



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

เจ้าพนักงานใช้อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕

จัดทำโดย

นายวัฒนา เหลืองอ่อน

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ - ๒๕๖๘
ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ
มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๗ - ๒๕๖๘ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

๒/๕-๓๓

ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ

(นางมณีวรรณ พรหมน้อย)

วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑ บทนำ	
๑.๑ ความสำคัญของปัญหา	๑-๔
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๕
๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา	๕
๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๕
บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕	
กับบทบาทในการคุ้มครองทรัพยากร	๖-๑๑
บทที่ ๓ เนื้อหาของคดีที่จะนำมาวิเคราะห์	
ความเท่าเทียมและความเสมอภาคในการกระจายทรัพยากรและการเข้าถึงโอกาส	
ในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรซึ่งเป็นสิทธิพลเมืองซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากร นั้น	๑๒-๑๖
บทที่ ๔ บทวิเคราะห์เนื้อหาของคดี	
บทวิเคราะห์เนื้อหาของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.๕๘๖/๒๕๔๖	
หมายเลขแดงที่ อ.๓๓๓/๒๕๔๙	๑๖-๒๓
บทที่ ๕ บทสรุป	๒๔
บรรณานุกรม	๒๕

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความสำคัญของปัญหา

เป็นที่รับรู้กันอยู่ทั่วไปว่าปัญหาของการขาดแคลนทรัพยากรไม่ว่า น้ำ ดิน ป่า เขา และสิ่งมีชีวิต ซึ่งเป็นความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งไม่เพียงพอกับความต้องการของพลเมืองโลกซึ่งนับวันประชากรมีแต่จะลดลงและมีช่วงอายุยืนมากขึ้นกว่าคนรุ่นเก่า ประชากรใน gen baby boomer ซึ่งนับวันจะมีมากขึ้นอยู่ในสภาพที่เป็นภาระของสังคมและ gen x ซึ่งย่างเข้าสู่ช่วง ๕๐-๖๐ ปี มี gen y และ gen z รวมทั้งรุ่นต่อไปซึ่งนับวันจะลดน้อยถอยลง แต่เพราะเหตุใดทรัพยากรจึงร่อยหรอน้อยลงไม่เพียงพอกับความต้องการของคนรุ่นต่อไป เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองของคนรุ่นก่อนๆ รวมทั้งรุ่นปัจจุบันซึ่งยึดติดกับการบริโภคนิยม และวัตถุนิยม เป็นเรื่องสำคัญเป็นแก่นสารในการดำเนินชีวิต ปัจเจกชนสะสมความมั่งคั่งจนขาดความละเอียดอ่อนต่อสิ่งของที่เหลือกินเหลือใช้ ไม่ว่าจะเป็นอาหาร เสื้อผ้า รองเท้า ตลอดจนสิ่งหรูหราราคาแพง เช่น รถยนต์ บ้าน เครื่องประดับและนาฬิกา เป็นต้น ในขณะที่คนยากจนอยู่อย่างลำบาก แม้กระทั่งเรื่องน้ำที่เคยที่เคยมีอยู่มากมาย น้ำฝนที่ตกลงมาแต่ก่อนเคยรองใส่ตุ่มไว้กินได้ แต่ปัจจุบันเรากลับต้องซื้อน้ำด้วยราคาแพงจนเหลือเชื่อ เชื่อว่าจะเกิดขึ้นในยุคของเรา เราได้เปลี่ยนทรัพยากรทั้งหลายไปเป็นมลพิษโดยผ่านกระบวนการผลิตที่ใช้ทรัพยากรที่สิ้นเปลืองและก่อมลพิษจำนวนมากลงสู่ธรรมชาติเกินกว่าที่จะฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้โดยกระบวนการธรรมชาติ ในขณะที่ของเหลือใช้มีเป็นจำนวนมากทั้งที่ยังใช้ได้อยู่ ขยะกองมหึมาขึ้นให้เห็นอย่างมากมายในเมืองใหญ่ทั่วโลก ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรในช่วงต่างสูงมากขึ้น คนร่ำรวยขาดความละเอียดอ่อนที่จะสะสมความมั่งคั่งไว้กับตนเองโดยทอดทิ้งคนจำนวนมากที่ขาดโอกาสเข้าถึงทรัพยากร เป็นไปได้อย่างไรที่เอกชนหรือนิติบุคคลมีเนื้อที่เป็นหมื่นไร่ ขณะที่ทั้งคนอีกจำนวนมากให้เป็นคนไร้ที่ทำงาน ขนาดของระบบเศรษฐกิจไม่ควรใหญ่โตจนเกินไป ทุนต้องไม่เป็นทุนใหญ่จนเกินไป เพราะธรรมชาติของทุน ทุนใหญ่จะดูดกลืนทุนเล็กจนหมดจนเป็นการผูกขาด ตลาดเสรีไม่เคยมีอยู่จริงในโลก แนวความคิดนี้มีงานเขียนที่สนับสนุนปรากฏอยู่เช่น *Smail is beautiful* ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยว่า จิวแต่แจ้ว ซึ่งเขียนโดย E.F. Schumacher นักเศรษฐศาสตร์ชาวเยอรมัน ซึ่งเน้นย้ำถึงการกระจายของทุนตลาดจนในหนังสือการพัฒนาที่ยั่งยืนของพระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) เขาควรต้องหันหลังกลับ จากแนวคิดที่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่บรรพบุรุษเก็บไว้ให้เราใช้แล้ว เราจะบอกเล่าในสิ่งที่เหลือให้ลูกหลานที่จะกล่าวขานถึงเราอย่างไรในอนาคต ในเมื่อเค้าอยู่ในสภาพที่ขาดแคลนทรัพยากรและเต็มไปด้วยมลพิษ เราต้องกลับมาคิดใหม่ว่าทรัพยากรที่เราใช้คือสมบัติของคนรุ่นต่อไปที่เราเฝ้ามาใช้และต้องส่งต่อไปให้คนรุ่นต่อรุ่นในสภาพที่ดียิ่งขึ้น เพื่อสร้างความรู้สึกที่ดีแก่คนในรุ่นต่อไป เราควรต้องมีการพัฒนาที่ยั่งยืนและความละเอียดอ่อนต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน และต่อความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตอื่นๆ และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งกลไกในการจัดสรรความเป็นธรรมที่ดีที่สุดคือการปลูกจิตสำนึกแต่รัฐควรเข้ามามีบทบาทอย่างเหมาะสมในการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย และมีสถาบันที่เป็นหลักประกันในการตรวจสอบให้รัฐให้อยู่ภายในร่องในรอยว่าด้วยหลักกฎหมายดังกล่าว ซึ่งสถาบันหลักต้องมีอิสระและทุกคนยอมรับนับถือว่าจะเป็นหลักประกันการใช้อำนาจอรัฐในการกระจายทรัพยากรได้อย่างเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างเป็นรูปธรรม และสร้างข้อยุติข้อพิพาทในการกระจายทรัพยากรเป็นที่ยอมรับได้เชื่อถือได้และต้องเปิดโอกาสให้ประโยชน์ทุกคนเข้าถึงสถาบันดังกล่าวด้วยต้นทุนที่ต่ำ เพื่อให้ประโยชน์ใช้สิทธิเรียกร้องความเป็นธรรม และปกป้องสิ่งแวดล้อม

และทรัพยากรให้ได้มากที่สุด โดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งมีความหมายของคำว่า “การพัฒนา” ก็มีความหมายกำกวมว่ามันคือความเสื่อมถอยทั้งในด้านจริยธรรม มโนธรรม และการไร้恙อายุของการแย่งชิงทรัพยากรจากผู้ซึ่งมีอำนาจทางสังคมใช้หรือไม่ ถ้าใช้มันไม่ใช่การพัฒนา แต่กลับเป็นความเสื่อมของระบบเศรษฐกิจมากกว่า

การพัฒนากับทรัพยากรของประเทศไทย

ปัจจุบันเป็นที่รับรู้กันแล้วว่า การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งแรกในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๘ ถึงต้นศตวรรษที่ ๑๙ โดยเริ่มต้นในประเทศอังกฤษตั้งแต่ประมาณปี คศ. ๑๗๖๐ ถึงปี ๑๘๔๐ การปฏิวัติอุตสาหกรรมนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในด้านการผลิตทุน และโครงสร้างทางการเมืองและสังคม ซึ่งอิทธิพลในด้านการผลิตและด้านการค้าขายของอังกฤษได้รับอิทธิพลจากศาสนาคริสต์ และนักปรัชญาด้านเศรษฐศาสตร์นามกระเดื่องซึ่งปรากฏอยู่ในหนังสือ The Wealth Of Nations (ความมั่งคั่งของประชาชน) ซึ่งตีพิมพ์ในปี ๑๗๗๖ ในเรื่องตลาดเสรี ส่งผลต่อแนวคิดทุนนิยม (Capitalism) แผ่ขยายออกไปในหลายประเทศ ภาวการณ์เปลี่ยนแปลงอย่างขนาดใหญ่จากผลิตเพื่อบริโภคในประเทศเป็นการผลิตเพื่อส่งออก และสร้างความหรรษาพุ่มเพื่อใช้ในการแข่งขันภายในประเทศ ตลาดเสรีเป็นคำท่องบ่น พร้อมกับลัทธิต่อต้านนิคมทวีมากขึ้น เพื่อดึงเอาทรัพยากรในประเทศอาณานิคมเข้าสู่ประเทศเจ้าอาณานิคม ทรัพยากรเกือบทั้งโลกถูกดูดกลืนเพื่อส่งเสริมตลาดเสรีที่ต้นทุนต้องถูกที่สุด มีการใช้ทรัพยากรแบบบลูอย่างขาดการยับยั้งชั่งใจ เพราะในยุคสมัยดังกล่าวทรัพยากรยังคงอุดมสมบูรณ์ โดยคนในรุ่นดังกล่าวต่างเข้าใจว่าทรัพยากรธรรมชาติไม่มีวันหมดไม่มีวันขาดแคลนจนประกอบกับธรรมชาติของทุนนิยมต้องมีการขยายตลาดต่อไปเรื่อยๆ เพื่อความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ภายใต้ปรัชญาตลาดเสรีและปราศจากแทรกแซงของรัฐถูกกีดกันออกจากระบบการค้าเสรี ซึ่งแนวคิดดังกล่าวครอบคลุมแนวความคิดระบบเศรษฐกิจไปทั่วโลกได้ว่าระบบทุนนิยมโดยแท้ถูกขับเคลื่อนไปด้วยกิเลสตัณหาของมนุษย์โดยแท้จริงซึ่งคู่ตรงข้ามของลัทธิทุนนิยมแบบสุดโต่งคือลัทธิสังคมนิยมแบบจีนสมัยเหมาเจอตุง หรือเขมรแดงอย่างพลพต. รวมทั้งชาตินิยมสุดโต่งอย่างพวกนาซี หรือฟาสลัทธิ แบบอิตาลี ที่รัฐจะเข้ามาเจ้ากี้เจ้าการในการจัดสรรระบบเศรษฐกิจ แต่ทุนนิยมอย่างแท้จริงไม่เคยเกิดขึ้นในโลก รัฐมักต้องเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจเสนอตัวอย่างในระบบเศรษฐกิจ ระบบตลาดที่ภาคเอกชนอ่อนแอ รัฐก็จะเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจเดินไปได้ ซึ่งนักเศรษฐกิจที่สนับสนุนในลักษณะนี้คือ เดนส์ นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ และดาลมาร์ค ซึ่งต้องการให้รัฐเข้าจัดระบบเศรษฐกิจให้มีความยุติธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ แต่ทุกระบบเศรษฐกิจที่ผ่านมามุ่งเอาระบบเศรษฐกิจเข้ามาใช้แก้ไขปัญหของสังคม มากกว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยปัจจุบันเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าทรัพยากรของโลกมีอย่างจำกัด ทุนนิยมไม่อาจขยายตลาดได้อย่างไม่มีขอบเขต และการใช้ทรัพยากรที่เหลืออยู่อย่างจำกัดนี้ ต้องใช้อย่างยั่งยืนและยุติธรรมซึ่งจะกล่าวถึงอย่างจำกัดเฉพาะกรณีปัญหาของการทำลายทรัพยากรอย่างขาดความยับยั้งชั่งใจภายในประเทศไทยในบทต่อไป

