ขณะนี้ มีศูนย์รวบรวมของเสียอันตรายในระดับจังหวัดแล้ว ๘๓ แห่งทั่วประเทศ

ส่งเสริมให้มีการคัดแยกขยะตั้งแต่ที่บ้านเรือน และเก็บขนแบบแยกประเภท เพื่อให้มีการนำขยะมูลฝอยกลับไปใช้ประโยชน์ให้มากขึ้น และลดปริมาณขยะที่จะนำไปกำจัด ในปี ๒๕๕๗ มีการนำขยะมูลฝอยชุมชนกลับมาใช้ประโยชน์ ๔.๘ ล้านตัน ส่วนภาคอุตสาหกรรมมีการนำของเสียที่เป็นวัสดุรีไซเคิลมาใช้ประโยชน์ประมาณ ๕.๒ ล้านตัน

ขณะนี้กระทรวงสาธารณสุขอยู่ระหว่างการออกกฎกระทรวงการคัดแยก เก็บขนแบบแยกประเภท และกำจัดมูลฝอยแบบถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งจะทำการตั้งขยะรีไซเคิลออกจากระบบมากขึ้น เพราะประชาชนต้องคัดแยกขยะตั้งแต่บ้านเรือนและ อปท. ต้องมีระบบการเก็บรวบรวมแบบแยกในปี ๒๕๕๗ สามารถสร้างพื้นที่ต้นแบบการจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสม (คัดแยกขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทางจนถึงกำจัดขั้นสุดท้ายอย่างถูกต้อง) ได้จำนวน ๙๘ แห่ง

ของเสียอันตราย มีของเสียอันตรายเกิดขึ้นทั่วประเทศประมาณ ๒.๖๙ ล้านตัน โดยร้อยละ ๗๗ หรือ ๒.๐๖ ล้านตันเป็นของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมร้อยละ ๒๑ หรือ ๐.๕๘ ล้านตัน เป็นของเสียอันตรายจากชุมชน และร้อยละ ๒ หรือ ๐.๐๕ ล้านตัน เป็นมูลฝอยติดเชื้อเกือบครึ่งหนึ่งอยู่ในภาคตะวันออก ร้อยละ ๔๔ รองลงมาคือ ภาคกลาง ร้อยละ ๔๒ เนื่องจากเป็นแหล่งอุตสาหกรรมของประเทศ

ของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม เกิดขึ้นทั่วประเทศ ๒.๐๖ ล้านตัน ลดลงจากปีที่แล้ว ๐.๖ ล้านตัน เพราะมาตรการส่งเสริมการลดของเสียจากกระบวนการผลิต การเพิ่มขีดความสามารถในการนำกากอุตสาหกรรมไปใช้ประโยชน์รวมทั้งหลายบริษัทมีนโยบายการใช้ประโยชน์ของเสียทั้งหมด (Zero Waste to Landfill) อย่างไรก็ตาม ยังพบการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมในปี ๒๕๕๗ จำนวน ๖ ครั้ง โดยเฉพาะจังหวัดระยองและชลบุรีซึ่งภาคตะวันออกเป็นพื้นที่ที่มีของเสียอันตรายมากที่สุด (แหล่งอุตสาหกรรมโรงงานอุตสาหกรรม และนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จะต้องเข้มงวดกับโรงงานที่ก่อกำเนิดของเสียอันตรายและโรงงานที่รับกำจัดของเสียอันตรายให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และดำเนินการทางกฎหมายกับผู้ลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมอย่างเคร่งครัดตามที่กำหนดไว้ในแผนการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย ขณะนี้กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้รถขนส่งกากของเสียอุตสาหกรรมที่เป็นอันตรายทั่วประเทศติดตั้งระบบการติดตามตำแหน่ง (GPS)

ของเสียอันตรายชุมชน มีของเสียอันตรายชุมชนเกิดขึ้นทั่วประเทศ ประมาณ ๐.๕๘ ล้านตันเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๖ ร้อยละ ๒.๔ โดยส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๖๕) เป็นซากเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์



ประเภทโทรทัศน์เครื่องปรับอากาศ ตู้เย็น เครื่องซักผ้า คอมพิวเตอร์ เครื่องเล่นวีซีดี/ดีวีดี โทรศัพท์ กล้องถ่ายรูป ที่เหลือประมาณร้อยละ ๓๕ เป็นของเสียอันตรายชุมชนประเภทแบตเตอรี่ หลอดไฟ และภาชนะบรรจุสารเคมี ในอนาคตอันใกล้การจัดการกับซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ จะเป็นปัญหาใหญ่ส่วนหนึ่งเพราะเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไป ทำให้คนทิ้งและซื้อของใหม่ และประเทศไทย ยังไม่มีระบบเก็บรวบรวมและเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์ผลิตภัณฑ์ประเภทหนึ่งที่น่ากังวล คือ แท็บเล็ต จากนโยบายรัฐบาลที่ซื้อให้กับเด็กประถม ปัจจุบันน่าจะเสื่อมสภาพแล้วและจากความนิยมในการทำงาน อีกประเภทหนึ่ง คือ จากนโยบายเรื่องพลังงานทดแทนในการส่งเสริมการใช้โซลาร์เซลล์หากเสื่อมสภาพ หรือหมดอายุการใช้งาน จะกลายเป็นของเสียอันตรายที่ยังไม่มีในระบบการกำจัด ในปี ๒๕๕๗ ประเทศไทยมีการนำเข้าโซลาร์เซลล์จำนวน ๓,๒๓๘,๖๒๐ ชิ้น และนำเข้าแท็บเล็ต จำนวน ๑,๔๙๗,๑๔๔ เครื่อง ประเทศไทยจึงต้องตระหนักในการจัดการกับซากผลิตภัณฑ์เหล่านี้

