



รายงานทางวิชาการ  
(Group Project)

เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม : กรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงาน  
อุตสาหกรรมสิ่งทอในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ

จัดทำโดย กลุ่ม การเวก

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 7  
สถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม  
ประจำปี 2559

รายงานทางวิชาการ  
(Group Project)

เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม : กรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงาน  
อุตสาหกรรมสิ่งทอในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ

จัดทำโดย กลุ่ม การเวก

1. พลตำรวจตรี อนุศักดิ์ โกมลศาสตร์
2. นางรัตนา รัตนพัฒนากุล
3. พันตำรวจโท ปกรณ์ สุชีวกุล
4. นายวีรศักดิ์ ขจีจิตต์
5. นายธนินทร์ บุษยรัตน์
6. นางสาววิริยา เนตรน้อย
7. นางนิรมล โตจิรกกุล

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 7

## คำนำ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์กำลังประสบอยู่ในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกันหลากหลายรูปแบบโดยที่พบมากและเป็นปัญหาสำคัญ คือ การปนเปื้อนสารพิษ เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง เป็นต้น หากไม่มีการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเหมาะสมและโดยเร็วก็อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

มลพิษทางน้ำเป็นปัญหาหนึ่งที่เราจะต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในวงกว้างและแก้ไขได้ยาก สาเหตุหลักๆ ของปัญหามลพิษทางน้ำ คือ การปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอ ประกอบกับในปัจจุบันจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมก็มีเพิ่มมากขึ้นอยู่เสมอ ทำให้ปัญหาการปล่อยน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรมก็มีแนวโน้มเพิ่มตามไปด้วย ในขณะที่เดียวกัน โรงงานที่มีอยู่เดิมก็ไม่สามารถที่จัดการปัญหาน้ำทิ้งของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ในปัจจุบันโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอจะให้ความสำคัญกับการบำบัดน้ำเสีย และหน่วยงานของรัฐก็มีความจริงจังในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้แล้วก็ตาม แต่เนื่องด้วยค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูงสำหรับการบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยน้ำทิ้งของโรงงานทำให้โรงงานบางแห่งยังไม่อาจที่จะจัดหาระบบการบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพได้ดีพอ และในด้านหน่วยงานของรัฐ ก็ยังคงประสบปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการปล่อยน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติให้ได้ตามมาตรฐานน้ำทิ้งที่กฎหมายกำหนด ทั้งในแง่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมาย และเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายนอกจากนี้ กฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ยังมีข้อขัดข้องบางประการ อาทิ ความสอดคล้องกันของกฎหมาย ความทันสมัยของกฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

จากการศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร คณะผู้วิจัยพบว่า ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวไม่ใช่เฉพาะเกิดจากตัวกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น แต่รวมถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายอีกด้วย

ในแง่ของกฎหมายที่ผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นมีอยู่จำนวนมาก มีทั้งที่บัญญัติในเรื่องเดียวกันแต่มีรายละเอียดที่แตกต่างกัน หรือไม่สอดคล้องกัน รวมถึงความทันสมัยของกฎหมายที่ยังไม่อาจจะปรับปรุงแก้ไขได้ทันกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

ในด้านหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายก็ยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเนื่องด้วยหน่วยงานต่างอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจตนในการจัดการปัญหาการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมจนบางครั้งมีลักษณะของการทับซ้อนหน้าที่ระหว่างกันส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดการปัญหาและสิ้นเปลืองงบประมาณของประเทศ

และในส่วนของผู้บังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันก็ยังประสบปัญหาในแง่ของจำนวนที่ยังมีไม่เพียงพอต่อการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และในแง่ของความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องที่ยังมีไม่มากพอ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การจะบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพจะต้องประกอบด้วยกฎหมายที่มีความเป็นเอกภาพและประสานสอดคล้องกัน เป็นมาตรฐานที่ทันต่อกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างชัดเจนเป็นระบบ รวมถึงมีจำนวนเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมในการจัดการปัญหาและบังคับใช้กฎหมาย

โดยรายงานฉบับนี้ คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงในด้านปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร โดยมีการนำเสนอเนื้อหาในส่วนของแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการมลพิษ ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กับกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ข้อเท็จจริงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครทั้งจากการค้นคว้าเอกสาร ตำรา และการสัมภาษณ์ผู้มีความรู้ประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าวนี้โดยตรง คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งจะเป็นประโยชน์ไม่มากนักน้อยต่อผู้ที่สนใจ

คณะผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	[1]
สารบัญตาราง	[6]
สารบัญภาพประกอบ	[7]
<b>บทที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา</b>	<b>1</b>
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามวิจัย	2
1.3 ขอบเขตการวิจัย	2
1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
1.5 สมมุติฐานการวิจัย	3
1.6 วิธีการศึกษาวิจัย	3
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ	4
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
<b>บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม</b>	<b>5</b>
2.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาสีเขียว	5
2.1.1 หลักเหตุเคือครือ่นราคาญ	6
2.1.2 หลักทรัพยสิทธิ (Property Rights)	6
2.1.3 หลักสิทธิรับรู้ออมูลข่าวสารของประชาชน (Right to Know)	7
2.1.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public/Citizen Participation Principle)	7
2.1.5 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)	8
2.1.6 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pays-Principle)	9
2.1.7 หลักเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดลืออม (Environmental Right)	10
2.1.8 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Directive Principles of State)	10
2.1.9 หลักการจัดการสิ่งแวดลืออมแบบบูรณาการ (Integrated Environmental Management)	10
2.2 แนวคิดเรื่องการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดลืออม	11
2.2.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย	11
2.2.2 แนวคิดในการพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดลืออม	15

2.3. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม	17
2.3.1 น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม	17
2.3.1.1 นิยามของน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและมลพิษทางน้ำ	17
2.3.1.2 ประเภทของน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม	18
2.3.1.3 ผลกระทบของน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม	19
2.3.2 ประเภทของผู้กระทำความผิดจากการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม	20
2.3.2.1 ประเภทของผู้กระทำความผิดแบ่งตามสภาพบุคคล	20
2.3.2.2 ประเภทของผู้กระทำความผิดแบ่งตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน	20
2.3.3 การบริหารจัดการน้ำทิ้ง	23
2.3.3.1 นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ	23
2.3.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาน้ำเสียตามมติคณะรัฐมนตรี	24
2.3.3.3 ขั้นตอนการจัดการน้ำเสีย	25
<b>บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย</b>	<b>26</b>
3.1 วิธีการศึกษา	26
3.2 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา	28
3.3 วิธีเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	28
3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล	28
3.5 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	29
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล	29
3.7 การนำเสนอผลการศึกษา	29
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษาและวิเคราะห์</b>	<b>30</b>
<b>ส่วนที่ 1</b>	
4.1 กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม	30
4.2 หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย	36
4.3 ปัญหาการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร	40
4.3.1 ลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอ	42
4.3.2 ลักษณะน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอ	48
4.3.3 ปัญหาน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ	51
4.3.4 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำทิ้งต่อโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ	53

4.4 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์	55
2.5.1 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่มข้าราชการ	55
2.5.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่มองค์กร NGO	57
<b>ส่วนที่ 2</b>	
4.5 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์	59
4.5.1 ความสอดคล้องกันของกฎหมาย	59
4.5.1.1 กฎหมายที่กำหนดในเรื่องเดียวกันไว้ในหลายฉบับ	59
4.5.1.2 การที่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในแต่ละฉบับ	60
4.5.2 ความสอดคล้องต่อการบังคับใช้จริงของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่	62
4.5.2.1 เกณฑ์มาตรฐานน้ำทิ้งไม่ตรงตามสภาพข้อเท็จจริงของโรงงานแต่ละประเภท	62
4.5.2.2 บทบัญญัติที่ล้าสมัย	62
4.5.2.3 บทบัญญัติที่มีปัญหาในการตีความ	62
4.5.2.4 ปัญหาอัตราโทษที่ไม่เหมาะสม	63
4.5.2.5 ปัญหาอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่	63
4.6 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย	64
4.7 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย	68
<b>บทที่ 5 สรุปผลและข้อเสนอแนะ</b>	<b>70</b>
5.1 สรุปผล	70
5.1.1 ปัญหาในด้านกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้อง	70
5.1.2 ปัญหาและอุปสรรคในด้านหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย	71
5.1.2.1 ปัญหาด้านหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย	71
5.1.2.2 ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย	72
5.2 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา	73
5.2.1 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์	73
5.2.2 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาในด้านหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย	74
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>75</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>78</b>
<b>ประวัติผู้วิจัย</b>	<b>118</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4-1 จำนวน โรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ณ ช่วงเดือนมกราคม - กันยายน 2558	41
4-2 ค่าเฉลี่ยน้ำเสียและน้ำทิ้ง ของโรงงานอุตสาหกรรมฟอกย้อมสิ่งทอ (พ.ศ. 2556)	49
4-3 ลักษณะน้ำเสียของ โรงงานอุตสาหกรรมกลุ่มฟอกย้อมสีสิ่งทอ (พ.ศ. 2556)	50
4-4 สถิติเรื่องร้องเรียนที่กรมควบคุมมลพิษรับแจ้ง ปี พ.ศ. 2557	65
4-5 สถิติโรงงานอุตสาหกรรมที่จดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรม และได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ (ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535) ที่ราชอาณาจักร พ.ศ. 2554 – 2557	68
4-6 จำนวน โรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับใบอนุญาตและแจ้งประกอบกิจการจังหวัดสมุทรสาคร พฤษภาคม 2559	69



## สารบัญภาพประกอบ

รูปที่	หน้า
4-1 โครงสร้างอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มไทย	42
4-2 ตัวอย่างวัตถุดิบและของเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการฟอกย้อมเส้นใยหรือเส้นด้าย	43
4-3 ตัวอย่างวัตถุดิบและของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการฟอกย้อมผ้าฝ้าย	44
4-4 ตัวอย่างวัตถุดิบและของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิมพ์ผ้า	46
4-5 ตัวอย่างวัตถุดิบและของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการฟอกย้อมผ้าถัก	47
4-6 ตัวอย่างวัตถุดิบและของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการซักฟอกผ้ายีน	48
4-7 สักส่วนเรื่องร้องเรียนแยกตามปัญหามลพิษ ปี พ.ศ. 2557	66
4-8 แหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนของกรมควบคุมมลพิษในปี พ.ศ. 2557	66
4-9 สักส่วนเรื่องร้องเรียนแยกตามประเภทการดำเนินการ	67

# บทที่ 1

## กรอบแนวคิด

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์กำลังประสบอยู่ในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกันหลากหลายรูปแบบโดยที่พบมากและเป็นปัญหาสำคัญ อาทิ การลดลงของทรัพยากรธรรมชาติ การปนเปื้อนสารพิษ และปัญหาของระบบนิเวศ ซึ่งปัญหาที่สำคัญเหล่านี้มาจากปัญหาย่อยๆ หลายปัญหา เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง ขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล เป็นต้น หากปล่อยไว้ไม่มีการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว หรือไม่ดำเนินการโดยเหมาะสมและโดยเร็วก็อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตรวมถึงมนุษย์และสภาพแวดล้อมโดยรวม

มลพิษทางน้ำ (Water pollution) หมายถึง สภาพของน้ำที่มีสิ่งเจือปน เช่น สารพิษ โลหะหนักต่างๆ รวมถึงสารอินทรีย์ ปนเปื้อนอยู่ในปริมาณที่สูงมากพอที่จะทำให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพของน้ำ ระบบนิเวศ และทำให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ และพืช<sup>1</sup> มลพิษทางน้ำเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญปัญหาหนึ่งของประเทศโดยปัญหามลพิษทางน้ำมักเกิดกับเมืองใหญ่ๆ หรือเขตที่มีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมทำให้แหล่งน้ำที่สำคัญของประเทศถูกปนเปื้อนด้วยสิ่งสกปรกและสารมลพิษต่างๆ ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำได้เต็มที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

สาเหตุการเกิดมลพิษทางน้ำส่วนหนึ่งเกิดจากการปล่อยน้ำทิ้งที่มีการปนเปื้อนสารเคมีหรือโลหะหนักจากโรงงานอุตสาหกรรมแม้จะมีการกำหนดมาตรฐานของน้ำทิ้งที่ปล่อยจากโรงงานอุตสาหกรรมไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอ หรืออาจจะเกิดจากการลักลอบปล่อยของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งพบว่าโรงงานต่างๆ ปล่อยน้ำทิ้งไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับขนาดและประเภทของโรงงาน เช่น โรงงานแปงเอสอาร์ จังหวัดชลบุรี ต้องการน้ำใช้ในขบวนการต่างๆ ตกประมาณ 1,785,000 ลูกบาศก์เมตรต่อปี โรงงานกลั่นน้ำมันที่จังหวัดชลบุรีต้องการน้ำทิ้งสิ้นในจำนวน 2,600,000 ลูกบาศก์เมตรต่อปี เพราะฉะนั้น ถ้าคูณด้วย 0.85 ก็จะได้ประมาณน้ำทิ้งออกมาโดยเฉลี่ยซึ่งนับเป็นปริมาณที่สูงมาก น้ำทิ้งเหล่านี้จะไหลลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติ แม่น้ำ ลำคลอง และสร้างความสกปรกเป็นอย่างมาก นอกจากนี้มีรายจากกระทรวงอุตสาหกรรมเกี่ยวกับปริมาณน้ำทิ้งเกือบทุกโรงงานล้วนมีค่าอยู่ระหว่าง 10,000-40,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวันและในแต่ละประเภทจะมีของเสียปรากฏอยู่ทั้งสารเคมี โลหะหนัก วัตถุพิษ กัมมันตภาพรังสี จุลินทรีย์ของแข็งและเศษวัสดุปะปนมาอยู่ด้วยเสมอ

ผลกระทบจากมลพิษทางน้ำที่อยู่ในระดับรุนแรง ซึ่งประชาชนทั่วไป เรียกว่า น้ำเสีย มีลักษณะที่เห็นได้ชัดเจน คือตะกอนขุ่นข้น สีดำคล้ำ ส่งกลิ่นเน่าเหม็น ก่อให้เกิดความรำคาญต่อชุมชน และอาจมีฟองลอยอยู่เหนือน้ำเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ลักษณะของน้ำเสียบางครั้งเราอาจมองไม่เห็นก็ได้ ถ้าน้ำนั้นปนเปื้อนด้วยสารพิษ เช่น ยาปราบศัตรู หรือยาฆ่าแมลง แร่ธาตุ เป็นต้น โดยสารเคมีเหล่านี้จะปนเปื้อนอยู่ตามแหล่งน้ำและสะสมอยู่ในห่วงโซ่อาหารของสัตว์น้ำ เมื่อมนุษย์จับสัตว์น้ำมาบริโภคหรือใช้น้ำการอุปโภคบริโภค ก็จะได้รับสารเคมีหรือ

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์, กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ, พิมพ์ครั้งที่ 5, (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช : นนทบุรี), 2556, น.6-7.

อโลหะหนักเหล่านั้น หากได้รับเป็นเวลานานติดต่อกันก็จะส่งผลเสียต่อสุขภาพร่างกายหรืออาจถึงขั้นเสียชีวิต น้ำที่เป็นมลพิษจะมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตอย่างเห็นได้ชัดกว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เพราะก่อให้เกิดผลเสียหายหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ผลกระทบทางด้านสาธารณสุข
2. ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ
3. ผลกระทบทางด้านสังคม

ปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นนี้เราอาจมีแนวทางการป้องกันและแก้ไขได้ในหลากหลายมิติ ตัวอย่างเช่น การบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การให้การศึกษาและความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางน้ำแก่ประชาชน การใช้กฎหมาย มาตรการ และข้อบังคับ การศึกษาวิจัยคุณภาพน้ำและสำรวจแหล่งที่ระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติ

โดยในส่วนของ การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในมิติของการใช้กฎหมาย มาตรการ และข้อบังคับ ก็ยังคงประสบปัญหาในหลากหลายประการ ทั้งในแง่ของตัวบทกฎหมายเองที่ยังไม่มีความชัดเจนในการใช้การตีความ การบังคับใช้กฎหมายยังไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อการจัดการปัญหา อันเกิดจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบมีอยู่หลายส่วนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนและเหลื่อมล้ำกัน รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่จะใช้บังคับกฎหมายเหล่านั้นมีจำนวนไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้มีชัดเจนและครอบคลุม การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจนในการจัดการปัญหาเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ป้องกันการปล่อยปะละเลยหรือเกี่ยงงานระหว่างกัน และการจัดหาเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอและการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมายแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้น

## 1.2 คำถามวิจัย

1.4.1 กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอผ้า มีอะไรบ้าง

1.4.2 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครมีอะไรบ้าง

1.4.3 แนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอมีอะไรบ้าง

## 1.3 ขอบเขตการวิจัย

มุ่งศึกษากฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงระเบียบ หลักเกณฑ์ คำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการ

ปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอและวิเคราะห์สภาพปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบันในการตีความว่ามีอุปสรรคในการดำเนินการ หรือมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่อย่างไร เพียงพอ เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันหรือไม่อย่างไร รวมถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในส่วนของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอว่าเพียงพอ เหมาะสม และมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด

#### 1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.4.1 เพื่อศึกษากฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ

1.4.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร

1.4.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพต่อการจัดการการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ

#### 1.5 สมมุติฐานการวิจัย

ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครเกิดจากกฎหมาย รวมถึงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ และยังขาดหน่วยงานรวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจนอุปกรณ์ เครื่องมือในการทำงาน เหมาะสม และเพียงพอในการจัดการปัญหาดังกล่าว โดยจำเป็นต้องมีการปรับแก้ไขกฎหมายให้ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จัดให้มีหน่วยงานที่เข้ามารับผิดชอบในการบังคับใช้และจัดการกับปัญหานี้โดยตรง รวมถึงการจัดหาเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจและมีจำนวนที่เพียงพอในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

#### 1.6 วิธีการศึกษาวิจัย

ศึกษาโดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากตำราหนังสือทั้งไทยและต่างประเทศ ข้อมูลจากเครือข่าย เอกสารสนเทศ บทความ คำบรรยายกฎหมาย บทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเก็บข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ และการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครเมื่อรวบรวมข้อมูลต่างๆ มาแล้วก็จะทำการวิเคราะห์ตามหลักเกณฑ์ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

## 1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

“สิ่งแวดล้อม” หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่โดยรอบตัวมนุษย์ทั้งสิ่งที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น

“มลพิษ” หมายถึง ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่นๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้

“ภาวะมลพิษ” หมายถึง สภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อนโดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง

“น้ำเสีย” หมายถึง ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมลสารที่ปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลว

“น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม” หมายความว่า น้ำเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการ โรงงานอุตสาหกรรม หรือนิคมอุตสาหกรรมจะผ่านการบำบัดหรือไม่บำบัดก็ตามที่ระบายลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม และให้หมายความรวมถึงน้ำเสีย จากการใช้น้ำของคนงาน รวมทั้งจากกิจกรรมอื่นในโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมด้วย

“โรงงานอุตสาหกรรม” หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

“นิคมอุตสาหกรรม” หมายความว่า นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยนิคม อุตสาหกรรม หรือโครงการที่จัดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมที่มีการจัดการระบายน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำ สาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมร่วมกัน

“แหล่งน้ำสาธารณะ” ให้หมายความรวมถึง ท่อระบายน้ำสาธารณะด้วย

“การบำบัดน้ำเสีย” หมายความว่า กระบวนการทำหรือปรับปรุงน้ำเสียเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุม

## 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครในปัจจุบัน

1.7.2 ทำให้ทราบถึงกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครในปัจจุบัน

1.7.3 ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการจัดการการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครที่มีความเหมาะสม ตลอดจนแนวทางในการส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีความเหมาะสม

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรม

วรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย มีดังนี้

2.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาสิ่งแวดล้อม

2.2 แนวคิดเรื่องการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

2.2.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

2.2.2 แนวคิดในการพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

2.3 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

2.3.1 น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

2.3.2 ประเภทของผู้กระทำความผิดจากการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

2.3.3 การบริหารจัดการน้ำทิ้ง

### 2.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาสิ่งแวดล้อม

ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาสิ่งแวดล้อม ณ ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่ามีแนวคิดทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญาริโอ (Rio Declaration) เป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) และเป็นหลักการพื้นฐานในการกำหนดมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมถึงการออกกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>2</sup> โดยประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้

- (1) หลักเหตุเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance)
- (2) หลักทรัพย์สินสิทธิ (Property Rights) และสิทธิชุมชน
- (3) หลักสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน (Right to Know)
- (4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public/Citizen Participation Principle)
- (5) หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)
- (6) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pays-Principle)
- (7) หลักเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right)
- (8) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Directive Principles of State)
- (9) หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ (Integrated Environmental Management)

---

<sup>2</sup> สมเจตน์ คงรอด, “กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเลกับการปฏิบัติการทางทหารของกองทัพเรือ”, วารสารวิชาการ โรงเรียนนายเรือ ด้านสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์และศึกษาศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เปเปอร์เมท จำกัด (ประเทศไทย) , 2557), น. 50.

### 2.1.1 หลักเหตุเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance)<sup>3</sup>

หลักกฎหมายว่าด้วยเหตุเดือดร้อนรำคาญซึ่งเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษมีบัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศต่างๆ หลายประเทศ สำหรับประเทศไทยได้นำหลักกฎหมายว่าด้วยเหตุเดือดร้อนรำคาญมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2475 หลักกฎหมายว่าด้วยเหตุเดือดร้อนรำคาญ ไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่การแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 ยังใช้บังคับกับการดำเนินการของส่วนราชการมิให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่เอกชนด้วย สำหรับบุคคลที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 ได้จะต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้นหลักกฎหมายว่าด้วยเหตุเดือดร้อนรำคาญตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1337 ยังใช้บังคับกับการกระทำทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างอาคาร การประกอบกิจการโรงงานหรือการกระทำอื่นใดที่อาจจะก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ด้วย แต่การใช้สิทธิทางศาลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 นี้จะต้องเป็นการใช้สิทธิเพื่อแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญให้หมดสิ้นไปเท่านั้น จะขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญไม่ได้

### 2.1.2 หลักทรัพย์สินสิทธิ (Property Rights)<sup>4</sup>

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับหลักทรัพย์สินสิทธิของประเทศไทย โดยหลักทรัพย์สินสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประการหนึ่ง คือ หลักทรัพย์สินสิทธิเหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

หลักทรัพย์สินสิทธิเหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่ว่าจะเป็นที่ชายตลิ่ง หาดทราย ชายทะเล แม่น้ำ ลำคลอง ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าไม้ และอื่นๆ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนโดยตรง เนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่ประชาชนทุกคนสามารถใช้สอยได้ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ( 2 ) 7 บัญญัติไว้ ดังนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้ไว้เป็นเด็ดขาด เช่น ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี การที่เอกชนคนใดคนหนึ่งจะใช้สิทธิฟ้องคดีในกรณีที่มีการใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้นว่า มีการปลูกอาคารในที่ชายตลิ่ง จะต้องปรากฏว่าเอกชนนั้นได้รับความเสียหายเป็นพิเศษด้วย แต่หากเอกชนผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลฎีกาก็จะพิพากษายกฟ้องด้วยเหตุผลที่ว่าเอกชนผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้องคดี เพราะไม่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ

<sup>3</sup> กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาปรับปรุงความคิดเห็น ครั้งที่ 2 - 6 สำหรับ 5 ภูมิภาคทั่วประเทศ “โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม”, น. 2.

<sup>4</sup> อ้างแล้ว เิงอรธที่ 3 น. 5.

### 2.1.3 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน (Right to Know)<sup>5</sup>

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ( Public Participation ) อย่างแยกกันไม่ออก เพราะประชาชนที่ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางราชการแล้ว ย่อมไม่อาจจะร่วมกับทางราชการในการพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใดๆ ได้ เนื่องจากประชาชนไม่มีข้อมูลข่าวสารนั่นเอง ดังนั้น ประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงให้ความสำคัญกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นอย่างมาก

แนวความคิดที่จะรับรองให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการเริ่มปรากฏขึ้นในระบบกฎหมายไทยเป็นครั้งแรกเมื่อนายพนัส ทัศนียานนท์ ซึ่งเป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริม พ.ศ. 2535 ได้นำสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากทางราชการมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริม พ.ศ. 2535 มาตรา 6 ( 1 ) ด้วย หลังจากนั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ( ฉบับที่ 5 ) พ.ศ. 2538 มาตรา 48 ทวิ จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในเมื่อการนั้นมีหรืออาจจะมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของตนเพราะการดำเนินงานตามโครงการขนาดใหญ่ของรัฐย่อมจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการดำรงชีวิตของประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้เคียงไม่มากนักน้อย ซึ่งต่อมาก็ได้มีการนำหลักนี้ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 ตลอดจนได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ด้วย ทั้งนี้รายละเอียดได้เพิ่มเติมไว้ในรายงานการศึกษาวิจัยแล้ว

### 2.1.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public/Citizen Participation Principle)<sup>6</sup>

ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ( Rio Declaration on Environment and Development ) หลักการที่ 7 และ 27 ได้ให้ความสำคัญกับการที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันดำเนินการในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนหรือภาคี (Partnerships) ทั้งในระดับระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาลและระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มประชาสังคม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหลักการสำคัญเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้น International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้<sup>7</sup>

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ

<sup>5</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3 น. 7.

<sup>6</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3 น. 7.

<sup>7</sup> กฤษณากรณ์ ยุงทอง, งานวิจัยสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนางัว อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์ : กรณีศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนางัว, (เพชรบูรณ์ : มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์, 2555), น. 16.



วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2. การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3. การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

4. ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นส่วนหนึ่งกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำได้หลายระดับและหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้ง่าย ๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่ายและความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย

### 2.1.5 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)<sup>8</sup>

หลักการป้องกันล่วงหน้าเป็นการกำหนดหรือหามาตรการ โดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็น เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่ สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า หรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม<sup>9</sup>

สำหรับกฎหมายไทยได้นำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาบัญญัติไว้มานานหลายสิบปีแล้วทั้งในลักษณะที่เป็น การให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะเข้าไปตรวจสอบว่าผู้ประกอบการได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตการแก้ไขการประกอบการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่

<sup>8</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 3 น. 9.