การพัฒนาในประเทศไทย

สังคมไทยเท่าที่สืบค้นได้ในช่วงปลายกรุงศรีอยุธยาจนช่วงก่อนยุคปฏิรูประบอบราชการและในด้านต่างๆ ในสมัยร่มเกล้ารัชการที่ ๕ สังคมไทยเป็นสังคมเกษตรซึ่งมีการปลูกพืช เลี้ยงสัตว์เพื่อบริโภคภายในประเทศจนกระทั่งสมัยพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้เริ่มมีต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน อเมริกา เข้ามาเริ่มติดต่อกับประเทศไทย สัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยเริ่มจากการผลิตเพื่อ

บริโภคนภายในประเทศเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกก็คือการค้าข้าว ข้าวไทยเป็นสินค้าส่งออกในลำดับต้น สัญญาซึ่งเป็นสิ่งบ่งบอกของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคือ สัญญาเบาว์ริง ซึ่ง เซอร์จอห์น เบาว์ริง เป็นแทนผู้แทนของประเทศไทยมาลงนามกับฝ่ายไทยมีผลต้องให้เปิดพื้นที่จำนวนมากบริเวณทุ่งรังสิตรวมทั้งมีการขุดคลองชลประทานเป็นแนวคลองตลอดทุ่งรังสิตจนถึงนครนายก คลองดังกล่าวคือคลองรพีพัฒน์ซึ่งขุดขึ้น สมัยกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงมาเป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ และการพัฒนาดังกล่าวยังคงรูปแบบการส่งออกสินค้าเพื่อการเกษตรตลอดมา จวบจนกระทั่งช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.๒๔๗๕ ประเทศไทยก็ยังมีรูปแบบส่งออกสินค้าทางการเกษตรเป็นหลักและนำเข้าสินค้าพวกเหล็ก เครื่องอุปโภคบริโภคที่อยู่ในประเทศผลิตเองไม่ได้โดยทิศทางการพัฒนาประเทศถูกขับเคลื่อนโดยชนชั้นนำที่เข้าแบ่งปันอำนาจภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง และเริ่มเป็นรูปเป็นร่างและทิศทางการพัฒนาประเทศเมื่อจอมพล ป.พิบูลสงครามได้จัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๓ และต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๐๒ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีได้ปรับเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งจะกล่าวถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในบทต่อไป

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยภายใต้แผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๗

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก (ฉบับที่ ๑) ซึ่งใช้เป็นแผนการในการพัฒนาเศรษฐกิจถึงใช้เป็นแนวพัฒนาดังแต่ฉบับที่ ๑ ถึง ๗ จนระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๔ จนถึง ๒๕๒๙ รวม ๗ ฉบับ นั้นกล่าวได้ว่าเราได้ใช้แผนต่างๆดังกล่าวโดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ให้คำแนะนำโดยเทคโนโลยีคนแรกๆ สมัยจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งมีส่วนขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติคือ ดร.อานวย วีระวรรณ โดยทั้ง ๗ แผนข้างต้นมุ่งเน้นพัฒนาโดยการสร้างอุตสาหกรรมภายในประเทศและการส่งออก ถึงขนาดมีการกล่าวว่าประเทศไทยจะเป็นเสี้ยวที่ ๕ ของเอเชีย โดยในระยะแรกของแผนมุ่งพัฒนาความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจแต่เพียงประการเดียว จนการพัฒนาทางเศรษฐกิจเริ่มนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมทางสังคม คนต่างจังหวัดหรือเกษตรกรมุ่งเข้ามารับใช้ในทางภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ปัญหาทางสังคมเริ่มมีมากขึ้นไม่ว่าการกระจุกตัวของประชาชนในเมืองอุตสาหกรรมหรือมีการค้าขายเป็นหลัก กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ พร้อมๆกันนั้นทรัพยากรที่เคยมีอย่างอุดมสมบูรณ์เริ่มลดลงอย่างมาก พื้นที่ป่าลดลงอย่างมีนัยยะสำคัญ ปัญหามลพิษเริ่มก่อตัวขึ้นอย่างเจี๊ยบๆ ความเหลื่อมล้ำกลับมีมากขึ้น ปัญหาภัยธรรมชาติเริ่มรุนแรงมากขึ้น ความเหลื่อมล้ำยอมห่างออกไปในทุกๆด้าน ในขณะที่เรามีรายได้ประชาชาติ GDP เพิ่มขึ้น แต่คนจนกลับมีมากขึ้นและทรัพยากรย่อยหรือลงปัญหาเริ่มหนักขึ้นเพราะการพัฒนาไม่ได้เอาคนเป็นศูนย์กลางแต่มุ่งพัฒนาด้านวัตถุอุตสาหกรรมและ GDP เป็นสำคัญ โดยมีได้คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมแต่ประการใดทั้งการกระจายรายได้ก็มีได้เป็นไปอย่างเป็นธรรมเมื่อพิจารณาถึงความมั่นคง เฉลี่ยรายบุคคลความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันอย่างมากมาย ผลกระทบจากการพัฒนาตามแผน ๑ ถึง ๗ ส่งผลกระทบต่อรัฐไทยอย่างลึกซึ้งทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และมีได้พัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนร่วมให้มีความสุข รวมทั้งมีได้สร้างระเบียบวินัยให้กับคนในชาติเลย ซึ่งจะกล่าวถึงผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ ถึง ๗ ในบทต่อไป

การพัฒนาประเทศไทยภายใต้แผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผน ๘ จนถึงแผนฉบับที่ ๑๓ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๐ ถึง พ.ศ.๒๕๓๖

แผนพัฒนาฉบับที่ ๘ เริ่มได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อในการพัฒนาเศรษฐกิจไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการพัฒนานโยบายและโครงการต่างๆ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานและกลไกในการดูแลและบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องกับการเติบโตด้านเศรษฐกิจและความต้องการของสังคมซึ่งแผน ๘ มีระยะเวลาการใช้ช่วงปี พ.ศ.๒๕๓๐ ถึง ๒๕๓๔ แต่ก็เป็นที่น่าแปลกใจว่า ขณะอยู่ในระหว่างแผนดังกล่าวใช้บังคับรัฐบาลในขณะนั้นคือรัฐบาลของท่านพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ยังมีโครงการผลักดันโครงการนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่สำหรับอุตสาหกรรมหนักคือ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และท่าเรือแหลมฉบัง เป็นต้นออกมาซึ่งส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลชายฝั่งและบนบกอย่างหนักจนไม่สามารถเยียวยาด้วยกระบวนการธรรมชาติหรือมนุษย์กระบวนการเยียวยาที่มนุษย์ประดิษฐ์ได้ การปะทุขึ้นของโรงไฟฟ้าแม่เมาะที่ลำพูนซึ่งส่งก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จนมีปัญหาเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจกับประชาชนที่มีบ้านเรือนอยู่ใกล้โรงไฟฟ้าถ่านหินที่แม่เมาะ สภาพเศรษฐกิจขณะช่วงปี ๒๕๒๙ ถึง ๒๕๓๔ อยู่ในสภาพสุญญากาศประชาชนไม่มีวินัยทางการเงินตลาดทุนมีความจำเป็นอย่างผิดปกติจนกระทั่งมีการปฏิวัติยึดอำนาจโดยมีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เป็นผู้ทำการปฏิวัติมีผลให้เศรษฐกิจลดความร้อนแรงลงในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๓๕ กลับมีการออกกฎหมายจำนวนมากที่บังคับใช้เพื่อรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอีกหลายฉบับให้มีสภาพเอื้อต่อการรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนากฎหมายหลักที่เป็นจุดเชื่อมหรือวางมาตรการวิธีดำเนินการดูแลสิ่งแวดล้อมก็คือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งเต็มไปด้วยแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม บทลงโทษกับผู้ก่อมลพิษและเอื้อต่อกฎหมายต่างๆ ว่าเมื่อบังคับใช้หรืออนุญาตอะไรไปจะต้องผ่านมาตรฐานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ เสียก่อน รวมทั้งนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาสอดแทรกลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ด้วย