มูลฝอยติดเชื้อ เกิดขึ้นทั่วประเทศ ประมาณ ๕,๒๐๐ ตัน เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๖ ประมาณ ๑,๕๐๐ ตัน หรือร้อยละ ๓ โดยร้อยละ ๕๗ เป็นขยะติดเชื้อในโรงพยาบาลสังกัดกระทรวง สาธารณสุข ที่เหลือร้อยละ ๔๓ เป็นของโรงพยาบาลเอกชนและสถานบริการสาธารณสุขขนาดเล็ก มูลฝอยติดเชื้อที่เกิดขึ้นถูกกำจัดด้วยเตาเผาของโรงพยาบาล อปท. และเอกชน ประมาณ ๓๓,๐๕๕ ตัน ต่อปี หรือร้อยละ ๖๔ ส่วนที่เหลือถูกทิ้งรวมไปกับขยะมูลฝอยชุมชนหรือนำไปกำจัดในสถานที่กำจัด ขยะมูลฝอยชุมชน หรือลักลอบทิ้ง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่กระทรวงสาธารณสุขต้องเข้มงวดในการใช้ ระบบการกำกับการณ์ขนส่งมูลฝอยติดเชื้อ

อย่างไรก็ดี สืบเนื่องจากปัญหาปริมาณขยะล้นเมืองโดยเฉพาะขยะตกค้าง ประกอบกับ มีการเกิดอุบัติเหตุในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ หลายครั้ง เช่น ไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา ไฟไหม้โรงงานปิโตรเคมี และไฟไหม้โกดังสารเคมีไฟไหม้ที่บางปู ในการบริหารจัดการ คสช. และรัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วน ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบรับไม่ดำเนินการและให้ถือเป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้มีการจัดทำโครงการนำร่องการกำจัดขยะมูลฝอยเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมของชุมชน โดยกำหนดให้จังหวัด พระนครศรีอยุธยา เป็นพื้นที่แรกในการนำร่อง

สถานการณ์คุณภาพอากาศ พื้นที่ส่วนใหญ่พบปัญหาฝุ่นละออง ก๊าซโอโซน และสารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) ได้แก่ สารเบนซิน ๑,๓ - บิวทาไดอิน และ ๑,๒ - ไดคลอโรอีเทน สรุปแยกตามพื้นที่ทั่วไปและพื้นที่วิกฤต ดังนี้

#### พื้นที่ทั่วไป

ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน ๑๐ ไมครอน (PM<sub>10</sub>) ค่าเฉลี่ยรายปีมีค่า ๑๕ - ๕๕ มคก./ลบ.ม. (ค่ามาตรฐาน ๕๐ มคก./ลบ.ม.) สูงสุดที่ตำบลหน้าพระลาน อำเภอเฉลิมพระเกียรติจังหวัดสระบุรี ค่าเฉลี่ย ๒๔ ชั่วโมงสูงสุด มีค่า ๔๐ - ๓๑๘ มคก./ลบ.ม. (ค่ามาตรฐาน ๑๒๐ มคก./ลบ.ม.) สูงสุดที่ตำบลจองค์ อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในภาพรวมของประเทศมีปริมาณไม่แตกต่างจากปี ๒๕๕๖ มากนัก ตรวจพบฝุ่นละอองสูงกว่าค่ามาตรฐานใน ๒๓ จังหวัด จากทั้งหมด ๒๙ จังหวัดที่มีการตรวจวัด มาจากสาเหตุแตกต่างกัน เช่น พื้นที่กรุงเทพมหานคร บริเวณชลา เมืองใหญ่ เกิดจากยานพาหนะเป็นหลัก ภาคเหนือเกิดจากการเผาในที่โล่งและไฟป่า จังหวัดสระบุรีเกิดจากกิจกรรม โรงโม่ เหมืองหิน และปูนซีเมนต์

ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน (PM<sub>2.5</sub>) ค่าเฉลี่ยรายปีมีค่า ๑๗ - ๓๙ มคก./ลบ.ม. (ค่ามาตรฐาน ๒๕ มคก./ลบ.ม.) สูงสุดที่ตำบลหน้าพระลาน อำเภอเฉลิมพระเกียรติจังหวัดสระบุรี

ค่าเฉลี่ย ๒๔ ชั่วโมงสูงสุด มีค่า ๔๘ - ๑๘๘ มคก./ลบ.ม. (ค่ามาตรฐาน ๕๐ มคก./ลบ.ม.) สูงสุดที่ตำบลศรีภูมิ อ.เมือง จังหวัดเชียงใหม่ ตรวจพบปริมาณเกินค่ามาตรฐานใน ๗ จังหวัดจากทั้งหมด ๙ จังหวัดที่มีการตรวจวัด

ก๊าซโอโซน ค่าเฉลี่ย ๑ ชั่วโมงสูงสุด ตรวจวัดได้ระหว่าง ๖๘ - ๒๓๓ ส่วนในพันล้านส่วน (ppb) (ค่ามาตรฐาน ๑๐๐ ppb) สูงสุดที่ตำบลบางโปรง อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ค่าเฉลี่ย ๘ ชั่วโมงสูงสุด ตรวจวัดได้ระหว่าง ๔๖ - ๑๓๗ ppb (ค่ามาตรฐาน ๗๐ ppb) สูงสุดที่ตำบลบางโปรง อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการปริมาณก๊าซโอโซนสูงกว่าค่ามาตรฐานใน ๒๕ จังหวัดจากทั้งหมด ๒๖ จังหวัดที่มีการตรวจวัดในภาพรวมของประเทศมีปริมาณไม่แตกต่างจากปี ๒๕๕๖ มากนัก สาเหตุของปัญหาก๊าซโอโซนส่วนใหญ่มาจากแหล่งกำเนิดเดียวกันกับมลพิษฝุ่นละออง ได้แก่ ยานพาหนะ อุตสาหกรรม และการเผาในที่โล่ง จึงมักพบปัญหามลพิษฝุ่นละอองและก๊าซโอโซนพร้อมกัน

สารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จ.ระยอง สารเบนซีน ๑,๓ - บิวทาไดอินและ ๑,๒ - ไดคลอโรอีเทน ยังคงเกินค่ามาตรฐานและมีปริมาณเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าเล็กน้อย ในขณะที่จุดตรวจวัดพื้นที่อื่น เช่น กรุงเทพฯ ปทุมธานี เชียงใหม่ขอนแก่นพบสารเบนซีน เกินค่ามาตรฐาน แต่ส่วนใหญ่มีปริมาณลดลงจากปีที่ผ่านมา ซึ่งได้รับผลดีจากการปรับปรุงมาตรฐานน้ำมันเชื้อเพลิงเมื่อต้นปี ๒๕๕๗