<sup>9</sup> วรรณภา ตระสังขะ กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de

ดังนั้นจะเห็นได้จากกรณีที่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482 มาตรา 17 ได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปตรวจว่าโรงงานได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎหมายในระหว่างเวลาทำงานตามปกติได้ หรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482 มาตรา 8 วรรค 2 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานเพื่อความปลอดภัยหรืออนามัยของบุคคลได้ หรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482 มาตรา 9 ได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานแก้ไขโรงงานให้ถูกต้องตามที่ได้รับอนุญาตหรือให้ถูกต้องตามที่รัฐมนตรีได้ระบุไว้ในใบอนุญาตก็ได้ 21 เป็นต้น

สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ก็ได้นำหลักการกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันล่องหน้า ในส่วนที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียถือปฏิบัติได้รวมทั้งยังได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียแก้ไขระบบบำบัดน้ำเสียหรือของเสียให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงได้ด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีที่พระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 73 ได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียปฏิบัติได้ หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 82 (2) ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ ให้เป็นตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงได้ นอกจากนี้ กฎหมายไทยยังได้นำหลักการป้องกันล่องหน้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมาบัญญัติไว้ด้วยเช่นกัน โดยให้อำนาจแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีอำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดประเภทต่างๆ ได้ไม่ว่าจะเป็นน้ำเสีย อากาศเสีย เสียง ความสั่นสะเทือน เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศเพื่อกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งออกนอกโรงงาน หรือกรมชลประทานได้ออกคำสั่งห้ามระบายน้ำทิ้งที่มีคุณภาพต่ำลงทางน้ำชลประทานและทางน้ำ

### 2.1.6 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principal)

หลักการดังกล่าวเกิดจากการที่มนุษย์มีมุมมองว่าทุกคนมีสิทธิโดยบริบูรณ์ที่จะได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม และแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อสื่อสารให้กับสังคมในการปรับเปลี่ยนแนวคิด วิถีชีวิต และการผลิตที่นำไปสู่การไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และสามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมนุษย์ในรุ่นปัจจุบันและอนาคต<sup>10</sup> ประกอบกับพื้นฐานของแนวคิดที่เกิดจากหลักการในทางเศรษฐศาสตร์ที่ต้องการให้เกิดการจัดการ

<sup>10</sup> ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม”, วารสารวิชาการปกครอง, ฉบับที่ 2, ปีที่ 7, (พฤษภาคม-สิงหาคม 2550), น.28-33

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสะท้อนราคาที่แท้จริงของสินค้าอันจะส่งผลให้เกิดการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมอย่างรู้ค่า และมีความรับผิดชอบ<sup>11</sup>

หลักการนี้ถือว่า ผู้ใดเป็นผู้ก่อมลพิษ ผู้นั้นมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้ก่อมลพิษย่อมจะรู้และมีวิธีที่ดีที่สุดในการที่จะจัดการกับปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น กับเหตุผลที่ต้องการสร้างจิตสำนึกของมนุษย์ในการรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ให้กับรุ่นต่อไป ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)<sup>12</sup>

### 2.1.7 หลักเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right)

สิทธิในสิ่งแวดล้อมพัฒนามาจากสิทธิมนุษยชน มีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่จำเป็น ทุกคนเป็นผู้ทรงสิทธิ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ รวมถึงสิทธิในการสงวนอนุรักษ์อย่างเท่าเทียมกัน เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นก็สามารถที่จะบังคับตามสิทธิได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าความเสียหายเกิดกับคนมากน้อยเพียงใด<sup>13</sup>

### 2.1.8 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Directive Principles of State)

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (State Policy) เป็นกรอบพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่ทุกรัฐบาลมีพันธะจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามแนวทางที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย หรือการตรากฎหมายต่างๆ เพื่อรองรับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ซึ่งโดยปกติจะกำหนดในเรื่องสำคัญของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชน และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิใช่แนวนโยบายของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่งซึ่งสามารถกำหนดให้เปลี่ยนแปลงไปได้ตามความประสงค์ของพรรคการเมืองและรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศแต่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะไม่ผันแปรไปตามพรรคการเมืองและรัฐบาล โดยจะเป็นแนวทางขั้นพื้นฐานที่ทุกรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามและทำให้เกิดขึ้นจริงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และจะกำหนดนโยบายหรือปฏิบัติที่ขัดแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิได้<sup>14</sup>

### 2.1.9. หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ (Integrated Environmental Management)<sup>15</sup>

<sup>11</sup> มงคล วุฒินากุล, “การใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรม”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536, น. 115.

<sup>12</sup> กนกพรรณ ตันวิมลรัตน์, “ภาระการพิสูจน์เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในคดีสิ่งแวดล้อม”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, น.12.

<sup>13</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, “รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ”, คณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมูลนิธิญี่ปุ่น, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น.91.

<sup>14</sup> อัคร จารุจินดา, เอกสารประกอบการเรียนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ หน่วยที่ 7 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา), น. 7-3.

<sup>15</sup> อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3 น. 4.

การวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการจะต้องนำหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักสิทธิชุมชน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้ เพื่อให้การวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างบูรณาการ ประสานสอดคล้องกันทั้งระบบ และให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

การวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนจัดทำโครงการในลักษณะที่ร่วมมือกันอย่างประสานสอดคล้องไม่ใช่ลักษณะของการที่แต่ละกระทรวง ทบวง กรม ต่างคนต่างทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกำหนดไว้

แต่เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดของไทยประเทศ ให้บทนิยามหรือความหมายของ หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการเอาไว้ การวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการจึงเป็นแต่เพียงทฤษฎีทางหลักวิชาการว่า หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการควรจะดำเนินการในลักษณะใดและควรจะต้องประกอบด้วยมาตรการอย่างใดบ้าง ซึ่งที่ผ่านมาแม้จะมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มี การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษและในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมก็ยังคงเป็นไปในลักษณะที่ส่วนราชการแต่ละแห่งจะเสนอแผนงาน/โครงการให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่ตามที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกำหนดไว้ การดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการของส่วนราชการต่างๆ จึงเป็นไปแบบแยกส่วนโดยไม่ได้พิจารณาว่าแผนงาน/โครงการของส่วนราชการใดควรจะประสานสอดคล้องกันในลักษณะใด

## 2.2 แนวคิดเรื่องการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

แนวคิดเรื่องดังกล่าวนี้อาจแบ่งศึกษาได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย และแนวทางในการพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ดังนี้

### 2.2.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

ในเนื้อหาส่วนนี้จะเสนอให้ทราบถึงความหมายของการบังคับใช้กฎหมาย และทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะทั่วไป

#### 2.2.1.1 ความหมายของการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายหรือการปรับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) หมายถึง การนำกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วมาเป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายบังคับให้เกิดผลตามที่กฎหมายบัญญัติ ได้แก่ นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย การออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น<sup>16</sup>

<sup>16</sup> เชาววิวัศ สกุลวรวิทย์, “ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีมลพิษทางน้ำ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.47.

### 2.2.1.2 ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงแนวคิดพื้นฐาน ลักษณะ และปัจจัยการบังคับใช้กฎหมาย โดยมุ่งเน้นถึงการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ผู้ที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย คือ รัฐ เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นพระมหากษัตริย์ รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารจะเป็นผู้ออกกฎหมายต่างๆ แล้วมอบหมายอำนาจให้แก่หน่วยงานของรัฐนำกฎหมายไปใช้ให้เกิดผล โดยมีแนวคิดพื้นฐานประการสำคัญในการบังคับใช้อยู่ 3 ประการ<sup>17</sup> คือ

ประการที่ 1 รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมและคุ้มครองประโยชน์ของประชากรในสังคมในฐานะรัฐมีอำนาจเหนือประชาชน

ประการที่ 2 รัฐเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากประชากรในสังคมให้ทำหน้าที่จัดสรรบุคคลากรมาปฏิบัติหน้าที่ควบคุมและคุ้มครองประโยชน์ของประชากรในสังคมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อประโยชน์สุขของสังคมโดยรวม

ประการที่ 3 การบังคับใช้กฎหมายจะต้องทำอย่างเสมอภาคภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) ปราศจากการเลือกปฏิบัติ

การบังคับใช้กฎหมาย แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท<sup>18</sup> คือ

1. แบบ Active หมายถึง ผู้มีอำนาจฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครองเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย
2. แบบ Passive หมายถึง ตุลาการเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการ<sup>19</sup> คือ

1. เนื้อหาสาระของกฎหมาย
2. หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจบังคับใช้
3. มาตรการการลงโทษ

จากการศึกษาโดยมุ่งเน้นถึงปัจจัยในประการ 2 คือ หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีความสำคัญที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

ในการบังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐเหล่านี้จะดำเนินงานได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่จะมีความผิดฐานกระทำโดยไม่มีอำนาจ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีอำนาจในการบังคับใช้แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ<sup>20</sup> คือ

1. อำนาจผูกพัน (Mandatory Power)

<sup>17</sup> อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 16 น. 48.

<sup>18</sup> เจตน สดวรสีลพร บทความทางวิชาการ “การบังคับใช้กฎหมาย ให้เกิดความยุติธรรมในสังคม : ข้อพิจารณาบางประการว่าด้วยกฎหมาย,” (ทุกถ้อยอย่างอย่างครุกฎหมาย รวมบทความที่ระลึกถึงในโอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย, 2553), น.255.

<sup>19</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2539), น.8.

<sup>20</sup> วรเจตน์ ภาศิริตัน, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชนจำกัด, 2546).

อำนาจผูกพัน คือ อำนาจที่องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐต้องปฏิบัติ เมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้น ตามที่กฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ได้บัญญัติกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐจะต้องออกคำสั่ง และคำสั่งนั้นต้องมีเนื้อความเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น เรื่องการร้องขอจดทะเบียนสมรส เมื่อชายและหญิงผู้ร้องขอมีคุณสมบัติครบถ้วนและปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรสที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว นายทะเบียนครอบครัวจะต้องทำการจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ร้องเสมอ เป็นต้น

## 2. อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)

อำนาจดุลพินิจแตกต่างกับอำนาจผูกพัน กล่าวคือ อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หรือ องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐสามารถเลือกตัดสินใจออกคำสั่ง หรือเลือกสั่งการอย่างใดๆ ได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจดุลพินิจก็คือ อำนาจที่กฎหมายเปิดช่องให้องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐมีอิสระในการตัดสินใจเมื่อมีเหตุการณ์หรือมีข้อเท็จจริงใดๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้น

อำนาจดุลพินิจได้รับอิทธิพลจากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ ที่ว่าหลักสัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจให้เหมาะสมหรือพอดีกับเหตุที่เกิดขึ้น ซึ่งมีข้อควรคำนึงถึง 3 ประการ คือ

1) ความสัมฤทธิ์ผล คือ มาตรการที่เลือกใช้จะต้องทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้จริง

2) ความจำเป็น คือ การเลือกมาตรการที่ทำให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด

3) ความได้สัดส่วนหรือดุลยภาพที่สุดคือ การชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมกับประโยชน์ของเอกชนให้ได้สัดส่วนกันจะต้องเลือกมาตรการที่ทำให้เกิด win-win solution หรือได้ประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจจะต้องก่อให้เกิดความยุติธรรมโดยที่ความยุติธรรม หมายถึง ยุติ (จบ) โดยธรรม (ตามความเป็นจริงในสังคม)

ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายโดยก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมควรคำนึงปัจจัย ดังนี้

**ปัจจัยที่ 1** ผู้บังคับใช้กฎหมายต้องจำกัดบทบาทของตนว่าเป็นผู้ใช้หรือปรับใช้ และตีความกฎหมายเท่านั้น ไม่ใช่ผู้บัญญัติกฎหมาย

ดังนั้น กฎหมายจะล้าหลังหรือไม่มีบทบาทบัญญัติก็ต้องใช้ตีความหรือปรับใช้กฎหมายไปตามบทบาทบัญญัติที่มีอยู่นั้น ไม่ปรับใช้โดยเป็นการสร้างข้อบัญญัติของกฎหมายขึ้นมาใหม่ แต่การปรับใช้ดังกล่าวข้างต้นเป็นข้อจำกัดในการอำนวยความสะดวกให้สังคมและผู้บัญญัติกฎหมายก็ทราบถึงข้อจำกัดในการปรับกฎหมายนี้ จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายในรูปของบทบัญญัติที่เรียกกันว่า “บทยุติธรรม” โดยมีถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นคำอันมีความหมายทั่วไป เช่น “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม” “มีเหตุจำเป็นอันอันมิอาจกล่าวล่วงเสียได้” หรือ “ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน” เป็นเหตุให้กฎหมายนั้นมีความยืดหยุ่น โดยผู้บัญญัติกฎหมายประสงค์จะให้ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายสามารถใช้และตีความกฎหมายนั้น โดยอาศัยเทศกาลบ้านเมือง หรือคุณค่าทางสังคมอื่นเข้ามาช่วยได้<sup>21</sup>

<sup>21</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 18 น.260-261.

**ปัจจัยที่ 2** ผู้บังคับใช้กฎหมายต้องบังคับใช้ตามเทศกาลบ้านเมือง

หมายถึง บังคับใช้โดยคำนึงถึงสภาวะการณ์ของสังคมในขณะนั้น ไม่ใช่ตามกระแสอารมณ์ของคนในสังคม ที่ต่างแสดงออกความคิดของตน โดยไม่พยายามสนใจหรือรับฟังความเห็นของคนอื่นหรือฝ่ายอื่น

“สภาวะการณ์บ้านเมืองหรือเทศกาลบ้านเมือง” กับ “กระแสแห่งอารมณ์ของสังคม” แม้จะแตกต่างกัน แต่ก็ เป็นเหตุปัจจัยของกันและกัน ไม่ได้แยกขาดจากกัน การจะทำการใดให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับเทศกาลบ้านเมืองและไม่กระทบกับประเศสังคมจึงเป็นการยากโดยเฉพาะในยุค ปัจจุบันที่มีการสื่อสารกันอย่างรวดเร็วและแพร่หลาย

**ปัจจัยที่ 3** บังคับใช้โดยมีเจตนาเพื่อทำความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

โดยจะต้องบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นการทำไปเพื่อให้คนพวกไหนรัก หรือไม่ทำเพราะกลัวว่าคนพวกนั้น จะเกลียด หรือรักคนพวกนี้เลยทำประโยชน์ให้เพียงแต่คนพวกนี้ แต่จะต้องคำนึงถึงความถูกต้องเป็นสิ่งสำคัญและ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงในสังคมที่ทุกคนจะสามารถได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

หน่วยงานที่มีอำนาจในการบังคับใช้ กฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมสามารถจำแนก หน่วยงานเหล่านี้ออกเป็น 3 ส่วนตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน<sup>22</sup> ดังนี้

1. ส่วนกลาง ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค

2. ส่วนภูมิภาค ได้แก่ ส่วนราชการสังกัดภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนราชการระดับจังหวัด นายอำเภอและส่วนราชการระดับอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3. ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 4 ที่ว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

สภาพบังคับ การบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่รัฐจะมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้<sup>23</sup> ดังนี้

1. สภาพบังคับทางปกครอง มีดังนี้

1.1 เชิงป้องกัน ได้แก่ การกำหนดมาตรการป้องกันก่อนเกิดปัญหา เช่น การทำรายงาน ประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

1.2 มาตรการทั่วไปเชิงควบคุม ได้แก่ การตรวจสอบ (ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 73, 80) ออกกฎเกณฑ์ควบคุม (ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 55, 74, 75) เช่น ห้ามไม่ให้ปล่อยทิ้งของเสีย

1.3 กรณีฉุกเฉินเพื่อระงับผลเสียโดยรีบด่วนเป็น การชั่วคราว ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 9

<sup>22</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 19 น.49.

<sup>23</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 19 น. 83-101.

1.4 มาตรการลงโทษทางการปกครอง ได้แก่ ออกคำสั่งให้แก้ไข ปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 82

2. สภาพบังคับทางอาญา เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษทางอาญา ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 237 238 239 375 380 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 9, 98-111

3. สภาพบังคับทางแพ่ง เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องละเมิด และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 - 97

### 2.2.2 แนวคิดในการพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม<sup>24</sup>

กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ถูกตราขึ้นเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยมีเนื้อหาครอบคลุมการป้องกันและเยียวยาความเสื่อมโทรมทั้งของสิ่งต่างๆ ทั้งที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพ ซึ่งอยู่รอบตัวมนุษย์ ทั้งที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเหล่านี้มักคาบเกี่ยวกับกฎหมายจารีตประเพณี สนธิสัญญาข้อตกลง พันธกรณี กฎระเบียบ นโยบายและแผนงานต่างๆ โดยมีพัฒนาการตั้งแต่นโยบายปฏิวัติอุตสาหกรรมตั้งแต่ ค.ศ.1960 (พ.ศ.2503) เป็นต้นมา

เนื่องด้วยกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นมีอยู่จำนวนมาก และบางครั้งก็มีความทับซ้อนกันทั้งด้านเนื้อหา และด้านหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย ด้วยเหตุนี้แนวคิดหลักที่จะนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะประกอบด้วย

#### 1. ความสะดวกต่อการเข้าถึงกฎหมาย และง่ายต่อการเข้าใจของประชาชนปัจจุบัน

กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมมีความหลากหลายและไม่เป็นระบบ ส่งผลให้การแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในเรื่องเดียวกันต้องใช้กฎหมายหลายฉบับ และในแต่ละฉบับก็จะมีเพียง บางมาตราเท่านั้นที่เกี่ยวข้อง ทำให้การเข้าถึงกฎหมายของประชาชนเป็นไปได้ยาก ซึ่งหากมีการรวบรวมกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องมารวมไว้ในที่เดียวกัน ก็คงยังไม่พอต่อการเข้าถึง จึงสมควรพิจารณาในเนื้อหาสาระและรายละเอียดในแต่ละด้าน แล้วดึงเรื่องที่เกี่ยวข้องในประเด็นสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้าน มาไว้ในที่เดียวกัน เพื่อให้การเข้าถึงของประชาชนเป็นไปได้โดยง่ายส่วนในเรื่องของความเข้าใจนั้น เมื่อนำกฎหมายประเด็นเรื่องเดียวกันที่เคยปรากฏในกฎหมายหลายฉบับมาไว้ในที่เดียวกันก็จะทำให้การอ่านกฎหมายมีความชัดเจนและครอบคลุมแนวคิดได้ดีกว่าที่เป็นอยู่อย่างกระจัดกระจายเช่นในปัจจุบัน

สำหรับประเด็นเรื่องความง่ายต่อความเข้าใจของประชาชนนั้น คงต้องยอมรับว่าเป็นไปได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะหากเน้นความเข้าใจโดยง่ายที่มุ่งหมายในแง่ถ้อยคำภาษาเพียงอย่างเดียว ก็อาจจะกระทบต่อความลุ่มลึกในตัวบทกฎหมายที่จะส่งผลต่อการบังคับใช้ในภายหน้าได้

<sup>24</sup> อังแล้ว เจริญธรรมที่ 19 น. 83-101.



2. ความสะดวก และง่ายต่อการนำไปใช้ในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ในภาคฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จะมีความสะดวกในการใช้กฎหมายในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายมากยิ่งขึ้น เพราะจะได้ทราบว่าในเรื่องเดียวกันประเด็นเดียวกันนี้ มีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ให้มีส่วนราชการใดเกี่ยวข้องบ้าง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในหลายส่วนราชการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และลดปัญหาการกล่าวอ้างว่าไม่รู้กฎหมายในส่วนราชการอื่น ซึ่งน่าจะส่งผลดีในเรื่องของการบูรณาการกฎหมายเพื่อนำไปแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพตามสมควร

3. การวิเคราะห์กลไกการพัฒนากฎหมาย เพื่อปิดช่องว่างทางกฎหมาย การรวบรวมปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและบทลงโทษการกำหนดกลไกพัฒนาและอุดช่องว่างในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น

จากการศึกษาพบว่า รูปแบบที่เหมาะสม คือ รูปแบบการจัดตั้งเป็น “คณะกรรมการ” โดยจะต้องมีอำนาจหน้าที่อย่างน้อย 2 ประการที่จะขาดเสียมิได้ คือ

ก.) อำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ รวมถึงการเสนอแนะและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการออกกฏลำดับรอง

ข.) อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยเสนอแนะให้แก้ไขประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนที่ทันสมัยไม่มีจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาวะปัญหาสิ่งแวดล้อมในขณะนั้นๆ รวมถึงการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เป็นระบบสอดคล้องกันอีกด้วย

วิธีการกำหนดคณะกรรมการเพื่อพัฒนาและอุดช่องว่างของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม อาจกระทำได้ 2 แนวทาง คือ

แนวทางแรก ในกรณีที่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมยังคงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่ และรูปแบบองค์กรของ “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งอาจกำหนดอำนาจเพิ่มให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อทำหน้าที่หลัก 2 ประการข้างต้น

แนวทางที่สอง อาจกำหนดคณะกรรมการพัฒนาประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยแยกเป็นอิสระต่างหากจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อความคล่องตัวและรวดเร็วในการดำเนินงาน

4. หลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาวิจัยที่ปรึกษาฯ พบว่าในแต่ละส่วนก็จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองทั้งจากราชการบริหารส่วนกลางในระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือเทียบเท่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในระดับจังหวัดและอำเภอ และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจหน่วยงานที่รักษาการตามกฎหมายเหล่านั้นมีอำนาจออกอนุบัญญัติเพื่อบังคับการให้

เป็นไปตามกฎหมายต่อไป ซึ่งในช่วงแรกนี้คงต้องให้อนุบัญญัติที่มีอยู่เดิมบังคับใช้ต่อไป แล้วจึงจะนำผลการบังคับใช้มาพิจารณาประสิทธิผลอีกครั้งหนึ่ง เพื่อความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นของกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม

5. ความเหมาะสมในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิด ปัจจุบันอำนาจสืบสวนสอบสวน เป็นอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับมลพิษโดยตรง อาทิ กรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือ กรมควบคุมมลพิษ ต่างก็เป็นหน่วยงานที่ใช้ความรู้ในทางเทคนิค เฉพาะด้านกับปรากฏการณ์แล้วแต่กรณี ซึ่งข้อกฎหมายก็ดี การรวบรวมพยานหลักฐานก็ดี การสอบสวนหาข้อเท็จจริงก็ดี ล้วนแล้วแต่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และแนวโน้มในอนาคตการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับมลพิษยิ่งทวีความซับซ้อนและปริมาณมากยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อผลสัมฤทธิ์ในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะด้านมลพิษ ควรให้หน่วยงานที่รักษาการตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นๆ เป็นผู้ร่วมรับผิดชอบกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งระดับความเข้มข้นของอำนาจหน้าที่จะมีมากน้อยเพียงใดนั้น คณะที่ปรึกษากำลังศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางที่ชัดเจนเพื่อนำเสนอในลำดับต่อไป

### 2.3. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

เนื้อหาในส่วนนี้จะนำเสนอถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมอันประกอบด้วย

2.3.1 น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

2.3.2 ประเภทของผู้กระทำความผิดจากการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

2.3.3 การบริหารจัดการน้ำทิ้ง

#### 2.3.1 น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

เนื้อหาในส่วนนี้จะนำเสนอถึงนิยามของน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและมลพิษทางน้ำ รวมถึง ประเภทของน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม และผลกระทบของน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

##### 2.3.1.1 นิยามของน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและมลพิษทางน้ำ

น้ำทิ้ง หมายความว่า น้ำที่ผ่านการใช้ประโยชน์แล้ว ไม่ว่าจะด้วยการใช้ในครัวเรือน โดยการประกอบอาหาร การทำความสะอาด การขับถ่าย หรือการใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมโดยการล้างวัตถุดิบ การล้าง การหล่อเย็น เครื่องจักร อันทำให้ลักษณะของน้ำเปลี่ยนไปจากเดิมไม่ว่ามากหรือน้อยเพราะเหตุที่มีสิ่งสกปรกเจือปน<sup>25</sup>

“โรงงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ<sup>26</sup>

<sup>25</sup> เสริมพล รัตสุข, ไชยยุทธ กลั่นสุคนธ์, การกำจัดน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งชุมชน, (สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร, 2518), น. 5.

น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม หมายถึง น้ำที่เกิดจากกระบวนการอุตสาหกรรม ตั้งแต่ขั้นตอนการล้าง วัตถุดิบ กระบวนการผลิต จนถึงการทำความสะอาดโรงงาน รวมทั้งน้ำที่ยังไม่ได้รับการบำบัดหรือน้ำเสียที่ผ่านการ บำบัดแล้ว แต่ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานน้ำทิ้งอุตสาหกรรมที่จะระบายลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่ สิ่งแวดล้อม และให้หมายความรวมถึงน้ำเสีย จากการใช้น้ำของคนงาน รวมทั้งจากกิจกรรมอื่นใน โรงงาน อุตสาหกรรมหรือในนิคมอุตสาหกรรมด้วย โดยน้ำทิ้งต้องเป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนด ไว้ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐาน ควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม

มลพิษ หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่นๆ รวมทั้งตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิด ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และ ให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่นๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อย ออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย<sup>27</sup>

มลพิษทางน้ำ หมายถึง ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่นๆ รวมทั้งตะกอน หรือสิ่งตกค้าง จากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ ไม่ว่าจะเกิดจากรังสี ความร้อน หรือเหตุรำคาญอื่นๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจาก แหล่งกำเนิดมลพิษ

### 2.3.1.2 ประเภทของน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

หากแบ่งตามมลพิษที่ปนอยู่ในน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสามารถแบ่งน้ำทิ้งจาก โรงงานอุตสาหกรรม ออกเป็น 2 ประเภท<sup>28</sup> ดังนี้

ประเภทที่ 1 Non – degradable Pollutant หมายถึง มลพิษประเภทที่ไม่สามารถสลายได้หรือสลายได้โดย กระบวนการทางชีววิทยาได้ยาก ซึ่งโดยมากมักเป็นพวกสารอนินทรีย์ เช่น ยาฆ่าแมลง โลหะบางชนิดสารวัตถุต่าง ๆ เช่น โปรท ตะกั่ว สารหนู แคลเมียม ดีดีที เป็นต้น

ประเภทที่ 2 Biodegradable Pollutant หมายถึง มลพิษประเภทที่สามารถสลายได้โดยกระบวนการทาง ชีววิทยา ได้แก่ ขยะมูลฝอย น้ำทิ้งจากโรงงาน บ้านเรือน ชุมชน เป็นต้น

### 2.3.1.3 ผลกระทบของน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

<sup>26</sup> มาตรา 5 พระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535

<sup>27</sup> มาตรา 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

<sup>28</sup> ทรรศนีย์ แดงหล้า, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและจัดการน้ำเสียจาก โรงแรม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 13.