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ จนถึงปัจจุบันร่องรอยการเกิดวิกฤตภายในประเทศเริ่มปรากฏให้เห็นเป็นช่วงๆ ตัวอย่างวิกฤตทางการเงิน (ต้มยำกุ้ง) ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๐ เพราะประชาชนขาดวินัยทางการเงิน การลงทุนและการออม เกิดวิกฤตการเงินอย่างร้ายแรงและก็เริ่มเป็นช่วงๆ ซึ่งผลกระทบส่วนอย่างมาจากเสถียรภาพทางการเมือง จนถึงการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง และจิตใจที่เปลี่ยนแปลงไปคือวัตถุนิยม เราเป็นผาสูกของวัตถุอย่างสิ้นเชิง ในขณะที่รัฐได้รับผลกระทบจากเป็นรูปธรรมเพราะการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้เกิดเศรษฐกิจใหม่ ใช้เงินซื้อวัตถุมากจนรัฐบาลต้องออกมาตรการและสร้างค่านิยมโดยนำเอาปรัชญาขงจื๊อมาใช้ในการกินอยู่อย่างเรียบง่าย แต่ประเทศเราค่านิยมในเรื่องวัตถุนิยมนี้ได้ลดน้อยลงเลย และนำพาซึ่งปัญหาสังคมอย่างมากมาย ฝ่ายบริหารมักจะบริหารประเทศไทยมุ่งเน้นความจำเริญทางเศรษฐกิจอย่างภาพรวม โดยไม่คำนึงถึงความเสมอภาคและความยุติธรรมในการกระจายรายได้ และสนใจเหลือแลในการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรอย่างจริงจัง คงเหลือแต่สถาบันหลักคือศาลในการตรวจสอบฝ่ายปกครองว่าได้กระทำการอยู่ภายในกรอบของกฎหมายหรือไม่ นอกจากจะคำนึงถึงหลักกฎหมายแล้ว คงต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าต้นทุนทางสังคม ซึ่งหน่วยธุรกิจไม่เคยจ่ายตอบแทนให้แก่ประชาชนเลย ตัวอย่างเช่นปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเร็วๆ นี้้นนอกจากปลาทูคางดำแล้ว คงต้องนึกถึงว่าเราจะเอาซากกรรไฟไปทำอะไรได้บ้างหลังจากหมดสภาพ

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- ๑) ต้องการทราบถึงปัญหาการใช้ทรัพยากรอย่างสมดุลอันทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร โดยศึกษาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและประวัติศาสตร์ของสังคมไทยเป็นสำคัญ
- ๒) ต้องการศึกษาระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมว่ามีส่วนในการรักษาอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้วยวิธีการใด
- ๓) ต้องการทราบถึงสิทธิของประชาชนที่มีส่วนในการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติ
- ๔) ต้องการศึกษาบทบาทของศาลปกครองในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยใช้หลักกฎหมายและทฤษฎีของกฎหมายที่มีอยู่ โดยศึกษาเฉพาะกรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขดำที่ อ.๕๘๖/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๓๓/๒๕๔๙ เป็นสำคัญ

๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ๑) ได้ทราบที่มาของปัญหาการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ยั่งยืนและขาดความสมดุลเป็นเหตุให้ทรัพยากรไม่อาจฟื้นตัวด้วยกระบวนการธรรมชาติ
- ๒) ได้ทราบถึงบทบาทของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในการรักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
- ๓) ได้ทราบถึงสิทธิของประชาชนที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีและมีทรัพยากรใช้ได้อย่างยั่งยืน
- ๔) ได้ทราบบทบาทของศาลปกครองในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

บทที่ ๒

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ กับบทบาทในการ คุ้มครองทรัพยากร

สิทธิในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งปรากฏชัดเจนเป็นฉบับแรกๆ ได้แก่
รัฐธรรมนูญ ปีพ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖

มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐

ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน

มาตรา ๖๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐

มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม-และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๓) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๔) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่างๆ ข้างต้น เห็นได้ว่าบุคคลมีสิทธิในการอนุรักษ์ รักษาทรัพยากรได้มากที่สุด ในบทบัญญัติในมาตรา ๖๖ และ ๖๗ เมื่อเป็นสิทธิประชาชนย่อมเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิได้โดยส่วนตัวของผู้เขียน ประชาชนอาจใช้สิทธิตามฐานแห่งรัฐธรรมนูญฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เลยเพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยจะถูกจำกัดสิทธิโดยกฎหมายลำดับรองใดๆ ไม่ได้ เพราะเป็นสิทธิที่อ้างฐานจากรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงคุณค่าของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจนโดยการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๑๘ มารองรับภาระหน้าที่ของรัฐที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยให้เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติ

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากเวลานี้ ปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ดินเสีย น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ป่าไม้ ต้นน้ำลำธารถูกทำลาย กำลังทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ปัญหาเหล่านี้มีผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชากร และการหลั่งไหลจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่ ๆ ประการหนึ่ง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ถูกต้อง ทำให้ป่าไม้ แร่ธาตุ เชื้อเพลิงหมดสิ้นไปโดยเร็วประการหนึ่ง และการสร้างอุตสาหกรรม ตลอดจนการนำเทคโนโลยีมาใช้โดยไม่คำนึงถึงผลสะท้อนที่จะตามมาในรูปความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม อีกประการหนึ่ง ประกอบกับความเสื่อมโทรมดังกล่าวนี้ "ได้เข้าขั้นวิกฤตในประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ จึงได้มีแนวโน้มที่ประเทศเหล่านั้นจะพยายามระบายอุตสาหกรรมสกปรกมายังประเทศด้อยพัฒนา เช่น ประเทศไทย ปัญหาเหล่านี้ จึงเพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณ ซึ่งหากไม่ได้รับการป้องกันแก้ไขเสียแต่ตั้งมือแล้ว ก็จะทำให้เกิดความเดือดร้อนต่อชีวิต สุขภาพอนามัย และความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอันมาก จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ภายหลังจากนั้นเพียง ๔ ปี ต้องมีการแก้กฎหมายทั้งฉบับและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๒๒ โดยให้เหตุผลในการแก้ไขว่า

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๑๘ มีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถส่งเสริม รักษา ป้องกัน หรือแก้ไขสภาวะสิ่งแวดล้อมได้ โดยมีประสิทธิภาพ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังต่อไปนี้ (๑) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่อันเหมาะสมยิ่งขึ้น (๒) นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

แสดงให้เห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมมีปัญหานักข้อขึ้นเรื่อยๆ และต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๒๒ มีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับเพียงเล็กน้อย คือมีการตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและพลังงาน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วยเท่านั้นเอง

หลังจากที่มีการแก้ปัญหามลพิษพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๒๒ ทรัพยากรถูกใช้ไปเป็นอย่างมากในทางตรงกันข้ามทุกการใช้ทรัพยากรย่อมเกิดมลพิษเสมอ ปัญหาต่างๆ เริ่มมีมากขึ้นเรื่อยๆ ตลอดจนกระบวนการนิติบัญญัติที่ล่าช้าจนกระทั่งมีการปฏิวัติในปี พ.ศ.๒๕๓๓ ได้มีการเร่งรัดให้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ พร้อมทั้งกฎหมายอีกหลายฉบับเพื่อพยายามแก้ไขปัญหามลพิษและแก้ไขอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นต้น โดยเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ ปรากฏท้ายพระราชบัญญัติว่า

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ บัญญัติให้การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ให้เป็นตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นการไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งบัญญัติให้มีการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นเพื่อกำหนดให้การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัยคุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามกฎหมาย ประกอบกับกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำ การเสนอและการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่ได้ใช้บังคับเป็นเวลานานแล้ว และในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อให้มีมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับและได้รับความเชื่อมั่นจากทุกภาคส่วนในการดำรงไว้ซึ่งการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

จากเหตุผลข้างต้น เห็นได้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมมิได้บรรเทาเบาบางลงเลยจวบจนกระทั่งนับแต่ ๒๕๓๕ จนถึง ๒๕๖๗ เป็นเวลากว่า ๓๒ ปีแล้ว เราจะมาวิเคราะห์หัตถ์บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งได้ให้คำนิยามของสิ่งที่พระราชบัญญัตินี้มุ่งคุ้มครองรักษาไว้ดังนี้ในมาตรา ๔ คือ

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

“คุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า คุณภาพของธรรมชาติ อันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชน และความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ

“มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง และสภาวะอื่น ๆ ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนสิ่งแวดล้อม

“มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

“ภาวะมลพิษ” หมายความว่า สภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อนโดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน

“แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

“ของเสีย” หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ

“น้ำเสีย” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมลสารที่ปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น

“อากาศเสีย” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอเสีย กลิ่นควัน ก๊าซ เขม่า ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมลสารอื่นที่มีสภาพละเอียดบางเบาจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้

“วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุกัมมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

“เหตุรำคาญ” หมายความว่า เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

“โรงงานอุตสาหกรรม” หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

“อาคาร” หมายความว่า อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

“ยานพาหนะ” หมายความว่า รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย และอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

“ผู้ควบคุม” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการควบคุม ตรวจสอบ วิเคราะห์ดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้สำหรับการควบคุม

บำบัด หรือกำจัดมลพิษอื่นใด ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจัดสร้างให้มีขึ้นเพื่อการบำบัดน้ำเสีย กำจัดของเสีย หรือมลพิษอื่นใด ด้วยการลงทุนและเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง

"ผู้รับจ้างให้บริการ " หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างทำการบำบัดน้ำเสียหรือ กำจัดของเสีย หรือตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

"เขตอนุรักษ์" หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด

"หน่วยงานของรัฐ "* หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง

"เจ้าพนักงานท้องถิ่น" หมายความว่า

(๑) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

(๒) ประธานสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(๕) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(๖) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอย่างอื่น นอกเหนือจาก

(๑) ถึง (๕) ข้างต้น ที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

"เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ " หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้

"พนักงานเจ้าหน้าที่ " หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

"รัฐมนตรี " หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*

จากมาตรา ๔ อ่านประกอบเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ ประโยชน์ที่มุ่งคุ้มครองคือ คุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งตามความหมายของพระราชบัญญัตินี้ พ.ศ.๒๕๓๘ ต่างมีความเหมือนกัน ส่วนถ้อยคำต่างๆ ในมาตรการต่างๆ ที่ใช้เกื้อหนุนในการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งสอดคล้องกับสิทธิพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือสิทธิในการดูแล บำรุงรักษาอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะนิยามของคำว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔ ได้ให้ความหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ว่า