#### พื้นที่วิกฤต

ตำบลหน้าพระลาน จังหวัดสระบุรีพบปัญหาฝุ่นละอองเกินมาตรฐานมาก โดยเฉพาะช่วงเดือนตุลาคม-เมษายน ติดอันดับสูงสุดของประเทศมาโดยตลอด เนื่องจากเป็นพื้นที่ประกอบกิจการโรงโม่ เหมืองหินโรงงานปูนซีเมนต์จำนวนมากแต่ปี ๒๕๕๗ สถานการณ์มีแนวโน้มดีขึ้น คือจำนวนวันที่ฝุ่นละอองสูงเกินมาตรฐานลดลงจากปีที่ผ่านมาจาก ๙๕ วัน เหลือ ๙๒ วัน ค่าเฉลี่ยรายปีลดลง จาก ๙๘ มคก./ลบ.ม. เป็น ๙๕ มคก./ลบ.ม. (มาตรฐาน ๕๐ มคก./ลบ.ม.) เป็นผลมาจากนโยบายการแก้ไขปัญหาอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นทาง โดยควบคุมกระบวนการผลิตให้สะอาด โดยการลดฝุ่นจากถนนและการขนส่ง มีการฉีดล้าง ทำความสะอาดถนน และปลายทาง โดยมีการแจ้งเตือนประชาชน กรณีฝุ่นละอองสูงเกินมาตรฐานเพื่อให้หลีกเลี่ยงภัยจากฝุ่นละออง

ตำบลมาบตาพุด จังหวัดระยอง ปัญหาหลัก คือ สารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) ในบรรยากาศ ได้แก่เบนซีน ๑,๓ - บิวทาไดอิน และ ๑,๒ - ไดคลอโรอีเทน สรุปดังนี้

สารเบนซีน พบเกินค่ามาตรฐานฯ เกือบทุกจุดตรวจวัด ส่วนใหญ่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แหล่งกำเนิดสำคัญ คือ ยานพาหนะ และโรงงานอุตสาหกรรม

สาร ๑,๓ - บิวทาไดอิน พบเกินค่ามาตรฐานฯ บริเวณใกล้กับนิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา แหล่งกำเนิดสำคัญ คือ โรงงานอุตสาหกรรม และท่าเรือ

สาร ๑,๒ - ไดคลอโรอีเทน พบเกินค่ามาตรฐานฯ บริเวณทิศเหนือของนิคมอุตสาหกรรม มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แหล่งกำเนิดสำคัญ คือ โรงงานอุตสาหกรรม

จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (กพอ.) โดยมีรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและหัวหน้าฝ่ายเศรษฐกิจ (พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง) เป็นประธาน และได้มอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรม เข้มงวดการควบคุมการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะช่วงที่หยุดเดินระบบเพื่อซ่อมบำรุงประจำปี และเริ่มเดินระบบหลังการซ่อมบำรุง เข้มงวดการระบายอากาศเสียจากการเก็บรักษา ขนถ่าย และ/

หรือขนส่งจากคลังน้ำมันเชื้อเพลิงและสารเคมีที่อยู่ในโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงพลังงาน กำกับดูแลและควบคุมการระบายอากาศเสียจากคลังน้ำมันเชื้อเพลิง กระทรวงคมนาคม เข้มงวดการควบคุมการระบายอากาศเสียจากท่าเรือที่มีการเก็บรักษา ขนถ่าย และ/หรือขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและสารเคมี เป็นต้น สำหรับกรมควบคุมมลพิษมีการออกประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งสารเบนซีนและสาร ๑,๓ - บิวทาไดอินจากโรงงานอุตสาหกรรมเคมีและประเภทโรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุม

หมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือ พบค่าฝุ่นละอองในช่วงสถานการณ์หมอกควัน (มกราคม - เมษายน ของทุกปี) เกินมาตรฐาน ๔๗ วัน (เพิ่มขึ้น ๒ วันจากปี ๒๕๕๖) ค่าเฉลี่ย ๒๔ ชั่วโมง สูงสุด ๓๑๘ มคก./ลบ.ม. ที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน (ปี ๒๕๕๖ ค่าสูงสุด ๔๒๘ มคก./ลบ.ม. ทั่วจังหวัดแม่ฮ่องสอน) การดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันภาคเหนือ จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบหลักแบบเบ็ดเสร็จในพื้นที่จังหวัด โดยความร่วมมือของหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน ทั้งนี้ แม้ว่าจำนวนวันที่ฝุ่นละอองเกินมาตรฐาน แต่หากเทียบกับหลายปีที่ผ่านมาต้องถือว่าสถานการณ์ดีขึ้นเป็นลำดับ ความร่วมมือและการทำงานระหว่างภาครัฐ อปท. และประชาชนดีขึ้น แต่ยังคงต้องควบคุมการเกิดไฟป่าโดยไม่ให้เกษตรกรเผาป่าและเผาวัสดุทางการเกษตร

กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปัญหาหลักคือฝุ่นละออง ก๊าซโอโซน และสารอินทรีย์ระเหยง่าย (เบนซีน) สรุปดังนี้

ฝุ่นละออง PM๒.๕ และ PM๑๐ พบเกินค่ามาตรฐานโดยเฉพาะบริเวณริมถนน ค่าเฉลี่ยทั้งพื้นที่ลดลงจากปี ๒๕๕๖

ก๊าซโอโซน พบเกินค่ามาตรฐานโดยเฉพาะบริเวณรอบนอกตัวเมืองในพื้นที่ปริมณฑล ค่าเฉลี่ยทั้งพื้นที่เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๖

สารอินทรีย์ระเหยง่าย (เบนซีน) พบเกินค่ามาตรฐานโดยเฉพาะบริเวณริมถนน หลายพื้นที่พบปริมาณน้อยลงจากปี ๒๕๕๖

การที่ปัญหาฝุ่นละอองและเบนซีนมีปริมาณลดลง ส่วนหนึ่งเป็นผลการปรับปรุงมาตรฐานน้ำมันเชื้อเพลิงจาก EURO ๓ เป็น EURO ๔ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ และการดำเนินงานลดมลพิษจากยานพาหนะ โดยกรุงเทพมหานคร และกรมการขนส่งทางบก ซึ่งมีการปรับปรุงระบบขนส่งสาธารณะและทางจักรยาน เข้มงวดกับการตรวจจับรถควันดำ และมีการควบคุมไอระเหยน้ำมันจากคลังน้ำมัน และหัวจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิง สำหรับแหล่งกำเนิดอุตสาหกรรมมีการปล่อยมลพิษอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ทั้งนี้ปัญหามลพิษทางอากาศในพื้นที่มาจากสาเหตุปริมาณรถยนต์จำนวนมากซึ่งจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่องต่อไป