เนื่องจากสารมลพิษ สารปนเปื้อนในน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมมีลักษณะแตกต่างกันตามประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงานกระดาษ โรงงานทำอาหารกระป๋อง โรงงานน้ำตาล โรงงานผลิตแป้งมันสำปะหลัง โรงงานผลิตเครื่องดื่ม จะปล่อยน้ำทิ้งที่มีสารอินทรีย์จำนวนมาก ทำให้ค่า BOD ของน้ำทิ้งโรงงานประเภทนี้มีค่าสูงมาก ส่วนโรงงานอุตสาหกรรมเคมี โรงงานผลิตสารกำจัดศัตรูพืช โรงงานถลุงเหล็ก โรงงานย้อมผ้า โรงงานฟอกหนัง จะปล่อยน้ำทิ้งที่มีสารเจือปนอยู่มาก และในส่วนของโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ โรงงานถลุงเหล็ก อุตสาหกรรมน้ำมันจะปล่อยน้ำทิ้งที่มีอุณหภูมิสูงถึง 60 องศา อาจมีกำมะถันตกค้างฟอสฟอรัส และน้ำมันปนเปื้อนได้ การทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่มีน้ำทิ้งที่มีตะกอนดินทรายมาก

น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะปล่อยลงสู่แหล่งน้ำทางท่อน้ำทิ้งซึ่งสะดวกถ้าต้องการควบคุมและนำไปบำบัดก่อนปล่อยลงแหล่งน้ำ ลักษณะของน้ำทิ้งจากอุตสาหกรรมจะมีค่า BOD สูงมาก มีค่าความเป็นกรและด่างสูง มีสารแขวนลอยมมาก ดังนั้นถ้าน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมไม่ได้รับการบำบัดก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ จะมีผลต่อคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำอย่างรุนแรง แต่ถ้ามีการควบคุมดูแล และปฏิบัติอย่างจริงจัง ก็ไม่ยากต่อการป้องกันมลพิษทางน้ำที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ เวลานี้โรงงานอุตสาหกรรมมักลักลอบปล่อยน้ำทิ้งที่ผ่านการใช้จากโรงงานซึ่งเป็นน้ำเสียที่ยังไม่ได้รับการจัดความสกปรกตามมาตรฐานน้ำทิ้ง

แม้โรงงานอุตสาหกรรมจะใช้น้ำในปริมาณร้อยละ 3 ของการใช้น้ำทั้งหมด แต่น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมมีส่วนทำให้น้ำเน่าเสียถึงร้อยละ 30 ของน้ำเสียทั้งหมดน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมมีความเข้มข้นของสารพิษสูง ถ้าปล่อยลงสู่แหล่งน้ำทันทีโดยไม่มีการกำจัดน้ำเสียก่อน จะมีอิทธิพลทำให้น้ำในแหล่งน้ำนั้นมีสภาพที่เน่าเสียได้อย่างรุนแรงและรวดเร็ว ได้แก่ โรงงานน้ำตาล เบียร์ สุรา เครื่องดื่ม กระดาษ และ โรงงานผลิตอาหารสำเร็จรูป ฯลฯ สารมลพิษที่ปล่อยออกมาจะเป็นกลุ่มของสารอินทรีย์ที่สามารถย่อยสลายได้โดยจุลินทรีย์ในน้ำ จึงเป็นเหตุให้ก๊าซออกซิเจนในน้ำลดลงจนหมดได้อย่างรวดเร็ว โรงงานที่มีฟอกหนัง ชุบโลหะ ฟอกย้อม ฯลฯ ทำให้น้ำทิ้งมีสารพิษ และโลหะหนักเจือปนอยู่มากเป็นอันตรายต่อ สิ่งมีชีวิตในน้ำ บางชนิดยังสามารถสะสมและถ่ายทอดผ่านทางห่วงโซ่อาหารได้ด้วย

โดยอาจแบ่งผลกระทบออกเป็นด้านๆ ได้ดังนี้

1. ผลกระทบด้านสิ่งมีชีวิตในน้ำและบริเวณใกล้เคียง เช่น น้ำเสียที่เกิดจากสารพิษอาจทำให้ปลาและสิ่งมีชีวิตตายทันทีส่วนน้ำเสียที่เกิดจากออกซิเจนในน้ำลดต่ำลง อาจทำลายพืชและสัตว์น้ำเล็กๆที่เป็นอาหารของปลาทำให้ความอุดมสมบูรณ์หรือแหล่งอาหารของสัตว์น้ำลดลงหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ
2. ผลกระทบด้านสภาพแวดล้อมบริเวณแหล่งน้ำ เช่น เป็นแหล่งแพร่ระบาดของเชื้อโรค เช่น อหิวาตกโรค บิด และท้องเสีย กระทบต่อทัศนียภาพของแหล่งน้ำ เช่น มีกลิ่นเหม็นจากน้ำเน่าเสีย น้ำสีดำน้ำขุ่น
3. ผลกระทบด้านผู้ใช้น้ำในการอุปโภคบริโภค มีผลกระทบต่อการเพาะปลูกเพราะน้ำเสียที่มีความเป็นกรดและด่างไม่เหมาะสำหรับทำการเกษตร

### 2.3.2 ประเภทของผู้กระทำความผิดจากการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

ประเภทของผู้กระทำความผิดในกรณีของการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมอาจจำแนกได้ใน 2 ลักษณะ คือ การจำแนกประเภทของผู้กระทำความผิดโดยแบ่งตามสภาพบุคคล กับ การจำแนกประเภทของผู้กระทำความผิดโดยแบ่งตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

### 2.3.2.1 ประเภทของผู้กระทำความผิดโดยแบ่งตามสภาพบุคคล

บุคคลในทางกฎหมายแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

- 1) บุคคลธรรมดา คือ คน หรือมนุษย์
- 2) นิติบุคคล คือ บุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นให้มีสิทธิและหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้สามารถมีสิทธิหน้าที่เช่นว่านั้น และไม่ใช่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น<sup>29</sup>

นิติบุคคลจะจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น<sup>30</sup> โดยมีขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง<sup>31</sup>

### 2.3.2.2 ประเภทของผู้กระทำความผิดโดยแบ่งตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โรงงานจะประกอบด้วย 3 จำพวก ดังนี้<sup>32</sup>

(1) โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่โรงงานที่ใช้เครื่องจักรไม่เกิน 20 แรงม้า ไม่ก่อปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมหรือเหตุเดือดร้อนอันตราย เช่น พักไซ้โดยใช้คู่อบ ซ่อมรองเท้า ทำเครื่องหนัง ทำขนมจีน ไอศกรีม สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ต้องขออนุญาต แต่ก็มีกำหนดห้ามตั้งโรงงานในบางพื้นที่และต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและประกาศกระทรวง

(2) โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่เป็นโรงงานที่ใช้เครื่องจักรเกิน 20 แรงม้า แต่ไม่เกิน 50 แรงม้า ซึ่งอาจก่อปัญหามลพิษหรือเหตุเดือดร้อนรำคาญเล็กน้อยแก้ไขปรับปรุงได้ไม่ยาก เช่น การขุดลอก กรวด ทราบ ดิน การลำเลียงหิน กรวด/ทราบ/ดิน ด้วยสายพานลำเลียงโรงงานผลิตน้ำดื่ม ไอศกรีม สามารถประกอบกิจการโรงงานได้โดยไม่ต้องขออนุญาต แต่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนทำงาน และห้ามตั้งโรงงานในบางพื้นที่ รวมถึงต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ และประกาศกระทรวงฯ และเสียค่าธรรมเนียมรายปี

(3) โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่เป็นโรงงานที่ไปใช้เครื่องจักรเกิน 50 แรงม้า ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษหรือเหตุเดือดร้อน รำคาญ หรือเหตุอันตรายต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด เช่น โรงงานน้ำตาล โรงงานผลิตกระดาษ โรงงานผลิตสุรา โรงกลั่นน้ำมัน เป็นต้น ซึ่งก่อนจะประกอบกิจการได้นั้นต้องขออนุญาตก่อน เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วจึงตั้งโรงงานได้ และก่อนดำเนินกิจการต้องแจ้งขอประกอบกิจการก่อน โรงงานจำพวกที่ 3 นี้ห้ามตั้งโรงงาน

<sup>29</sup> มาตรา 67 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>30</sup> มาตรา 65 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>31</sup> มาตรา 66 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>32</sup> สืบค้นจาก <http://sisaketindus.tripod.com/about/prb4.htm> เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559

ในบริเวณบางแห่งและต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวงฯ และประกาศกระทรวงฯ รวมทั้งเสียค่าธรรมเนียมรายปีและเสียค่าใบอนุญาตประกอบกิจการ

และเนื่องจากการจัดประเภทโรงงานตามกฎหมายกระทรวงฯ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นั้นมีมากถึง 107 ประเภท เพื่อให้สะดวกต่อการเสนอแนะในการนำมาตราฐานต่าง ๆ ไปใช้ จึงขอจัดกลุ่มโรงงานเป็น 20 กลุ่ม โดยคำนึงถึงชนิดของวัตถุดิบ ผลิตภัณฑ์ และกระบวนการผลิต ดังต่อไปนี้<sup>33</sup>

1. ผลิตภัณฑ์จากพืช (Basic agro-Industry) เช่น การประกอบกิจการบ่มใบชาหรือใบยาสูบ ผลิตผลเกษตรกรรม

2. อุตสาหกรรมอาหาร (Food) และกิจการที่เกี่ยวข้อง เช่น การประกอบกิจการเกี่ยวกับสัตว์ ซึ่งมีใช้สัตว์น้ำเกี่ยวกับน้ำนม เกี่ยวกับสัตว์น้ำ เกี่ยวกับน้ำมันจากพืชหรือสัตว์ หรือไขมันจากสัตว์ เกี่ยวกับผักพืชหรือผลไม้เกี่ยวกับอาหารจากแป้ง เกี่ยวกับน้ำตาล เกี่ยวกับชา กาแฟ โกโก้ ช็อกโกแลต หรือขนมหวานเกี่ยวกับเครื่องปรุงหรือเครื่องประกอบอาหาร เป็นต้น

3. เครื่องดื่ม (Beverage) เช่น การประกอบกิจการเกี่ยวกับสุรา ผลิตเอทิลแอลกอฮอล์ ทำหรือผสมสุราจากผลไม้ เกี่ยวกับเบียร์ เกี่ยวกับน้ำดื่ม เครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ น้ำอัดลม หรือน้ำแร่ เป็นต้น

4. สิ่งทอ (Textile) เช่น ปั่นด้าย ทอผ้า ฟอกย้อม พิมพ์ผ้า สิ่งทอ ซึ่งมีใช้เครื่องนุ่งห่ม ถักผ้า ผ้าลูกไม้เสื่อหรือพรม เชือก ตาข่าย แห หรืออวน ผลิตภัณฑ์ซึ่งมิได้ทำด้วยวิธีถักหรือทอ เป็นต้น

5. ผลิตหนังสัตว์และผลิตภัณฑ์จากหนังสัตว์ (Leather products & Footwear) เช่น การประกอบกิจการหมัก ซ้ำ แหละ อบ ปนหรืออบด ฟอก ขัดและแต่งสำเร็จ อัดให้เป็นลาายนูนหรือเคลือบสีหนังสัตว์ สาง ฟอก ฟอกสี ย้อมสี ขัดหรือแต่งขนสัตว์ ทำพรม หรือเครื่องใช้จากหนังสัตว์หรือขนสัตว์ เป็นต้น

6. แปรรูปไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ (Wood & Wood products) เช่น การประกอบกิจการเกี่ยวกับไม้กาชนะบรรจุ หรือ เครื่องใช้จากไม้ ฝ้าย หวาย ฟาง อ้อ กก หรือผักตบชวา ผลิตภัณฑ์จากไม้หรือไม้ก๊อก เป็นต้น

7. เครื่องเรือนหรือเครื่องตกแต่งในอาคารจากไม้ แก้ว ยาง หรือโลหะอื่น (Furniture & Fixture) เช่น การประกอบกิจการเครื่องเรือนหรือเครื่องตกแต่งในอาคารจากไม้ แก้ว ยาง หรือโลหะอื่น ผลิตหรือประกอบนาฬิกา เครื่องวัดเวลาหรือชิ้นส่วนนาฬิกา หรือ เครื่องวัดเวลา ซ่อมนาฬิกา เครื่องวัดเวลา หรือเครื่องประดับที่ทำด้วยเพชรพลอย ทองคำ ทองขาว เงิน นาก หรืออัญมณี เป็นต้น

8. ผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ (Paper & Paper products) เช่น การประกอบกิจการผลิตเยื่อ หรือกระดาษ ผลิตภาชนะบรรจุจากกระดาษทุกชนิดหรือแผ่นกระดาษไฟเบอร์ (Fibreboard) เกี่ยวกับเยื่อ กระดาษหรือกระดาษแข็ง

9. การพิมพ์ การเย็บเล่ม ทำปกหรือการทำแม่พิมพ์ (Printing, Publishing, Allied products) เช่น การประกอบกิจการเกี่ยวกับการพิมพ์ การทำแม่พิมพ์เอกสาร การเย็บเล่ม ทำปก หรือการทำแม่พิมพ์โลหะ

<sup>33</sup> กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, “การจัดกลุ่มโรงงานตามหมวดอุตสาหกรรมสำคัญ 20 กลุ่ม” สืบค้นจาก

10. เคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี (Chemical & Chemical products) เช่น การประกอบกิจการเคมีภัณฑ์ ปุ๋ย หรือยากำจัดศัตรูพืช เรซินหรือเส้นใยสังเคราะห์ เวชภัณฑ์ สบู่ เครื่องสำอาง เป็นต้น

11. ผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม (Petroleum products) เช่น การประกอบกิจการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม ผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม ถ่านหิน หรือลิกไนต์ เป็นต้น

12. ยางและผลิตภัณฑ์ยาง (Rubber products) เช่น การประกอบกิจการช่อม หล่อ หรือหล่อดอกยางนอก หรือยางในสำหรับยานพาหนะ ผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับยาง เป็นต้น

13. ผลิตภัณฑ์พลาสติก (Plastic products) เช่น การประกอบกิจการผลิตภัณฑ์พลาสติก

14. ผลิตภัณฑ์โลหะ (Non-metallic products) หรือเกี่ยวกับการก่อสร้าง เช่น การประกอบกิจการเกี่ยวกับ หิน กรวด ทรายหรือดิน สำหรับใช้ในการก่อสร้าง ผลิตแก้ว เส้นใยแก้ว หรือผลิตภัณฑ์แก้ว ผลิตภัณฑ์เครื่อง กระจเบื้องเคลือบ เครื่องปั้นดินเผาหรือเครื่องดินเผา ผลิตภัณฑ์ กระจเบื้องหรือท่อสำหรับใช้ในการก่อสร้างเข้าหลอม โลหะ กระจเบื้องประดับ ซีเมนต์ ปูนขาว หรือปูนปลาสเตอร์ เป็นต้น

15. ผลิตโลหะขั้นมูลฐาน (Basic metal products) เช่น การประกอบกิจการถลุง หลอม หล่อ รีด ดึง หรือ ผลิตเหล็ก หรือเหล็กกล้าในขั้นต้น เป็นต้น

16. ผลิตภัณฑ์โลหะ (Fabricated products) เช่น การประกอบกิจการผลิต ตบแต่ง คัดแปลง หรือซ่อมแซม เครื่องมือ หรือเครื่องใช้ที่ทำด้วยเหล็ก หรือเหล็กกล้า ผลิต ตบแต่ง คัดแปลง หรือซ่อมแซมเครื่องเรือน หรือเครื่อง ตบแต่งภายใน เป็นต้น

17. ผลิตเครื่องจักร และเครื่องกล (Machinery) เช่น การประกอบกิจการผลิต ประกอบ หรือคัดแปลง หรือ ซ่อมแซมเครื่องยนต์ เครื่องกังหัน และอุปกรณ์ หรือผลิต ประกอบ คัดแปลง หรือซ่อมแซมเครื่องจักรสำหรับ ใช้ในการกสิกรรมหรือการเลี้ยงสัตว์ และอุปกรณ์เกี่ยวกับเครื่องจักร เป็นต้น

18. เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์เกี่ยวกับไฟฟ้า (Electrical Machinery and Supplies) เช่น การประกอบกิจการผลิต ประกอบ คัดแปลง หรือซ่อมแซมเครื่องจักรหรือผลิตภัณฑ์เฉพาะที่ใช้ไฟฟ้า เครื่องยนต์ ไฟฟ้า เครื่องกำเนิดไฟฟ้า หม้อแปลงแรงไฟฟ้า เครื่องสับหรือบังคับไฟฟ้า เป็นต้น

19. ยานพาหนะและอุปกรณ์ รวมทั้งการซ่อมยานพาหนะและอุปกรณ์ (Transport Equipment) เช่น การ ประกอบกิจการเกี่ยวกับเรือ เกี่ยวกับรถไฟ รถรางไฟฟ้า หรือกระเช้าไฟฟ้า เกี่ยวกับรถยนต์ หรือรถพ่วง เกี่ยวกับ จักรยานยนต์ จักรยานสามล้อ หรือจักรยานสองล้อ เกี่ยวกับอากาศยาน หรือเรือไฮเวอร์คราฟ เป็นต้น

20. การผลิตอื่น ๆ (Other Manufacturing Industry) เช่น การประกอบกิจการผลิต เครื่องมือหรือเครื่องใช้ เกี่ยวกับนัยนต์หรือการวัดสายตา เลนส์ เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่ใสแสงเป็นอุปกรณ์ในการทำงาน หรือเครื่องอัด สำเนาด้วยการถ่ายภาพ เกี่ยวกับ เพชร พลอย ทองเงิน นาก หรืออัญมณี ผลิตหรือประกอบ เครื่องดนตรี และรวมถึง ชิ้นส่วนอุปกรณ์ของเครื่องดนตรีดังกล่าว เป็นต้น

หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าโรงงานอุตสาหกรรมที่อาจกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยน้ำทิ้งลงสู่ แหล่งน้ำตามธรรมชาติอาจเป็นได้ทั้งผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และไม่ว่าจะเป็น

ผู้ประกอบการใน 3 จำพวก 20 กลุ่มประเภทโรงงานก็ล้วนแต่สามารถกระทำผิดกฎหมายดังกล่าวได้ทั้งสิ้น โดยความเสียหายจะมากหรือน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับลักษณะประเภทการประกอบกิจการโรงงาน

โดยประเภทโรงงานที่มักจะเป็นข่าวในการกระทำผิดเกี่ยวกับการปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติมักจะเป็นกลุ่มโรงงาน 2 กลุ่มใหญ่ คือ ประเภทอุตสาหกรรมอาหาร (Food) และกิจการที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการปล่อยมลพิษประเภท Biodegradable Pollutant ที่แม้จะสามารถสลายได้โดยกระบวนการทางชีววิทยา แต่หากการปล่อยน้ำทิ้งโดยไม่ผ่านการบำบัดและมีความเข้มข้นของมลพิษปนเปื้อนอยู่มากมากก็จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ของแหล่งน้ำโดยรอบ อีกกลุ่มหนึ่งก็คือกิจการประเภทสิ่งทอ (Textile) เคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี (Chemical & Chemical products) และกลุ่มโรงงานที่เกี่ยวกับโลหะ เนื่องจากกลุ่มโรงงานดังกล่าวมักปล่อยน้ำทิ้งที่ประกอบด้วย Non – degradable Pollutant ที่ไม่สามารถสลายได้หรือสลายได้โดยกระบวนการทางชีววิทยาได้ยาก ซึ่งโดยมากมักเป็นพวกสารอนินทรีย์ เช่น ยาฆ่าแมลง โลหะบางชนิดสารวัตถุต่าง ๆ เช่น ปรอท ตะกั่ว สารหนู แคลเมียม ดีดีที เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่กำจัดได้ยากและส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำเป็นอย่างมาก

### 2.3.3 การบริหารจัดการน้ำทิ้ง

#### 2.3.3.1 นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ<sup>34</sup>

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 มีความมุ่งหมายที่จะให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อันจะยังผลให้การพัฒนาประเทศเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนและเสริมสร้างคุณภาพแห่งชีวิตของประชาชน โดยได้กำหนดแนวทางที่จำเป็นเร่งด่วนในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดทดแทนได้ ให้เข้าสู่สภาพสมดุลของการใช้และการเกิดทดแทน และกำหนดแนวทางการแก้ไข ขจัดภาวะมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียงและความสิ้นเปลืองมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล สารอันตรายและของเสียอันตราย ตลอดจนการกำหนดแนวทางในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในอนาคต ดังนี้

#### 1. องค์กรประกอบ

องค์กรประกอบที่สำคัญที่จะมีบทบาทเกี่ยวข้องเป็นตัวแปรในการกำหนดนโยบายในช่วง 20 ปี กล่าวคือ

(1) ประชากรที่จะเพิ่มขึ้นในฐานะผู้ทำการ ผู้บริโภค-อุปโภค และผู้อาศัย

(2) เทคโนโลยี ซึ่งจะนำมาใช้ในกิจกรรมต่างๆ ทั้งการผลิต การสื่อสาร การคมนาคม การบริการ การขจัดแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(3) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆระดับ ซึ่งจะมีส่วนในการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเฝ้าระวังและการสร้างจิตสำนึกของชุมชน

(4) บทบาทขององค์กรเอกชนในการมีส่วนร่วมในหน่วยงานระดับต่างๆ ในงานด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการเฝ้าระวังและการสร้างจิตสำนึกของประชาชน และการระดมกำลังอาสาสมัครงานด้านสิ่งแวดล้อม

<sup>34</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, มาตรฐานการบำบัดน้ำเสีย, ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, น. 11.



## 2. เป้าหมาย

คุณภาพแหล่งน้ำผิวดินที่เคยมีสภาพเสื่อมโทรมจะต้องมีคุณภาพดีขึ้นตามเกณฑ์คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งทั่วประเทศจะต้องอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง

## 3. นโยบาย

การป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ 4 ประการ คือ

- (1) จะต้องฟื้นฟูคุณภาพแหล่งน้ำทั่วประเทศ
- (2) ลดและควบคุมมลพิษทางน้ำ
- (3) กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย
- (4) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนและจัดการปัญหาน้ำเสีย

## 4. แนวทางการดำเนินการ

(1) แนวทางด้านจัดการ ได้แก่ การควบคุมมลพิษทางน้ำ โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ จัดทำแผนปฏิบัติการและแผนฉุกเฉิน การจัดการคุณภาพน้ำ โดยควบคุมการใช้ที่ดินบริเวณสองข้างฝั่งแม่น้ำ ลำคลอง และแหล่งน้ำต่าง ๆ กำหนดแหล่งน้ำดิบเพื่อควบคุมดูแลฟื้นฟู จัดสรรที่ดินสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษทางน้ำ จัดหาที่ดินสำหรับบำบัดน้ำเสีย เพื่อสร้างกลไกและสมรรถนะขององค์กร เป็นการกระจายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เพื่อเอื้ออำนวยต่อการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) แนวทางด้านการลงทุน ได้แก่ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนในระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย การส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนในการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย การใช้มาตรการจัดเก็บค่าน้ำเสีย เป็นต้น

(3) แนวทางด้านกฎหมาย ได้แก่ กำหนด/ปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพน้ำให้เหมาะสม กำหนด/ปรับปรุงประเภทและขนาดของแหล่งกำเนิดน้ำเสีย รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมในการจัดการ เป็นต้น

(4) แนวทางด้านสนับสนุน ได้แก่ การรณรงค์ให้ผู้ใช้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการคุณภาพน้ำ สนับสนุนให้มีการศึกษาเพื่อให้การจัดการมีประสิทธิภาพ ลดภาษีสำหรับเครื่องมือและอุปกรณ์เกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสีย

### 2.3.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาน้ำเสียตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548<sup>35</sup>

คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอวิธีการปฏิบัติ เพื่อการแก้ไขปัญหาน้ำเสีย เพื่อเป็นการคืนแหล่งน้ำธรรมชาติให้กับประชาชน ซึ่งแม่น้ำสายหลักจะมีคุณภาพดีขึ้น และประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำได้อย่างเหมาะสมตามศักยภาพ โดยแม่น้ำจะไม่มีสีดำคล้ำ ไม่มีกลิ่นเหม็น ไม่มีขยะในน้ำ และมีสิ่งมีชีวิตในน้ำ จึงต้องมีวิธีการดำเนินงาน ดังนี้

<sup>35</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 34 น.13.

1. ให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นนโยบายให้ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นควบคุมให้บ้านเรือนและอาคารติดตั้งบ่อดักไขมันและระบบบำบัดน้ำเสียเพื่อลดปริมาณความสกปรกในเบื้องต้นก่อนที่จะระบายลงท่อระบายน้ำหรือแหล่งน้ำธรรมชาติ

2. จัดสรรงบประมาณฟื้นฟูและปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียรวมของเทศบาลที่มีการก่อสร้างไว้แล้วให้สามารถใช้งานได้เต็มศักยภาพและก่อสร้างเพิ่มเติมในพื้นที่ที่มีปัญหาน้ำเสีย โดยจะต้องมีการจัดการน้ำเสีย ให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณน้ำเสียทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากชุมชนเมือง ภายในปี พ.ศ. 2552 และให้ท้องถิ่นจัดเก็บค่าบริการน้ำเสียสำหรับพื้นที่ที่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม

3. ส่งเสริมให้มีการใช้การผลิตที่สะอาด (Cleaner Production) ในภาคการเกษตรภาคอุตสาหกรรม และการบริการในชุมชนเพื่อลดปริมาณน้ำเสียและมลพิษจากแหล่งกำเนิด

4. ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อจูงใจให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(1) ใช้กลไกของกองทุนสิ่งแวดล้อมในการอุดหนุนการติดตั้งบ่อดักไขมันและ/หรือระบบบำบัดน้ำเสีย และจัดทำโครงการซื้อผลิตภัณฑ์ดังกล่าวในราคาถูกลงหรือผ่อนชำระโดยปลอดดอกเบี้ย

(2) ให้มีส่วนลดค่าน้ำประปาและ/หรือค่าน้ำบาดาลสำหรับประชาชนที่สามารถลดปริมาณการใช้น้ำประปาและ/หรือ น้ำบาดาลเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชน มีจิตสำนึกในการใช้น้ำอย่างคุ้มค่าและลดปริมาณน้ำเสีย

(3) ให้สถาบันการเงินของรัฐกำหนดให้ผู้ประกอบการหรือผู้กู้ต้องเสนอรายละเอียดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากกิจการของตนเองเพื่อมาใช้ในการพิจารณาให้สินเชื่อเงินอุดหนุนและสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการ

5. ใช้มาตรการทางสังคมควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมลพิษจากแหล่งกำเนิด

6. ให้การประสานส่วนภูมิภาคและการประสานรหวงร่วมกับกระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อรวมองค์กรที่ทำหน้าที่ผลิตน้ำประปาและจัดการน้ำเสียไว้ในหน่วยงานเดียวกัน จากแนวนโยบายข้างต้น สามารถแปลงมาสู่การบริหารจัดการน้ำเสีย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อการลดและขจัดมลพิษ ในการดำเนินการดังกล่าวในแต่ละด้านต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน

### 2.3.3.3 ขั้นตอนการจัดการน้ำเสีย<sup>36</sup>

ขั้นตอนการดำเนินโครงการการจัดการน้ำเสีย ประกอบไปด้วยการจัดทำแผนหลักการศึกษาความเหมาะสม การสำรวจออกแบบรายละเอียดระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย การคัดเลือกและการควบคุมการทำงานของวิศวกรที่ปรึกษา การจัดหาที่ดินและการจัดซื้อ การคัดเลือกผู้รับจ้างก่อสร้าง การก่อสร้างและการควบคุมดูแลระบบบำรุงรักษาระบบ

<sup>36</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 34 น.14.

### บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

ในการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นแนวทางศึกษาวิจัย โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลในประเด็นเรื่อง “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม : กรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ” ซึ่งผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมจากเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดและทฤษฎีที่ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และผู้วิจัยได้นำองค์ความรู้ดังกล่าวมากำหนดเป็นกรอบแนวคิด (conceptual framework)

#### 3.1 วิธีการศึกษา

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นการวิจัยที่มุ่งศึกษาวิเคราะห์ แปลความหมายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของบุคคลเป็นการอธิบายภาพรวมของความรู้ที่นึกคิด ความชื่นชม ความไม่ชอบ ความเชื่อและประสบการณ์ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นลักษณะของการวิเคราะห์จากส่วนย่อยแล้วสรุปเป็นข้อเท็จจริงใหญ่ที่เรียกว่า การวิเคราะห์แบบอุปมาน (Inductive approach) ผู้วิจัยได้ดำเนินการโดยใช้วิธีการวิจัยใน 2 วิธี ดังต่อไปนี้

##### 3.1.1 การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

โดยมุ่งศึกษาค้นคว้าตำราทางวิชาการ เอกสารทางราชการ เพื่อให้ได้ข้อมูลเพื่อนำมาอ้างอิงเป็นข้อค้นพบ (findings) อันจะทำให้ผลงานการวิจัย เกิดความน่าเชื่อถือ (reliability) และความแม่นยำ (validity)

ผู้วิจัยได้จากการค้นคว้า และเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ครอบคลุมทั้งรายงานการศึกษาทางวิชาการ รายงานการวิจัย หนังสือ บทความ วารสาร ข้อมูลทางระบบออนไลน์ โดยค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ อาทิ ห้องสมุดของสถาบันการศึกษา ฐานข้อมูลงานวิจัย เอกสาร ตำรา สื่อ สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีประเด็นสำคัญที่ศึกษาได้แก่

##### 3.1.1.1 แนวคิดเรื่องกฎหมายสิ่งแวดล้อม

1. หลักเหตุเดือดร้อนรำคาญ
2. หลักทรัพย์สินสิทธิ (Property Rights) และสิทธิชุมชน (Human Right)
3. หลักสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน (Right to Know)
4. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public/Citizen Participation Principle)
5. หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)
6. หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pays-Principle)
7. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Directive Principles of State)
8. หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ (Integrated Environmental Management)

### 3.1.1.2 แนวคิดเรื่องการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

1. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย
2. แนวคิดในการพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

### 3.1.1.3 สภาพปัญหาและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

#### ของประเทศไทย

1. สภาพปัญหาของน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม
2. ประเภทของผู้กระทำความผิดจากการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม
3. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

### 3.1.1.4 สภาพปัญหาน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติในพื้นที่

#### จังหวัดสมุทรสาคร

1. ลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอ
2. ลักษณะน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอ
3. ปัญหาน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร
4. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำทิ้งต่อโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอใน

#### เขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร

### 3.1.2 การสัมภาษณ์ (Interviews)

โดยการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยมีการกำหนดคำถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องไว้ในแบบบันทึกการสัมภาษณ์ แล้วส่งไปยังกลุ่มเป้าหมายโดยการคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ ประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับหัวข้อวิจัย ทั้งหน่วยงานของรัฐ และ NGO

คำถามในแบบบันทึกการสัมภาษณ์ แบบบันทึกการสัมภาษณ์แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ และส่วนของคำถามที่เกี่ยวกับประเด็นของงานวิจัย

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ ชื่อ นามสกุล ตำแหน่ง/สังกัด วันที่สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 คำถามที่เกี่ยวกับประเด็นของงานวิจัย 5 คำถาม ได้แก่

1. หน่วยงานของท่านมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติอย่างไรบ้าง กรุณาอธิบาย

2. โดยตำแหน่งปัจจุบันหรือในอดีต ท่านมีหน้าที่รับผิดชอบหรือเคยมีส่วนเกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติหรือไม่ อย่างไร

3. ในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติมีขั้นตอน วิธีการดำเนินการอย่างไร มีกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องบ้าง

4. การบังคับใช้กฎหมายกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในปัจจุบันมีปัญหาบ้างหรือไม่ อย่างไร

5. ในความคิดเห็นของท่าน ท่านคิดว่ากฎหมายที่ให้อำนาจในการแก้ไขปัญหการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติมีความครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ อย่างไร และมีข้อควรปรับปรุงในส่วนใดหรือไม่

### 3.2 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

ประชากรที่ใช้ในการศึกษารั้งนี้ แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

3.2.1 ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย จำนวน 14 คน

3.2.2 องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-government Organizations : NGO) จำนวน 1 คน

รวมทั้งสิ้น 15 คน

### 3.3 วิธีเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การเลือกกลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่มใช้วิธี ดังนี้

3.3.1 เลือกข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยตรงจาก 3 หน่วยงาน ดังนี้

1. กระทรวงอุตสาหกรรม จำนวน 8 คน

(1) กรมโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 6 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการส่วนมลพิษน้ำ วิศวกรปฏิบัติการ จำนวน 4 คน และเจ้าพนักงานตรวจโรงงานชำนาญการ จำนวน 1 คน

(2) ผู้ตรวจราชการกระทรวงอุตสาหกรรม จำนวน 1 คน

(3) หัวหน้าฝ่ายโรงงาน สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง จำนวน 1 คน

2. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 5 คน

(1) กรมควบคุมมลพิษ จำนวน 4 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการฝ่ายตรวจและบังคับการ นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ 1 คน และนักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการพิเศษ 2 คน

(2) ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง จำนวน 1 คน

3. ข้าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน

รวมเป็น 14 คน

3.3.2 เลือกสมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-government Organizations : NGO) จำนวน 1 คน

### 3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม : กรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ใช้เครื่องมือในการศึกษา ดังนี้

3.4.1 เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยใช้การสัมภาษณ์ประกอบกับคำถามในแบบบันทึกการสัมภาษณ์ แบบบันทึกการสัมภาษณ์แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ และส่วนคำถามที่เกี่ยวกับประเด็นของงานวิจัย

3.4.2 เก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ วารสาร เอกสารทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อการศึกษาถึงหลักการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม : กรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีการบันทึกไว้แล้วโดยผู้อื่น

### 3.5 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ขั้นตอนการเก็บข้อมูล มีดังนี้

3.5.1 ผู้วิจัยได้จัดทำแบบบันทึกการสัมภาษณ์

3.5.2 ผู้วิจัยจัดส่งแบบบันทึกการสัมภาษณ์แก่ผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อให้ทราบคำถามและจัดเตรียมข้อมูลในการให้สัมภาษณ์

3.5.3 ผู้วิจัยเข้าสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์ตามคำถามที่กำหนดไว้ในแบบบันทึกการสัมภาษณ์ และคำถามอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.5.4 ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจากแบบบันทึกการสัมภาษณ์แล้วจัดทำสรุปผลข้อมูลดังกล่าว

### 3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้รับจากแบบบันทึกการสัมภาษณ์มาตรวจสอบความถูกต้อง โดยพิจารณาถึงประเด็นของการวิจัยเป็นสำคัญ แล้วจัดทำสรุปข้อมูลที่ได้ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลด้านปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่บังคับใช้

ส่วนที่ 2 ข้อมูลด้านปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้โดยหน่วยงาน

ส่วนที่ 3 ข้อมูลด้านปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้โดยเจ้าหน้าที่

### 3.7 การนำเสนอผลการศึกษา

นำเสนอผลการวิจัยเชิงพรรณนา พร้อมรูปภาพ ตารางแสดงผล และตัวอย่างปัญหาการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติ

## บทที่ 4

### ผลการศึกษาและวิเคราะห์ผล

จากการศึกษาพบว่ามีความหมายหลายฉบับที่บัญญัติถึงเรื่องน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรม และยังทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการปล่อยน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรม ประกอบด้วย

- 4.1 กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรม
- 4.2 หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย
- 4.3 ปัญหาการปล่อยน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ
- 4.4 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์
  - 4.4.1 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่มข้าราชการ
  - 4.4.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่มองค์กร NGO

ส่วนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการปล่อยน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรม ประกอบด้วย

- 4.5 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์
  - 4.5.1 ความสอดคล้องกันของกฎหมาย
  - 4.5.2 ความสอดคล้องต่อการบังคับใช้จริงของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่
- 4.6 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย
- 4.7 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย

### ส่วนที่ 1

กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการปล่อยน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรม ประกอบด้วย

#### 4.1 กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรม

กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติ มีดังต่อไปนี้

#### 4.1.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

##### 4.1.1.1 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำโดยทั่วไป

เป็นการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานให้บุคคลที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเพื่อระวังป้องกันไม่ให้น้ำเสื่อมสภาพโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีการแยกประเภทของแหล่งน้ำไว้<sup>37</sup> ดังนี้

(1) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่นที่อยู่ในแผ่นดิน

(2) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ

(3) มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล

##### 4.1.1.2 การกำหนดมาตรฐานควบคุมน้ำทิ้ง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานการควบคุมน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดแต่ละประเภท แต่ละขนาดได้<sup>38</sup> เพื่อเป็นการกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งรวมถึงวิธีการตรวจสอบ

##### 4.1.1.3 การจัดการน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุม

รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสีย หรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนด และมีผลบังคับถึงมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษด้วย<sup>39</sup>

##### 4.1.1.4 หน้าที่ของเจ้าของ ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำที่ถูกควบคุม

เมื่อรัฐมนตรีประกาศกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมน้ำทิ้งตามมาตรา 69 ให้เจ้าของ ผู้ครอบครองมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย แต่ก็ยังคงมีปัญหาคือถ้าเจ้าของ ผู้ครอบครองไม่ดำเนินการจะอย่างไร เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้<sup>40</sup>

(2) แจ้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อตรวจสอบและแก้ไขระบบบำบัดน้ำเสียที่มีเพื่อให้ระบบบำบัดน้ำเสียเป็นไปอย่างมีมาตรฐาน<sup>41</sup>

(3) จัดส่งน้ำเสียไปยังระบบบำบัดน้ำเสียรวม แบ่งเป็น 2 กรณี

<sup>37</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16.

<sup>38</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16.

<sup>39</sup> มาตรา 69 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

<sup>40</sup> มาตรา 70 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

<sup>41</sup> มาตรา 70 วรรคสอง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535



กรณีที่ 1 ในพื้นที่นั้นมีระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการ และเจ้าของ ผู้ครอบครองยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย สามารถส่งน้ำเสียไปบำบัดได้ โดยเจ้าของผู้ครอบครองมีหน้าที่ชำระค่าบริการในการบำบัดดังกล่าว<sup>42</sup> หากฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>43</sup>

กรณีที่ 2 ในพื้นที่นั้นไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการ แต่มีผู้ได้รับอนุญาตให้ทำระบบบำบัดน้ำเสีย เจ้าของ ผู้ครอบครองยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียสามารถส่งน้ำเสียไปบำบัดได้ โดยเจ้าของ ผู้ครอบครองมีหน้าที่ชำระค่าบริการในการบำบัดดังกล่าว<sup>44</sup>

(4) บำบัดน้ำเสียตามวิธีการชั่วคราวที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดโดยคำแนะนำจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในกรณีที่พื้นที่นั้นไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการ ไม่มีผู้ได้รับอนุญาตให้ทำระบบบำบัดน้ำเสีย<sup>45</sup> หากฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>46</sup>

#### 4.1.2 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมเส้นทางการคมนาคมทางน้ำ ทำเทียบเรือ การเดินเรือ รวมทั้งป้องกันและรักษาสภาพแวดล้อมในน่านน้ำของไทย โดยมีบทบัญญัติห้ามการปลูกสร้างอาคารรุกล้ำเข้าไปในเขตแหล่งน้ำอันเป็นมาตรการช่วยป้องกันมลพิษในแหล่งน้ำ อันเกิดจากกิจกรรมต่างๆจากภายในอาคารที่จะถ่ายเทลงสู่แหล่งน้ำ

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมาปิดทางน้ำ ดังนี้

(1) ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิภนใด ๆ ครอบคลุมการทิ้งสิ่งของเกือบทุกชนิดยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงสู่แหล่งน้ำทั้งที่เป็นแหล่งน้ำตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยที่แหล่งน้ำนั้นประชาชนได้ใช้เป็นทางสัญจรหรือเพื่อประโยชน์ในการใช้สอยร่วมกันบุคคลใดที่ทำให้แหล่งน้ำไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ถือเป็นความผิด ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดเชยเงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย<sup>47</sup>

ตามมาตรา 119 นี้ นอกจากการห้ามทิ้งสิ่งของลงในแหล่งน้ำมาตรานี้ยังครอบคลุมถึงการทิ้งสิ่งของลงในทะเลภายในน่านน้ำไทย

(2) ห้ามการทิ้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแหล่งน้ำหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยโดยจะต้องเป็นเหตุให้เกิดความเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิต สิ่งแวดล้อม หรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี

<sup>42</sup> มาตรา 71 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

<sup>43</sup> มาตรา 104 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

<sup>44</sup> มาตรา 74 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

<sup>45</sup> มาตรา 75 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

<sup>46</sup> มาตรา 104 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

<sup>47</sup> มาตรา 119 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษ หรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย<sup>48</sup>

(3) ห้ามการเท ทิ้ง หรือปล่อยให้น้ำมันปิโตรเลียม หรือน้ำมันที่ปนกับน้ำลงสู่แหล่งน้ำ โดยไม่ต้องคำนึงว่าการเททิ้งหรือปล่อยให้น้ำมันปิโตรเลียมรั่วไหลนั้นจะก่อให้เกิดการตื่นเงินหรือเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อควบคุมการเททิ้งหรือปล่อยให้น้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลลงในแหล่งน้ำ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>49</sup>

#### 4.1.3 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

แม้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 จะไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำโดยตรง แต่ก็มิมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำในแหล่งประมงอยู่ โดยได้กำหนดเป็นลักษณะความผิดต่อที่จับสัตว์น้ำใน 4 ลักษณะ<sup>50</sup> คือ

(1) ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อย เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุอันตรายตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดลงสู่ที่จับสัตว์น้ำ

(2) ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ อันทำให้สัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำมีนเมา

(3) ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อย เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงสู่ที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ

(4) ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ

โดยมีข้อยกเว้นในกรณีที่มีการกระทำอันจำเป็นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหาร

หากปรากฏว่าผู้ใดโดยเจตนาหรือโดยประมาททำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษในลักษณะที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งปวงในการช่วยเหลือหรือป้องกันชีวิตสัตว์น้ำและทำให้ที่จับสัตว์น้ำฟื้นฟูกลับสู่สภาพตามธรรมชาติ<sup>51</sup>

#### 4.1.4 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

ไม่เฉพาะแต่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จะมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการสำรวจ ทำเหมืองและผลิตแร่ แต่ก็ยังกำหนดมาตรการป้องกันการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำอีกด้วย เช่น

(1) ห้ามทำเหมืองใกล้ทางหลวง หรือทางน้ำสาธารณะภายในระยะห้าสิบลเมตร เว้นได้รับอนุญาต<sup>52</sup> เพื่อป้องกันการลักลอบปล่อยน้ำทิ้ง และการรั่วไหลของมลพิษจากเหมืองสู่แหล่งน้ำ

<sup>48</sup> มาตรา 119 ทวิ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

<sup>49</sup> มาตรา 204 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

<sup>50</sup> มาตรา 58 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

<sup>51</sup> มาตรา 59 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

<sup>52</sup> มาตรา 62 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

(2) ห้ามผู้ถือประทานบัตรปล่อยน้ำพุ่งขึ้น หรือมูลดินทราย อันเกิดจากการทำเหมืองออกนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่น้ำนั้นจะมีความพุ่งขึ้น หรือมูลดินทรายไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด<sup>53</sup>

แต่แม้จะได้ปล่อยน้ำพุ่งขึ้น หรือมูลดินทรายตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ผู้ถือประทานบัตรจะต้องจัดการป้องกันมิให้น้ำพุ่งขึ้น หรือมูลดินทรายนั้น ไปทำให้ทางน้ำสาธารณะตื้นเขิน หรือเสื่อมประโยชน์แก่การใช้ทางน้ำนั้น

#### 4.1.5 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ. ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลการประกอบกิจการ โรงงาน อุตสาหกรรม โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรการควบคุมดูแลรวมถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกใบอนุญาต รวมถึงมาตรการป้องกันเหตุเกิดรื้อนรำคาญความเสียหายทั้งต่อบุคคลและสิ่งแวดล้อม เช่น รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ โรงงานให้โรงงานปฏิบัติตาม<sup>54</sup>

โดยในปัจจุบันมีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานต้องมีวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษหรือสิ่งใดใดที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การห้ามระบายน้ำที่ออกจากโรงงานเว้นแต่จะได้รับการบำบัดอย่างถูกวิธี การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียก่อนทิ้ง รวมถึงการกำหนดคุณลักษณะและค่ามาตรฐานน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงานลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ

#### 4.1.6 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ. ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลกิจการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณสุข กำหนดมาตรฐานกำกับดูแลและป้องกันการอนามัยสิ่งแวดล้อม โดยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลกิจการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมลพิษทางน้ำ เช่น

(1) ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ

เหตุรำคาญในที่นี้หมายความรวมถึงโรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล ไม่ให้มีการควบคุมสารเป็นพิษหรือไม่ หรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ<sup>55</sup>

<sup>53</sup> มาตรา 67 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

<sup>54</sup> มาตรา 8 (5) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

<sup>55</sup> มาตรา 25 (3) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ. ศ. 2535

โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ<sup>56</sup> ภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้<sup>57</sup>

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น<sup>58</sup>

(2) ในกรณีที่มิเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

หากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

และหากปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า ได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้<sup>59</sup>

#### 4.1.7 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของชุมชนเมืองและที่สาธารณะ โดยมีการกำหนดมาตรการในการป้องกันมลพิษทางน้ำ เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครกหรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ<sup>60</sup> หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท<sup>61</sup>

#### 4.1.8 พระราชบัญญัติรักษาดอง ร.ศ. 121

<sup>56</sup> มาตรา 26 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ. ศ. 2535

<sup>57</sup> มาตรา 27 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ. ศ. 2535

<sup>58</sup> มาตรา 27 วรรคสอง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ. ศ. 2535

<sup>59</sup> มาตรา 28 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ. ศ. 2535

<sup>60</sup> มาตรา 33 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

<sup>61</sup> มาตรา 57 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 มีวัตถุประสงค์เพื่อบำรุงรักษาทางน้ำลำคลองเป็นสำคัญ และป้องกันมิให้ลำคลองที่มีอยู่แล้วเป็นอันมากต้องชำรุดสิ้นเงินไป โดยมีข้อกำหนดห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเอาหยากเยื่อ ฟุ่นฝอยหรือสิ่งโสโครกเททิ้งในคลอง และห้ามมิให้เททิ้งสิ่งของดังกล่าวมาแล้วลงในทางน้ำลำคู ซึ่งเดือนไหลมาลงคลองได้ ถ้าผู้ใดกระทำความผิดมาตรานี้ ให้ปรับผู้นั้นไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่ง หรือทั้งปรับและจำทั้งสองสถาน<sup>62</sup>

#### 4.1.9 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยกำหนดฐานความผิดและโทษที่จะได้รับไว้ โดยในประมวลกฎหมายอาญามีการกำหนดโทษแก่บุคคลที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำ<sup>63</sup> ดังนี้

(1) มาตรา 237 ผู้ใดเอาของที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือลงในอาหาร หรือในน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระหรือที่ขังน้ำใด ๆ และอาหารหรือน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงสองหมื่นบาท

(2) มาตรา 380 ผู้ใดทำให้เกิดปฏิกุลแก่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำอันมิไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### 4.2 หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

เนื่องจากในประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมอยู่หลายฉบับ และแต่ละฉบับก็จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ ดังนั้น หน่วยงานในประเทศไทยที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้จึงมีค่อนข้างมาก และอาจจะยังไม่ทำงานให้ประสานสอดคล้องกัน โดยในที่นี้คณะผู้วิจัยขอเสนอหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักและเห็นได้ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

#### 4.2.1 กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพ.ศ. 2545<sup>64</sup> ให้กรมควบคุมมลพิษ มีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับ ดูแล อำนวยการ ประสานงาน ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟูคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษ
2. เสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

<sup>62</sup> มาตรา 6 พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121

<sup>63</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16

<sup>64</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 (เล่มที่ 2) ตอนที่ 103 ก วันที่ 9 ตุลาคม 2545

3. จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรการในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ
4. ติดตาม ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ
5. พัฒนาระบบ รูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมสำหรับระบบต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการ กากของเสีย สารอันตราย คุณภาพน้ำ อากาศ ระดับเสียงและความสั่นสะเทือน
6. ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการฟื้นฟูหรือระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษในพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนมลพิษและประเมินความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม
7. ให้ความช่วยเหลือและคำปรึกษา แนะนำเกี่ยวกับการจัดการมลพิษ
8. ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศในด้านการจัดการมลพิษ
9. ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านมลพิษ
10. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

และตามบทบาทและภารกิจทั่วไป ซึ่งถือปฏิบัติตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ ซึ่งได้แก่ การเสนอความเห็นในการจัดกำหนดนโยบายด้านการควบคุมมลพิษของประเทศ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง น้ำทะเลชายฝั่ง คุณภาพอากาศในบรรยากาศ ฯลฯ (การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด (มาตรฐานน้ำทิ้งจากอาคารต่างๆ น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม และนิคมอุตสาหกรรม มาตรฐานไอเสียจาก ยานพาหนะต่างๆ ฯลฯ) การจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรการควบคุมมลพิษ (การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการของเสียอันตราย การประกาศเขตควบคุมมลพิษ ฯลฯ) การติดตามตรวจสอบสถานการณ์มลพิษ รับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านมลพิษ และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษ

บทบาทและภารกิจดังกล่าวตามบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจลงคำสั่งหรือเข้าแทนที่อำนาจการจัดการน้ำเสียหรือของเสียอื่นๆ ที่ออกตามกฎหมายอื่นหรือของหน่วยงานอื่น แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านการควบคุมมลพิษ โดยเฉพาะ เอื้อประโยชน์ สนับสนุนและผลักดันการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม และอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มียกกฎหมายใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ตัวอย่างเช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแม้มีอำนาจเข้าไปทำการตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม หากพบว่ามีมลพิษหรือฝ่าฝืนกฎหมายก็ไม่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายได้ทันที แต่มีหน้าที่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตาม

กฎหมายโรงงานให้เป็นผู้ดำเนินการ ต่อเมื่อปรากฏว่าเจ้าพนักงานดังกล่าวไม่ดำเนินการแก่ผู้กระทำผิดภายในเวลาอันสมควร เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะมีอำนาจ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมาย หรือกรณีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นก็สามารถดำเนินการได้ แต่มาตรฐานดังกล่าวต้องเข้มงวดกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นต้น<sup>65</sup>

#### 4.2.2 กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2551<sup>66</sup> ให้กรมโรงงานอุตสาหกรรม มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม โดยการกำกับดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม เพื่อผลักดันให้ธุรกิจอุตสาหกรรมมีศักยภาพในการแข่งขัน พัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นที่ยอมรับของสากล โดยเน้นด้านเทคโนโลยีการผลิต สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย การอนุรักษ์พลังงาน วัสดุอันตราย และสารเคมี เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและพันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยวัสดุอันตราย กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการใช้สารระเหย กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้งศูนย์บริการเพื่อการลงทุน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อกำหนดหรือข้อตกลงระหว่างประเทศตามที่ได้รับมอบหมาย

2. ศึกษา พัฒนา และส่งเสริมการประกอบกิจการ โรงงาน สถานประกอบการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม พลังงาน ความปลอดภัย สุขอนามัยในโรงงานหรือสถานประกอบการ ระบบการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์และกำจัดของเสียและวัสดุที่ไม่ใช้แล้วจากอุตสาหกรรม ระบบการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความปลอดภัยจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมเพื่อสร้างความสมดุลทางด้านสิ่งแวดล้อม สังคมพัฒนาคุณภาพชีวิต และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม

3. ศึกษาและวิเคราะห์ข้อกำหนดหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศในการเจรจาต่อรองกับต่างประเทศ รวมทั้งพัฒนาช่วยเหลือ และสนับสนุนการเตรียมความพร้อมเพื่อเพิ่มศักยภาพให้กับภาคอุตสาหกรรม เมื่อต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้น

4. ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายด้านการกำกับดูแลและเฝ้าระวังปัญหาสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม

5. ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายด้านการจดทะเบียนเครื่องจักรในส่วนภูมิภาค

<sup>65</sup> กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม “หน้าที่ บทบาท และภารกิจทั่วไป” สืบค้นจาก [http://www.pcd.go.th/about/ab\\_mission.html](http://www.pcd.go.th/about/ab_mission.html) เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559

<sup>66</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 18 ก วันที่ 23 มกราคม 2551

6. คำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลและสารสนเทศด้าน โรงงานอุตสาหกรรม เขตประกอบการอุตสาหกรรม เครื่องจักร วัตถุอันตราย สารเคมี และสารระเหยของประเทศ

7. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

#### 4.2.3 เจ้าพนักงานท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานท้องถิ่น<sup>67</sup> คือ

(1) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล

(3) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(5) นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา

(6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญ โดยในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุ<sup>68</sup> เช่น

แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มักกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็น หรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือ

อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ อย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือ

การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

เมื่อมีเหตุรำคาญให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้นึงผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้<sup>69</sup>

<sup>67</sup> มาตรา 4 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>68</sup> มาตรา 25 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>69</sup> มาตรา 26 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535



ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระวังหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น<sup>70</sup>

ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น<sup>71</sup>

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้<sup>72</sup>

#### 4.3 ปัญหาการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร

อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มไทยมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างยิ่ง มีบทบาทสำคัญในการนำเงินตราต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศจากการส่งออกไปยังต่างประเทศรวมสองแสนห้าหมื่นล้านบาท โดยส่งออกไปยังประเทศอเมริกาสูงสุด รองลงมาได้แก่ฮ่องกง จีน เวียดนาม ญี่ปุ่น คิดเป็นร้อยละ 3.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (จีดีพี) โดยกว่าร้อยละ 50 เป็นโรงงานผลิตเสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่ม โดยในปี ในปี 2554 มีการจ้างแรงงานสูงถึงหนึ่งล้านคนจากโรงงานทั้งหมด 4,385 โรงงาน คิดเป็นร้อยละ 20 ของการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตทั้งหมดของไทย คาดว่าในปี 2556

<sup>70</sup> มาตรา 27 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>71</sup> มาตรา 28 วรรคหนึ่งและวรรคสอง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>72</sup> มาตรา 28 วรรคสาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

การผลิตและจำหน่ายกลุ่มสิ่งทอจะมีแนวโน้มขยายตัวจากคำสั่งซื้อทั้งจากตลาด เอเชียและอาเซียนที่ขยายตัว โดยเฉพาะจากจีน เกาหลีใต้ บังคลาเทศและอินโดนีเซียเพื่อนำเข้าไปผลิตและส่งออกในตลาดอื่นๆ ต่อไป<sup>73</sup>

ภาพรวมจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ณ ช่วงเดือนมกราคม-กันยายน 2558 มีจำนวนรวม 4,796 โรงงาน โดยมีจำนวนโรงงานได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ (ใหม่) สะสมจำนวน 62 โรงงาน และมีจำนวนโรงงานที่จำหน่ายทะเบียนโรงงาน (ยกเลิกกิจการ) สะสมจำนวน 113 โรงงาน<sup>74</sup>

ประเภทโรงงาน	ลักษณะกิจการ	จำนวนโรงงาน ณ สิ้นปี 2557 (โรงงาน)	ปี 2558 (สะสมเดือนมกราคม-กันยายน)		
			(+) ประกอบกิจการใหม่ (จำนวน)*	(-) ยกเลิกกิจการ (จำนวน)*	คงเหลือ (จำนวน)
02201	เส้นใยและชิ้นด้าย	166	1	4	163
02202	ทอผ้า	620	4	17	607
02203	ฟอกย้อม	239	1	5	235
02204	พิมพ์ผ้า	153	1	6	148
02301	เศษสิ่งทอ	180	4	3	181
02302	เชือกและทอกระสอบ	10			10
02303	เศษสิ่งทอ (ผ้าใบ/เดินจ้)	40	2		42
02304	ชิ้นลวดลาย	183	1	2	182
02400	ถักผ้า	684	6	21	669
02500	พรม	27	1		28
02601	เชือก	66	2	1	67
02602	ตาข่าย แห อวน	42		1	41
02701	การทำพรมน้ำมันหรือสิ่งบุพื้น	1			1
02702	ผ้าเคลือบ	21	2	1	22
02703	การทำแผ่นเส้นใย	19	1	1	19
02705	การทำผ้าลูกไม้หรือผ้าลูกไม้เทียม	4	1		5
02706	การกำจัดจากเส้นใยสำหรับใช้ทำเนาะ นวม	89	5	1	93
02707	การผลิตซึ่งมีได้ทำด้วยวิธีถัก/ทอ (ทำจากเส้นใยที่ไม่ได้ใช้แล้ว)	94	1	1	94
02708	ทำด้าย ผ้าใบ ยางนอก ล้อเลื่อน	5			5
02801	เสื้อผ้าสำเร็จรูป	2,167	29	49	2,147
02802	ทำหมวก	37			37
รวม		4,847	62	113	4,796

ตารางที่ 4-1 จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ณ ช่วงเดือนมกราคม - กันยายน 2558<sup>75</sup>

จากฐานข้อมูลกรมโรงงานอุตสาหกรรมพบว่าโรงงานฟอกย้อมสิ่งทอก่อให้เกิดน้ำเสียมากที่สุด อุตสาหกรรมหนึ่ง<sup>76</sup> โดยผู้วิจัยได้เลือกศึกษาปัญหาการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครเท่านั้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

<sup>73</sup> กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, คู่มือแนวทางการจัดการน้ำทิ้งของโรงงานฟอกย้อมสิ่งทอ (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), น. 1-1.