“คุณภาพสิ่งแวดล้อม หมายความว่า ดุลยภาพของธรรมชาติอันได้แก่ สัตว์ พืช ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ และสิ่งที่มีมนุษย์ทำขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชน และสมบูรณ์สืบไปของมวลมนุษยชาติ

ความสำคัญของเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้คือการรักษาดุลยภาพของธรรมชาติ ให้มีการใช้บำรุงรักษาอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติให้ยั่งยืน เพื่อประโยชน์แต่ไม่เพียงประชาชนในประเทศไทย แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติด้วย

ส่วนคำนิยามอื่นๆ ในมาตรา ๔ เป็นเพียงถ้อยคำอุปการณในการประกอบการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ เท่านั้น มาตราต่างๆที่กำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ มีทั้งการกำหนดเขตอนุรักษ์กำหนดให้โครงการลักษณะไหนต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งหมดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เป็นประโยชน์ของมนุษยชาติ เช่น การขึ้นทะเบียนเขาใหญ่เป็นมรดกโลกหรือที่อื่นๆ ตามที่เป็นข่าวแพร่หลายทราบกันอยู่ ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้บังคับใช้อย่างได้ผลหรือไม่ตอบว่าไม่เลย เพราะทรัพยากรยังคงหมดเปลืองไปเรื่อยๆ โดยคนที่ทำลายทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและก่อกมลพิษคือโครงการภาครัฐทั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็นโครงการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดหรือนิคมอุตสาหกรรมต่างๆที่ตั้งตามมา และโครงการที่จะตั้งใหม่เป็นโครงการขนาดใหญ่คือ โครงการ EEC โครงการเหล่านี้ขาดการตรวจสอบอย่างจริงจัง เพราะเป็นโครงการของรัฐซึ่งอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ นี้ เป็นกฎหมายที่ถือว่าดีฉบับหนึ่ง แต่ที่ขาดคือการบังคับใช้อย่างเข้มงวดโดยองค์การภาครัฐโดยเจ้าหน้าที่รัฐน้อย และขาดการตรวจสอบจากประชาชนจนแทบจะหย่าขาดไปเลย เมื่อองค์กรภาคเอกชน ประชาชนขาดความเข้มแข็งต่อให้กฎหมายดีแค่ไหนก็เกิดปัญหาเรื่อง Effacement ทำให้กฎหมายไม่มีผล เพราะผลประโยชน์ของรัฐจากโครงการของรัฐมันย้อนกับนโยบายของรัฐการตรวจสอบจากองค์กรของรัฐ และภาคเอกชนก็ไม่เข้มแข็งจะมีการตรวจสอบอย่างเป็นรูปธรรมก็ต่อเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลซึ่งในที่นี้จะวิเคราะห์ถึงบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนสืบไป เพื่อประโยชน์ของประชาชนและมวลมนุษยชาติสืบไปดังที่จะวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ ๔

ความเท่าเทียมและความเสมอภาคในการกระจายทรัพยากรและการเข้าถึงโอกาส ในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรซึ่งเป็นสิทธิผลเมื่อซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากร นั้น

ความเท่าเทียมและความยุติธรรมในการจัดสรรทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม คือสภาพที่ทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค และมีโอกาส เท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากเงื่อนไขต่างๆ เช่น เพศ ศาสนา สถานะทางเศรษฐกิจ หรือความต่างด้านอื่นๆ บุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพยากรจะถูกกีดกันจากการได้รับจากทรัพยากรอันเป็นทรัพยากรของชาติไม่ได้โดยเด็ดขาดแต่อาจถูกตั้งเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดได้ภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนคือต้องมีการใช้ทรัพยากรและการพัฒนาอย่างสมดุลเพื่อความผาสุกของสมาชิกของรัฐทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

แนวความคิดข้างต้นเป็นเพียงอุดมคติเท่านั้น ในความเป็นจริง ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์แล้วมนุษย์ไม่เคยมีความเท่าเทียมกันเลย นับตั้งแต่เป็นสิ่งมีชีวิตเริ่มต้นตั้งแต่ในครรภ์มารดา เพราะการกินการอยู่ของแม่ก็ไม่เท่าเทียมกันแล้ว เพราะการกินการอยู่เพื่อให้สารอาหารแก่บุตรภายในครรภ์แล้วไม่เคยมีแม่คนไหนกินดีอยู่ดีเหมือนกันหมด เพื่อความสามารถให้สารอาหารลูกเป็นอย่างดีตั้งแต่เกิด นับแต่คลอดออกมาก็ไม่เท่าเทียมกันอีกไม่ว่าสถานที่เกิดซึ่งขึ้นอยู่กับฐานะของพ่อแม่ และความเท่าเทียมยิ่งห่างไกลมากขึ้น และความเหลื่อมล้ำได้เข้ามาแทนที่จนเป็นเงาตาที่มองไม่เห็นความเท่าเทียมเสียหมด และเรานั้นนับวันจะขยายกว้างแผ่ไพศาลออกไปเรื่อยๆ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยิ่งด้อยค่าลงไปเรื่อยๆ หากเรายอมรับความเป็นจริงและไม่เสแสร้งจนเกินไป ถึงแม้จะมีกฎหมายมากมายเป็นหลักประกันสิทธิ ในการเข้าถึงสิทธิการใช้ทรัพยากรและสิทธิที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี แต่เงาตาของความเหลื่อมล้ำที่บดบังความเท่าเทียมจนหมดสิ้น เราได้เถียงไม่ได้เลยว่าหากมนุษย์มีการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งกันและกันด้วยความจริงใจและเต็มไปด้วยความเมตตา ความเท่าเทียมและความเสมอภาคก็จะเกิดขึ้น แต่เป็นเพราะธรรมชาติของมนุษย์ถูกปกคลุมไปด้วยกิเลสตัณหา ซึ่งถูกจริตของมนุษย์ในการสนองตอบความต้องการด้านวัตถุ ความสะดวกสบายและการยอมรับของสังคม เสมอด้วยแรงผลักดันระบบทุนนิยมขยายของเขตและหมุนเวียนระบบเศรษฐกิจไปไม่ได้ด้วยตัณหาและกิเลสของมนุษย์ มนุษย์ทุกคนย่อมมีวิถีชีวิตและวิถีทางที่จะทำให้ตนเองมีความสุข หรืออรรถประโยชน์มากที่สุด ระบบแห่งคุณค่าที่เคยสร้างความเท่าเทียมกันคือความพอเพียงดังเช่น เศรษฐศาสตร์เชิงพุทธเคยเขียนไว้อย่างเนิ่นนาน หรือพระธรรมคำสอนในทางพุทธศาสนาซึ่งพูดถึงหลักปัจเจกมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลก่อน ผู้คนกลับลืมนึกและต่างเข้าแย่งชิงทรัพยากรซึ่งกันและกันโดยขาดความละอายใจ มนุษย์จึงต้องสร้างมาตรการที่ถือว่าเป็นบรรทัดฐานที่แข็งแกร่งที่สุดทางสังคมเพื่อจัดระเบียบจัดสรรทรัพยากรกันอย่างผู้มีอำนาจย่อมแย่งจากคนใช้อำนาจอย่างไร้ความเมตตาเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรมีความยุติธรรมและเสมอภาค บรรทัดฐานดังกล่าวคือกฎหมาย โดยรัฐมีหน้าที่ต้องควบคุมจัดการเพื่อให้ความยุติธรรม

กล่าวได้ว่าบรรดาความยุติธรรมในการจัดสรรทรัพยากรจะหมดไป เมื่อขาดความไม่เสมอภาคด้วยกฎหมาย ทุกคนย่อมมีความเสมอภาคตามกฎหมาย โดยกฎหมายต้องมีผลเป็นการทั่วไปและกระจายโอกาสเข้าถึงทรัพยากรอย่างยุติธรรม การขาดความไม่เท่าเทียมด้วยความยุติธรรมและความเสมอภาค คือสิ่งที่มีสาระสำคัญย่อมถูกปฏิบัติเหมือนกัน แต่สิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันย่อมต้องได้รับการปฏิบัติที่ต่างกัน จึงเกิดความเท่าเทียมความเสมอภาคแต่บ่อยครั้ง แม้มีกฎหมายแต่การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐกลับไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกลับเลือกปฏิบัติเพราะมาจาคติจากหลายสาเหตุแทนที่จะเป็นการสร้างความเสมอภาค กลับเป็นการซ้ำเติมความเสมอภาคให้ลดน้อยถอยลงไปจนถึงกับเป็นการลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จากการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ

ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์ตัวอย่างเช่นการจัดลำดับความมั่งคั่งของลำดับเศรษฐกิจของโลกมหาเศรษฐกิจไทยมักติดอันดับโลกอยู่บ่อยครั้ง ความมั่งคั่งและทรัพยากรทุกอย่างภายในรัฐกลับไปกระจุกตัวอยู่ที่ชนชั้นนำเพียงไม่กี่เปอร์เซ็นต์ของพลเมืองของชาติทั้งหมด สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นความบกพร่องของรัฐ ในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ สวัสดิการของรัฐไม่เคยเกิดขึ้นเลยในรัฐไทยเพราะจุดที่ดีที่สุดของรัฐ สวัสดิการคือเมื่อคนหนึ่งมีสวัสดิการดีขึ้น สวัสดิการของคนอื่นๆจะต้องไม่ลดลงซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์จุดดังกล่าว Pareto Optimal ซึ่งน่าจะเป็นเบื้องหลังของการตีความกฎหมายในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้หลักกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรดุลพินิจจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายที่จะกล่าวในบทต่อไป