#### สถานการณ์คุณภาพน้ำ

##### ● น้ำผิวดิน

คุณภาพน้ำแม่น้ำและแหล่งน้ำ อยู่ในเกณฑ์ดีร้อยละ ๑๒ เกณฑ์พอใช้ร้อยละ ๔๖ เกณฑ์เสื่อมโทรมร้อยละ ๓๗ และเกณฑ์เสื่อมโทรมมาก ร้อยละ ๕ แต่มีแหล่งน้ำที่มีคุณภาพน้ำเป็นไปตามมาตรฐานในประเภทที่กำหนด เพียง ๕ แม่น้ำ ได้แก่ แม่น้ำวัง แม่น้ำเลย แม่น้ำตราด แม่น้ำตรัง และแม่น้ำระยองตอนล่าง จากทั้งหมด ๕๙ แม่น้ำ ลดลงจากปี ๒๕๕๖ ที่มี ๗ แม่น้ำ (แม่น้ำวัง สงคราม เลย ประแสร์ ตราด พุมดวง และระยองตอนล่าง)

แหล่งน้ำคุณภาพน้ำดีและพอใช้ ๑๐ อันดับ ได้แก่ ตาปีตอนบน กก แควน้อย ลำชีวัง เวฬุ จันทบุรี ตราด ตรัง และหนองหาร

แหล่งน้ำคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมมากและเสื่อมโทรม ๑๐ อันดับ ได้แก่ เจ้าพระยา ตอนล่าง ลำตะคองตอนล่าง ท่าจีนตอนล่าง สะแกกรัง ระยองตอนบน ท่าจีนตอนกลาง พังราดตอนบน ทะเลน้อย ระยองตอนล่าง และท่าจีนตอนบน พื้นที่วิกฤตคุณภาพน้ำ คือ จังหวัดสมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร และนนทบุรี

ปัญหาคุณภาพน้ำหลักแต่ละภาค ภาคเหนือ เกิดจากน้ำทิ้งชุมชน การเพาะปลูก และอุตสาหกรรมภาคกลาง เกิดจากน้ำทิ้งชุมชน เกษตรกรรม (ปุ๋ยสัตว์เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ) และอุตสาหกรรม บริเวณ กทม. และปริมณฑล ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ท่าจีนตอนล่าง เกิดจากอุตสาหกรรมเป็นหลัก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เกิดจากเกษตรกรรม(ปุ๋ยสัตว์เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ) น้ำทิ้งชุมชน และอุตสาหกรรม ภาคตะวันออก เกิดจากน้ำทิ้งชุมชน อุตสาหกรรม และเกษตรกรรมเพาะปลูก และภาคใต้เกิดจากน้ำทิ้งชุมชน เกษตรกรรม (ปุ๋ยสัตว์เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ) และอุตสาหกรรม

- น้ำทะเลชายฝั่ง

ชายฝั่งทะเลทั่วประเทศมีคุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์ดีมาก ร้อยละ ๑๑ เกณฑ์ดีร้อยละ ๕๒ เกณฑ์พอใช้ร้อยละ ๒๓ เสื่อมโทรม ร้อยละ ๑๓ และเสื่อมโทรมมาก ร้อยละ ๑ มีแนวโน้มดีขึ้นเมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ ซึ่งไม่พบคุณภาพน้ำทะเลในเกณฑ์ดีมาก และที่อยู่ในเกณฑ์เสื่อมโทรมลดลง และเมื่อเทียบกับมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งมีจำนวน ๑๒๘ สถานีที่เป็นไปตามมาตรฐาน (ร้อยละ ๗๖)

บริเวณที่คุณภาพน้ำทะเลอยู่ในเกณฑ์ดีมาก ได้แก่ ปากน้ำระยอง อ่าวไผ่ แหลมแม่พิมพ์ เกาะสีชัง (ท่าเทววงษ์) ช่องแสมสาร หาดบ้านกรูด ท่าเรือหน้าอำเภอ อ่าวแฉวงน้อย อ่าวแฉวงกลาง หาดละไม อ่าวหาดรีน หาดหินงาม ปากทะเลสาบสงขลา หาดมหาราช ประจวบฯ บายน้ำปากกระวะ หาดบางเบน คลองปากบาง (เขาหลัก) หาดไม้ขาว หาดสุรินทร์

บริเวณที่คุณภาพน้ำทะเลเสื่อมโทรม อ่าวไทยตอนใน ได้แก่ ปากแม่น้ำท่าจีน บางขุนเทียน อ่าวไทยฝั่งตะวันออก ได้แก่ อ่าวคุ้งกระเบน ปากแม่น้ำเวฬุ ท่าเรือหน้าด่าน (เกาะเสม็ด) ท่าเรือสัตหีบ ทะเลอันดามัน ได้แก่ หาดราไวย์ (ตอนกลาง) อ่าวมะขาม (หน้าจุดประมงทะเลภูเก็ต) หาดนพรัตน์ธารา หาดปากเมง อ่าวไทยฝั่งตะวันตก ได้แก่ ปากคลองบ้านแหลม (ด้านใต้) สะพานปลาหัวหิน เขาตะเกียบ ปากแม่น้ำปราณบุรีบ้านบ่อนอก บ้านหน้าทับ บ้านสะพลี ปากแม่น้ำชุมพร หาดทรายรีตอนกลาง บ้านหัวถนน (อ่าวบางน้ำจืด) สะพานปลา (เกาะพะงัน) และโรงไฟฟ้าขนอม

พารามิเตอร์ที่เป็นปัญหา คือ ค่าแบคทีเรียทั้งกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม และโคลิฟอร์ม ทั้งหมด ไนเตรท และโลหะหนัก ซึ่งมีสาเหตุจากการระบายน้ำเสียของชุมชน และการประกอบกิจการ อุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่ง

การแก้ไขปัญหาคุณภาพน้ำการแก้ไขปัญหาขณะนี้ใช้การบังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก ซึ่งยังมีปัญหาในการกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กในการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียและบำบัดให้เป็นไปตามมาตรฐานเห็นได้จากผลการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ในปี ๒๕๕๗ จำนวน ๑,๐๑๒ แห่ง มีการปฏิบัติตามกฎหมายร้อยละ ๖๒ หรือ ๖๒๕ แห่ง ขณะนี้กรมควบคุมมลพิษอยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อขอปรับแก้ไขกฎระเบียบหรือกฎหมายภายใต้ พรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานหรือการบังคับใช้กฎหมาย