<sup>74</sup> สืบค้นจาก <http://www.thaitextile.org/index.php/blog/2015/12/thti58161> เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2559

<sup>75</sup> สืบค้นจาก <http://www.thaitextile.org/index.php/blog/2015/07/iutt00021> เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2559

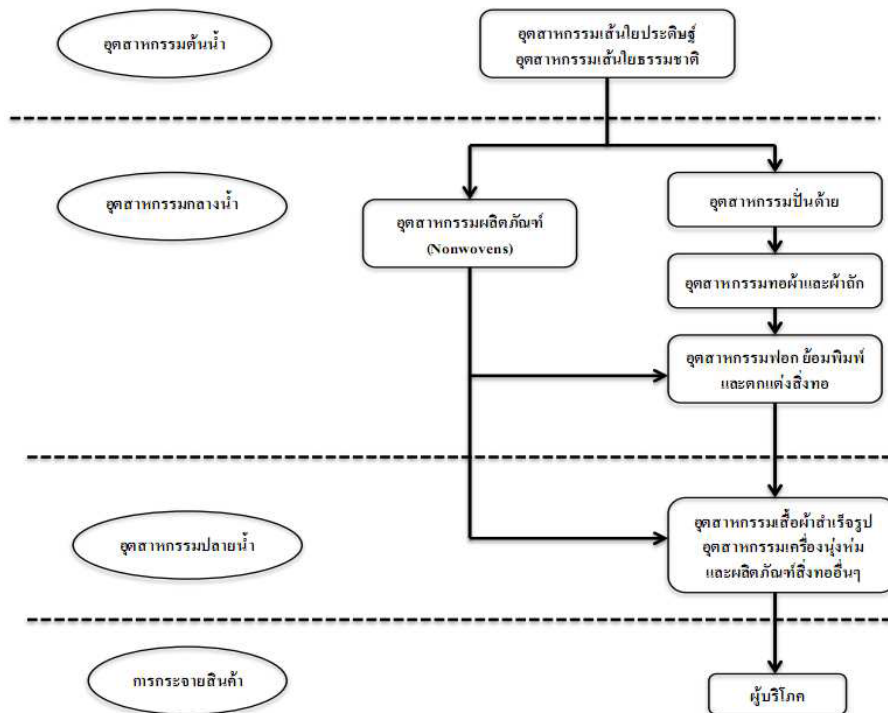
<sup>76</sup> อ้างแล้ว เจริงอรรถที่ 73 น. 2-1.

### 4.3.1 ลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอ

#### 4.3.1.1 โครงสร้างอุตสาหกรรมสิ่งทอ<sup>77</sup>

อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มมีความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นอุตสาหกรรมที่มีการเชื่อมโยงอย่างครบวงจรตั้งแต่อุตสาหกรรมต้นน้ำถึงปลายน้ำ

โครงสร้างอุตสาหกรรมสิ่งทอของไทยมีลักษณะครบวงจรครอบคลุมตั้งแต่อุตสาหกรรมเส้นใย อุตสาหกรรมปั่นด้าย อุตสาหกรรมทอผ้าและถักผ้า อุตสาหกรรมฟอกย้อม พิมพ์และแต่งสำเร็จ และอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งอุตสาหกรรมฟอกย้อม พิมพ์ผ้าและตกแต่งสิ่งทอจัดเป็นอุตสาหกรรมชั้นกลางในอุตสาหกรรมสิ่งทอดังกล่าว จากฐานข้อมูลกรมโรงงานอุตสาหกรรมพบว่าโรงงานฟอกย้อม พิมพ์ผ้าและตกแต่งสิ่งทอส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดกลางและเล็ก ส่วนใหญ่ตั้งในภาคกลาง โดยเฉพาะในเขตจังหวัดสมุทรสาคร สมุทรปราการ อุตสาหกรรมนี้มีการใช้น้ำปริมาณมากและเป็นอุตสาหกรรมที่อาจสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้



รูปที่ 4-1 โครงสร้างอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มไทย<sup>78</sup>

โดยอุตสาหกรรมฟอกย้อม พิมพ์ผ้า และตกแต่งสิ่งทอที่มีน้ำเสียจากกระบวนการผลิต ได้แก่ โรงงานลำดับที่ 22 ได้แก่

<sup>77</sup> อังแล้ว เจริญรอดที่ 73 น. 1-2. คู่มือแนวทางการจัดการสีน้ำ

<sup>78</sup> สืบค้นจาก <http://www.thaitextile.org> เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2559

โรงงานลำดับที่ 22(1) การฟอกย้อมสีเส้นใย 22(2) การฟอกย้อมสีเส้นด้าย 22(3) การฟอกย้อมสีหรือแต่งสำเร็จด้ายหรือสิ่งทอ และ 22(4) การพิมพ์สิ่งทอ

โรงงานลำดับที่ 24 โรงงานที่มีการฟอกย้อมสี ผ้าลูกไม้ หรือเครื่องนุ่งห่มที่ถักด้วยด้ายหรือเส้นใย

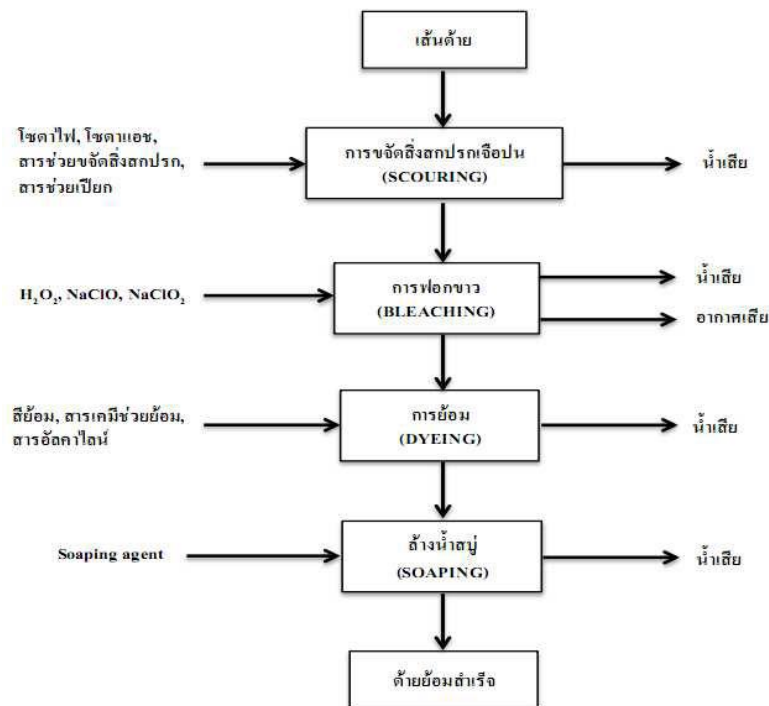
โรงงานลำดับที่ 98 โรงงาน ชักฟอกหรือย้อมผ้าเครื่องนุ่งห่ม พรหม หรือขนสัตว์

#### 4.3.1.2 กระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอ

##### 1. การฟอกย้อมสีเส้นใยหรือเส้นด้าย<sup>79</sup>

วัตถุประสงค์ คือ เส้นใยหรือเส้นด้ายที่มีลักษณะเป็นม้วนด้ายหรือเข็วด้าย การย้อมเส้นใยหรือเส้นด้ายต้องทำให้สีซึมเข้าไปติดเส้นด้ายอย่างสม่ำเสมอ โดยทุกขั้นตอนจะทำในเครื่องย้อมเส้นใย หรือเส้นด้าย ขั้นตอนในเครื่องย้อมเริ่มตั้งแต่การขจัดสิ่งสกปรก การฟอกขาว การล้าง ด้วยสารซักล้างก่อน

การย้อม จากนั้นจึงนำไปผ่านกระบวนการย้อม และทำการล้างด้ายด้วยน้ำสบู่ แล้วจึงนำไปทำการตกแต่งเข้าเครื่องอบแห้ง และกรอผ้ากลับเข้าหลอดพลาสติกเหมือนเดิม เพื่อเตรียมบรรจุส่งให้ลูกค้า น้ำเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการฟอกย้อมเส้นใยหรือเส้นด้าย



รูปที่ 4-2 ตัวอย่างวัตถุประสงค์และของเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการฟอกย้อมเส้นใยหรือเส้นด้าย<sup>80</sup>

##### 2. การฟอกย้อมสีสิ่งทอ<sup>81</sup>

<sup>79</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 73 น. 1-3.

<sup>80</sup> สำนักเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมโรงงาน, 2542.

<sup>81</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 73 น. 1-74.

วัตถุดิบ คือ ผ้าผืนที่ทอเรียบร้อยแล้ว เป็นการย้อมสีผ้าทั้งผืนให้เป็นสีเดียวกัน โดยขั้นตอนการย้อมสีผ้าทอประกอบด้วย

- **การเตรียมผ้าก่อนการย้อมสี** เป็นขั้นตอนการนำผ้าเข้าเครื่องคลี่ผ้า การเผาขนก่อนที่จะนำไปเข้าเครื่องทำความสะอาด เพื่อทำการลอกแป้งและการกำจัดสิ่งสกปรกที่ติดมากับผ้า แล้วจึงนำไปผ่านการฟอกขาวและการชุบมัน

- **การย้อมสี** หลังจากผ่านขั้นตอนการเตรียมผ้ามาแล้ว จะนำผ้าเข้าเครื่องย้อม ได้แก่ เครื่องย้อมเจ็ท เครื่องย้อมจิก และเครื่องย้อมวินซ์

- **การอบแห้งและตกแต่งสำเร็จ** ผ้าที่ออกจากเครื่องย้อมจะถูกนำไปเข้าเครื่องคลี่ผ้า อีกครั้งก่อนที่จะเข้าเครื่องอบแห้ง แล้วจึงนำไปทำการตกแต่งสำเร็จและตรวจสอบคุณภาพน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการฟอกย้อมสีผ้าทอ



รูปที่ 4-3 ตัวอย่างวัตถุดิบและของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการฟอกย้อมผ้าผืน<sup>82</sup>

### 3. การพิมพ์สิ่งทอ<sup>83</sup>

<sup>82</sup> คู่มือการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมฟอกย้อมสิ่งทอ (2551)

การพิมพ์ผ้าเป็นกรรมวิธีทำให้เกิดสีเฉพาะที่โดยใช้แม่พิมพ์และสีพิมพ์ มีการใช้เทคโนโลยี และกระบวนการพิมพ์ ปัจจุบันโรงงานพิมพ์ผ้าส่วนใหญ่ มีการใช้เทคโนโลยีแบบการพิมพ์โดยตรง (Direct Printing) โดยมีขั้นตอน ดังรูปที่ 1-6

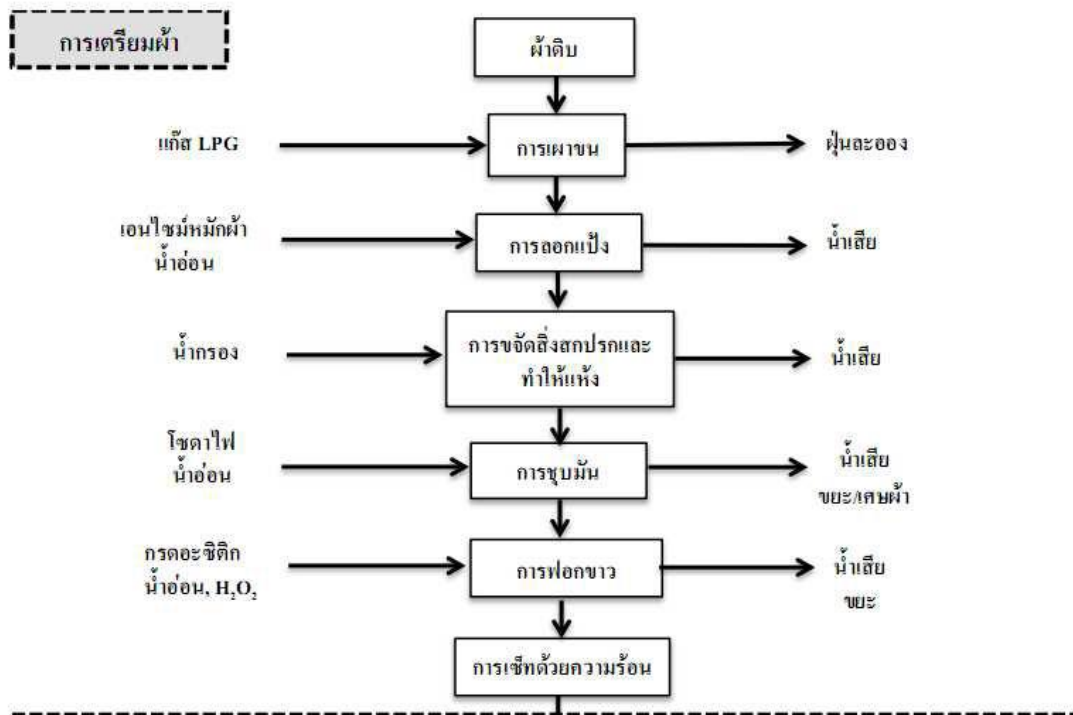
- การออกแบบลายผ้าพิมพ์และการกำหนดวิธีพิมพ์ โดยการกำหนดสี กำหนดหน่วย พิมพ์และการแยกสีในแบบเพื่อนำไปทำแม่พิมพ์ และกำหนดเทคนิคการพิมพ์ผ้า ตามลวดลายที่ออกแบบไว้

- การเตรียมสีพิมพ์ สีพิมพ์ประกอบด้วยสีผสม และแป้งพิมพ์ (Paste)

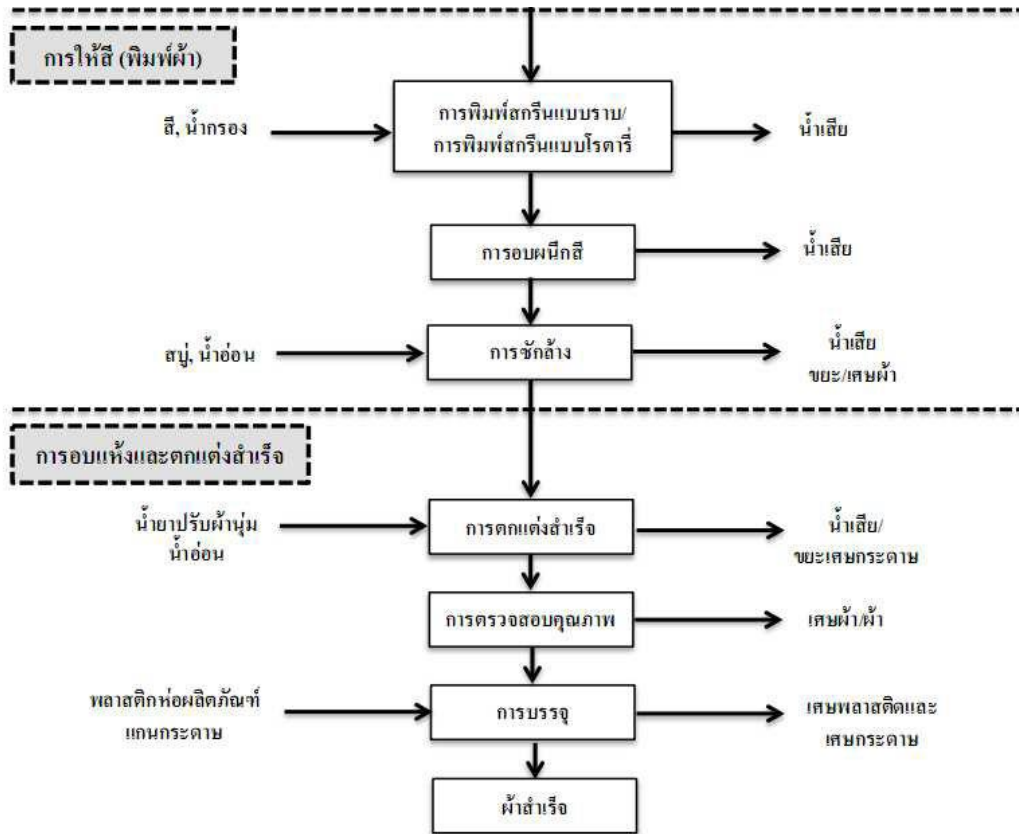
- การเตรียมผ้าพิมพ์ ขั้นตอนที่สำคัญในการเตรียมผ้าพิมพ์ คือ การกำจัดสิ่งสกปรกที่มีตามธรรมชาติ เช่น ไขมัน สีตามธรรมชาติของเส้นใยผ้า สิ่งสกปรกและสารตกค้าง เช่น แป้ง น้ำมันหล่อลื่น นอกจากนี้ผ้าที่ต้องการนำมาพิมพ์จะต้องมีการนำมาผ่านการฟอกขาว

- การพิมพ์สีลงบนผ้า เป็นขั้นตอนการนำสีพิมพ์ที่เตรียมแล้วมาพิมพ์เพื่อให้เกิด ลวดลายบนผ้า โดยเลือกใช้เทคโนโลยีการพิมพ์และเครื่องจักรในการพิมพ์ที่เหมาะสม แล้วนำผ้าที่พิมพ์แล้ว มาผึ่งสีพิมพ์ให้แห้งด้วยความร้อน (จากไอน้ำหรือลมร้อน)

- การซักล้างและการแต่งสำเร็จ ผ้าที่พิมพ์แล้วจะถูกนำมาซักล้างในน้ำที่มีไฮโดรเจนเปอร์ออกไซด์ แล้วตามด้วยการซักล้างด้วยสบู่ (โซเดียมคาร์บอเนต) ที่ต้มเดือดแต่ขั้นตอนนี้ ไม่จำเป็นสำหรับกระบวนการพิมพ์ผ้าด้วยสีพิกเมนต์ แล้วนำมาตรวจสอบคุณภาพ และบรรจุ



<sup>83</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 73 น. 1-4.



รูปที่ 4-4 ตัวอย่างวัตถุดิบและของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิมพ์ผ้า<sup>84</sup>

#### 4. ฟอกย้อมผ้า<sup>85</sup> กระบวนการฟอกย้อมผ้ามีดังนี้

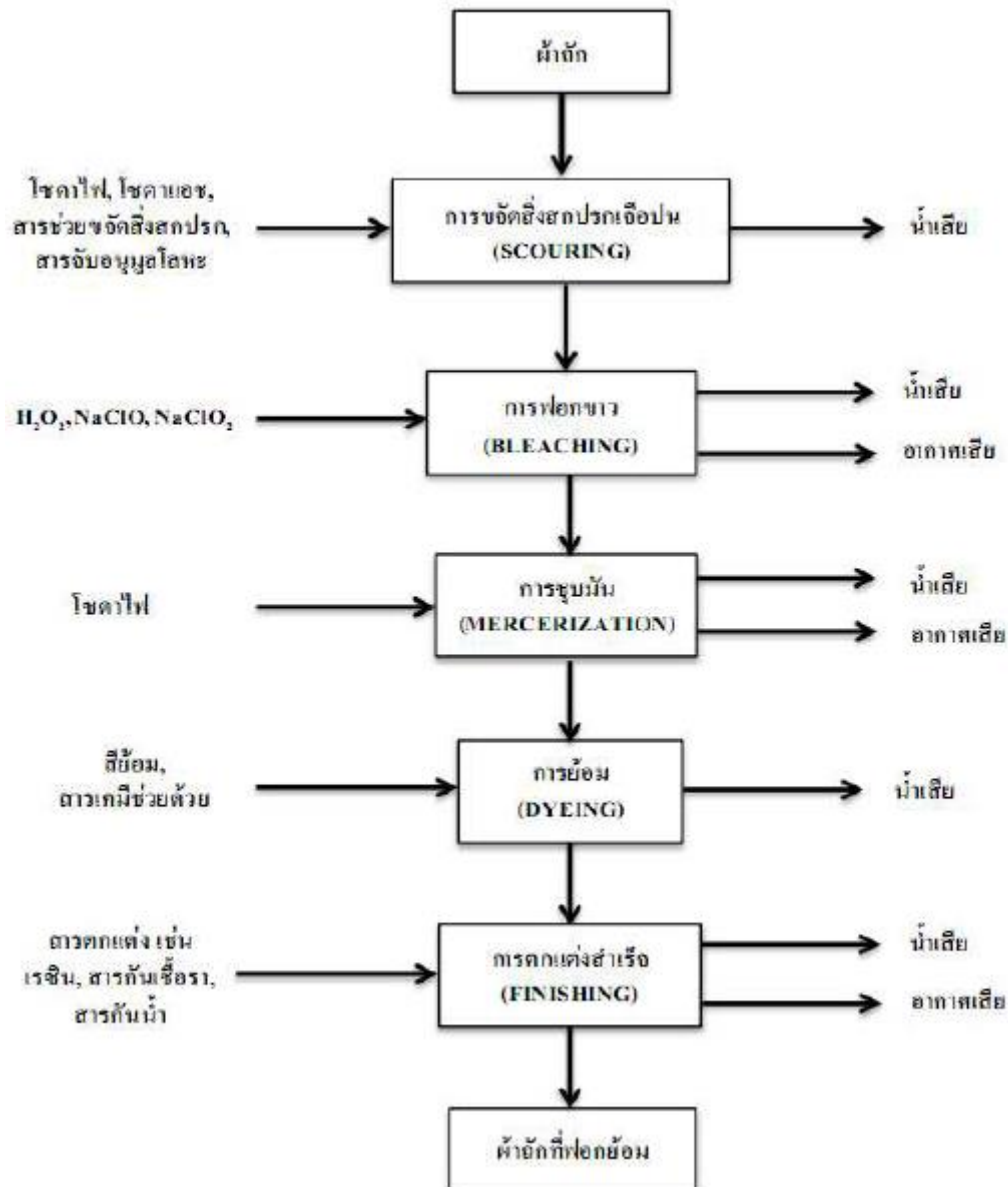
- **การเตรียมผ้าก่อนการย้อมสี** คือ ขั้นตอนการชุบมันเพื่อให้ผ้าเกิดความมันเงา และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการย้อมสี

- **การย้อมสี** หลังจากผ่านขั้นตอนการชุบมันมาแล้ว จากนั้นจึงนำไปผ่านกระบวนการย้อมสี โดยนำผ้าเข้าเครื่องย้อมแบบเจ็ท (Rapid Jet) ซึ่งในเครื่องจะมีการฟอกผ้าให้ขาวขึ้นแล้วจึงย้อมสีได้

- **การอบแห้งและตกแต่งสำเร็จ** ทำเช่นเดียวกับการย้อมผ้าทอน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการฟอกย้อมสีผ้า

<sup>84</sup> คู่มือการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมพิมพ์ผ้า (2551)

<sup>85</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 73 น. 1-7.



รูปที่ 4-5 ตัวอย่างวัตถุดิบและของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการฟอกย้อมผ้าฝ้าย<sup>86</sup>

### 5. การซักฟอกเครื่องนุ่งห่ม<sup>87</sup> เช่น กระบวนการฟอกผ้าฝ้าย

- **การทำผ้าฝ้าย** เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการซักฟอกผ้าฝ้ายเพื่อปรับสภาพของเนื้อผ้าฝ้ายให้มีเนื้อผ้าที่นุ่มขึ้นลดความกระด้างลง โดยในขั้นตอนนี้จะนำผ้าฝ้ายดิบมาปั่นกับน้ำยาที่นุ่ม

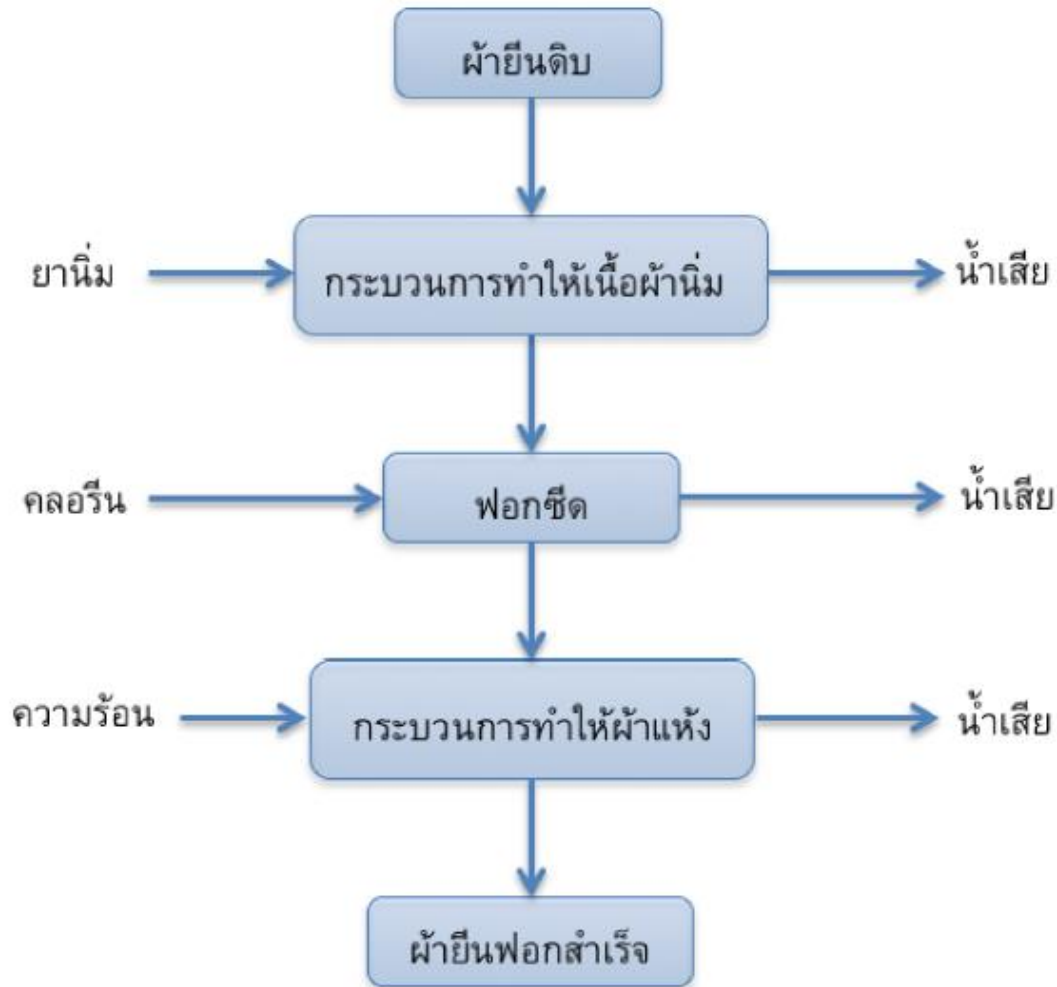
- **การฟอกชนิด** เป็นขั้นตอนการทำให้สีของผ้าฝ้ายซีดลงโดยใช้คลอรีนเป็นสารในการช่วยฟอกความซีดของผ้าฝ้ายในแต่ละครั้งขึ้นกับความต้องการของลูกค้า

- **การทำผ้าแห้ง** เป็นการขั้นตอนสุดท้ายของการฟอกผ้าฝ้ายก่อนนำส่งไปให้ลูกค้าต่อไปซึ่งในขั้นตอนนี้การทำให้แห้งนี้ ประกอบด้วยสามขั้นตอนหลัก คือ การปั่น การตาก และการอบ

<sup>86</sup> สำนักเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมโรงงาน (2542)

<sup>87</sup> อังแล้ว เจริญธรรมที่ 73 น. 1-8.





รูปที่ 4-6 ตัวอย่างวัตถุดิบและของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการชักฟอกฝ้าย<sup>88</sup>

#### 4.3.2 ลักษณะน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอ

##### 4.3.2.1 สารเคมีที่ใช้ในอุตสาหกรรมสิ่งทอ<sup>89</sup>

สารเคมีที่ใช้ในการฟอกย้อม สารเคมีที่ใช้ในกระบวนการฟอกย้อม สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ใหญ่ ๆ ดังนี้

1) สารเคมีที่ใช้ในการขจัดสิ่งสกปรก

- โซดาไฟ (Sodium hydroxide : NaOH) ทำปฏิกิริยากับไขมันโดยเปลี่ยนไขมันเป็นสบู่ที่ละลายน้ำได้ นอกจากนี้ยังทำให้เส้นใยขยายตัว สิ่งสกปรกต่างๆ ถูกขจัดออกง่ายขึ้น ปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้ได้แก่ ความร้อน นอกจากนี้ต่างยังช่วยกำจัดสารอื่นๆ เช่น โพรตีน เพกทิน สารลงแป้งที่ตกค้าง เกลือแร่ต่างๆ ให้ละลายหลุดออกมา

<sup>88</sup> อ้างแล้ว เจริงอรรถที่ 73 น. 1-8.

<sup>89</sup> อ้างแล้ว เจริงอรรถที่ 73 น. 1-11.