อย่างไรก็ตามการตีความและการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีเป้าหมายคือการจัดสรรและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในสภาพที่ต้องประกอบกันขึ้นเป็นสภาพแวดล้อมที่ดี เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงการใช้สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีความรับผิดชอบต่อทรัพยากรสมบัติของชาติ โดยรัฐมีหน้าที่ต้องรับใช้ชาติ และปกป้องทรัพยากรเหล่านั้นไว้ เพื่อให้ประชาชนในชาติอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีโอกาพัฒนาด้วยภาพความเป็นมนุษย์ตามความสามารถของแต่ละคน อันเป็นการก่อหลักปึกฐานในความมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างมั่นคง หลักกฎหมายอันเป็นแกนหลักในการคุ้มครองในการจัดสรรทรัพยากรอย่างเที่ยงธรรมได้แก่ หลักกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. คำว่า "นิติรัฐ" นั้นย่อมาหมายความว่า "กฎหมาย" คือเงื่อนไขพื้นฐานของการดำเนินการทั้งปวงของรัฐ (Grundbedingung des gesamten staatlichen Wirkens) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือกฎหมายต้องเป็นใหญ่ในวิถีชีวิตของมนุษย์ในสังคมนั้น Prof. Dr. Ulrich Scheuner อธิบายว่า หลักการนี้ไม่ได้เรียกร้องเพียง "ความชอบด้วยกฎหมาย" (bloBe Legalitat) เท่านั้น หากแต่มีวัตถุประสงค์ต่อการกระทำตามอำเภอใจ และไม่เป็นธรรมอันเกิดจากการใช้อำนาจทางการเมืองที่เลือกปฏิบัติ ไม่เป็นกลาง ไม่มีขอบเขต ดังนั้น กฎหมายที่เป็นมาตรฐานการกระทำจึงต้องสอดคล้องกับความยุติธรรมและหลักความเสมอภาคด้วย หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการนั้นเรียกร้องว่า กฎหมายจะต้องเป็นทั้งที่มาและข้อจำกัดของการใช้อำนาจรัฐทั้งปวงในระบบกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยฝ่ายปกครองหรือการใช้อำนาจตุลาการโดยศาล อาจมีผู้ตั้งคำถามว่า เมื่อหลักการดังกล่าวผูกพันฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการให้ต้องใช้อำนาจตาม "กฎหมาย" เท่านั้น จะเป็นไปได้หรือไม่ที่การใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ? การตอบคำถามนี้ย่อมต้องพิจารณาหลักความผูกพันต่อกฎหมายควบคู่ไปกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญด้วยเสมอ กล่าวคือ คำว่า "กฎหมาย" ตามหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการนั้นหมายความว่า 'กฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ' (ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในลำดับชั้นใดก็ตาม) เท่านั้น ดังนั้น กฎหมายนิติบัญญัติที่จะมีผลใช้บังคับในนิติรัฐได้ ย่อมต้องเป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ อธิบายว่า "หลักความผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรของรัฐ ถือเป็นหลักการทั่วไปของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่องค์กรของรัฐยอมผูกพันตนต่อกฎหมาย แต่การผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรของรัฐนั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามภารกิจขององค์กรของรัฐนั้น ซึ่งจะนำมาสู่หลักความผูกพันต่อกฎหมายตามภารกิจขององค์กรของรัฐนั้น เช่น ความผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองนำมาสู่ 'หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย' หรือความผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรตุลาการทำให้เกิด 'หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ' เป็นต้น"

ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อธิบายว่า "หลักการดังกล่าวนี้เรียกร้องให้ฝ่ายบริหารซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน และตลอดจนฝ่ายปกครองซึ่งดำเนินการจัดการปกครองต้องปฏิบัติตามภารกิจ

และใช้อำนาจโดยผูกพันอยู่กับกฎหมาย คำว่ากฎหมายในที่นี้ หมายถึง รัฐธรรมนูญ กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ได้รับการบัญญัติขึ้นโดยรัฐสภา ตลอดจนกฎหมายลายลักษณ์อักษรในลำดับที่ต่ำกว่านั้น คือกฎหมายลำดับรอง กฎหมายขององค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นๆ รวมทั้งกฎหมายจารีตประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไป

ตัวอย่างบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ เช่น มาตรา ๓ วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า "รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม" หรือมาตรา ๒๐ วรรคสาม กฎหมายพื้นฐานสำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี บัญญัติว่า "ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการต้องผูกพันต่อกฎหมายนิติบัญญัติ (Gesetz) และกฎหมาย (Recht)" เป็นต้น

๒. หลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย (Grundsatz der Rechtssicherheit)

หลักการนี้เรียกร้องให้การตัดสินใจใช้อำนาจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายหรือการใช้บังคับกฎหมาย ต้องมีความชัดเจนและความมั่นคงแน่นอน ตลอดจนเรียกร้องมิให้รัฐตรากฎหมายย้อนหลังหรือสั่งการเป็นผลร้ายจนกระทบการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจที่บุคคลมีต่อการใช้อำนาจรัฐ แม้หลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายจะมีสถานะเป็นองค์ประกอบในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ แต่หลักการนี้ก็มีสถานะเป็นหลักกฎหมาย (legal principle) หลักหนึ่ง และยังเป็นที่มาของหลักการย่อยอีก ๒ ประการ คือ

๒.๑ หลักความชัดเจนและแน่นอนของกฎหมาย : กฎหมาย (รวมถึงกฎหมายลำดับรองด้วย) จะต้องมีความชัดเจนเพียงพอให้บุคคลเข้าใจได้ว่า "กฎหมายต้องการอะไร" ทราบว่าสิทธิหน้าที่ของตนตามกฎหมายมีอยู่อย่างไร เพื่อที่จะสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวได้

๒.๒ หลักการคุ้มครองความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน : ประชาชนจะต้องสามารถเชื่อมั่นในความต่อเนื่อง ความมั่นคงถาวร และความมีผลของกฎหมายและการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐได้ เช่น ในบางกรณีรัฐอาจจำเป็นต้องให้คำสั่งทางปกครองออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลบังคับต่อไป เพื่อคุ้มครองความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน

๓. หลักความได้สัดส่วน (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) หรือ หลักความพอสมควรแก่เหตุ (Übermaßverbot)

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองภายใต้หลักนิติรัฐนั้น การใช้อำนาจรัฐทั้งปวงจะต้อง "เป็นไปอย่างมีเหตุผล เหมาะสม พอสมควรแก่เหตุและเป็นการกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น" เนื่องจากหากการใช้อำนาจไม่เป็นไปอย่างชอบด้วยเหตุผลแล้ว วัตถุประสงค์อันเป็นเป้าหมายของนิติรัฐ คือ สิทธิและเสรีภาพ ความถูกต้อง และความยุติธรรม ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติได้ ข้อความคิดดังกล่าวเป็นที่มาของหลักการทางกฎหมายหลักหนึ่งที่เรียกว่า 'หลักความได้สัดส่วน' หรือ 'หลักความพอสมควรแก่เหตุ' ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศรทพิชญ์ อธิบายว่า หลักความได้สัดส่วนนี้ เรียกร้องให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาหรือส่งเสริมให้เกิดประโยชน์สาธารณะเท่านั้น กล่าวให้ละเอียดลงไป หลักรัฐธรรมนูญหลักนี้มีสาระสำคัญประกอบไปด้วยข้อเรียกร้องหรือหลักการย่อยๆ สามหลักการ ดังนี้

๓.๑ หลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness) หลักการนี้บังคับว่าในบรรดามาตรการต่างๆ (กฎหมาย กฎ คำวินิจฉัยสั่งการ หรือการกระทำอื่นใด) ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเปิดช่องให้ออกมาใช้บังคับแก่บุคคลในกรณีใดกรณีหนึ่งได้นั้น ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องใช้วิจารณญาณเลือกออกมาตรการที่

สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น มาตรการใดก็ตามที่ไม่สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้เลย ย่อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักนี้ มาตรการใดที่ขัดต่อหลักความสัมพันธ์ย่อมเป็นมาตรการที่รัฐไม่อาจนำมาปฏิบัติได้

๓.๒ หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) หลักการนี้บังคับว่าในบรรดามาตรการ (กฎหมาย กฎ คำวินิจฉัยสั่งการ หรือการกระทำอื่นใด) หลายๆ มาตรการ ที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้ แต่ทว่ามาตรการเหล่านั้นแต่ละมาตรการมีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากน้อยแตกต่างกัน ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด เป็นไปตามคำพิพากษาที่ว่า "ในบรรดาสิ่งที่ชั่วร้ายหลายๆ สิ่งที่ต้องเลือกบุคคลพึงเลือกสิ่งที่ไม่ชั่วร้ายน้อยที่สุด" ดังนั้น ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม

๓.๓ หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense) หลักการนี้เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพ (Balance) ขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่บุคคลและหรือแก่สังคมโดยรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกมาใช้บังคับ โดยบังคับว่าผู้ใช้อำนาจอธิปไตยต้องทำการชั่งผลดี (ประโยชน์ต่อมหาชน) กับผลเสีย (ผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลหรือส่วนอื่นของสังคม) ของมาตรการแต่ละมาตรการที่ตนตั้งใจจะออกมาใช้บังคับแก่บุคคล มาตรการใดก็ตามที่เห็นได้ชัดว่าหากได้ลงมือบังคับการให้เป็นไปตามนั้นแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลและหรือแก่สังคมโดยรวม ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยต้องห้ามมิให้ออกมาตรการนั้นมาใช้บังคับ ถึงแม้ว่ามาตรการนั้นจะสำเร็จประโยชน์และจำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก็ตาม เป็นไปตามคำพิพากษาที่ว่า "อย่าขี่ช้างไล่จับตั๊กแตน"

ในการพิจารณาว่ามาตรการที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจอธิปไตยสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนหรือไม่นั้น มาตรการนั้นจะต้องชอบและสอดคล้องกับหลักการย่อยของหลักความได้สัดส่วนที่กล่าวมาข้างต้นทุกประการ โดยผู้วินิจฉัยจะต้องวินิจฉัยหลักการย่อยทั้งสามประการไปที่ละขั้นตอนตามลำดับโดยเริ่มจากหลักความสัมพันธ์ หากมาตรการใดไม่ผ่านหลักความสัมพันธ์ตั้งแต่ต้นก็ไม่ต้องพิจารณาหลักการย่อยอีกสองประการที่เหลือ เช่นเดียวกัน หากมาตรการใดผ่านหลักความสัมพันธ์แต่ไม่ผ่านหลักความจำเป็น ก็ไม่ต้องพิจารณาหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ดังนั้น มาตรการที่ชอบด้วยหลักความได้สัดส่วนจะต้องชอบด้วยหลักความสัมพันธ์ หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบโดยครบถ้วนและสมบูรณ์ทั้งสามประการ ในแง่นี้ เราอาจกล่าวในเชิงอุปมาอุปไมย ได้ว่า หลักความได้สัดส่วนเป็นเหมือนเครื่องกรองน้ำที่ใช้กรองการใช้อำนาจอธิปไตยให้เป็นไปโดยชอบด้วยเหตุผล มาตรการที่จะผ่านเครื่องกรองนี้ออกมาได้ย่อมต้องผ่านไส้กรองทั้งสามชั้นที่อยู่ในเครื่องกรองน้ำนี้ เริ่มตั้งแต่ไส้กรองหยาบ (หลักความสัมพันธ์) ไปจนถึงไส้กรองชั้นที่ละเอียดที่สุด (หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ) นั่นเอง