ตาม พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ การพิจารณาเรื่องการขออนุญาตประกอบกิจการ การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการขนาดใหญ่ ที่ต้องคำนึงถึงศักยภาพการรองรับของเสียหรือมลพิษของพื้นที่ การเตรียมการเรื่องระบบการอนุญาตการระบายมลพิษ การมีมาตรฐานเฉพาะพื้นที่ และการเร่งรัดการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำ ซึ่งทั้งหมดนี้จะเป็นกลไกควบคุมที่ต้นทาง

### สถานการณ์คุณภาพเสียง

มลพิษทางเสียงส่วนใหญ่มีแนวโน้มสูงขึ้นเกิดขึ้นในบริเวณริมถนนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล สาเหตุเกิดจากจากจำนวนยานพาหนะที่เพิ่มขึ้นและมีช่วงเวลาที่ยานพาหนะอยู่บนท้องถนน และพื้นที่ชุมชนต่าง ๆ ยาวนานขึ้น และบริเวณที่มีระดับเสียงเกินมาตรฐานทุกวัน ได้แก่ สถานีตำรวจนครบาลโชคชัย ถนนลาดพร้าว การเคหะชุมชนดินแดง ถนนดินแดง และพารุรัต ถนนตรีเพชร ส่วนในภูมิภาค ได้แก่ สระบุรี นครราชสีมา ภูเก็ต และชลบุรี ตรวจพบเกินค่ามาตรฐานบ้างระดับเสียงเปรียบเทียบกับอดีตพบว่าไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก การตรวจวัดระดับเสียงในพื้นที่เฝ้าระวังพบว่าระดับเสียงบริเวณพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาตาพุด จังหวัดระยองไม่เกินค่ามาตรฐาน ระดับเสียงจากเรือโดยสารในกรุงเทพมหานครมีเรือเสียงดังเกินค่ามาตรฐานร้อยละ ๕ ระดับเสียงบริเวณริมคลองระดับเสียงของเรือท่องเที่ยวในอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เกินค่ามาตรฐานระดับเสียง แพท่องเที่ยวในจังหวัดกาญจนบุรียังเกินค่ามาตรฐานเป็นส่วนมาก สาเหตุหลักของปัญหามลพิษทางเสียงมาจากการจราจรขนส่งในเขตเมืองและการอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงควรดำเนินการแก้ไขโดยการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนให้เป็นเครือข่ายและให้ครอบคลุมพื้นที่ชุมชนหนาแน่นในเขตเมืองและชานเมือง การตรวจจับยานพาหนะเสียงดังโดยดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

การร้องเรียนปัญหามลพิษ ถือเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการสะท้อนประสิทธิภาพการดูแลสิ่งแวดล้อมของประเทศ จำนวนเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานต่างๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ปัจจุบันมีหน่วยงานที่ประชาชนสามารถแจ้งปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนมาได้คือ กรุงเทพมหานคร กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษศูนย์บริการร่วมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย

ปี ๒๕๕๗ มีการร้องเรียนปัญหามลพิษรวม ๖,๐๒๖ เรื่อง ปัญหาที่ร้องเรียนมากที่สุดคือ ปัญหามลพิษทางอากาศ ได้แก่ กลิ่นเหม็น ฝุ่นละออง เขม่าควัน รองลงมาคือ เสียงดัง ความสั่นสะเทือน ๒,๓๓๑ เรื่อง ส่วนใหญ่มาจากโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับมูลฝอย สิ่งปฏิกูล ของเสียอันตราย มีมากเช่นกันกว่า ๕๐๐ เรื่อง และหลายกรณีเป็นอุบัติเหตุที่ปรากฏอาทิ ไฟไหม้บ่อขยะ แพรกษา เพลิงไหม้โกดังเก็บสารเคมีบริษัท บิสโก้ นิคมอุตสาหกรรมบางปู กระทบบ่อน้ำมันลอยมาติดหาดแม่รำพึง

### กลไกการบริหารจัดการขยะและสารพิษของไทย

การจัดการขยะมูลฝอยและสารพิษของไทย เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ กรณีเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดห้ามทิ้งขยะมูลฝอยในที่ห้าม

และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม<sup>๔๘</sup> และกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ<sup>๔๙</sup> โดยในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะให้คำแนะนำผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ส่วนในเขตเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และของปลัดกระทรวงมหาดไทยสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้อำนาจกึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขในการควบคุมดูแลและอนุญาตกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ส่วนเรื่องการเก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น<sup>๕๐</sup> โดยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ดินเสีย น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ป่าไม้ต้นน้ำลำธารถูกทำลาย โดยส่งเสริมประชาชน และองค์กรเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง<sup>๕๑</sup> ส่วนเรื่องการจัดการเก็บ

<sup>๔๘</sup> มาตรา ๓๒ ห้ามมิให้ผู้ใด

(๑) ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ

(๒) ปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตนในสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ

<sup>๔๙</sup> มาตรา ๔๒ ในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะให้คำแนะนำผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และของปลัดกระทรวงมหาดไทยสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

<sup>๕๐</sup> มาตรา ๑๘ การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันก็ได้ แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการร่วมกันได้

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการตามวรรคหนึ่งแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา ๑๙ ก็ได้

บทบัญญัติตามมาตรา นี้ และมาตรา ๑๙ มิให้ใช้บังคับกับการจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แต่ให้ผู้ดำเนินการกิจการโรงงานที่มีของเสียอันตราย และผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขนหรือกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าว แจ้งการดำเนินการเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

<sup>๕๑</sup> มาตรา ๗๙ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตรายที่เกิดจากการผลิต การใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสาธารณสุข

รวบรวม การขนส่ง และการจัดการด้วยประการใด ๆ เพื่อบำบัดและขจัดขยะมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพเป็นของแข็ง การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการทำงานเหมืองแร่ ทั้งบนบกและในทะเล การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการทำงานสำรวจ และขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเล หรือการป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการทำงานปล่อยทิ้งน้ำมัน และการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น ๆ จากเรือเดินทะเล เรือบรรทุกน้ำมัน และเรือประเภทอื่น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า กลไกในการจัดการขยะมูลฝอยของไทยนั้น กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บ ขน กำจัดขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่ตน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีอำนาจจำกัดเฉพาะเรื่องเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ไม่อาจที่จะกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการดำเนินการในเรื่องเรียกคืนเศษเหลือทิ้งของเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ที่จำหน่ายให้กับผู้บริโภคแล้ว

สำหรับขยะอันตรายและสารพิษจะมีกฎหมายเฉพาะ เช่น ขยะจากโรงงานอุตสาหกรรม ใช้กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กำกับดูแลแล้วแต่กรณี กรณีตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภทชนิดหรือขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ ๑ โรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓<sup>๕๒</sup> และกำหนดให้มีคนงานซึ่งมีความรู้เฉพาะตามประเภทชนิดหรือขนาดของโรงงาน กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใด กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน กรณีตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ การควบคุมวัตถุอันตรายกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโดยความเห็นของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดปริมาณ องค์ประกอบ คุณสมบัติ และสิ่งเจือปน ภาชนะบรรจุ วิธีตรวจ และทดสอบภาชนะ ฉลาก การผลิต การนำเข้า การส่งออก

และกิจการอย่างอื่นให้อยู่ในความควบคุม ในการนี้ ให้กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และวิธีการเพื่อควบคุมการเก็บรวบรวม การรักษาความปลอดภัย การขนส่งเคลื่อนย้าย การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกไปนอกราชอาณาจักร และการจัดการ บำบัด และกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวด้วยวิธีการที่เหมาะสม และถูกต้องตามหลักวิชาที่เกี่ยวข้องด้วย

<sup>๕๒</sup> มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภทชนิดหรือขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ ๑ โรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓ แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมดูแล การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหาย และการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็นดังนี้

(๑) โรงงานจำพวกที่ ๑ ได้แก่โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน

(๒) โรงงานจำพวกที่ ๒ ได้แก่โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน

(๓) โรงงานจำพวกที่ ๓ ได้แก่โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

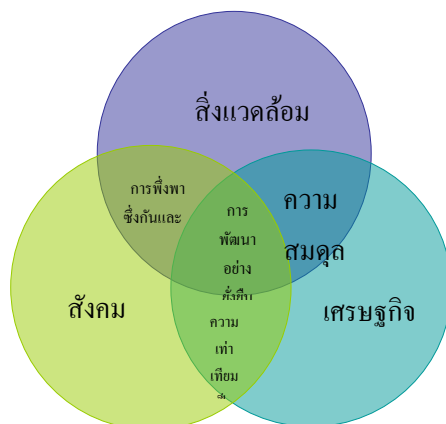
เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๒ (๑) ให้โรงงานที่กำหนดในประกาศดังกล่าวเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ด้วย

การขาย การขนส่ง การเก็บรักษา การกำจัด การทำลาย การปฏิบัติกับภาชนะของวัตถุอันตราย การให้แจ้งข้อเท็จจริง การให้ส่งตัวอย่าง หรือการอื่นใดเกี่ยวกับวัตถุอันตรายเพื่อควบคุม ป้องกัน บรรเทา หรือระงับอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม กรณีพระราชบัญญัติ มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดมาตรฐานสำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรม เพื่อความปลอดภัย หรือเพื่อป้องกันความเสียหาย อันอาจเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการอุตสาหกรรม หรือเศรษฐกิจของประเทศ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม หลักการเกี่ยวกับการจัดการขยะอันตรายและสารพิษตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนด มาตรการในการควบคุม ดูแล และป้องกันภายในองค์กรของตนเองที่ต้องจัดการขยะของตนที่เกิด จากกระบวนการผลิตมิให้ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐาน หรือปล่อยออกภายใต้ การควบคุมเท่านั้น ส่วนเรื่องการจัดการกำจัดขยะอันตราย เศษเหลือทิ้งของเครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์ การบำบัดหรือรีไซเคิลขยะอันตรายและสารพิษที่ตนผลิตนั้น ยังอยู่นอกกรอบของกฎหมาย และเมื่อผู้ผลิต ขายผลิตภัณฑ์ให้กับผู้บริโภคแล้วหน้าที่ของผู้ผลิตก็หมดไปภาระหน้าที่ การเก็บรวบรวมนำไปกำจัด จะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่วนใหญ่จะกำจัดขยะทุกประเภทโดยไม่มีการแยก กำจัดขยะมูลฝอยทั่วไปและขยะอันตราย ขยะที่เป็นเศษเหลือทิ้งของเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทยนั้น ได้รับการดูแลเหมือนขยะทั่วไป บางส่วนอาจถูกแยกนำกลับมาใช้ซ้ำหรือรีไซเคิล โดยผู้ค้าของเก่า ส่วนที่ใช้ไม่ได้แล้วก็จะถูกทิ้งรวมไปในขยะมูลฝอยทั่วไป ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนด มาตรการการดูแลเป็นพิเศษ ดังนั้น กฎหมายของไทยจึงขาดความเชื่อมโยงของการจัดการขยะอย่างเป็นระบบ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า และไม่ปฏิบัติตามหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” ซึ่งเป็นหลักสากลที่นานาชาติใช้บังคับในประเทศของตน

ปัญหาอุปสรรค กลไกที่ใช้ในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ในปัจจุบันนี้ แม้จะมีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่หลายฉบับก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าว ก็ยังไม่ครอบคลุมการจัดการเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมทั้งขบวนการ ที่ผ่านมาจะสังเกตได้ว่าภาครัฐสร้างกลไกรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้นมากมาย แต่กลไกการจัดการสิ่งแวดล้อมกลับไม่ได้รับการพัฒนาให้เข้มแข็งเท่าที่ควร อีกทั้งยังขาดการบังคับใช้ กฎหมายที่มีอยู่ จะเห็นว่ากลไกการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มักนำมาใช้ คือ การควบคุมและกำกับ โดยการออกกฎหมายบังคับหรือการกำหนดให้ปล่อยมลพิษได้ในระดับเกณฑ์มาตรฐาน แต่ยังมีกลไก อีกประเภทหนึ่งที่เชื่อว่ามีประสิทธิภาพในการควบคุมและสามารถใช้ควบคู่กันคือ มาตรการสร้างแรงจูงใจ ให้ลดการทำลายสิ่งแวดล้อมด้วยการนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายซึ่งเป็นหนึ่งใน เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมที่หลายประเทศได้ประยุกต์ใช้นานแล้วโดยมุ่งหวัง ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ก่อมลพิษ นั่นคือผู้ประกอบการยอมลงทุนเพื่อการบำบัดของเสีย หรือมลพิษก่อนปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายด้านภาษีสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบัน จึงมีความพยายามจากหลาย ฝ่ายเสนอให้มีการตรากฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้ในประเทศไทย