- น้ำสบู่ (Detergent) ทำหน้าที่กำจัดไขมันในลักษณะที่ทำให้เกิดอิมัลชัน (Emulsion) การกำจัดสิ่งสกปรกอื่นๆ ออกจากวัสดุรวมทั้งป้องกันมิให้ย้อนกลับไปที่ดินบนวัสดุอีก น้ำสบู่แบ่งออกเป็น 4 ชนิด ได้แก่ พวกที่ไม่มีประจุไฟฟ้า พวกมีประจุลบ พวกมีประจุบวก และพวกมีทั้งประจุบวกและประจุลบ แต่ละกลุ่มจะมีคุณสมบัติแตกต่างกันออกไป ได้แก่ ความสามารถในการแทรกซึม ความสามารถในการซักล้างความสามารถในการเกิดอิมัลชัน

- สารจับโลหะ (Complexing agent) เป็นพวกลิแกนด์ หรือคีเลต สารนี้สามารถเกิดสารประกอบเชิงซ้อนกับไอออนของโลหะ เช่น  $\text{Ca}^{2+}$ ,  $\text{Mg}^{2+}$ ,  $\text{Fe}^{3+}$ ,  $\text{Cu}^{2+}$ ,  $\text{Mn}^{2+}$  เป็นสารที่ละลายน้ำได้ในสภาวะต่าง ไอออนเหล่านี้จะเกิดตะกอนไฮดรอกไซด์ที่ไม่ละลายน้ำในสภาวะต่างปกติ ตะกอนไฮดรอกไซด์เหล่านี้มีผลเสียต่อการฟอกผ้าด้วยไฮโดรเจนเปอร์ออกไซด์ ( $\text{H}_2\text{O}_2$ ) ไอออนเหล่านี้ นอกจากจะพบในน้ำแล้วยังพบว่ามาจากวัสดุด้วย เช่น ฝ้าย เป็นต้น

## 2) สารเคมีที่ใช้ในการฟอกขาว

- สารออกซิไดซ์ เป็นสารที่ทำให้สารอื่นเกิดปฏิกิริยาออกซิเดชัน ได้แก่ สารประกอบเปอร์ออกไซด์ เช่น ไฮโดรเจนเปอร์ออกไซด์ ( $\text{H}_2\text{O}_2$ ) โซเดียมเปอร์ออกไซด์ ( $\text{Na}_2\text{O}_2$ ) เป็นต้น

- สารประกอบไฮโปคลอไรท์ เช่น โซเดียมไฮโปคลอไรท์ ( $\text{NaClO}$ ) และแคลเซียมไฮโปคลอไรท์ ( $\text{Ca(OCl)}_2$ ) เป็นต้น

- สารประกอบคลอไรท์ เช่น โซเดียมคลอไรท์ ( $\text{NaClO}_2$ ) เป็นต้น

- สารรีดิวซ์ เป็นสารที่ทำให้สารอื่น เกิดปฏิกิริยารีดักชัน ได้แก่ โซเดียมไฮโดรซัลไฟท์ ( $\text{Na}_2\text{S}_2\text{O}_4$ ) โซเดียมเมทาไบซัลไฟท์ ( $\text{Na}_2\text{S}_2\text{O}_6$ ) โซเดียมฟอर्मเมลดีไฮด์ซัลฟอกไซด์ ( $\text{HCHOHSO}_2\text{Na}_2\text{H}_2\text{O}$ )

### 4.3.2.2 คุณลักษณะของน้ำเสีย และน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอ

#### 1. ลักษณะน้ำเสีย<sup>90</sup>

โครงการศึกษาคุณภาพน้ำเสียเฉพาะประเภทอุตสาหกรรมเพื่อปรับปรุงค่ามาตรฐานน้ำทิ้งของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ดำเนินการศึกษาสำรวจอุตสาหกรรมฟอกย้อมสิ่งทอที่อยู่ในกลุ่มแม่ผ้าทั่วประเทศจำนวนทั้งสิ้น 98 โรงงาน ครอบคลุมโรงงานลำดับที่ 22 โรงงานลำดับที่ 24 และ โรงงานลำดับที่ 98 โดยเก็บตัวอย่างน้ำเสียก่อนเข้าระบบบำบัดน้ำเสียและน้ำทิ้งของโรงงานซึ่งสามารถจำแนกได้เป็นโรงงานประเภท 22 จำนวน 90 โรงงาน ประเภท 24 จำนวน 3 โรงงาน ประเภท 98 จำนวน 5 โรงงาน

โรงงานลำดับที่	น้ำเสียก่อนเข้าระบบ	น้ำเสียที่ออกจากระบบ		
	บี (เอทีเอ็มไอ)	พีเอช	สารแขวนลอย	บี (เอทีเอ็มไอ)
22	738	7.31	51.98	190
22(1)	902	7.96	47.10	99
22(2)	786	7.02	56.70	194
22(3)	642	7.10	55.36	150
22(4)	621	7.16	48.75	317
24	125	7.29	27.67	199
98	162	7.69	59.60	65

ตารางที่ 4-2 ค่าเฉลี่ยน้ำเสียและน้ำทิ้ง ของโรงงานอุตสาหกรรมฟอกย้อมสิ่งทอ (พ.ศ. 2556)<sup>91</sup>

<sup>90</sup> อ้างแล้ว เจริงอรรถที่ 73 น. 2-1.

<sup>91</sup> อ้างแล้ว เจริงอรรถที่ 73 น. 2-2.

จากผลการวิเคราะห์ทางสถิติเกี่ยวกับสีในน้ำที่จากโรงงานกลุ่มเป้าหมายในโครงการนี้ในภาพรวมของโรงงานอุตสาหกรรมกลุ่มเป้าหมายทั้ง 98 โรงงาน พบว่าน้ำเสียของโรงงานส่วนใหญ่ (ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 85) จะมีค่าสีที่ค่อนข้างต่ำกว่า 300 เอดีเอ็มไอ โดยมีผลการวิเคราะห์ที่สีน้ำเสียของโรงงานโดยแยกประเภทโรงงาน ดังนี้

โรงงานลำดับที่ 22 คือ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับฟอกย้อมสี ค้าย หรือเส้นใย สิ่งทอและพิมพ์ผ้า มีค่าสีของน้ำเสีย ในกลุ่มโรงงานนี้มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 190 เอดีเอ็มไอ

โรงงานลำดับที่ 24 คือ โรงงานฟอกย้อมสีหรือแต่งสำเร็จผ้าฝ้ายพบว่าค่าสีของน้ำเสียใน กลุ่มโรงงานนี้มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 199 เอดีเอ็มไอ ซึ่งมีค่าใกล้เคียงกับกลุ่มโรงงานลำดับที่ 22

โรงงานลำดับที่ 98 คือ โรงงานซักฟอกและย้อมผ้ายีนส์ มีค่าสีของน้ำเสีย มีค่าน้อยที่สุด เมื่อเทียบ กับอีกสองกลุ่ม โรงงาน โดยมีค่าเฉลี่ยสีของน้ำเสีย เท่ากับ 65 เอดีเอ็ม ไอและในส่วนของค่าพีเอชของทั้ง สามกลุ่ม โรงงาน มีค่าใกล้เคียงกัน คือ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 7.31, 7.29 และ 7.69 ตามลำดับ

จะเห็นได้ว่าลักษณะสมบัติของน้ำเสียจากอุตสาหกรรมสิ่งทอ มีความหลากหลายและแปรผันสูง การเลือกใช้ เทคโนโลยีการบำบัดน้ำเสียที่เหมาะสมกับลักษณะสมบัติของน้ำเสีย จึงเป็นสิ่งสำคัญที่นำไปสู่การบำบัดน้ำเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับน้ำเสียจากอุตสาหกรรมฟอกย้อมสีสิ่งทอมีคุณลักษณะที่ต่างไปจากน้ำเสียจากอุตสาหกรรมประเภทอื่นๆ อันเกิดจากประเภทของสารเคมีที่ใช้ในการฟอกย้อม ซึ่งแต่ละ โรงงานย่อมใช้สารย้อมที่แตกต่างกันไปตามผลิตภัณฑ์ที่ผลิต ดังนั้น ผู้ ประกอบการจำเป็นต้องทราบข้อมูลเกี่ยวกับคุณลักษณะน้ำเสียของตนเองและสามารถประเมินลักษณะน้ำเสียได้เมื่อทำการเปลี่ยนสารฟอกย้อม โดยอาจส่งตัวอย่างน้ำเสียไปวิเคราะห์พารามิเตอร์ที่จำเป็นที่ต้องใช้ในการควบคุมระบบบำบัดน้ำเสียให้น้ำที่ผ่านเกณฑ์ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม สำหรับคุณลักษณะน้ำเสียของอุตสาหกรรมกลุ่มฟอกย้อมสีสิ่ง ทอในประเทศไทยดัง

ชนิดของผลิตภัณฑ์	ลักษณะของน้ำเสีย						จำนวนข้อมูลโรงงาน
	pH	BOD (มก./ล.)	COD (มก./ล.)	SS (มก./ล.)	สี (ADMI)	TKN (มก./ล.)	
ฟอกย้อมค้าย	7.87-9.50	530-1,020	1,050-1,650	80-256	471-1,240	30-70	2
ฟอกย้อมผ้าทอ	7.50	380	575	294	1,484	23.8	1
ฟอกย้อม /พิมพ์และแต่งสำเร็จผ้า	7.50	190	464	63	375	14	1
ฟอกและซักรีดเสื้อผ้า	6.88	230	248	98	75	12.6	1

ตารางที่ 4-3 ลักษณะน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมกลุ่มฟอกย้อมสีสิ่งทอ (พ.ศ. 2556)

น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมกลุ่มฟอกย้อมสีสิ่ง ทอจะแปรผันไปตามประเภทสีย้อมซึ่งจะขึ้นอยู่กับกระบวนการผลิต ดังนั้น ผู้ควบคุมระบบบำบัดน้ำเสียจำเป็นต้องทราบข้อมูลการการย้อมผ้าเพื่อสามารถเตรียมความพร้อมในการบำบัดน้ำเสีย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะน้ำเสีย ไม่ว่าจะเป็นอัตราเคมีในการตกตะกอนทางเคมีหรือการควบคุมระบบบำบัดทางชีวภาพให้เหมาะสมกับน้ำเสียนั้นๆ

## 2. คุณลักษณะของน้ำทิ้ง ลักษณะน้ำเสียของอุตสาหกรรมฟอกย้อมโดยทั่วไป<sup>92</sup> ได้แก่

- ปริมาณสารอินทรีย์สูง ซึ่งมีสาเหตุจากแป้ง สีย้อม กรดอะซิติก เส้นใยและเส้นด้ายที่ปนออกมาจากกระบวนการย้อมและตกแต่ง นอกจากนี้แล้วยังอาจเกิดจากสบู่ ไขมัน น้ำมัน ซึ่งจะเป็นฟิสิกัลคอลลอยด์ และสารทำความสะอาดซึ่งมีลักษณะเป็นฟอง โดยทั่วไปแล้วน้ำเสียนี้นักมีค่าบีโอดี ประมาณ 100-1,000 มิลลิกรัม/ลิตร และค่าซีโอดี (Chemical Oxygen Demand, COD) ประมาณ 500-1,200 มิลลิกรัม/ลิตร

- มีค่าความเป็นกรดและด่าง(pH) และค่าสภาพด่าง(alkalinity) สูง โดยมีค่า pH ประมาณ 9-12 และมีค่าสภาพความเป็นด่างประมาณ 300-900 มิลลิกรัมหินปูน/ลิตร สารที่ทำให้น้ำเสียฟอกย้อมมีค่า pH และค่าสภาพด่างสูง ได้แก่ โซเดียมไฮดรอกไซด์ และโซเดียมคาร์บอเนต ซึ่งมีการใช้ในขั้นตอนการขจัดสิ่งสกปรกเจือปน (scouring)

- มีอุณหภูมิสูง โดยทั่วไปจะมีอุณหภูมิประมาณ 50 องศาเซลเซียส โดยเฉพาะในขั้นตอนที่มีการใช้ความร้อนเป็นตัวเร่งปฏิกิริยา เช่น ขั้นตอนการขจัดสิ่งสกปรกเจือปน ขั้นตอนการย้อม และขั้นตอนการตกแต่งสำเร็จ

- มีปริมาณทีเอส(หรือของแข็งละลายน้ำ)สูง ส่วนใหญ่เป็นการละลายของแข็งพวกเกลือ โซเดียมและกรดต่างๆ

- มีความเข้มข้นสูง เนื่องจากในการย้อมสีของเส้นใย เส้นใยจะมีการดูดซึมสีย้อมเพียงบางส่วนเท่านั้น ดังนั้นจึงมีสีย้อมหลงเหลืออยู่ในสารละลายสีย้อม และจะถูกปล่อยออกมากับน้ำเสียในที่สุด ปริมาณของสีย้อมจะแตกต่างกันไปตั้งแต่ร้อยละ 5-50 ขึ้นอยู่กับประเภทของสีย้อมที่ใช้

- มีโลหะหนักเจือปน เนื่องจากการเจือปนอยู่ในสีย้อมผ้า ได้แก่ ทองแดง ตะกั่ว โครเมียม และสังกะสี

- มีปริมาณทีเอสเอส (หรือของแข็งแขวนลอยทั้งหมด) สูง โดยเฉพาะเศษเส้นใยที่หลุดออกมา ซึ่งเศษเส้นใยนี้หากมีปริมาณมาก อาจทำให้เกิดปัญหาการอุดตันของน้ำเสียในเครื่องย้อมได้

- มีการปนเปื้อนของสารเคมี ซึ่งมีอยู่หลายประเภทตามชนิดที่เลือกใช้ ส่วนใหญ่จะมีคงเหลืออยู่ในสารละลายสีย้อมหรือน้ำซักล้าง และจะถูกปล่อยปนออกมาในน้ำเสีย

เพื่อให้คุณภาพน้ำทิ้งอยู่ในเกณฑ์ที่ภาครัฐกำหนด โรงงานฟอกย้อมจึงจำเป็นต้องติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียที่เหมาะสม เพื่อให้ น้ำทิ้งที่ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน แต่การบำบัดน้ำเสียจากกระบวนการฟอกย้อมนั้นทำได้ยากและมีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งการบำบัดน้ำเสียปริมาณมากนี้ ทำให้ผู้ผลิตต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบำบัดสูงตามไปด้วย ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้ก็จะส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตโดยรวมด้วย โดยทำให้ต้นทุนในการผลิตสูงขึ้น

### 4.3.3 ปัญหาน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร

อุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นอุตสาหกรรมประเภทหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ จะเห็นได้จากภาพรวมของอุตสาหกรรมทั้งระบบ สามารถก่อให้เกิดมลพิษได้หลายทาง ไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางดิน ทางน้ำ ทาง

<sup>92</sup> สืบค้นจาก [http://www.thaiwasteexchange.net/knowledge/pdf/file\\_2132f3b4beec96ba0500dfdd069d2ffe.pdf](http://www.thaiwasteexchange.net/knowledge/pdf/file_2132f3b4beec96ba0500dfdd069d2ffe.pdf) เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2559

อากาศ ทางเสียง และขยะ ซึ่งมลพิษบางอย่างสามารถป้องกันและแก้ไขไม่ให้เกิดขึ้นได้ตั้งแต่ต้น ถ้าหากมีระบบการจัดการและการบริหารที่ดีเตรียมรองรับเอาไว้<sup>93</sup>

อุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดน้ำเสียมากที่สุดอุตสาหกรรมหนึ่ง โดยเฉพาะในขั้นตอนของกระบวนการฟอกย้อม พิมพ์ และตกแต่งสำเร็จ ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการฟอกย้อมเป็นกระบวนการที่ต้องใช้น้ำในปริมาณมาก โดยเฉพาะแล้วในการผลิตผลิตภัณฑ์สิ่งทอน้ำหนัก 1 กิโลกรัม จำเป็นต้องใช้น้ำประมาณ 160 กิโลกรัม (0.16 ลูกบาศก์เมตร) ยิ่งไปกว่านั้น อุตสาหกรรมสิ่งทอยังจำเป็นต้องใช้สารเคมีจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดน้ำเสียจากกระบวนการต่างๆ มีสารเคมีเจือปนอยู่ก่อนข้างสูง ซึ่งหากไม่มีการบำบัดก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมขึ้นได้<sup>94</sup>

ในทางปฏิบัติ ปริมาณน้ำที่ใช้และน้ำเสียที่เกิดจากโรงงานแต่ละแห่งนั้น มีปริมาณไม่เท่ากัน สิ่งหนึ่งที่เป็นสำหรับการป้องกันมลพิษทางน้ำ แต่กลับทำได้ยากก็คือ การประเมินการใช้น้ำ ซึ่งการประเมินดังกล่าวจะทำให้ทราบถึงความเป็นไปได้ หรือศักยภาพของการลดการใช้น้ำ รวมทั้งปริมาณน้ำเสียลง<sup>95</sup>

พื้นที่ในประเทศไทยที่กำลังประสบปัญหาในเรื่องน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอ คือ จังหวัดสมุทรสาคร เนื่องจากเป็นพื้นที่ของโรงงานอุตสาหกรรมที่เปิดดำเนินการมาเป็นเวลานาน เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมยุคเก่ามีเทคโนโลยีไม่ทันสมัย ไม่มีระบบการจัดการน้ำทิ้งที่ดีพอ โดยมีโรงงานที่เกี่ยวกับสิ่งทอฟอกย้อมกว่า 80 โรงงาน แม้จะมีการบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยออกมาตามเกณฑ์มาตรฐานแต่จำนวนโรงงานที่หนาแน่นทำให้คลองธรรมชาติไม่สามารถรองรับปริมาณน้ำทิ้งที่เกิดขึ้นได้<sup>96</sup>

โดยพบว่าในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครมีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอในกลุ่มของการฟอกย้อมสีหรือแต่งสำเร็จด้วยหรือสิ่งทอ จำนวนถึง 101 โรง<sup>97</sup>

หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการจัดการปัญหาการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมของจังหวัดสมุทรสาคร คือ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาคร กรมโรงงานอุตสาหกรรม , ส่วนสิ่งแวดล้อม สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรปราการ กรมควบคุมมลพิษ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยจำนวนเจ้าหน้าที่วิศวกรที่ทำหน้าที่ตรวจปัญหานี้ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศ มีจำนวน 194 คน<sup>98</sup> ส่วนสิ่งแวดล้อมสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาครที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องดังกล่าวนี้มีจำนวน 5 คน<sup>99</sup> และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครสมุทรสาคร มีจำนวน 31 คน<sup>100</sup>

<sup>93</sup> สถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมรายสาขา (สาขาส่งทอและเครื่องนุ่งห่ม) ธันวาคม 2546, น. 9-6.

<sup>94</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 93

<sup>95</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 93

<sup>96</sup> ไทยรัฐออนไลน์, โรงงานฟอกย้อมสิ่งทอวิกฤติน้ำเสียอ้อมนัย (ออนไลน์), สืบค้นจาก <http://www.thairath.co.th/content/377408> เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2559

<sup>97</sup> สืบค้นจาก <http://factory.thaidbs.com/> เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2559

<sup>98</sup> ภาพรวมกรอบอัตรากำลังข้าราชการพลเรือนสามัญ จำแนกตามชื่อตำแหน่งในสายงาน ประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง กรมโรงงานอุตสาหกรรม ข้อมูล ณ วันที่ 17 พฤศจิกายน 2557

ในส่วนของกรมควบคุมมลพิษได้มีการตรวจติดตามปัญหาดังกล่าวในเขตพื้นที่เทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร โดยพบว่าปัญหาอยู่ในขั้นวิกฤติส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมความเป็นอยู่และสุขภาพของประชาชนในบริเวณนั้น ซึ่งผลการตรวจคุณภาพน้ำโดยกรมควบคุมมลพิษวัดค่าสภาพ กรด-ด่าง (pH) ได้ 7.2 ปริมาณค่าออกซิเจนละลายน้ำ (DO) อยู่ที่ระดับ 0.35 มก./ล. ซึ่งเป็นค่าที่ต่ำมาก จัดเป็นระดับคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมมาก<sup>101</sup>

#### 4.3.4 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำทิ้งต่อโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร

เมื่อเกิดกรณีของการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอที่มีค่ามาตรฐานน้ำทิ้งเกินกว่าที่กำหนด หรือกรณีการลักลอบปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติจนก่อให้เกิดปัญหาน้ำในแหล่งน้ำตามธรรมชาตินั้นเสื่อมสภาพลง หรือเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในบริเวณนั้น กฎหมายหลักที่นำมาบังคับใช้กับกรณีนี้ได้แก่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ,พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยมี 3 หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่บังคับใช้ตามกฎหมายแต่ละฉบับ ได้แก่

- 1) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาคร กรมโรงงานอุตสาหกรรม มีหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- 2) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาคร กรมควบคุมมลพิษ มีหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่บังคับใช้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีปัญหาเดียวกันมีหน่วยงาน 3 หน่วยงาน บังคับใช้กฎหมาย 3 ฉบับทำให้เกิดความซ้ำซ้อน รวมถึงเนื้อหาในกฎหมายที่กำหนดในเรื่องเดียวกันไว้ในหลายฉบับ รวมถึงในเรื่องการกำหนดเรื่องเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในแต่ละฉบับก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มีรายละเอียดดังนี้

##### 4.3.4.1 ปัญหาด้านกฎหมาย

เรื่องที่ได้เห็นได้ชัดเจนในกรณีกฎหมายที่กำหนดในเรื่องเดียวกันไว้ในหลายฉบับคณะผู้วิจัยเห็นว่า คือ การกำหนดเรื่องแหล่งมลพิษ เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม โรงงานอุตสาหกรรมจึงจัดเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมาย เมื่อเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมายจึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

<sup>99</sup> ส่วนสิ่งแวดล้อม สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาคร สืบค้นจาก

[http://samutsakhon.mnre.go.th//ewt\\_news.php?nid=24](http://samutsakhon.mnre.go.th//ewt_news.php?nid=24) เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2559

<sup>100</sup> กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครสมุทรสาคร สืบค้นจาก

[http://sakhoncity.go.th/public/person/data/mono/structure\\_id/13/menu/181](http://sakhoncity.go.th/public/person/data/mono/structure_id/13/menu/181) เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2559

<sup>101</sup> นางสาวรัตนาวดี พรหมเสน, “วิกฤติน้ำเสียอ้อมน้อย” จากโรงงานฟอกย้อมสิ่งทอ (ส่วนน้ำเสียอุตสาหกรรม สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ)

หลายฉบับ ซึ่งมีบทบัญญัติส่วนหนึ่งที่ควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษจากกิจกรรมดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีบทบัญญัติที่ซ้ำซ้อนและใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทเดียวกันทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องเป็นการเพิ่มภาระในการจัดการของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม และยังส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานกันอย่างแยกส่วนโดยยึดถือกฎหมายและมาตรฐานของตนเองเป็นหลักในการปฏิบัติงาน

จากปัญหากฎหมายที่กำหนดในเรื่องเดียวกันไว้ในหลายฉบับส่งผลให้มีบทบัญญัติในกฎหมายหลายฉบับนั้นกำหนดเรื่องเดียวกันแต่แตกต่างกันในสาระสำคัญบางประการ ส่งผลให้เกิดความสับสนของผู้ที่ต้องปฏิบัติตามหรือเกิดความซ้ำซ้อนกันของการบังคับใช้ เช่น คำมาตรฐานน้ำทิ้ง ที่มีทั้งประกาศจากกระทรวงอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535 ประกาศจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายของโรงงาน

#### 4.3.4.2 ปัญหาด้านหน่วยงาน

เนื่องด้วยมี 3 หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่บังคับใช้ตามกฎหมายแต่ละฉบับ ได้แก่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาคร สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และหากมีการเข้าไปดำเนินการพร้อมกันทั้ง 3 หน่วยงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ย่อมจะทำให้โรงงานที่ถูกบังคับใช้กฎหมายนั้นต้องปฏิบัติอย่างสับสน และสร้างภาระจนเกินควร

#### 4.3.4.3 ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่จะบังคับใช้กฎหมายนั้นพบว่าปัญหาสำคัญในด้านนี้คือ จำนวนเจ้าหน้าที่และความรู้ความชำนาญเฉพาะ

เนื่องจากในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครมีโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ (สะสม) ณ วันที่ 31 เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2559 จำนวนทั้งสิ้น 5,916 โรงงาน<sup>102</sup> โดยเป็นโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครมีจำนวนกว่า 101 โรงงาน เมื่อเทียบกับจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ต้องบังคับใช้กฎหมายที่มีจำนวนเพียง 40 คนเศษแล้ว จะพบว่ามีส่วนที่แตกต่างกันมากทำให้ยากที่จะดำเนินการได้อย่างครบถ้วนและทันทั่วถึง

อีกทั้ง เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีความรู้ความชำนาญในเฉพาะสาขาที่เกี่ยวข้องอยู่น้อย การที่หน่วยงานต้นสังกัดจัดการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ทุกท่านเพื่อให้มีความรู้ความสามารถที่มีมาตรฐานเดียวกันก็ยังไม่อาจจะ

<sup>102</sup> สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาคร รายงานความเคลื่อนไหวการลงทุนอุตสาหกรรมของจังหวัดสมุทรสาคร ประจำเดือน

แก้ไขปัญหานี้ได้มากนัก เนื่องด้วยพื้นฐานความรู้ของเจ้าหน้าที่แต่ละท่านแตกต่างกันจากที่ศึกษาเล่าเรียนมาในสาขาเฉพาะของตนส่งผลให้ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

#### 4.4 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยมีการกำหนดคำถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องไว้ในแบบบันทึกการสัมภาษณ์ แล้วส่งไปยังกลุ่มเป้าหมายโดยการคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ ประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับหัวข้อวิจัยใน 2 กลุ่มตัวอย่าง คือ

4.4.1 ข้าราชการ จำนวน 14 คน

4.4.2 องค์กร NGO จำนวน 1 คน

รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 15 คน

โดยมีรายละเอียด ดังนี้

##### 4.4.1 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่มข้าราชการ

ผู้วิจัยได้เลือกตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างจากข้าราชการที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ หรือเคยดำรงตำแหน่งที่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าว หรือที่มีประสบการณ์ในการจัดการปัญหาการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติดังกล่าวทั้งสิ้นจำนวน 11 คน ได้แก่

1. กระทรวงอุตสาหกรรม จำนวน 8 คน

(1) กรมโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 6 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการส่วนมลพิษน้ำ วิศวกรปฏิบัติการ จำนวน 4 คน และเจ้าพนักงานตรวจโรงงานชำนาญการ จำนวน 1 คน

(2) ผู้ตรวจราชการกระทรวงอุตสาหกรรม จำนวน 1 คน

(3) หัวหน้าฝ่ายโรงงาน สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง จำนวน 1 คน

2. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 5 คน

(1) กรมควบคุมมลพิษ จำนวน 4 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการฝ่ายตรวจและบังคับการนักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ 1 คน และนักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการพิเศษ 2 คน

(2) ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง จำนวน 1 คน

3. ข้าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน

มีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

##### 4.4.1.1 ด้านกฎหมาย



ข้อมูลที่ได้รับจากข้าราชการกระทรวงอุตสาหกรรม บางท่านเห็นว่ากฎกระทรวงที่กำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งครบถ้วนแล้ว แต่บางท่านเห็นว่ายังไม่ครบถ้วน มาตรฐานน้ำทิ้งที่กำหนดไว้เป็นการกำหนดในภาพรวม ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของโรงงานแต่ละประเภท

ในส่วนของบทลงโทษควรมีการเพิ่มโทษมากขึ้นจากเดิม รวมถึงมีโทษจำคุก

ข้อมูลที่ได้รับจากข้าราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เห็นว่า การใช้อำนาจตามมาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จำเป็นต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ก่อนซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า โดยขณะนี้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อยู่ระหว่างการเสนอ (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยในมาตรา 82 (2) จะไม่กำหนดเงื่อนไขเฉพาะสำหรับการออกคำสั่งทางปกครองต่อแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ และได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้ชัดเจนขึ้น

ในส่วนของ การลงโทษ โรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำทิ้ง มีเฉพาะแค่ค่าปรับ กฎหมายการควบคุมน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม ปัจจุบันยังขาดในเรื่องของการประเมินความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ข้อมูลที่ได้รับจากข้าราชการกรุงเทพมหานคร เห็นว่า ควรกำหนดให้ภาคเอกชน ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบให้มากขึ้น มีการกำหนดบทลงโทษที่ทำให้ผู้ประกอบการไม่คิดจะฝ่าฝืน