บทที่ ๔

บทวิเคราะห์เนื้อหาของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.๕๘๖/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ อ.๓๓๓/๒๕๔๙

เนื้อหาของคำพิพากษาในส่วนที่จะนำมาพิจารณากล่าวคือ

“ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ประกอบกิจการกระเปิดและย่อยหินในที่ดินของรัฐที่เขาคน้อย ตำบลลี้งาม อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ประมาณ ๒ ไร่ ๑ งาน ๒๐ ตารางวา ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๐ จนสิ้นสุดการอนุญาตเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๓๘ ทั้งนี้ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ซึ่งกำหนดให้มีการผ่อนผันการต่ออายุใบอนุญาตกระเปิดและย่อยหินในพื้นที่ชุ่มน้ำชั้น ๑ ปี อีก ๑ ครั้ง เป็นครั้งสุดท้ายสิ้นอายุใบอนุญาตในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๓๘ ทุกสาย โดยที่บริเวณเขาคน้อย หมู่ที่ ๔ ตำบลลี้งาม อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๓๖ กำหนดเป็นพื้นที่เพื่อการกระเปิดและย่อยหินในที่ดินของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูน (เพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง) ในท้องที่ดังกล่าวใหม่ มีเนื้อที่ประมาณ ๔๖ ไร่ ๓ งาน ๔๘ ตารางวา ซึ่งทรัพยากรธรณีจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้จดทะเบียนเป็นคำขอ ที่ ๒๒/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ในการนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อทรัพยากรธรณีจังหวัดเพื่อขอรับประทานบัตรชั่วคราวในการทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูน (เพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง) โดยวิธีเหมืองหาบบนเนื้อที่ ๒ ไร่ ๙๐ ตารางวา ในท้องที่ดังกล่าวด้วย

ในระหว่างนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินโครงการเพื่อจัดทำแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ บริเวณเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี อันเป็นเรื่องที่สืบเนื่องมาจากแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณามติเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๓ และมีข้อเสนอแนะให้จัดทำแผนปฏิบัติการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติเฉพาะแหล่งขึ้น โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดทำ และให้รายงานต่อคณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนอนุรักษ์เฉพาะพื้นที่และพื้นที่คุ้มครองเพื่อการอนุรักษ์ เพื่อพิจารณาในแต่ละขั้นตอนจนกระทั่งดำเนินการแล้วเสร็จ และได้มีการรายงานให้คณะกรรมการดังกล่าวรับทราบในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ซึ่งตามแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้จัดให้พื้นที่บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรเป็นพื้นที่สรวน ที่ห้ามมิให้มีการปรับปรุงแปลงใด ๆ นอกจากจะเป็นไปตามขบวนการพัฒนาของธรรมชาติ แต่หลังจากนั้นก็ได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดพื้นที่แหล่งหินอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ กำหนดให้พื้นที่บริเวณที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอประทานบัตร เป็นพื้นที่แหล่งหินอุตสาหกรรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและอนุมัติให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ ปี เพื่อกิจการเหมืองหินอุตสาหกรรม ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงให้อนุญาตประทานบัตรชั่วคราวให้แก่ผู้ฟ้องคดีมีอายุ ๑ ปี นับแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ จนถึงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๒

ในการยื่นคำขอประทานบัตรของผู้ฟ้องคดี ที่ ๒๒/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดี ได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดทำโดยบริษัทที่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้เป็นผู้มีสิทธิทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำเสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้านโครงการเหมืองแร่ โครงการสำรวจและหรือผลิตปิโตรเลียม พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แต่ที่ประชุมมีมติให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำรายละเอียดเพิ่มเติม ในการนี้คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ยังได้มีหนังสือสอบถามความเห็นจากคณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม เกี่ยวกับคำขอประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีด้วย คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๒ แล้วมีมติไม่สมควรให้มีการทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมในพื้นที่เกาะสมุย และควรประสานงานกับกรมทรัพยากรธรณี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เดิม) เพื่อเพิกถอนพื้นที่นี้ออกจากประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดพื้นที่แหล่งหินอุตสาหกรรมลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ โดยมีเหตุผลคือ การทำเหมืองหินบริเวณนี้จะเป็นการทำลายทัศนียภาพธรรมชาติและขัดแย้งกับการเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติบนเกาะสมุย ประกอบกับแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติบริเวณเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้กำหนดให้พื้นที่บริเวณนี้เป็นพื้นที่สงวนเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ เนื่องจากมีความสำคัญควรอนุรักษ์เป็นแหล่งมรดกทางธรรมชาติ ประเภทที่มีระบบนิเวศที่มีความซับซ้อน และเอื้อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดทั้งมีความสำคัญเป็นแหล่งธรรมชาติที่มีความงาม รวมทั้งได้เสนอให้ยกเลิกการทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมโดยไม่ต่อสัมปทานเมื่อหมดอายุ ทั้งนี้ เนื่องจากการระเบิดหินมีความไม่เหมาะสมสำหรับเกาะสมุย เนื่องจากมีผลกระทบต่อบรรยากาศการท่องเที่ยวและผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม อีกทั้งปัจจุบันสามารถขนส่งหินจากแผ่นดินใหญ่เข้ามาได้ จึงไม่จำเป็นต้องมีการทำเหมืองหินอีกต่อไป คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ ประกอบกับกับความเห็นของคณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ แล้วมีมติไม่เห็นชอบให้มีการดำเนินโครงการอีกต่อไป และเห็นสมควรให้มีการประสานงานกับกรมทรัพยากรธรณีเพื่อเพิกถอนพื้นที่นี้ออกจากประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดพื้นที่แหล่งหินอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ รวมทั้งให้ยกเลิกการทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรม โดยไม่ต่อสัมปทานเมื่อหมดอายุ

ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้ทบทุนผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงส่งเจ้าหน้าที่ไปศึกษาและเก็บข้อมูลรายละเอียดเพื่อวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้แหล่งหินเขาคมน้อย จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งเรื่องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พร้อมทั้งได้เสนอผลการศึกษาและเก็บข้อมูลดังกล่าว สรุปได้ว่า แหล่งหินเขาคมน้อยมีความเหมาะสมต่อการพัฒนาเป็นแหล่งหินอุตสาหกรรมเพื่อการก่อสร้าง และความต้องการใช้หินเพื่อการก่อสร้างในเกาะสมุยมีเพิ่มขึ้นมาก การขนส่งหินจากแผ่นดินใหญ่ที่ต้องขนส่งทางเรือมาพร้อมกับนักท่องเที่ยวอาจไม่ปลอดภัยและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังยั้งบริเวณดังกล่าวไม่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้เสนอเรื่องดังกล่าว ต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้านโครงการเหมืองแร่ โครงการสำรวจและหรือผลิตปิโตรเลียม

คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้ขอความเห็นจากคณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองได้กำหนดห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจกรรมโรงงานทุกประเภทที่ก่อให้เกิดเหตุความรำคาญหรือเป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งโรงโม่หินเข้าข่ายดังกล่าว นอกจากนั้น พื้นที่บริเวณนี้ในแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติบริเวณเกาะสมุยได้เสนอให้เป็นพื้นที่สงวนเนื่องจากมีความสำคัญต่อโครงสร้างการยึดเกาะของชายฝั่งทะเลและเป็นระบบนิเวศที่มีความซับซ้อน ในส่วน

ความต้องการใช้หินบนเกาะสมุยควรจะพิจารณานำหินมาจากบนแผ่นดินในจังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมบนเกาะสมุย ซึ่งปัจจุบันเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สำคัญ จึงมีมติไม่เห็นด้วยกับการทำเหมืองแร่หินและโรงโม่หินบนเกาะสมุย คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๔๔๔ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ โดยฝ่ายเลขานุการฯ เสนอความเห็นว่าการทำเหมืองแร่แปลงนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบด้านทัศนียภาพต่อการท่องเที่ยวที่เดินเรือรอบเกาะ และในการกล่าวอ้างความต้องการใช้หินนั้น พื้นที่โครงการมีปริมาณหินสำรองเพียง ๑,๐๖๐,๐๐๐ ตัน ซึ่งสามารถแก้ปัญหาได้ในระยะสั้น ๆ เท่านั้น นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมได้มีมติไม่เห็นสมควรให้มีการทำเหมืองแร่และโรงโม่หินบนเกาะสมุย เนื่องจากเกาะสมุยเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความสำคัญ หากมีการทำเหมืองจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบรรยากาศการท่องเที่ยว และตามกฎหมาย ฉบับที่ ๒๕๑ (พ.ศ.๒๕๓๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มีข้อกำหนดห้ามมีกิจการประเภทโรงงานที่ก่อให้เกิดเหตุความรำคาญหรือมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว โดยโรงโม่หินเข้าข่ายตามข้อกำหนดดังกล่าว และได้มีมติให้แจ้งกรมทรัพยากรธรณีพิจารณาประกาศยกเลิกพื้นที่ดังกล่าวออกจากพื้นที่แหล่งหินของจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติยืนยันตามมติเดิมคือ ไม่สมควรให้มีการดำเนินโครงการเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมธรณหินปูนปูนเพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีตามคำขอประทานบัตร ที่ ๒๒/๒๕๓๘ โดยคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้พิจารณารับรองรายงานการประชุมครั้งดังกล่าว ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๔ โดยเพิ่มเติมข้อความเกี่ยวกับความเห็นของผู้แทนกรมทรัพยากรธรณีในเรื่องของเหตุผลในการไม่เห็นชอบให้มีการทำเหมืองตามคำขอประทานบัตรดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอเรื่องการขอประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีตามคำขอที่ ๒๒/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๘ พร้อมทั้งมติของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้านโครงการเหมืองแร่ โครงการสำรวจและหรือผลิตปิโตรเลียมดังกล่าวต่อคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แล้วมีมติเห็นควรไม่อนุญาตประทานบัตร ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ไม่อนุญาตประทานบัตรตามคำขอ ที่ ๒๒/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเหมืองแร่ โครงการสำรวจและหรือผลิตปิโตรเลียมดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการพิจารณาคำขออนุญาตประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีต่อไป โดยถือเสมือนว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ผ่านการเห็นชอบแล้ว