## ๕. การพัฒนาการบริหารจัดการองค์กรเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน



ที่มา: John Elkington ผู้เขียนหนังสือ  
 “Cannibals with forks: The Triple Bottom line  
 Of 21<sup>th</sup> Century Business” (1977)

สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเรา ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ (natural environment) และมนุษย์สร้างขึ้น (man – made environment) เช่น ดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ บ้านเรือน ฯลฯ สิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญต่อมนุษย์ ซึ่งทุกวันนี้สิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มเสื่อมลงทั้งปริมาณและคุณภาพ มีการปนเปื้อนของมลพิษในอัตราที่เพิ่มขึ้นทั้งในดิน น้ำ อากาศ อาหาร รวมทั้งการลดลงของทรัพยากรธรรมชาติอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การเรียนรู้สิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

แนวทางและหลักการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ควรยึดหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) การพัฒนาที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยความร่วมมือของมนุษย์ด้วยกันเอง ประเทศไทยประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทุกประเภท อันเป็นผลมาจากการพัฒนาที่เน้นด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ถึงแม้ว่าแนวทางการพัฒนาจะเริ่มให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรมากขึ้น แต่สภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมยังคงอยู่ และบางประเภทกลับวิกฤติมากขึ้น เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นและสะสมมานาน แต่วิธีการจัดการหรือแก้ไขปัญหายังไม่สามารถดำเนินการได้ทันกับสภาพปัญหา อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำ ขยะ ของเสียอันตราย และมลพิษทางน้ำ เป็นต้น ผู้เขียนได้พิจารณาถึงแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และแนวทางในอนาคตว่ามุ่งไปสู่ความยั่งยืนหรือไม่ การบริหารจัดการอย่างยั่งยืน ควรครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักธรรมาภิบาลที่ดี อันจะส่งผลสู่การนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความเชื่อมโยงของการดำเนินงาน วิธีการดำเนินการซึ่งครอบคลุมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการ และแนวทางการแก้ปัญหา

## ๑. องค์กรและกฎหมาย

หน่วยงานราชการต่าง ๆ อาทิ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรธรณี และกรมประมง เป็นต้น หน่วยงานดังกล่าวต่างดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน ในบางครั้งอาจไม่ประสานสอดคล้องกันและเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ไม่มีอำนาจสั่งการใด ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ทำได้เพียงการประสานงานและขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกจึงขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เนื่องจากไม่มีเนื้อหาสาระของกฎหมายครอบคลุมไปถึงการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในทุกด้านอย่างเป็นระบบ ต่อมารัฐบาลได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้อำนาจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรการในการป้องกัน แก้ไข บังคับ หรือบรรเทาเหตุฉุกเฉิน หรือเหตุภัยอันตรายจากภาวะมลพิษ รวมทั้งจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไว้วงหน้า

## ๒. วิธีการดำเนินการ : สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไข

จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงด้านกฎหมายและองค์กรเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายครั้ง แต่สภาพปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นภาระหนักอยู่ ถึงแม้ว่าองค์กรหลักด้านสิ่งแวดล้อมจะได้พยายามดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาในทุก ๆ ด้านก็ตาม วิธีการดำเนินการหรือการบริหารจัดการรวมทั้งสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการ และแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ พอสรุปได้ดังนี้

### ๒.๑ การจัดทำนโยบายและแผนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

การดำเนินงานตามแผนจัดการสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ จะสำเร็จลุล่วงได้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นองค์กรเอกชนและประชาชน จำเป็นต้องประสานความร่วมมือกันทุกฝ่าย โดยดำเนินงานในลักษณะบูรณาการ หน่วยงานหลักต้องสร้างวิสัยทัศน์และปลูกจิตสำนึกให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชน และประชาชน ได้เห็นความสำคัญของการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมกัน มีการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นระบบเครือข่ายเพื่อให้การแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมสัมฤทธิ์ผล

๒.๒ การสนับสนุนให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมไปถึงประชาชนทุกระดับ ประชาชนเป็นเสมือนเจ้าของพื้นที่ และมีจิตสำนึกที่จะปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน โดยอาจให้จังหวัดและท้องถิ่นทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยเน้นในการบำบัดน้ำเสียชุมชน และขยะมูลฝอยชุมชน ทั้งที่เป็นแผนแม่บท (Master Plan) หรือการออกแบบในรายละเอียด (Detailed Design)

๒.๓ ปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนามักเป็นผลมาจากรูปแบบการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยและไร้ประสิทธิภาพ สำหรับประเทศกำลังพัฒนาปัญหาสิ่งแวดล้อมมักสัมพันธ์เชื่อมโยงโดยตรงกับปัญหาความยากจน เมื่อประชาชนถูกกดตันจนเกือบถึงจุดประทังชีพก็ยอมแสวงหาทรัพยากรใหม่ ครอบครองพื้นที่ใหม่เพื่อใช้ประโยชน์ แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงมุ่งไปที่การดำเนินงานเพื่อแก้ไขการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย การแก้ไขหรือขจัดปัญหาความยากจนตลอดจนการดำเนินงานในส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ดำเนินงานที่เป็นสหวิทยาการ มีความหลากหลายของวัฒนธรรมและดำเนินการในหลายมิติพร้อมกัน เพื่อให้การพัฒนาส่งผลที่เท่าเทียมกันต่อชนทุกกลุ่มในสังคม สาระสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืนคือ การป้องกันภาวะมลพิษ การอนุรักษ์ทรัพยากร

การแบ่งผลประโยชน์และต้นทุนอย่างยุติธรรม และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจในเรื่องที่จะส่งผลกระทบต่อมาถึง

**๒.๔ วิธีการแก้ไขปัญหายังขาดประสิทธิภาพ** กล่าวคือ วิธีการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหานี้ในทุก ๆ ด้าน ยังเป็นประเด็นสำคัญที่เน้นเรื่องการก่อสร้างระบบและโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น ระบบบำบัดน้ำเสียรวม ระบบกำจัดขยะ กากของเสียอันตราย การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ นอกจากนี้จะทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการลงทุนสูงในหลายกรณียังก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่ตั้งโครงการ เกิดการต่อต้านคัดค้านโครงการเนื่องจากประชาชนเกรงว่าโครงการจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตเกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาภาวะมลพิษดังตัวอย่างที่เคยเกิดมาแล้วหลายโครงการในอดีตที่ยังส่งผลกระทบต่อมาถึงปัจจุบัน

### ข้อเสนอแนะ

๑. พัฒนาระบบฐานข้อมูลและการจัดการองค์ความรู้ให้เป็นเครื่องมือในการวางแผนและบริหารจัดการ
๒. ปรับกระบวนการทัศน์ การพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศ อาทิ ปรับโครงสร้างการผลิตและพฤติกรรมผู้บริโภค เพื่อเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
๓. การเตรียมความพร้อมรองรับกับภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วยการจัดทำแผนที่และจัดลำดับพื้นที่เสี่ยงภัย (แผนปฏิบัติการรองรับภัยพิบัติ)
๔. การสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อม ศึกษาและติดตามผลกระทบที่อาจส่งต่อการค้าและการลงทุน ซึ่งต้องเตรียมมาตรการรองรับผลกระทบ โดยอาจกำหนดแผนกลยุทธ์รายสินค้า รวมทั้งมาตรการเยียวยา
๕. การเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีประชาคมโลก
๖. การควบคุมและลดมลพิษ พัฒนาระบบการจัดการของเสียอันตราย ลดความเสี่ยงอันตรายการรั่วไหล พัฒนาระบบเตือนภัย แจ้งเหตุฉุกเฉิน
๗. การพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรมอย่างบูรณาการ มุ่งส่งเสริมสิทธิและพัฒนาศักยภาพชุมชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ ปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำ
๘. เร่งรัดการสร้างแนวคิดการดำเนินงานที่ไปสู่เป้าหมายเดียวกัน ในทุกระดับและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง พัฒนารูปแบบการบริหารจัดการให้หน่วยงานด้านพัฒนา และด้านจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีมุมมองไปสู่จุดหมายร่วมกัน ให้ความสำคัญกับประชาชนและองค์กรเอกชนต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมและใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ
๙. สร้างจิตสำนึกในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทุกองค์กรให้เห็นผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว
๑๐. ส่งเสริมสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีจากภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา และยกย่องเชิดชูผู้มีความรู้ในท้องถิ่น
๑๑. ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาค่าความยากจน โดยเฉพาะความยากจนอันเป็นผลมาจากการพัฒนาที่ผิดพลาด ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต สุขภาพอนามัย และทำลายทรัพยากร

๑๒. บังคับใช้กฎหมายและมาตรการอย่างเข้มงวดจริงจัง ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อเจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายและมาตรการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๑๓. กระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความรู้ ความเข้าใจ มีงบประมาณในการบริหารจัดการ และมีบุคลากรเพียงพอที่จะดำเนินการ

๑๔. พัฒนาบุคลากร และปลูกฝังวัฒนธรรมองค์กร โดยการสร้างบรรยากาศให้บุคลากรทุกระดับคิดนอกกรอบ กล้าแสดงความคิดเห็น เปิดใจรับฟัง ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งกล้ารับความเสี่ยงในการทดลองสิ่งใหม่ ๆ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงในทางที่เป็นประโยชน์สำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการต่าง ๆ ชุมชน รวมทั้งบุคลากรเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๑๕. สนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน โดยการว่าจ้างคนในชุมชนเป็นผู้รับเหมา และร่วมสนับสนุนชุมชนให้มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยใช้ผลิตภัณฑ์สินค้าที่ผลิตโดยชุมชน เช่น อาหาร เครื่องดื่ม วัสดุ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในสำนักงาน นอกจากนั้นยังช่วยส่งเสริมอาชีพของชุมชนให้มีความแข็งแกร่ง ด้วยการให้ความรู้ในการจัดทำผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นให้มีคุณภาพเพิ่มมากขึ้น เช่น การปรับปรุงคุณภาพสินค้า การออกแบบบรรจุภัณฑ์ การตลาด และนำไปสู่การรวมกลุ่มกันในรูปแบบของชมรมสหกรณ์หมู่บ้าน ซึ่งเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนอย่างยั่งยืน

๑๖. เลือกซื้อสินค้าที่มีกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรและพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และลดการก่อให้เกิดของเสียและมลพิษ พร้อมทั้งปลูกฝังบุคลากรให้มีจิตสำนึกในการคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้มีการมุ่งมั่นสู่การเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

๑๗. พัฒนาทักษะด้านงานบริหารและการทำงานให้กับบุคลากรควบคู่กับส่งเสริมให้บุคลากรมีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อชุมชน ผ่านการดำเนินโครงการและกิจกรรมเพื่อสิ่งแวดล้อม และสังคมอย่างต่อเนื่อง

๑๘. จัดให้มีระบบการทำงานที่มุ่งเน้นความปลอดภัย และสุขอนามัยในสถานที่ทำงานอย่างเหมาะสม เช่น การจัดให้มีสถานที่ทำงานที่สะอาดเพื่อความปลอดภัยจากอันตรายที่อาจเกิดขึ้นทั้งจากอุบัติเหตุและโรคร้าย

**คณะผู้จัดทำ**

๑. นายจิตรพรต พัฒนสิน
๒. นางสาวปราณี ตีรสมบุญศิริ
๓. นางกาญจนภรณ์ อินทป็นตี เลิศลอย
๔. นางสาวจันทกานต์ เชิดชู
๕. นายปรีดีเทพ บุนนาค
๖. นางสาวเจนจิรา บิณชีร์
๗. นางสาวจันทร์เพ็ญ รัชตาธิวัฒน์
๘. นายกุลศักดิ์ ช่วยชู
๙. นางสาววาริรัตน์ รัตน์วิบูลย์สม
๑๐. นายชาตินัย โมรราราย