#### 4.4.1.2 ด้านการบังคับใช้

ข้อมูลที่ได้รับจากข้าราชการกระทรวงอุตสาหกรรม เห็นว่า การบังคับใช้ยังไม่มีปัญหา

ข้อมูลที่ได้รับจากข้าราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เห็นว่า ปัจจุบันยังมีการซ้ำซ้อนของการรายงานข้อมูลการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมภายใต้กฎหมายโรงงานกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 80 ทำให้เกิดความยุ่งยากกับผู้ประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม

ข้อมูลที่ได้รับจากข้าราชการกรุงเทพมหานคร เห็นว่า ควรมีการวางระบบการตรวจสอบเฝ้าระวังแบบออนไลน์

#### 4.4.1.3 ด้านหน่วยงาน หรือ เจ้าหน้าที่

ข้อมูลที่ได้รับจากข้าราชการกระทรวงอุตสาหกรรม เห็นว่า ห้องปฏิบัติการวิเคราะห์มีน้อยเกินไป ในส่วนภูมิภาคมีเพียง 1 แห่ง ส่งผลต่อประสิทธิภาพการตรวจ เนื่องจากการเก็บตัวอย่างน้ำเสียไว้นานอาจทำให้ผลคลาดเคลื่อน

ในส่วนของจำนวนเจ้าหน้าที่ยังมีจำนวนไม่เพียงพอต่อปริมาณโรงงาน

ข้อมูลที่ได้รับจากข้าราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายขาดความต่อเนื่องในการกำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

เสนอให้มีการกำหนดเรื่องการติดตั้งมิเตอร์น้ำเข้าและน้ำที่ปล่อยจากโรงงาน

ข้อมูลที่ได้รับจากข้าราชการกรุงเทพมหานคร เห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่กระทำไม่ได้ไม่ทั่วถึง และการตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำทิ้งตามกฎหมายมีค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลานานทำให้ไม่สามารถจัดการปัญหาได้ทันทั่วถึง

#### 4.4.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่ม NGO

ผู้วิจัยได้เลือกตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างจาก NGO ที่มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในเรื่องการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ทั้งสิ้นจำนวน 1 คน ได้แก่ นายกสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน มีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

##### 4.4.2.1 ปัญหาด้านกฎหมาย

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 37 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่าผู้ประกอบการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสม ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ และเมื่อได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวง หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจผูกมัดประทับตราเครื่องจักร เพื่อมิให้เครื่องจักรทำงานได้ในระหว่างการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งยังไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังมีความล่าช้าในกรณีที่ต้องให้ปลัดกระทรวงในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย

และมาตรา 39 ในกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานใดจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 37 โดยไม่มีเหตุอันควรหรือในกรณีที่ปรากฏว่าการประกอบกิจการของโรงงานใดอาจจะก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ประกอบการโรงงานได้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายใน

ระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายสั่งให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ และถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ภายในเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่เป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วยยังให้เป็นอำนาจอธิบดีและปลัดกระทรวงในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งยังไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังมีความล่าช้าในกรณีที่ต้องให้ปลัดกระทรวงในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย

ยังไม่มีข้อกำหนดให้มีการติดตั้งระบบตรวจสอบน้ำเสีย Monitor ตรงจุดที่กำลังปล่อยน้ำทิ้งออกนอกโรงงาน แบบจอแสดงผลทันที ไซร์บริเวณด้านหน้าของโรงงาน เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้รับทราบซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบังคับให้โรงงานระมัดระวังในการปล่อยน้ำทิ้ง และสะดวกต่อการติดตามตรวจสอบโดยประชาชน

#### 4.4.2.2 ปัญหาด้านการบังคับใช้

ในการวางระบบโครงสร้างการร้องเรียนการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายนั้นยังไม่สามารถตอบสนองการร้องเรียนให้เห็นผลอย่างรวดเร็วได้

#### 4.4.2.3 ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่

การที่ไม่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ บุคลากร เพียงพอที่จะไปติดตาม ตรวจสอบการปล่อยน้ำทิ้งได้ครบทุกโรงงาน ในระยะเวลาที่เหมาะสม และที่สำคัญอาจมีการปล่อยปะละเลยจนเคยชิน และอาจมีการคอร์ปชั่นในการติดตามตรวจสอบ

#### 4.4.2.4 ปัญหาด้านประชาชน

เนื่องจากภาคประชาชนเองยังไม่มีความเข้มแข็งในการช่วยทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

#### 4.5 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาในด้านกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้อง

จากการวิเคราะห์ในประเด็นด้านกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยพบว่าปัญหาที่เป็นสิ่งที่กระทบกับการบังคับใช้กฎหมายต่อการปล่อยน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพนั้นประกอบด้วย 2 เหตุปัจจัย คือ

4.5.1 ความสอดคล้องกันของกฎหมาย กับ

4.5.2 ความสอดคล้องต่อการบังคับใช้จริงของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่

##### 4.5.1 ความสอดคล้องกันของกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในปัจจุบันยังมีส่วนที่ไม่ประสานสอดคล้องกันอันเนื่องมาจากที่มา หรือเจตนารมณ์วัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับที่ออกมานั้นมีความแตกต่างกัน โดยมีความเชื่อมโยงกันยังไม่มากพอ เป็นเหตุให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถทำได้อย่างประสานสอดคล้องหรือส่งเสริมกันอย่างชัดเจนนัก

ผู้วิจัยพบว่ากฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับการจัดการน้ำทิ้งจาก โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ และบัญญัติไว้แตกต่างกันในสาระสำคัญบางประการทำให้เกิดความแตกต่างในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น โดยหากพิจารณาแล้วจะพบว่า มีปัญหาเกิดขึ้นจากสองส่วน คือ

4.5.1.1. กฎหมายที่กำหนดในเรื่องเดียวกันไว้ในหลายฉบับ

4.5.1.2. การที่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในแต่ละฉบับ

โดยมีรายละเอียด ดังนี้

##### 4.5.1.1. กฎหมายที่กำหนดในเรื่องเดียวกันไว้ในหลายฉบับ

เรื่องที่ได้เห็นได้ชัดเจนในกรณีกฎหมายที่กำหนดในเรื่องเดียวกันไว้ในหลายฉบับคณะผู้วิจัยเห็นว่า คือ การกำหนดเรื่องแหล่งมลพิษ

เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม โรงงานอุตสาหกรรมจึงจัดเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมาย เมื่อเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมายจึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวหลายฉบับ ซึ่งมีบทบัญญัติส่วนหนึ่งที่ควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษจากกิจกรรมดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีบทบัญญัติที่ซ้ำซ้อนและใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทเดียวกันทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องเป็นการเพิ่มภาระในการจัดการของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม และยังส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานกันอย่างแยกส่วนโดยยึดถือกฎหมายและมาตรฐานของตนเองเป็นหลักในการปฏิบัติงาน ซึ่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติประกอบด้วย กฎหมาย จำนวน 6 ฉบับ รวม 19 มาตรา ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 70 มาตรา 71 มาตรา 74 มาตรา 75 และมาตรา 80
- 2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204
- 3) พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 58 และมาตรา 59
- 4) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8
- 5) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 35
- 6) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 23 มาตรา 30 และมาตรา 33

#### 4.5.1.2. การที่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในแต่ละฉบับ

สืบเนื่องจากปัญหากฎหมายที่กำหนดในเรื่องเดียวกันไว้ในหลายฉบับตามข้อ 1. ส่งผลให้มีบทบัญญัติในกฎหมายหลายฉบับนั้นกำหนดเรื่องเดียวกันแต่แตกต่างกันในสาระสำคัญบางประการส่งผลให้เกิดความสับสนของผู้ที่ต้องปฏิบัติตามหรือเกิดความซ้ำซ้อนกันของการบังคับใช้

กฎหมายบัญญัติในเรื่องเดียวกันแต่แตกต่างกันแต่ละฉบับซึ่งที่เกี่ยวกับงานวิจัยนี้ คือ

- 1) ความผิดต่อการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำจากการเท ทิ้ง ปล่อยทิ้งของเสีย น้ำเสียหรือสิ่งอื่นใดอันทำให้แหล่งน้ำไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ซึ่งมีการกำหนดไว้ซ้ำซ้อนกัน โดยปรากฏอยู่ในกฎหมายจำนวน 7 ฉบับ รวม 20 มาตรา
- 2) การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งที่ซ้ำซ้อนกัน โดยปรากฏอยู่ในกฎหมายจำนวน 11 ฉบับ
- 3) การรายงานข้อมูลการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรม โดยปรากฏอยู่ในกฎหมายจำนวน 3 ฉบับ รวม 3 มาตรา

1) ความผิดต่อการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำจากการเท ทิ้ง ปล่อยทิ้งของเสีย น้ำเสียหรือสิ่งอื่นใดอันทำให้แหล่งน้ำไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ซึ่งมีการกำหนดไว้ซ้ำซ้อนกัน ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 70 มาตรา 71 มาตรา 74 มาตรา 75 มาตรา 80
- (2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204
- (3) พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 58 และมาตรา 59
- (4) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8
- (5) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 35

(6) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 23 มาตรา 30 และมาตรา 33

(7) พระราชบัญญัติรักษาคอรง ร.ศ. 121 มาตรา 6

## 2) การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งที่เข้าซ้อนกัน ได้แก่

(1) กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (เรื่อง ที่ตั้ง สภาพแวดล้อม)

(2) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม และเขตประกอบการอุตสาหกรรม

(3) ประกาศคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เรื่อง กำหนดประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมที่อนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งให้มีค่ามาตรฐานแตกต่างจากค่ามาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม

(4) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม

(5) ประกาศกรมนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ 45/2541 เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปในการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรม

(6) ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้เททิ้งหรือระบายน้ำทิ้งลงสู่ลำน้ำ สาธารณะ พ.ศ. 2557

(7) ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการขออนุญาตและการควบคุมการระบายน้ำทิ้ง พ.ศ. 2536

(8) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดลักษณะของน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงาน

(9) ประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 419/2540 เรื่อง กำหนดมาตรฐานการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม

(10) ประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 67/2534 เรื่อง ให้มีการขออนุญาตการปล่อยน้ำทิ้งทุกประเภทลงสู่แหล่งน้ำ

(11) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม

### 3) การรายงานข้อมูลการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 80
- (2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 9
- (3) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32 ทวิ

#### 4.5.2 ความสอดคล้องต่อการบังคับใช้จริงของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่

เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้กับการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมบางส่วนได้บัญญัติและมีผลใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไข ทำให้เนื้อหาในบทบัญญัติเหล่านั้นไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ทำให้เกิดความไม่สะดวกต่อการบังคับใช้กฎหมายจริงได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในปัจจุบัน ดังมีรายละเอียด ดังนี้

##### 4.5.2.1 เกณฑ์มาตรฐานน้ำทิ้งไม่ตรงตามสภาพข้อเท็จจริงของโรงงานแต่ละประเภท

เนื่องจากปัจจุบันมีการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งที่กำหนดไว้ในภาพรวมไม่ได้กำหนดแยกเฉพาะเจาะจงในแต่ละจำพวกของโรงงาน และแต่ละประเภทโรงงานซึ่งมีลักษณะน้ำทิ้งที่แตกต่างกันในสาระสำคัญบางประการจึงส่งผลให้การบังคับใช้ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพในความเป็นจริง และยังสร้างภาระแก่โรงงานบางประเภทที่มีคุณสมบัติของน้ำทิ้งที่ไม่เป็นอันตรายต้องกักเก็บน้ำไว้ในโรงงาน

##### 4.5.2.2 บทบัญญัติที่ล้าสมัย

กฎหมายบางฉบับที่ถูกบัญญัติขึ้นมานานทำให้ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและไม่ครอบคลุมลักษณะการกระทำความคิดในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติรักษาครอง ร. ศ. 121 มาตรา 6 ซึ่งใช้บังคับเฉพาะกรณีทิ้งสิ่งของลงในลำคลองหรือทางน้ำเล็กๆ แต่ไม่รวมถึงการทิ้งสิ่งของลงในแม่น้ำซึ่งเป็นทางน้ำขนาดใหญ่และนอกจากนี้ยังกำหนดห้ามการทิ้งสิ่งที่จะก่อให้เกิดการตื่นเงินเป็นหลัก จึงไม่สามารถนำมาใช้กับการจัดการปัญหาดังกล่าวนี้ได้

##### 4.5.2.3 บทบัญญัติที่มีปัญหาในการตีความ

ตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและทิศทางน้ำในมาตรา 119 มาตรา 119 ทวิและมาตรา 204 ซึ่งยังมีประเด็นในการพิจารณาว่าเมื่อใดจึงจะถือว่าการทิ้งสิ่งต่างๆ ลงในแหล่งน้ำจะเป็นเหตุให้เกิดการเป็นพิษ

ในกรณีตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยไม่มีการยกเลิก

บทบัญญัติของกฎหมายนั้นเป็นเหตุให้ ในกรณีที่เกิดข้อเท็จจริงที่เข้าลักษณะตามกฎหมายอื่นและในการบังคับใช้จะไม่มีการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ. ศ. 2535 มาใช้ แต่จะบังคับใช้กฎหมายนั้นก่อน หากไม่มีการดำเนินการเช่นนั้นจึงจะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ทำให้ในทางปฏิบัติพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ. ศ. 2535 ไม่ได้ถูกนำมาใช้บังคับในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง

#### 4.5.2.4 ปัญหาอัตราโทษที่ไม่เหมาะสม

เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ได้บัญญัติขึ้นมาเป็นเวลานานและไม่ได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอทำให้อัตราโทษที่กำหนดไว้ในแต่ละกฎหมายเป็นอัตราโทษที่ค่อนข้างต่ำไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน และกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพอนามัยของประชาชน อีกทั้งการกำหนดอัตราโทษที่ต่ำเกินไปยังเป็นสาเหตุให้เกิดความไม่เกรงกลัวกฎหมาย เนื่องจากพิจารณาแล้ว ประโยชน์จากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมีมากกว่าโทษที่จะได้รับ โดยยอมที่จะให้มีการลงโทษซึ่งการกำหนดโทษตามกฎหมายนั้นผู้บังคับใช้กฎหมายก็มักจะลงโทษปรับ และหากมีกรณีที่น่าคดีพิพาทขึ้นสู่ศาล ศาลก็มักจะมีการลงโทษเพียงโทษปรับเพียงสถานเดียว หรือหากลงโทษจำคุกก็ให้รอการลงโทษหรือเนื่องจากศาลในปัจจุบันยังไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมมากเท่าที่ควร

#### 4.5.2.5 ปัญหาอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติมีสภาพบังคับทางปกครองซึ่งให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง โดยกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตามกฎหมายในการพิจารณาใช้มาตรการทางปกครองไว้ โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล แต่เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมมีอยู่หลายฉบับและหน่วยงานแต่ละแห่งต่างบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของตนเอง เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ. ศ. 2535 และกรมควบคุมมลพิษที่บังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ. ศ. 2535 เป็นเหตุให้ในกรณีที่มีการลักลอบปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีความผิดตามกฎหมายที่กล่าวมานั้น จะมีเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยจากสองหน่วยงานที่สามารถออกคำสั่งไปยังโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อป้องกันแก้ไขระงับการปล่อยน้ำทิ้งนั้น ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่ง และหากหน่วยงานขาดการประสานงานกันหรือต่างเข้ามาดูแลในเรื่องเดียวกันก็อาจเกิดปัญหาการเกี่ยงกันดูแล หรือหากมีการออกคำสั่งมาแล้วก็จะเกิดความสับสนต่อโรงงานในการปฏิบัติตามคำสั่งเหล่านั้น และอาจมีปัญหาการขัดแย้งกันเองในคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยต่างหน่วยงาน

ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งกำหนดไว้อย่างกว้างขวางในการสั่งให้ผู้กระทำความผิดกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดเพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการปล่อยน้ำทิ้งและยัง



เป็นเหตุให้เกิดการทุจริตมิชอบเนื่องจากการใช้พินิจทำให้เกิดความไม่แน่นอนไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน การเลือกปฏิบัติทำให้มีความเป็นไปได้สูงกว่าการบังคับใช้กฎหมายอาจไม่มีประสิทธิภาพและเกิดการฟ้องปรนของพนักงานเจ้าหน้าที่ทำให้งกฎหมายขาดสภาพบังคับที่แท้จริง หรือไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาดและมักจะเกี่ยงให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการแทน

#### 4.6 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวหน่วยงานอันส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย

##### 4.6.1 ประเด็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวหน่วยงานอันส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายในภาพรวม

จากการค้นคว้าและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายในกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติเกี่ยวหน่วยงานอันส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายนั้น พบว่า

เนื่องจากกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ โดยในแต่ละฉบับต่างมีเจตนาที่แตกต่างกันและต่างก็มีหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายในแต่ละฉบับแยกต่างหากจากกัน อีกทั้งในกฎหมายเหล่านั้นยังมีส่วนที่ไม่ประสานสอดคล้อง เป็นเหตุให้หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถทำได้อย่างประสานสอดคล้องหรือส่งเสริมกันอย่างชัดเจน หรืออาจถึงขนาดเกี่ยงกันบังคับใช้กฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่มีการลักลอบปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานที่ไม่ผ่านการบำบัดลงสู่แม่น้ำ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกับข้อเท็จจริงนี้ก็โต้แย้ง กรมโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กรมควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

นอกจากนี้ ในบางกรณีในปัญหาเดียวกันมีกฎหมายที่ใช้บังคับต่างฉบับกัน และมีหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้นๆ ทำให้มีปัญหาคำวินิจฉัยที่ซ้ำซ้อนกัน โดยมีการออกคำสั่งภายใต้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานให้มีผลบังคับกับโรงงานอุตสาหกรรมในลักษณะที่เหมือนกันหรือต่างกันซึ่งทำให้เกิดภาระแก่หน่วยงานที่จะดำเนินการตามคำสั่งว่าจะดำเนินการตามคำสั่งของหน่วยงานใด หรือหากดำเนินการแล้วต้องรายงานซ้ำซ้อนกัน

เช่น ปัจจุบันยังมีการซ้ำซ้อนของการรายงานข้อมูลการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมภายใต้กฎหมายโรงงานกับ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 80 ทำให้เกิดความยุ่งยากกับผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม

ในบางกรณีกฎหมายได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการ แต่ไม่ได้ให้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ยังคงต้องให้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาสั่งการ เช่น กรณีการสั่งระงับการประกอบกิจการโรงงานที่ลักลอบปล่อยน้ำทิ้ง ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจในการติดตามตรวจสอบ แต่เมื่อจะดำเนินการบังคับห้าม โรงงานปล่อยน้ำทิ้ง

ต้องอาศัยกรมโรงงานอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้โรงงาน ระเบียบการประกอบกิจการเป็นการชั่วคราว

เช่น การใช้อำนาจตามมาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กรมควบคุมมลพิษจำเป็นต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ก่อนซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า

ในปี พ.ศ. 2557 กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ จำนวน 628 เรื่อง พื้นที่ ที่มีปัญหา ได้รับการแจ้งเรื่องร้องเรียนสูงสุดคือ กรุงเทพมหานคร ร้อยละ 40 สมุทรปราการ ร้อยละ 6 และปทุมธานี ร้อยละ 4

<sup>103</sup>ตามตาราง

สถิติเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษที่กรมควบคุมมลพิษรับแจ้ง ประจำปี ๒๕๕๗

ลำดับที่	จังหวัด	จำนวน (เรื่อง)	ร้อยละ	ประเภทปัญหามลพิษ								รวม
				กลิ่นเหม็น	เสียงดัง/ เสียงรบกวน	ความ สั่นสะเทือน	ฝุ่นละออง/ เขม่าควัน	น้ำเสีย	ขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล	ของเสีย อันตราย	อื่นๆ	
1	กระบี่	3	0.48	2	1	0	1	1	0	0	0	5
2	กรุงเทพมหานคร	251	39.97	173	93	15	96	40	22	6	8	453
3	กาญจนบุรี	8	1.27	7	0	0	3	3	1	0	0	14
4	กาฬสินธุ์	2	0.32	2	0	0	1	0	0	0	0	3
5	กำแพงเพชร	1	0.16	1	0	0	0	1	0	1	0	3
6	ขอนแก่น	10	1.59	10	2	0	5	3	3	1	0	24
7	จันทบุรี	2	0.32	2	0	0	2	0	1	0	0	5
8	ฉะเชิงเทรา	10	1.59	9	1	0	3	2	1	0	0	16
9	ชลบุรี	13	2.07	11	4	0	6	2	1	1	1	26
10	ชัยนาท	1	0.16	0	0	0	1	0	0	0	0	1
11	ชัยภูมิ	1	0.16	1	0	0	1	0	0	0	0	2
12	ชุมพร	6	0.96	3	1	0	5	2	0	0	0	11
13	เชียงราย	6	0.96	5	4	0	2	1	0	1	0	13
14	เชียงใหม่	13	2.07	10	7	2	4	3	2	1	1	30

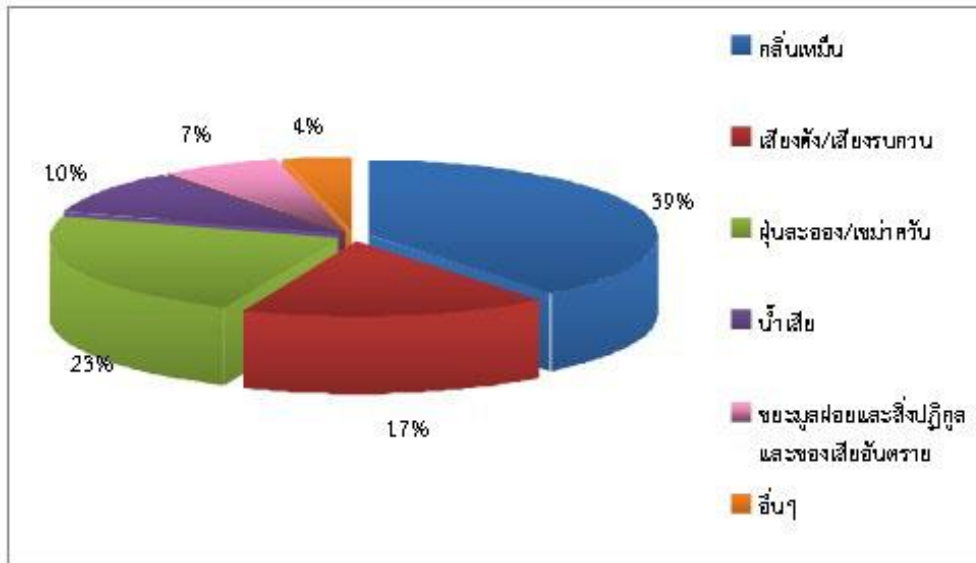
ตามตารางที่ 4-4 สถิติเรื่องร้องเรียนที่กรมควบคุมมลพิษรับแจ้ง ปี พ.ศ. 2557<sup>104</sup>

ประเภทปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนสูงสุด คือ ปัญหากลิ่นเหม็น เฉลี่ยร้อยละ 39 รองลงมาคือปัญหา ฝุ่นละออง/เขม่าควัน เฉลี่ยร้อยละ 23 และเสียงดัง/เสียงรบกวน ประมาณร้อยละ 17 ซึ่งมีความสอดคล้องกับข้อมูล ปี พ.ศ. 2556 รายละเอียดดังรูป<sup>105</sup>

<sup>103</sup> กรมควบคุมมลพิษ สืบค้นจาก [http://www.pcd.go.th/info\\_serv/pol2\\_stat2557.html](http://www.pcd.go.th/info_serv/pol2_stat2557.html) เมื่อวันที่ 29 มิ.ย. 59

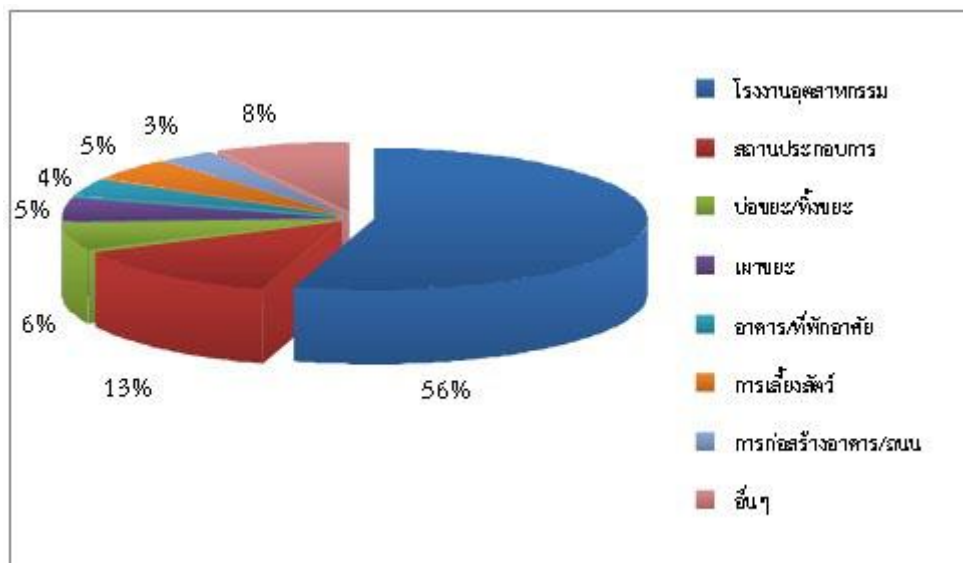
<sup>104</sup> อ้างแล้ว เจริงอรรถที่ 103

<sup>105</sup> อ้างแล้ว เจริงอรรถที่ 103



รูปที่ 4-7 สัดส่วนเรื่องร้องเรียนแยกตามปัญหามลพิษ ปี พ.ศ. 2557<sup>106</sup>

เมื่อพิจารณาประเภทแหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับการแจ้งเรื่องร้องเรียน พบว่า ส่วนใหญ่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ร้อยละ 56 และสถานประกอบการ ร้อยละ 13<sup>107</sup>



รูปที่ 4-8 แหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนของกรมควบคุมมลพิษในปี พ.ศ. 2557<sup>108</sup>

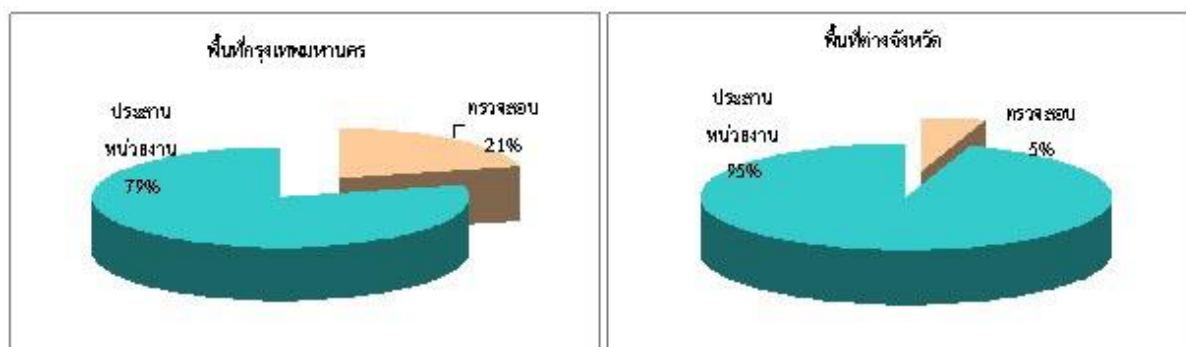
กรมควบคุมมลพิษได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร คิดเป็นร้อยละ 21 และประสานสำนักงานเขตดำเนินการแก้ไขปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ ร้อยละ 79 สำหรับพื้นที่ต่างจังหวัดได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ร้อยละ 5 และประสานแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อ

<sup>106</sup> อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 103

<sup>107</sup> อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 103

<sup>108</sup> อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 103

มอบหมายสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ดำเนินการในพื้นที่ ร้อยละ 95 ผลดำเนินการแก้ไข ปัญหาแล้วเสร็จ คิดเป็นร้อยละ 92<sup>109</sup>