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่อนุญาตประทานบัตรการทำเหมืองแร่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ ที่ ๒๒/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๘ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และโดยที่การมีคำสั่งไม่อนุญาตประทานบัตรดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สืบเนื่องมาจากการที่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่เสนอขอประทานบัตรไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ ในการวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีนี้จึงต้องพิจารณาว่าการที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ มีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่เสนอขอประทานบัตรดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นสำคัญ

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ ตราขึ้นใช้บังคับโดยมีเหตุผลปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งก็คือ จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตาม

หลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรงมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ก็เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นบทบัญญัติในส่วนที่ ๔ เรื่อง การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับการประสานงานกันของหน่วยงานในภาครัฐ เมื่อมีการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ โดยมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๔๖๖ เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมาย ก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม วรรคสองบัญญัติว่า ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอการส่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการตามวรรคหนึ่งไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๙ จากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และวรรคสี่บัญญัติว่า ในกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเห็นว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมาถูกต้อง และมีข้อมูลครบถ้วน ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป และมาตรา ๔๙ วรรคสอง ได้บัญญัติถึงการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการไว้ว่าในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายจึงจะส่งอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาตได้ โดยในการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการดังกล่าวย่อมจะต้องคำนึงถึงถึงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา ๑๓ (๑) ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปในแนวทางเดียวกันด้วย

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติแล้วมีมติให้จัดทำแผนปฏิบัติการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติเฉพาะแหล่งขึ้น อันเป็นที่มาของการจัดทำแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติบริเวณเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดทำ ซึ่งต้องมีการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการสำรวจในภาคสนาม โดยให้รายงานการดำเนินการแต่ละขั้นตอนต่อคณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว จนกระทั่งดำเนินการเสร็จสิ้น และรายงานให้คณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมทราบในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูน (เพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง) ที่บริเวณเขาคมน้อย ในท้องที่ตำบลลิ้งงาม อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้ส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อเสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา คณะผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้านโครงการเหมืองแร่ โครงการสำรวจและหรือผลิตปิโตรเลียม จึงชอบที่จะขอความเห็นจากคณะอนุกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและศิลปกรรม เพื่อประกอบการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผู้ฟ้องคดีเสนอให้ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และปรากฏว่าคณะอนุกรรมการดังกล่าวได้

พิจารณาจากข้อมูลในการจัดทำแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติบริเวณเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี แล้วมีความเห็นไม่สมควรให้มีการทำเหมืองหินในบริเวณเกาะสมุย ซึ่งพิเคราะห์ได้ดังนี้

ตามรายงานขั้นสุดท้ายของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยที่เสนอ คณะอนุกรรมการอนุรักษ์ฯ ในการจัดทำแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ บริเวณเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ระบุว่า บริเวณเขาคมน้อย ตำบลปลังงาม อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูน (เพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง) นี้ อยู่ในลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ ปี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ อันหมายถึง พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ (กล่าวคือ พื้นที่ภายในลุ่มน้ำ ที่ควรจะต้องสงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารโดยเฉพาะเนื่องจากมีลักษณะและสมบัติที่อาจมีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินได้ง่ายและรุนแรง) ซึ่งสภาพป่าส่วนใหญ่ในพื้นที่ได้ถูกทำลาย ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อพัฒนาการใช้ที่ดินรูปแบบอื่นก่อนหน้าปี พ.ศ. ๒๕๒๕ และการใช้ที่ดินหรือการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ ที่ดำเนินการไปแล้ว จะต้องมีการควบคุมเป็นพิเศษ โดยรายงานดังกล่าวได้จัดให้พื้นที่บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรเป็นพื้นที่สงวนที่มีความสำคัญสูงในการจัดการอนุรักษ์ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศวิทยาของเกาะ หากได้รับผลกระทบกระเทือนจากการใช้ประโยชน์แล้วจะส่งผลเสียหายอย่างรุนแรงต่อระบบนิเวศวิทยาซึ่งเกี่ยวพันไปถึงการเกษตร การใช้น้ำ และการท่องเที่ยวของเกาะสมุย นอกจากนี้รายงานดังกล่าวยังได้กล่าวถึงแหลมท้องโดนด ประกอบด้วยแหลมหินคม อ่าวพังกา ป่าชายเลน และภูเขา อันรวมถึงบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรด้วย ซึ่งมีความสำคัญต่อโครงสร้างการยึดเกาะของชายฝั่ง และเป็นระบบนิเวศหลายระบบที่อยู่ติดกัน มีความสลับซับซ้อนเหมาะสมเป็นแหล่งศึกษาวิจัย มีความสำคัญเป็นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตแบบยังชีพของชาวประมงโดยได้กำหนดพื้นที่สงวนภูเขา สำหรับกรณีที่ได้มีการทำเหมืองหินบริเวณภูเขาด้านได้นั้นควรพิจารณายกเลิกโดยไม่ต่อสัมปทานเมื่อหมดอายุ ทั้งนี้ เนื่องจากการระเบิดหินเพื่อการทำเหมืองมีความไม่เหมาะสมสำหรับเกาะสมุย เนื่องจากมีผลกระทบต่อบรรยากาศการท่องเที่ยวและผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม อีกทั้งสามารถขนส่งหินจากแผ่นดินใหญ่เข้ามาได้ จึงไม่จำเป็นต้องมีการทำเหมืองหินอีกต่อไป นอกจากนี้ ในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการอนุรักษ์ฯ ยังได้พิจารณาถึงผังเมืองรวมในท้องที่ตำบลปลังงาม อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๕๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการยื่นและพิจารณาคำขอประทานบัตรของผู้ฟ้องคดี ที่กำหนดให้ที่ดินบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรนี้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งโดยหลักการแล้วห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการโรงงานทุกประเภท อันแสดงให้เห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะให้มีการทำเหมืองหินด้วย

จากข้อมูลดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่า บริเวณพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอประทานบัตรนั้นไม่อาจจะจัดให้มีการทำเหมืองหินได้ และโดยที่แผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติบริเวณเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้จัดทำเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ การที่ปรากฏว่าก่อนหน้านี้ได้เคยมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๓๖ กำหนดบริเวณเขาคมน้อย ตำบลปลังงาม อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นพื้นที่เพื่อการระเบิดและย่อยหินในที่ดินของรัฐ จึงมิใช่เรื่องที่เกิดปกติแต่อย่างใด กรณีนี้มีประเด็นปัญหาเฉพาะ แต่การที่ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดพื้นที่แหล่งหินอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ กำหนดให้บริเวณดังกล่าวเป็นแหล่งหินอุตสาหกรรม โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและอนุมัติให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ ปี เพื่อกิจการเหมืองหินอุตสาหกรรมได้เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาแล้วก็เห็นว่า ประกาศดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดบริเวณที่มีแหล่งหินอุดมสมบูรณ์ที่อาจออกประทานบัตร แต่การจะออกประทานบัตรให้ นั้น ต้องมีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอันรวมถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย จึงมิได้หมายความว่า ถ้ามีผู้ยื่นขอประทานบัตร

ในพื้นที่ที่กำหนดในประกาศดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีคำสั่งอนุญาตคำขอประทานบัตรนั้นโดยมิอาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้แต่อย่างใดไม่

เมื่อคณะกรรมการอนุรักษ์ฯ ได้เสนอความเห็นไม่สมควรให้มีการทำเหมืองหินในบริเวณเกาะสมุย ต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ แม้ในการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้ปรากฏข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบพื้นที่บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรแล้วเห็นว่า เหมาะสมที่จะทำเหมืองหิน และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีก็ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการทำเหมืองหิน และพยายามวางมาตรการป้องกันเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว แต่ก็เห็นได้ว่า การทำเหมืองหินในบริเวณดังกล่าว อย่างน้อยที่สุดย่อมส่งผลให้สูญเสียพื้นที่ที่เป็นภูเขาไปอย่างถาวร ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อันจะส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมของเกาะสมุยตามข้อมูลในการจัดทำแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ บริเวณเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และเมื่อคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการทำเหมืองดังกล่าว ซึ่งมีเพียงทำให้หินที่ใช้ในการอุตสาหกรรมก่อสร้างบนเกาะสมุยหาได้ง่ายและมีราคาถูกลงแล้ว กรณีย่อมไม่อาจเทียบได้กับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่สภาพสิ่งแวดล้อมของเกาะสมุย ดังนั้น การที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรแล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการอนุรักษ์ฯ อันมีที่มาและอาศัยฐานข้อมูลจากแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ บริเวณเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และมีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยเหตุผล และเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้พิจารณาผิดมติดังกล่าวโดยปราศจากรายงานการสำรวจวิเคราะห์ วิจัย หรือเอกสารสนับสนุน และไม่ชอบด้วยเหตุผล ฟังไม่ขึ้น

เมื่อการที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้านโครงการเหมืองแร่ โครงการสำรวจและหรือผลิตปิโตรเลียมพิจารณาผิดมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการทำเหมืองแร่หิน ชนิดหินปูน (เพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง) ตามคำขอประทานบัตรของผู้ฟ้องคดี ที่ ๒๒/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๘ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายดังที่ได้วินิจฉัยแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่อนุญาตประทานบัตรตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน”

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พิจารณาได้ว่า ออกประทานบัตรทำเหมืองหินในคดีนี้ ผู้มีอำนาจออกให้คือรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ การทำเหมืองแร่หินของผู้ฟ้องคดี เป็นโครงการที่ทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคแรก ซึ่งเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๑๒ แล้ว เห็นว่า เกือบจะประกอบไปด้วยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ และยังมีข้าราชการประจำและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีลักษณะเป็น Technocrat อยู่เป็นจำนวนมากถึง ๘ คน โครงการที่ประกาศให้เป็นโครงการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงค่อนข้างแน่นอนว่าต้องเป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน นอกจากนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังมีอำนาจตามมาตรา ๑๘ ที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ หรือคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมาย ซึ่งในการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้เป็นเจ้าของโครงการจะต้องเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง เพื่อเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจะทำหน้าที่เป็นเลขาของคณะกรรมการดังกล่าว

โดยในคดีนี้จะต้องมีผู้แทนของรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมรวมเป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการรวมอยู่ด้วย ตามมาตรา ๔๘ วรรค ๕ และในมาตรานี้เองในวรรคสอง รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมจะออกประทานบัตร ไม่ได้จนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๙ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยมาตรา ๔๙ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการชำนาญการตามมาตรา ๔๘ ให้ความเห็นชอบหรือให้ถือว่า คณะกรรมการชำนาญการให้ความเห็นชอบ ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายซึ่งออกประทานบัตรคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมให้ประทานบัตรแก่ผู้อื่น คำขอประทานบัตรคือผู้ฟ้องคดีนี้ได้ การให้การ ประทานบัตรจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการชำนาญการตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕

ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการชำนาญการได้มีการพิจารณาสำนวนงานผลกระทบ สิ่งแวดล้อมถึง ๒ ครั้ง

อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ประกอบกิจการระเบิดและย่อยหินในที่ดินของรัฐที่เขาคน้อย ตำบลลี้แงม อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ประมาณ ๒ ไร่ ๑ งาน ๒๐ ตารางวา ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๐ จนสิ้นสุดการอนุญาตเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๓๘ ทั้งนี้ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ซึ่งกำหนดให้มีการผ่อนผันการต่ออายุ ใบอนุญาตระเบิดและย่อยหินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ ปี อีก ๑ ครั้ง เป็นครั้งสุดท้าย สิ้นอายุใบอนุญาตในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๓๘ ทุกราช โดยที่บริเวณเขาคมน้อย หมู่ที่ ๔ ตำบลลี้แงม อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๓๖ กำหนดเป็นพื้นที่เพื่อการระเบิดและย่อยหินในที่ดิน ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงให้ยื่นคำขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูน (เพื่ออุตสาหกรรม ก่อสร้าง) ในท้องที่ดังกล่าวใหม่ มีเนื้อที่ประมาณ ๔๖ ไร่ ๓ งาน ๔๘ ตารางวา ซึ่งทรัพยากรธรณีจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้จดทะเบียนเป็นคำขอ ที่ ๒๒/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ในการนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อทรัพยากรธรณี จังหวัดเพื่อขอรับประทานบัตรชั่วคราวในการทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูน (เพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง) โดยวิธีเหมืองหาบบนเนื้อที่ ๒ ไร่ ๙๐ ตารางวา ในท้องที่ดังกล่าวด้วย

ในห้วงนั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินโครงการเพื่อจัดทำแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ บริเวณเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี อันเป็นเรื่องที่สืบเนื่องมาจากแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติ เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๓ และมีข้อเสนอแนะให้จัดทำแผนปฏิบัติการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติเฉพาะ แหล่งขึ้น โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดทำ และให้รายงานต่อคณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม ซึ่งคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนอนุรักษ์เฉพาะพื้นที่และพื้นที่ คู่เมืองเพื่อการอนุรักษ์ เพื่อพิจารณาในแต่ละขั้นตอนจนกระทั่งดำเนินการแล้วเสร็จ และได้มีการรายงานให้ คณะอนุกรรมการดังกล่าวรับทราบในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ซึ่งตาม แผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้จัดให้พื้นที่บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรเป็นพื้นที่สงวน ที่ห้ามมิให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใด ๆ นอกจากจะเป็นไปตามขบวนการพัฒนาของธรรมชาติ แต่หลังจากนั้น ก็ได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดพื้นที่แหล่งหินอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ กำหนดให้พื้นที่บริเวณที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอประทานบัตร เป็นพื้นที่แหล่งหินอุตสาหกรรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เห็นชอบและอนุมัติให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ เพื่อกิจการเหมืองหินอุตสาหกรรม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้อนุญาตประทานบัตรชั่วคราวให้แก่ผู้ฟ้องคดีมีอายุ ๑ ปี นับแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ จนถึงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๒

เป็นเรื่องน่าประหลาดใจมากเมื่อได้มีการวางแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้จัดให้พื้นที่ผู้ซึ่งฟ้องคดีขอประทานบัตรทำเหมืองหินเป็นพื้นที่สงวน ห้ามมิให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใดๆ นอกจากจะเป็นไปตามขบวนการพัฒนาของธรรมชาติ เมื่อคณะอนุกรรมการฯได้รับทราบในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ แต่หลังจากนั้นได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีประกาศให้บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตร เป็นพื้นที่แหล่งหินอุตสาหกรรมลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ตามที่กล่าวมาแล้วว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกอบไปด้วยคณะรัฐมนตรีเกือบเต็มคณะ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นกรรมการอยู่ด้วยในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา ๑๒ ซึ่งแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณามีมติเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๓ และมีข้อเสนอแนะให้จัดทำแผนปฏิบัติการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติเฉพาะแหล่งขึ้นซึ่งนำมาสู่แผนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมชาติบนเกาะสมุยมีผลทำให้กิจการเหมืองหินไม่เหมาะที่จะทำบนเกาะสมุยตามมติของอนุกรรมการฯ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ซึ่งหากมีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นเอกภาพจากภาครัฐประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ จะออกมาไม่ได้เลย เพราะขัดกับแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับนั้น ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.๒๕๔๐ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๖๐ รัฐมีแนวนโยบายในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐมาตรา ๓๒ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ จึงยังมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายอยู่แต่ไม่มีประเด็นยกขึ้นต่อสู้ในศาลชั้นต้น ต่อมาได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๕๑ (พ.ศ.๒๕๓๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ประกาศราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๘ กำหนดให้พื้นที่บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรทำเหมืองหินเป็นพื้นที่เกษตรกรรมเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสทำเหมืองหินโดยเด็ดขาด

อย่างไรก็ตามในสำนวนคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วางหลักโดยใช้หลักความได้สัดส่วนอย่างแคบมาใช้ในการตัดสินเพราะการนำหินมาใช้ก่อสร้างเกาะสมุยนั้น สามารถทำได้สองประกาศคือชนหินมาจากแผ่นดินใหญ่โดยเรือเฟอร์รี่ ซึ่งมีต้นทุนสูงกว่าการทำเหมืองหินบนเกาะสมุยซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่า ศาลได้ชั่งความคุ้มค่าซึ่งไม่ใช่ต้นทุนทางราคาหรือในเชิงเศรษฐกิจแต่ประการใด แต่เป็นการชั่งระหว่างความจำเป็นของการพัฒนาบนเกาะสมุยกับต้นทุนทางทรัพยากรธรรมชาติด้วย เพราะการฟื้นฟูธรรมชาติ กระบวนการธรรมชาติจะฟื้นฟูตัวเอง แต่หากมีการใช้ทรัพยากรจนมากมายเกินไป ธรรมชาติก็จะเยียวยาตัวเองไม่ทันจนสูญเสียทรัพยากรธรรมชาตินั้นไป หากเราพิจารณาต้นทุนทางเศรษฐกิจแล้ว เราต้องนั่งรถนั่งเครื่องบินขับรถยนต์ทางไกลเราต้องการไปดูทิวทัศน์และทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์สวยงามหรือเราต้องการเห็นตึกรามบ้านช่องจำนวนมากจนหมดทัศนียภาพอันสวยงามของธรรมชาติ ต่างขาดโอกาสเหล่านี้จะมีมูลค่าทางจิตใจและแหล่งพักผ่อนหย่อนใจเช่น ที่ระยองซึ่งถูกแทนที่โดยนิคมอุตสาหกรรมมาตาพุด ท่าเรือแหลมฉบัง หรือนิคมอุตสาหกรรมที่อยุธยา ซึ่งควรจะอนุรักษ์ไว้เป็นเมืองเก่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวและแหล่งเพาะปลูกพืชสวน ไร่นาที่ดีที่สุดของประเทศไทยบ่อยครั้งเราพัฒนาประเทศไทยโดยอาศัยผลประโยชน์เฉพาะหน้ามากกว่าประโยชน์ระยะไกลเป็นสำคัญ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และในศาลชั้นต้นทำให้เชื่อมั่นได้ศาลปกครองจะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนและมั่นคงด้วยหลักกฎหมายที่มั่นคง

บทที่ ๕

บทสรุป เสนอแนะ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ มีประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้ในระดับหนึ่ง เหตุที่กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้อย่างไม่เต็มที่ก็เนื่องจากองค์ประกอบรัฐขาดการตรวจสอบอย่างจริงจัง และขาดความเป็นเอกภาพ รวมทั้งมิได้ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง แต่ศาลปกครองซึ่งบังคับใช้กฎหมายเชิงรูปธรรม สามารถควบคุมการบังคับใช้ตรวจสอบ การกระทำหรือคำสั่งใดๆ ที่ส่งผลต่อการทำลายของทรัพยากรธรรมชาติ โดยทฤษฎีและหลักกฎหมายเฉพาะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ ได้มีประสิทธิภาพมากกว่าฝ่ายบริหาร

จึงเห็นว่าควรปรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ ให้ประกาศๆระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยเฉพาะโครงการของรัฐต้องมีตัวแทนภาคเอกชนซึ่งมีส่วนได้เสียในสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้นในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมที่จะพิจารณาโครงการดังกล่าวให้หมดเพื่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีเอกภาพ เปิดช่องทางให้ชุมชนซึ่งไม่ได้จดทะเบียนรวมตัวกันใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม เชิงป้องกันให้มากขึ้นและควรระบุในตัวพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ ว่า เป็นคดีที่ต้องพิจารณาโดยเร่งด่วน และขอคุ้มครองชั่วคราวได้ง่าย โดยศาลปกครองต้องมีบทบาทเร่งรัดคดีให้รวดเร็ว