รูปที่ 4-9 สัดส่วนเรื่องร้องเรียนแยกตามประเภทการดำเนินการ<sup>110</sup>

นอกจากนี้ยังรวมถึงปัญหาในเรื่องจำนวนห้องปฏิบัติการวิเคราะห์น้ำทิ้งที่มีเพียง ภาคละ 1 แห่ง ซึ่งไม่เพียงพอต่อการทำงานในปัจจุบันส่งผลต่อประสิทธิภาพการตรวจ เนื่องจากการเก็บตัวอย่างน้ำเสียไว้นานอาจทำให้ผลคลาดเคลื่อน

#### 4.6.2 ประเด็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับหน่วยงานอันส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร

เนื่องด้วยมี 3 หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่บังคับใช้ตามกฎหมายแต่ละฉบับ ได้แก่

1. สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาคร โดยฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม
2. สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาคร โดยส่วนสิ่งแวดล้อม
3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครสมุทรสาคร

ซึ่งก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และหากมีการเข้าไปดำเนินการพร้อมกันทั้ง 3 หน่วยงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ก็ย่อมจะทำให้โรงงานที่ถูกบังคับใช้กฎหมายนั้นต้องปฏิบัติอย่างสับสน และสร้างภาระจนเกินควร

เมื่อเกิดกรณีของการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอที่มีค่ามาตรฐานน้ำทิ้งเกินกว่าที่กำหนด หรือกรณีการลักลอบปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติจนก่อให้เกิดปัญหาน้ำในแหล่งน้ำตามธรรมชาตินั้นเสื่อมสภาพลง หรือเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในบริเวณนั้น กฎหมายหลักที่นำมาบังคับใช้กับกรณีนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ,พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยมี 3 หน่วยงานหลักข้างต้นที่มีหน้าที่บังคับใช้ตามกฎหมายแต่ละฉบับ ได้แก่ 1) ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาคร กรมโรงงานอุตสาหกรรม มีหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

<sup>109</sup> อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 103

<sup>110</sup> อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 103

2) ส่วนสิ่งแวดล้อม สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาคร กรมควบคุมมลพิษ มีหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3) กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครสมุทรสาคร มีหน้าที่บังคับใช้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีปัญหาเดียวกันมีหน่วยงาน 3 หน่วยงาน บังคับใช้กฎหมาย 3 ฉบับทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และหากมีการเข้าไปดำเนินการพร้อมกันทั้ง 3 หน่วยงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ก็ย่อมจะทำให้โรงงานที่ถูกบังคับใช้กฎหมายนั้นต้องปฏิบัติอย่างสับสน และอาจสร้างภาระจนเกินควร ยกตัวอย่างเช่น โรงงานเอ ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร ปล่อยน้ำทิ้งที่มีค่ามาตรฐานน้ำทิ้ง เกิดกว่าที่กฎหมายกำหนด ส่งกลิ่นเหม็นสร้างความรำคาญให้ประชาชนในระแวกใกล้เคียง เทศบาลนครอ้อมน้อยก็ออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้มีการแก้ไข และ โรงงานเอ อยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไข สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาครก็ออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ระงับการประกอบกิจการ และต่อมาสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาครออกคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไข และรายงานผล เมื่อโรงงานเอ ได้รับคำสั่งจากทั้ง 3 หน่วยงาน โรงงานเอ จะต้องดำเนินการอย่างไร

#### 4.7 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย

นอกจากปัญหาด้านหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย ในด้านเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานก็ยังคงมีปัญหาบางประการ ได้แก่ จำนวนเจ้าหน้าที่และความรู้ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย

เนื่องจากจำนวน โรงงานอุตสาหกรรมในปัจจุบันมีจำนวนมาก และมีหลายแห่งที่ยังขาดจิตสำนึก ในการใส่ใจเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงทำให้ปัญหาการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมยังมีมากขึ้นตามมาอยู่เสมอ แต่ด้วยจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการในการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวมีจำนวนจำกัดและไม่มากพอกับการเข้าไปดำเนินการให้ครบถ้วน ปัญหาดังกล่าวจึงไม่อาจที่จะแก้ไขได้อย่างดี ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่อาจทำได้ อย่างทันทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

รายการ	2554	2555	2556	2557
จำนวน โรงงาน	132,104	134,830	138,177	141,247
เงินทุนจดทะเบียน (ล้านบาท)	5,094,340	5,298,569	5,597,073	5,779,451
จำนวนคนงาน (คน)	3,912,699	3,969,184	4,065,083	4,079,659
ชาย	2,192,463	2,233,188	2,330,907	2,372,575
หญิง	1,720,236	1,735,996	1,734,176	1,707,084

ตารางที่ 4-5 สถิติโรงงานอุตสาหกรรมที่จดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรม และได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ (ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535) ที่ราชอาณาจักร พ.ศ. 2554 – 2557<sup>111</sup>

<sup>111</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ สืบค้นจาก <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries16.html> เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2559

โดยพบว่าในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครมีโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ (สะสม) ณ วันที่ 31 เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2559 จำนวนทั้งสิ้น 5,916 โรงงาน โดยจำแนกออกเป็นจำพวกโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535<sup>112</sup> ได้ดังนี้

จำพวกที่	จำนวนโรงงาน (โรงงาน)
1	-
2	358
3	5,558
<b>รวม</b>	<b>5,916</b>

ตารางที่ 4-6 จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับใบอนุญาตและแจ้งประกอบกิจการจังหวัดสมุทรสาคร พฤษภาคม 2559<sup>113</sup>

โดยพบว่าในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครมีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอในกลุ่มของการฟอกย้อมสี หรือ แต่งสำเร็จด้ายหรือสิ่งทอ จำนวนถึง 101 โรงงาน<sup>114</sup> ในขณะที่จำนวนเจ้าหน้าที่วิศวกรที่ทำหน้าที่ตรวจปัญหานี้ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศ มีจำนวน 194 คน ส่วนสิ่งแวดล้อมสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาคร ที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องดังกล่าวนี้มีจำนวน 5 คน และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลนครสมุทรสาคร มีจำนวน 31 คน

เมื่อเทียบกันระหว่างจำนวนโรงงานกับจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ต้องบังคับใช้กฎหมายแล้วมีสัดส่วนที่แตกต่างกันมากทำให้ยากที่จะดำเนินการได้อย่างครบถ้วนและทันทั่วถึง

นอกจากจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีไม่เพียงพอแล้ว ความรู้ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ส่งผลถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย สืบเนื่องจากปัญหาการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมมีความซับซ้อนในแง่ของสารเคมี หรือรงควัตถุที่ปนเปื้อนในน้ำจางบางครั้งเจ้าหน้าที่ยังไม่อาจทราบถึงผลกระทบหรือผลเสียนั้นได้ หรือบางครั้งการปล่อยน้ำทิ้งจากแหล่งหนึ่งอาจไม่เกิดผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ แต่หากไปรวมกับน้ำทิ้งจากอีกแหล่งหนึ่งจะกลายเป็นน้ำทิ้งที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำอย่างมาก แต่ด้วยการขาดความรู้ความเข้าใจอย่างรอบด้าน หรือมีความเข้าใจในเฉพาะเรื่องที่ตนศึกษามากก็จะไม่สามารถมองเห็นถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ อันทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้

<sup>112</sup> อ้างถึงแล้ว เจริญธรรมที่ 102

<sup>113</sup> อ้างถึงแล้ว เจริญธรรมที่ 102

<sup>114</sup> สืบค้นจาก <http://factory.thaidbs.com/> เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2559

## บทที่ 5

### สรุปผลและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวคิดเรื่องกฎหมายสิ่งแวดล้อม แนวคิดเรื่องการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม สภาพปัญหา และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศไทย บทเรียนและการจัดการปัญหา การปล่อยน้ำที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมของไทย รวมถึงการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ทำให้เห็นถึงปัญหาที่ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการจัดการการปล่อยน้ำที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครไม่มีประสิทธิภาพ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 5.1 สรุปผล

สภาพปัญหาที่ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการจัดการการปล่อยน้ำที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติประกอบด้วย ปัญหาในด้านกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้อง และปัญหาและอุปสรรคในด้านหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย

โดยมีรายละเอียดผลการวิจัย ดังนี้

##### 5.1.1 ปัญหาในด้านกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้อง

###### 5.1.1.1 การขาดความประสานสอดคล้องกันของกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับการจัดการน้ำที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ และบัญญัติไว้แตกต่างกันในสาระสำคัญบางประการทำให้เกิดความแตกต่างในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น โดยหากพิจารณาแล้วจะพบว่า มีปัญหาเกิดขึ้นจากสองส่วน คือ กฎหมายที่กำหนดในเรื่องเดียวกันไว้ในหลายฉบับ กับการที่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในแต่ละฉบับ

การที่กฎหมายที่กำหนดในเรื่องเดียวกันไว้ในหลายฉบับย่อมส่งผลถึงการบังคับใช้ในเรื่องเดียวซ้ำซ้อนกัน และหากกฎหมายเหล่านั้นมีการกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้ไว้ต่างกันก็ย่อมมีแนวโน้มที่จะเกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน หรือมีการเกี่ยวกันบังคับใช้กฎหมายได้

และการที่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในแต่ละฉบับ ย่อมทำให้เกิดความสับสนและยากต่อการปฏิบัติตาม ทั้งยังสร้างภาระมากเกินไปแก่โรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จได้ตามที่ควร

### 5.1.1.2 กฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ไม่สอดคล้องต่อการบังคับใช้จริง

เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้กับการจัดการน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรมบางส่วนได้บัญญัติและมีผลใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานาน โดยยังไม่มีมีการปรับปรุงแก้ไข ทำให้เนื้อหาในบทบัญญัติเหล่านั้นไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ทำให้เกิดความไม่สะดวกต่อการบังคับใช้กฎหมายจริงได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาการปล่อยน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์มาตรฐานน้ำที่ไม่ตรงตามสภาพข้อเท็จจริงของโรงงานแต่ละประเภท บทบัญญัติที่ล้าสมัย บทบัญญัติที่มีปัญหาในการตีความ ปัญหาอัตราโทษที่ไม่เหมาะสม ปัญหาอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมของไทยมีอยู่ด้วยกันหลายประเภทแต่เกณฑ์มาตรฐานน้ำที่มีการกำหนดในภาพรวมไม่ตรงตามสภาพข้อเท็จจริงของโรงงานแต่ละประเภท จึงส่งผลให้โรงงานบางประเภทต้องรับภาระในการจัดการน้ำที่จากโรงงานของตนมากเกินไป

บทบัญญัติที่ล้าสมัยก็ยังคงเป็นสาเหตุเดิมที่มีมาอย่างยาวนานเนื่องด้วยกระบวนการในการปรับแก้ไขกฎหมายของไทยยังไม่สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลถึงปัญหาอัตราโทษที่ไม่เหมาะสมอีกด้วย

รวมถึงบทบัญญัติที่มีปัญหาในการตีความที่ยังคงขาดความชัดเจน และปัญหาอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดไว้มีความไม่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาคือต้องอาศัยความรวดเร็วและสอดคล้องกับปัญหาในแต่ละเรื่อง

## 5.1.2 ปัญหาและอุปสรรคในด้านหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย

### 5.1.2.1 ปัญหาด้านหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับการจัดการน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครปัจจุบันมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ โดยในแต่ละฉบับต่างมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน และต่างก็มีหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายในแต่ละฉบับแยกต่างหากจากกัน อีกทั้งในกฎหมายเหล่านั้นยังมีส่วนที่ไม่ประสานสอดคล้อง เป็นเหตุให้หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถทำได้อย่างประสานสอดคล้องหรือส่งเสริมกันอย่างชัดเจน หรืออาจถึงขนาดเกี่ยงกันบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อเกิดกรณีของการปล่อยน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอที่มีค่ามาตรฐานน้ำที่เกินกว่าที่กำหนด หรือกรณีการลักลอบปล่อยน้ำที่ลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติจนก่อให้เกิดปัญหาน้ำในแหล่งน้ำตามธรรมชาตินั้นเสื่อมสภาพลง หรือเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในบริเวณนั้น กฎหมายหลักที่นำมาบังคับใช้กับกรณีนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ,พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยมี 3 หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่บังคับใช้ตามกฎหมายแต่ละฉบับได้แก่



1) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาคร กรมโรงงานอุตสาหกรรม มีหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

2) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาคร กรมควบคุมมลพิษ มีหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีปัญหาเดียวกันมีหน่วยงาน 3 หน่วยงาน บังคับใช้กฎหมาย 3 ฉบับทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และหากมีการเข้าไปดำเนินการพร้อมกันทั้ง 3 หน่วยงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ก็ย่อมจะทำให้โรงงานที่ถูกบังคับใช้กฎหมายนั้นต้องปฏิบัติอย่างสับสน และอาจสร้างภาระจนเกินควร ยกตัวอย่างเช่น โรงงานเอ ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร ปล่อยน้ำทิ้งที่มีค่ามาตรฐานน้ำทิ้งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ส่งกลิ่นเหม็นสร้างความรำคาญให้ประชาชนในระแวกใกล้เคียง เทศบาลนครอ้อมน้อยก็ออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้มีการแก้ไข และโรงงานเอ อยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไข สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาครก็ออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ระงับการประกอบกิจการ และต่อมาสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาครออกคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไข และรายงานผล เมื่อโรงงานเอ ได้รับคำสั่งจากทั้ง 3 หน่วยงาน โรงงานเอ จะต้องดำเนินการอย่างไร

#### 5.1.2.2 ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่จะบังคับใช้กฎหมายนั้นพบว่าปัญหาสำคัญในด้านนี้คือ จำนวนเจ้าหน้าที่และความรู้ความชำนาญเฉพาะ

เนื่องจากในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครมีโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ (สะสม) ณ วันที่ 31 เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2559 จำนวนทั้งสิ้น 5,916 โรงงาน โดยเป็นโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครมีจำนวนกว่า 101 โรงงาน เมื่อเทียบกับจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ต้องบังคับใช้กฎหมายที่มีจำนวน 40 คนเศษแล้ว จะพบว่ามีส่วนที่แตกต่างกันมากทำให้ยากที่จะดำเนินการได้อย่างครบถ้วนและทันทั่วถึง

อีกทั้ง เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีความรู้ความชำนาญในเฉพาะสาขาที่เกี่ยวข้องอยู่น้อย การที่หน่วยงานต้นสังกัดจัดการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ทุกท่านเพื่อให้มีความรู้ความสามารถที่มีมาตรฐานเดียวกันก็ยังไม่อาจจะแก้ไขปัญหานี้ได้มากนัก เนื่องด้วยพื้นฐานความรู้ของเจ้าหน้าที่แต่ละท่านแตกต่างกันจากที่ศึกษาเล่าเรียนมาในสาขาเฉพาะของตนส่งผลให้ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

#### 5.2 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

## 5.2.1 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์

### 5.2.1.1 แก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีการกำหนดในเรื่องการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมไว้ในกฎหมายฉบับเดียว

จากสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีกฎหมายที่บังคับใช้อยู่หลายฉบับ ขาดการบูรณาการกันและไม่มีการกำหนดให้ประสานสอดคล้องกัน จึงควรมีการกำหนดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมไว้ในกฎหมายฉบับเดียวเพื่อความสะดวกในการบังคับใช้ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

### 5.2.1.2 ยกเลิกกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในแต่ละฉบับ ให้มีเพียงฉบับเดียว

เพื่อความสะดวกและเป็นไปในทิศทางเดียวกันสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพควรบัญญัติไว้ในกฎหมายให้มีหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อกำหนดเรื่องน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

### 5.2.1.3 ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความทันสมัย

เนื่องจากกฎหมายมีผลใช้บังคับเป็นเวลานานจึงมีเนื้อหาบางส่วนที่มีความไม่ทันต่อสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และมีบทกำหนดโทษที่ไม่อาจทำให้การบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไปอย่างสัมฤทธิ์ผล โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pays-Principle) รวมถึงการกำหนดบทบัญญัติที่มีลักษณะเชิงป้องกันตามหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) เช่น การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานโดยแยกประเภทของโรงงานแต่ละประเภทอย่างชัดเจน การกำหนดเรื่องหลักเกณฑ์การประเมินความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

### 5.2.1.4 เพิ่มเติมนโยบายที่กำหนดให้โรงงานมีการติดตั้งระบบตรวจสอบน้ำเสีย

เนื่องจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนจำกัดในการเข้าตรวจสอบปัญหาน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนช่วยในการสอดส่องการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงาน จึงควรมีการกำหนดให้โรงงานมีการติดตั้งระบบตรวจสอบน้ำเสียและแสดงผลไปยังจอภาพที่ติดตั้งอยู่หน้าโรงงานนั้นๆ ตามหลักสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน (Right to Know) และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public/Citizen Participation Principle)

## 5.2.2 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย

### 5.2.2.1 กำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียว

สืบเนื่องจากการแก้ไขให้มีกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องการจัดการน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมเพียงฉบับเดียว จึงควรมีการกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวนี้เพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น เพื่อป้องกันปัญหาความซ้ำซ้อน และความล่าช้าในการจัดการ

### 5.2.2.2 บรรจุเจ้าหน้าที่เพิ่มเติม หรือมีมาตรการส่งเสริมการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่

เพื่อให้มีจำนวนเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติจึงควรมีการบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับงานที่มีอยู่ หรือหากยังไม่มีกรบรรจุก็ควรมีมาตรการจูงใจให้เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่มีความขยันในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น เช่น ค่าตอบแทนพิเศษ เป็นต้น

### 5.2.2.3 ส่งเสริมความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่

เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากที่สุดเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความรู้ทั้งที่เป็นเฉพาะด้านและความรู้ด้านกฎหมายที่มีความเข้าใจถูกต้อง โดยการปลูกฝังให้เจ้าหน้าที่ที่มีความตระหนักในแนวทางการบังคับใช้กฎหมายให้สัมฤทธิ์ผล ดังนี้

1. การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความแน่นอน
2. การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความรวดเร็ว
3. การบังคับใช้กฎหมายต้องยึดหลักความเสมอภาค
4. การบังคับใช้กฎหมายต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสม

## หนังสือ

กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. คู่มือแนวทางการจัดการสีน้ำทิ้งของโรงงานฟอกย้อมสิ่งทอ. (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556).

ลาวัลย์ หอนพรัตน์. กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ. พิมพ์ครั้งที่ 5. (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช : นนทบุรี), 2556.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชนจำกัด, 2546).

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2539).

เสริมพล รัตสุข. ไชยยุทธ กลิ่นสุคนธ์. การกำจัดน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งชุมชน. (สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร, 2518).

## วิทยานิพนธ์

กนกพรรณ ดันวิมลรัตน์. “ภาระการพิสูจน์เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในคดีสิ่งแวดล้อม”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

เขาวัววัศ สกุลวรวิทย์, “ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีมลพิษทางน้ำ”. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).

ทรศนีย์ แดงหล้า, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและจัดการน้ำเสียจากโรงแรม,” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556).

มงคล วุฒิชนากุล. “การใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรม”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

## เอกสารทางวิชาการ

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ 2 – 6 สำหรับ 5 ภูมิภาคทั่วประเทศ “โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม”.

กฤษฎาภรณ์ ชูทอง. งานวิจัยสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนางัว อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์ :

กรณีศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนางัว. (เพชรบูรณ์ : มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์, 2555).

เจตน์ สถาวรศีลพร บทความทางวิชาการ “การบังคับใช้กฎหมาย ให้เกิดความยุติธรรมในสังคม : ข้อพิจารณาบางประการว่าด้วยกฎหมาย”. (ทุกก้าอย่างอย่างครุกฎหมาย รวมบทความที่ระลึกถึงในโอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย, 2553).

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม”. วารสารวิชาการ ปกครอง. ฉบับที่ 2. ปีที่ 7. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2550).

สมเจตน์ คงรอดจ กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเลกับการปฏิบัติการทางทหารของกองทัพเรือ วารสารวิชาการ โรงเรียนนายเรือ ด้านสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์และศึกษาศาสตร์. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เปเปอร์เมท จำกัด (ประเทศไทย) , 2557).

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. “รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ”. คณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมูลนิธิญี่ปุ่น. (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531).

สถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ. สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมรายสาขา (สาขาส่งทอและเครื่องนุ่งห่ม), ธันวาคม 2546.

อัคร จารุจินดา, เอกสารประกอบการเรียนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ หน่วยที่ 7 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช).

เอกสารอื่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. มาตรฐานการบำบัดน้ำเสีย.

คู่มือการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมฟอกย้อมสิ่งทอ (2551)

คู่มือการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมพิมพ์ผ้า (2551)

รัตนาวดี พรหมเสน. “วิกฤติน้ำเสียอ้อมน้อย” จากโรงงานฟอกย้อมสิ่งทอ (ส่วนน้ำเสียอุตสาหกรรม สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ).

วรรณภา ทิระสังขะ กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมาย สิ่งแวดล้อม ( La charte de l'environnement )

สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาคร รายงานความเคลื่อนไหวการลงทุนอุตสาหกรรมของจังหวัด สมุทรสาคร  
ประจำเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2559

เว็บไซต์

กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, “การจัดกลุ่มโรงงานตามหมวดอุตสาหกรรมสำคัญ 20  
กลุ่ม” สืบค้นจาก <http://www2.diw.go.th>

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม “หน้าที่ บทบาท และภารกิจทั่วไป” สืบค้นจาก  
[http://www.pcd.go.th/about/ab\\_mission.html](http://www.pcd.go.th/about/ab_mission.html)

กรมควบคุมมลพิษ สืบค้นจาก [http://www.pcd.go.th/info\\_serv/pol2\\_stat2557.html](http://www.pcd.go.th/info_serv/pol2_stat2557.html)

กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครสมุทรสาคร สืบค้นจาก  
[http://sakhoncity.go.th/public/person/data/mono/structure\\_id/13/menu/181](http://sakhoncity.go.th/public/person/data/mono/structure_id/13/menu/181)

ไทยรัฐออนไลน์. โรงงานฟอกย้อมสิ่งทอวิกฤติน้ำเสียอ้อมนัย (ออนไลน์). สืบค้นจาก  
<http://www.thairath.co.th/content/377408>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สืบค้นจาก <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries16.html>

ส่วนสิ่งแวดล้อม สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาคร สืบค้นจาก  
[http://samutsakhon.mnre.go.th//ewt\\_news.php?nid=24](http://samutsakhon.mnre.go.th//ewt_news.php?nid=24)

<http://www.thaitextile.org/index.php/blog/2015/12/thti58161>

<http://www.thaitextile.org/index.php/blog/2015/07/iutt00021>

<http://www.thaitextile.org>

[http://www.thaiwasteexchange.net/knowledge/pdf/file\\_2132f3b4beee96ba0500dfdd069d2ffe.pdf](http://www.thaiwasteexchange.net/knowledge/pdf/file_2132f3b4beee96ba0500dfdd069d2ffe.pdf)

<http://sisaketindus.tripod.com/about/prb4.htm>

<http://factory.thaidbs.com/>

## ภาคผนวก

1. แบบบันทึกการสัมภาษณ์

2. บันทึกการสัมภาษณ์

บันทึกสัมภาษณ์แบบเจาะลึกประกอบการจัดทำงานวิจัย  
เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม : กรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำ  
ธรรมชาติ

ชื่อ ..... นามสกุล ..... ผู้ให้สัมภาษณ์

ตำแหน่ง/สังกัด .....

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ..... สถานที่ .....

คำถาม

1. หน่วยงานของท่านมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติอย่างไรบ้าง กรุณาอธิบาย

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2. โดยตำแหน่งปัจจุบันหรือในอดีต ท่านมีหน้าที่รับผิดชอบหรือเคยมีส่วนเกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติหรือไม่ อย่างไร

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

3. ในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติมีขั้นตอน วิธีการดำเนินการอย่างไร มีกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องบ้าง

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

4. การบังคับใช้กฎหมายกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในปัจจุบันมีปัญหาบ้างหรือไม่ อย่างไร



.....  
.....  
.....  
.....  
.....

5. ในความคิดเห็นของท่าน ท่านคิดว่ากฎหมายที่ให้อำนาจในการแก้ไขปัญหาการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติมีความครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ อย่างไร และมีข้อควรปรับปรุงในส่วนใดหรือไม่

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

6. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

บันทึกสัมภาษณ์แบบเจาะลึกประกอบการจัดทำงานวิจัย

เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม : กรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำ  
ธรรมชาติ

ชื่อ ..... นามสกุล ..... ผู้ให้สัมภาษณ์

ตำแหน่ง/สังกัด .....

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ..... สถานที่ .....

คำถาม

1. หน่วยงานของท่านมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติอย่างไรบ้าง กรุณาอธิบาย

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2. โดยตำแหน่งปัจจุบันหรือในอดีต ท่านมีหน้าที่รับผิดชอบหรือเคยมีส่วนเกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติหรือไม่ อย่างไร

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

3. ในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ มีขั้นตอน วิธีการดำเนินการอย่างไร มีกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องบ้าง

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

4. การบังคับใช้กฎหมายกรณีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในปัจจุบันมี  
ปัญหาบ้างหรือไม่ อย่างไร

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

5. ในความคิดเห็นของท่าน ท่านคิดว่ากฎหมายที่ให้อำนาจในการแก้ไขปัญหาการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงาน  
อุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติมีความครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ อย่างไร และมีข้อควรปรับปรุงในส่วน  
ใดหรือไม่

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

6. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

รบกวนตอบกลับที่

e-mail : [palmtulaw50@hotmail.com](mailto:palmtulaw50@hotmail.com)

Fax : 02-980-6688 ต่อ 1300

ส่วนกฎหมาย

## ประวัติผู้ศึกษา

### 1. พลตำรวจตรี อนุศักดิ์ โกมลศาสตร์

ตำแหน่ง ผู้บังคับการอำนวยการ สำนักงานจรตํารวจ

#### ประวัติการศึกษา

- ปริญญาตรี รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (ตร.)
- ปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

### 2. นางรัตนา รัตนพัฒนากุล

ตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกรม กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม

#### ประวัติการศึกษา

- ปริญญาตรีนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

### 3. พันตำรวจโท ปกรณ์ สุชีวกุล

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการส่วนตรวจ 2 สำนักเทคโนโลยีและศูนย์ข้อมูลการตรวจสอบ  
กรมสอบสวนคดีพิเศษ

#### ประวัติการศึกษา/อบรม

- ปริญญาตรี รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (ตร.) รร.นรต.
- ปริญญาโท การศึกษามหาบัณฑิต (กศม.) มหาวิทยาลัยบูรพา จังหวัดชลบุรี
- นักบริหารระดับกลางรุ่นที่ 4 กระทรวงยุติธรรม
- หลักสูตรการบริหารเศรษฐกิจสาธารณสุขสำหรับนักบริหารระดับสูงรุ่นที่ 8 สถาบันพระปกเกล้า

### 4. นายวีรศักดิ์ ขจีจิตต์

ตำแหน่ง ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำสำนักประธานศาลฎีกา

#### ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

### 5. นายณินทร์ บุญรัตน์

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ กระทรวงกลาโหม  
ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตร์คู่ขนานบัณฑิต มหาวิทยาลัยอัสซัส 1 ประเทศฝรั่งเศส

### 6. นางสาววิริยา เนตรน้อย

ตำแหน่ง ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนาระบบราชการ  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)

ประวัติการศึกษา

- ปริญญาตรี เศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

- ปริญญาโท รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารจัดการสาธารณะ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### 7. นางนิรมล โตจิรกูล

ตำแหน่ง กรรมการ บริษัท ยูนิ แชนโพล จำกัด และ  
กรรมการผู้จัดการ บริษัท เวลด์ฟู๊ดเซ็นเตอร์

ประวัติการศึกษา

- ปริญญาโท รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง