

มาตรการกฎหมายในการป้องกัน และแก้ไขมลพิษทางน้ำ Legal measure for Prevention and alterations of Water Pollutions

รัฐภาณุ ฤกษ์ *

■ บทคัดย่อ

การศึกษาเชิงเอกสารเรื่อง มาตรการกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ ในแหล่งที่มามลพิษสำคัญ 3 แหล่งอุตสาหกรรม ชุมชนและเกษตรกรรมของไทย พบว่าไทยมีการรับรองสิทธิพลเมืองในการมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการทางสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ และยังกำหนดหน้าที่รัฐไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ กฎหมายหลักในการจัดการมลพิษทางน้ำคือกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่วางหลักการป้องกันและแก้ไขอย่างกว้างไว้ครอบคลุม ส่วนกฎหมายทั่วไปพบว่า การบังคับความรับผิดชอบในทางอาญาเพื่อป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำคือโทษปรับและริบทรัพย์สิน แต่ผู้กระทำผิดมักเป็นนิติบุคคลจึงอาจไม่เป็นผลให้ยับยั้งการทำความผิดได้ ความรับผิดชอบทางแพ่งพบว่ามีปัญหาในการฟ้องคดีที่มีผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมาก และปัญหาในการพิสูจน์และผลเสียหายในหลักกฎหมายละเมิด จึงเสนอให้หลักการพิสูจน์ และใช้วิธีการทางเศรษฐศาสตร์มาช่วยประเมินความเสียหาย ความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข ก็มีมาตรการป้องกันและแก้ไข แต่มลพิษที่ไม่สำคัญทำให้กฎหมายทั้งสองฉบับไม่ค่อยมีผลในการบังคับใช้ กฎหมายเฉพาะกรณีคือกฎหมายว่าด้วยโรงงานมีบทบัญญัติป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ แต่การบังคับใช้นั้น

น.บ., น.ม.

ความยืดหยุ่นมากเกินไปจนทำให้กฎหมายหมดความสำคัญลง ทั้งมีปัญหานักงานเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอแม้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ส่วนมลพิษจากชุมชน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้บำบัดมลพิษก่อนปล่อย แต่ขาดการตรวจสอบ ติดตาม และไม่ให้ความสนใจและอาคารบางประเภท เช่นสถานพยาบาลยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียที่ดีเพียงพอ

คำสำคัญ : มาตรการกฎหมาย, การป้องกันและแก้ไข, มลพิษทางน้ำ

■ Abstract

The document study of Legal measure for Prevention and alterations of Water Pollutions in 3 importance source ; industry, community, agricultural and this findings are Thailand's constitution have authenticated civil rights in good environment and participate in environment management, designate state obligation in state policy. Law of promotion and preservation national environ-

ment is Main laws for pollution management that have principle for prevent and alteration pollution. In Criminal liability for water pollution is fine and forfeit but offender is corporation have not deterrence. Problem for Civil liability are many injured person and burden of proof, damage in tort law that have offer for change burden of proof and use economic evaluation of environment impact for damage. law of public health have petty Prevention and alterations of Water Pollution that make low law enforcement. Law of factory that have too elastic enforcement that make law be discharged from the duty and deficiency of competent officials. Pollution from community have law of building control for give preservation or maintenance directions before release but lack of inspection by official and some place as hospital have not provision for preservation.

Keywords : Legal measure, Prevention and alterations, Water Pollution

บทนำ

■ ความเป็นมาและความสำคัญ ของปัญหา

ปัจจุบันสิ่งแวดล้อมของโลกกำลังอยู่ในภาวะวิกฤติ¹ จากการทำลายของมนุษย์ทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็น ชุมชน การทำเกษตรกรรม และโรงงานอุตสาหกรรม ล้วนแต่เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ทั้งทางอากาศ ทางดิน และทางน้ำ อีกทั้งมนุษย์ยังใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย และไม่มีแผนการจัดการที่ดี มุ่งเพียงแต่ผลกำไรสูงสุด จึงทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมและการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือการแพร่กระจายของภาวะมลพิษจากขบวนการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้น ๆ ด้วย

ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา ได้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยขาดความระมัดระวังและคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาโดยตลอด จึงมีผลทำให้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและการแพร่กระจายของปัญหามลพิษ ได้ทวี

ความรุนแรงมากขึ้นและมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนในปัจจุบัน² มลพิษมีที่มาจากแหล่งหลักคือ ชุมชน เกษตรกรรม และอุตสาหกรรม

ปัญหามลพิษทางน้ำในประเทศไทย โดยเฉพาะการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาช้านาน แต่ก็ยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน ถึงแม้ว่าจะได้มีการป้องกันโดยการตรากฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 รวมทั้งกฎหมายในบังคับของหน่วยงานอื่น ๆ ขึ้นมาเพื่อควบคุมการทิ้งน้ำเสียของชุมชน เกษตรกรรม และโรงงานอุตสาหกรรมแล้วก็ตาม แต่ปัญหาการทิ้งน้ำเสียโดยฝ่าฝืนกฎหมายก็ยังคงมีให้เห็นอยู่ทุกวัน ดังจะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ.2555 นี้ มีข่าวโรงงานอุตสาหกรรมลักลอบปล่อยน้ำเสียสู่แหล่งน้ำธรรมชาติหลายแห่ง เช่น โรงงานน้ำแข็ง จังหวัดนครราชสีมา โรงงานอุตสาหกรรมอำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง ปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองปลากั้ง³ ทำให้ปลาตายเป็น

¹ พรชัย ธรรมธรรม และ จินตนา ทวีมา, สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, เล่มที่ 19 เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ด้านสุทธาการพิมพ์.2538) หน้า 253

² เรืองเดียวกัน.

³ อัจฉรา วิเศษศรี. (2555). ระยองเก็บตัวอย่างน้ำเสียไปตรวจพิสูจน์หาเจ้าของ แหล่งที่มา : <http://77.nationchannel.com>.

จำนวนมาก ผู้รับเหมาก่อสร้างลักลอบนำสารเคมีมาทิ้งที่ หมู่ 7 บ้านหนองแห่น อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา⁴ และชาวบริษัทเวสต์ ริโคเวอร์ี่ เมนเนจเม้นท์อุตสาหกรรมบางปู จังหวัดสมุทรปราการ ทิ้งน้ำเสียที่มีสารพิษอลลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ⁵ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาประเทศมีสภาพที่พร้อมสนับสนุนการพัฒนาประเทศในอนาคตต่อไป การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างถูกต้องเหมาะสม ตามหลักวิชาการจึงเป็นวิธีการที่จำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อที่จะสงวนและรักษาทรัพยากรน้ำไว้ให้มนุษย์ได้พึ่งพาอาศัยอย่างยาวนานต่อไป

จากการศึกษาข้อมูลโดยกรมควบคุมมลพิษ⁶ ปริมาณน้ำเสียของประเทศไทยพบว่า คน 1 คนจะทำให้เกิดน้ำเสียประมาณ 150-250 ลิตรต่อวัน ทั้งประเทศจะมีน้ำเสีย 15,000 ล้านลิตรต่อวัน และยังได้มีการคาดการณ์ว่าประมาณปี 2555 หรืออีก 3 ปีข้างหน้า คน 1 คน จะทำให้เกิดน้ำเสีย 406 ลิตรต่อวัน ทำให้ทั้งประเทศมีน้ำเสียสูงถึง 24,306 ล้านลิตรต่อวัน ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงศึกษากฎหมายที่ใช้ในการควบคุมมลพิษทางน้ำว่า มีข้อบังคับและบทลงโทษที่เพียงพอหรือไม่ และมีประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำมาน้อยเพียงใด

กฎหมายต่างๆ ที่รัฐตราขึ้นมาเพื่อเป็นมาตรฐานด้านความปลอดภัยของสิ่งแวดล้อมนั้น จะมีผลสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด และเนื้อหาของกฎหมายต้องครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อีกทั้งบุคคลที่จะนำมาใช้ก็ต้องเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยแต่ละฉบับที่เกี่ยวกับการป้องกัน แก้ไขมลพิษทางน้ำ คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงข้อบกพร่องของกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ อีกทั้งยังศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ที่ถือเป็นปัญหาสำคัญอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้การควบคุมการทิ้งน้ำเสียจากชุมชน การทำเกษตรกรรม และโรงงานอุตสาหกรรมไม่เป็นผล เพราะในบางกรณีกฎหมายนั้นอาจบัญญัติมาดีแล้วแต่ผู้ปฏิบัติกลับหย่อนยานเสียเอง ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุผลของการทุจริต คอร์รัปชัน หรือเหตุผลใดๆ

⁴ ไทยรัฐออนไลน์. (2555). แนวชาวพนมสารคามเสี่ยงใช้น้ำบ่อบาดาล แหล่งที่มา : <http://www.thairath.co.th>.

⁵ คม ชัด ลึก. (2551). แฉโรงงานบำบัดทิ้งสารพิษลงน้ำ จ่ายเงินปิดปากจนท.อุตุฯจ่อฟันนับสิบแห่ง. แหล่งที่มา : <http://www.bci-thailand.com>.

⁶ กรมทรัพยากรธรณี. (2552). http://www.dmr.go.th/ewt_news.php

ก็ตาม เมื่อได้มาถึงผลการวิเคราะห์ปัญหา ก็จะนำมาศึกษาแนวทางแก้ไขเพื่อเสนอต่อ สาธารณชนต่อไป

■ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากฎหมายในการป้องกันและ แก้ไขมลพิษทางน้ำของประเทศไทย
2. เพื่อเปรียบเทียบมาตรการควบคุมการ กิ่งน้ำเสียและของเสียลงแหล่งน้ำในกฎหมาย ของประเทศไทย
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้ กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษ ทางน้ำ

■ ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยนี้ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาในเชิง กฎหมาย ในการป้องกันและแก้ไขทาง กฎหมายเป็นหลักโดยศึกษากฎหมายที่ ครอบคลุมมลพิษทางน้ำ 3 แหล่งหลัก คือ ชุมชน เกษตรกรรม และอุตสาหกรรม โดยการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ จาก รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยไม่ศึกษาการควบคุม ป้องกัน แก้ไข โดยทางอื่นเช่นมาตรการฝ่ายบริหาร หรือ การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม มาตรการทาง เศรษฐศาสตร์ มาตรการทางสังคม หรือ มาตรการทางเทคโนโลยี

■ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจถึงหลักการของกฎหมายในการ ป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ
2. เข้าใจถึงปัญหาทางกฎหมายในการ ป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ
3. นำเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อ กฎหมายที่บกพร่อง ให้เหมาะสมกับการ บังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

■ สมมุติฐานของการวิจัย

งานวิจัยนี้ มีสมมุติฐานว่ามาตรการทาง กฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำที่ สำคัญ 3 แหล่ง คือ อุตสาหกรรม ชุมชน เกษตรกรรม นั้นมีกฎหมายบังคับครอบคลุม หรือไม่ นับแต่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พระราชบัญญัติโรงงาน พระราชบัญญัติอาคาร และกฎหมายอื่น โดยเจตนารมณ์ที่กฎหมาย มีแตกต่างกันไป ทำให้มีกลไกในการบังคับใช้ กฎหมายแตกต่างกัน ส่งผลต่อการนำ กฎหมายไปปฏิบัติ ในขณะที่มลพิษทางน้ำ มีที่มาจากหลายแหล่งที่ตกอยู่ในบังคับ กฎหมายหลายฉบับและหน่วยงานที่บังคับใช้ กฎหมายหลายหน่วยงานทำให้ไม่เป็น เอกภาพนำไปสู่ปัญหาในการปรับใช้กฎหมาย และการแก้ไขที่ผู้บังคับใช้อาจเลือกนำไป ปฏิบัติได้

■ นิยามศัพท์

1. มาตรการทางกฎหมาย หมายถึง มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเกิดมลพิษทางน้ำที่บัญญัติอยู่ในกฎหมาย คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2. การป้องกันและแก้ไข หมายถึง การป้องกันและแก้ไขการเกิดมลพิษทางน้ำที่บัญญัติอยู่ในกฎหมาย คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

3. มลพิษทางน้ำ หมายถึง สภาพน้ำที่เสื่อมคุณภาพ น้ำจะมีคุณสมบัติเปลี่ยนไปจากสภาพธรรมชาติ เนื่องจากมีสารมลพิษเข้าไปปะปนอยู่มาก น้ำในสภาพเช่นนี้ไม่เหมาะต่อการดำรงชีวิตของสัตว์น้ำ ไม่เหมาะต่อการบริโภคและอุปโภคของมนุษย์ เช่น น้ำที่มีสีผิดปกติ มีกลิ่นเหม็น น้ำที่มีสารเคมีที่เป็นพิษหรือเชื้อโรคปะปนอยู่ รวมทั้งน้ำที่มีอุณหภูมิสูงผิดปกติ

■ วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้ใช้วิธีการค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) จากตัวบท

กฎหมาย ตำราของไทยและบทความที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาของศาล รวมถึงข้อมูลสารสนเทศ (Internet) เพื่อนำข้อมูลมาสรุปเพื่อใช้ในการอ้างอิง และเรียบเรียง

■ ผลการศึกษา

1. ความหมายมลพิษ ทางกฎหมาย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ให้ความหมายในทางกฎหมายของ มลพิษ น้ำเสียและของเสีย⁷ ซึ่งจะเห็นได้ว่าความหมายในทางกฎหมายของมลพิษ มีความหมายที่กว้างขวาง รวมทุกสิ่งทุกอย่างที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงรวมถึงของเสียด้วย และของเสียนั้นรวมน้ำเสียซึ่งเป็นของเสียที่เป็นมลพิษด้วย ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงมลพิษทางน้ำจึงมิได้หมายถึงน้ำเสียเท่านั้น จึงรวมของเสียที่ก่อมลพิษทางน้ำทุกชนิดด้วย ไม่ว่าจะเป็นอยู่ในรูปหรือสถานะใดก็ตาม เป็นการพิจารณาในผลที่อาจเกิดขึ้นมิได้พิจารณาที่ตัวสาร จึงเป็นการให้นิยามที่ครอบคลุมตัวมลพิษแล้ว

2. แนวคิดทฤษฎีในการควบคุมมลพิษ

ในการจัดการกับมลพิษทางน้ำ ได้มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการรักษาสภาพแวดล้อมหลักมาใช้ หลักการที่สำคัญได้แก่

⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มาตรา 4

2.1 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย⁸

แนวความคิดเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) เป็นแนวความคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์⁹ เริ่มต้นใช้ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1970 ในการประชุมของสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งมีสมาชิกส่วนใหญ่อยู่ในยุโรป โดยที่ประชุมได้ชี้แนะให้ประเทศสมาชิกใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ซึ่งมีหลักการสำคัญก็คือผู้ก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายที่ครอบคลุมถึงภาระค่าใช้จ่ายในการป้องกันและควบคุมมลพิษ สิ่งแวดล้อมตลอดจนทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย แนวคิดนี้มาจากความเชื่อว่าผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสินค้าสาธารณะ (Public Goods) โดยไม่ได้จ่ายค่าตอบแทน ทำให้สินค้านั้นถูกกว่าที่เป็นจริงและผลจากการที่ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนนี้เอง ทำให้ไม่มีการรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวม แล้วผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัดของเสีย คือ สังคม

ไทยได้นำเอาหลักการมาเขียนไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่

7 (พ.ศ.2535 - พ.ศ.2539) ที่ได้ระบุว่า จะพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นปรับปรุงกลไกการพัฒนาและบริหารจัดการมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ กากของเสีย และสารอันตรายให้มีประสิทธิภาพ ตามหลักการผู้ก่อมลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระในการบำบัดและกำจัดมลพิษ นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอาไว้ว่าเป็นรูปธรรมมากขึ้น และได้มีการทำการวิจัยเรื่อง การใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรม ผลการวิจัยพบว่า ปัญหามลพิษทางน้ำในประเทศไทยนั้น เกิดจากแหล่งกำเนิดสำคัญ 3 แหล่งด้วยกัน คือ ภาคชุมชน ภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรม ปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้โดยการใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) มาใช้ในทางกฎหมายโดยกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระในค่าบำบัดน้ำเสีย ค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการแพร่กระจายมลพิษ และค่าใช้จ่ายอื่นในสิ่งแวดล้อม¹⁰

⁸ ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ., แนวคิดทฤษฎีและหลักการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2548, หน้า 18-23

⁹ มงคล วุฒินากุล., การใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรม, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536) หน้า 114

¹⁰ มงคล วุฒินากุล., การใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรม, หน้า 9

2.2 หลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย¹¹

หลักเรื่องผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiaries Pay Principle BPB) เป็นหลักการที่ใช้กระบวนการทางสังคมมาสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักการนี้สนับสนุนให้ประชาชนและเอกชนหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการทั้งที่เป็นรัฐและเอกชน รวมทั้งให้มีการนำมาตรการทางสังคมมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างแรงจูงใจ การยกย่องเชิดชูและให้รางวัลแก่หน่วยงานและองค์กรที่มีความรับผิดชอบที่ดีต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม เช่น ให้มีการจัดทำรายงานความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม (Environmental and Social Responsibilities)

2.3 หลักการควบคุมไม่ให้เกิดมลพิษ

แนวคิดในเรื่องการควบคุมไม่ให้เกิดมลพิษนี้เป็นแนวคิดที่เป็นการที่ไม่ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะส่งผลกระทบทำให้แหล่งน้ำเน่าเสีย เสื่อมโทรม จะต้องมีการทำตามมาตรฐานกำหนด แนวความคิดนี้เห็นว่าจะมีสภาพบังคับและมีการ

กำหนดลงโทษทางกฎหมายซึ่งอาจจะเป็นรูปแบบวิธีใดก็ตามแต่จะกำหนดลงไว้ในบทลงโทษนั้นแต่จะต้องเป็นการสมควรตามกรณีไป

2.4 หลักการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องมาตรฐานควบคุมคุณภาพน้ำทิ้ง โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹² โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดไว้

หลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำมาตรฐานคุณภาพน้ำเป็นมาตรฐานที่กำหนดคุณภาพโดยทั่ว ๆ ไปของแหล่งน้ำที่เป็นอยู่ในเวลาขณะใดขณะหนึ่งนั้นจะต้องมีคุณภาพไม่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ มาตรฐานนี้จึงเป็นเกณฑ์ระดับต่ำที่สุดที่จะเป็นได้ หากแหล่งน้ำใดที่มีคุณภาพน้ำต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดก็อาจจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของสิ่งมีชีวิตอันจำเป็นที่จะต้องมีการเร่งดำเนินการแก้ไขให้คุณภาพน้ำดังกล่าวอยู่ในระดับที่สูงขึ้น

¹¹ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุทรไพศาล,2550) หน้า 29

¹² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 55

อันเป็นมาตรการแก้ไขมลพิษทางน้ำ

3. สิทธิและหน้าที่ของประชาชนในสิ่งแวดล้อม

3.1 หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย อาจจำแนกสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิที่จะได้รับชดเชยค่าเสียหาย และสิทธิที่จะร้องเรียนกล่าวโทษ¹³ และพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาสีสิ่งแวดล้อม¹⁴ และยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้วยในฐานะที่เป็นตัวแทนชุมชนโดยเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹⁵

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในทำนองเดียวกัน แต่ให้สิทธิแก่ชุมชนที่กว้างขวางกว่าเดิม¹⁶ นอกจากนี้ ประชาชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือ

ราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว¹⁷

3.2 หน้าที่รัฐตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มีการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ¹⁸ ให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญคือจัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์

เดิมแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ใช่เป็นข้อบังคับแต่เป็นคำแนะนำ ซึ่งรัฐธรรมนูญเดิมมักบัญญัติไว้เสมอว่าบทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย

¹³ สุนัย มัลลิกะมาส, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพ:สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542) หน้า 163-182

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 79

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 290

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม มาตรา 85

และกำหนดนโยบายและไม่เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ รัฐสภาหรือรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายนี้ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญมีกลไกให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ต้องการให้รัฐปฏิบัติตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญใช้คำว่าต้องดำเนินการ เป็นการบังคับปฏิบัติที่ให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าว

การคุ้มครองสิทธิผู้รับบริการทางการแพทย์ตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกดังนี้

1. หน้าที่ต้องแถลงนโยบายและรายละเอียดการดำเนินการ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปีและต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง¹⁹ และในการบริหารราชการแผ่นดินรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

2. หน้าที่จัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ

คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน²⁰ และเห็นได้ว่ากฎหมายที่จำเป็นตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีลักษณะพิเศษกว่ากฎหมายทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่งหากครั้งแรกไม่ผ่านที่ประชุมได้²¹

3. การบังคับให้การดำเนินการของรัฐตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน ตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามหลักการทั่วไป²² โดยแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 75, 176 และ 178

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 76, 176, 178

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 145

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 78

มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.3 ปัญหาการทำประชาพิจารณ์และการมีส่วนร่วม

3.3.1 ปัญหาในการจัดทำประชาพิจารณ์

จากรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้หลายระดับและหลายรูปแบบในระดับนโยบายประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นของตนเองผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่รัฐกำหนดได้มากขึ้น แต่การประชาพิจารณ์ มักถูกนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐเป็นส่วนใหญ่

ในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมโดยวิธีประชาพิจารณ์โดยตรง²³ มีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ภายใต้อระเบียบนี้ได้มีประกาศเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ลงวันที่ 10 กันยายน พ.ศ.2540 แต่ประกาศดังกล่าวก็ยังมีปัญหาในการตีความและในการปฏิบัติมาก การเรียกจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

เกี่ยวกับประเด็นปัญหาและร่างกฎหมายต่าง ๆ โดยหน่วยงานของรัฐอยู่เนื่อง ๆ และเรียกการประชุมในลักษณะเช่นนั้นว่าการประชาพิจารณ์ สร้างความสับสนเกี่ยวกับรูปแบบที่ชัดเจนและเงื่อนไขสำคัญของ การประชาพิจารณ์

3.3.2 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะเพิ่มอำนาจและความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งได้ให้หลักประกันในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้มากยิ่งขึ้น โดยบัญญัติหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐต้องตีพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดลงในราชกิจจานุเบกษา และจัดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้

แม้ว่าทั้งรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ จะได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนไว้ แต่อุปสรรคสำคัญ

²³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 30 มกราคม พ.ศ.2539

คือ ข้อยกเว้นของประเภทข้อมูลข่าวสารที่รัฐสามารถที่จะปฏิเสธและขอไม่เปิดเผยได้ตลอดจนทัศนคติของหน่วยงานของรัฐในการสร้างความสะดวกและความโปร่งใสเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากขึ้นอย่างแท้จริง ภายใต้กฎหมายปัจจุบันหน่วยงานของรัฐยังคงดุลยพินิจได้ค่อนข้างกว้างขวางในการเลือกที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลที่ตนเองเห็นว่าลับหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงได้ ตามดุลยพินิจที่กฎหมายวางกรอบไว้

4. การป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ

4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

กฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาลิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยประชาชนอันส่งผลต่อสังคมส่วนรวม²⁴ โดยกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขที่สำคัญคือ

4.1.1 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

วัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ควรจะต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย หรือสิ่ง

ต้องการให้ชัดเจน เพื่อจะทำให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายและเป้าหมายนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จึงได้กล่าวถึงการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้²⁵ว่าเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่อไปนี้

1. มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่นๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่
2. มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง รวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ
3. มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล
4. มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป
5. มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป

นอกจากกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม แล้วคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ยังมีอำนาจกำหนดนโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

²⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่-7 (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2544) หน้า121

²⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 32

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งต่อมาได้กำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540 – 2559²⁶ ขึ้น เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี²⁷ นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 ประกอบด้วยนโยบายหลัก 6 ประการ ซึ่งพบว่าครอบคลุมปัญหาเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำแล้ว²⁸

แต่หลักในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาศัยหลักทางวิชาการและหลักทางวิทยาศาสตร์ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบางครั้งนั้น อาจไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในสังคมไทย ด้วยมาตรฐานดังกล่าวนั้นอาจสูงเกินไปเพราะตั้งอยู่บนพื้นฐานทางวิชาการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ได้มีการพิสูจน์ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หากนำมาตรฐานดังกล่าวมาใช้กับประเทศไทย อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานได้เพราะไทยยังไม่มีการพัฒนา

เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าเพียงพอ หรือหากดำเนินการได้ ก็อาจจะก่อให้เกิดภาระทางการเงินแก่ประเทศ ด้วยเหตุนี้ อาจเป็นสาเหตุที่กฎหมายได้มีความผ่อนคลายความเคร่งครัดของมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ว่า การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจสังคมและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย

กฎหมายให้อำนาจในการแก้ไขปรับปรุงและขอให้เพิกถอนมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่จะต้องมีการประเมินและปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่เสมอให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและสิ่งที่ควรจะเป็น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจปรับปรุง แก้ไขมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้แล้วให้เหมาะสมตามความก้าวหน้าในทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ²⁹

4.1.2 การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

กฎหมายมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดเพื่อลดปริมาณและความเข้มข้นของมลพิษที่ระบายออกสู่สภาพแวดล้อม

²⁶ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (2552). <http://www.environnet.in.th>

²⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 13

²⁸ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม หน่วยที่8-15 (กรุงเทพ : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2543) หน้า 22-30

²⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 34

แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจาก แหล่งกำเนิดนั้นได้รับการยอมรับและกำหนด ในกฎหมาย³⁰ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการ กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่ง กำเนิด คือ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่ง กำเนิด³¹ เมื่อรัฐมนตรีเห็นด้วยกับคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษในการ กำหนดมาตรฐานดังกล่าวแล้ว มาตรฐานนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติอีกชั้นหนึ่ง ทำให้เห็นว่าการประกาศใช้มาตรฐานควบคุมมลพิษจาก แหล่งกำเนิดแต่ละครั้งนั้น จะได้รับการ พิจารณากันกรองอย่างดีจากองค์กรที่ เกี่ยวข้อง

กรณีที่มีความแตกต่างระหว่าง มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ กำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กับมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายโดยหน่วยงานอื่นว่าจะใช้มาตรฐานใดเป็นหลัก ในกรณีที่มีการ

กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของ เสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิด ออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยอาศัยอำนาจตาม กฎหมายอื่น และมาตรฐานดังกล่าวไม่ต่ำกว่า มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนด ให้มาตรฐาน ดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปตามที่กำหนดไว้ใน กฎหมายนั้น แต่ถ้ามาตรฐานดังกล่าวต่ำกว่า มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนด ให้ส่วนราชการที่ มีอำนาจตามกฎหมายนั้นแก้ไขให้เป็นไป ตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่ง กำเนิด ในกรณีที่มีอุปสรรคไม่อาจดำเนินการ เช่นว่านั้นได้ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติเป็นผู้ชี้ขาด เมื่อมีคำชี้ขาดเป็น ประการใดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ตามคำชี้ขาดนั้น³² อันเป็นการแก้ไขการ ขัดกันของมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่ง กำเนิดที่มาตรฐานต่างกัน

การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษ แทนหน่วยงานอื่น ในกรณีที่มีกฎหมายอื่น บัญญัติให้อำนาจส่วนราชการใด กำหนด มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดใน เรื่องใดไว้ แต่ส่วนราชการนั้นไม่ใช้อำนาจ ตามกฎหมายกำหนดมาตรฐานดังกล่าว ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ

³⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 55

³¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 55

³² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 56

ควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนด มาตรฐาน ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดใน เรื่องนั้นได้ และให้ถือว่าเป็นมาตรฐานตาม กฎหมายในเรื่องนั้นด้วย³³

4.1.3. หน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำ

เมื่อมีการประกาศมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำ มีหน้าที่บางประการ ดังนี้

1. แหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสีย

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ ยังมีได้มีหน้าที่ต้องควบคุมการระบายน้ำเสียหรือปล่อยของเสียตาม มาตรฐานดังกล่าวทันที แต่จะต้องรอให้มีการดำเนินการให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนด ประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูก ควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่ แหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอก เขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐาน

ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนด³⁴ ซึ่งปัจจุบัน กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้ประกาศแหล่งกำเนิดมลพิษหลายประเภทที่ต้องมีการควบคุมการ ระบายน้ำทิ้งให้เป็นไปตามมาตรฐานข้างต้น โดย³⁵มีความสำคัญคือ โรงงานและนิคมอุตสาหกรรม เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่ แหล่งน้ำควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่ แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม

2. แหล่งกำเนิดมลพิษที่มีได้ถูกควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสีย

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีได้ถูกระบุประเภทไว้ ยังคงมีหน้าที่ ในการควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสีย ให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจาก แหล่งกำเนิดที่ถูกกำหนดขึ้น โดยอาศัย อำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับอยู่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ทำให้ผู้ครอบครองยังคงมีหน้าที่ จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัด หรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือ ระบบกำจัดของเสียรวมที่อยู่ภายในเขต ดังกล่าว โดยจะต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่ กำหนดไว้³⁶ในกฎหมาย เว้นแต่แหล่งกำเนิด

³³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 57

³⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 69

³⁵ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2539) เรื่อง กำหนดประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม และนิคมอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อม

³⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 72

มลพิษดังกล่าวจะมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียเป็นของตนเอง และสามารถทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียได้ตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย หากผู้ใดมีหน้าที่แล้วไม่ปฏิบัติตามมีบทลงโทษไว้ว่า ผู้นั้นจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁷

หากในเขตควบคุมมลพิษใดหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้ แต่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างบริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียในเขตดังกล่าว ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในเขตนั้นมีหน้าที่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดของตนไปให้ผู้รับจ้างให้บริการบำบัดหรือกำจัดได้³⁸

หากในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม และไม่มีผู้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตท้องที่ดังกล่าว ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียแก่แหล่ง

กำเนิดมลพิษดังกล่าวได้ตามความจำเป็น³⁹

กฎหมายยังกำหนดค่าบริการและค่าปรับ โดยผู้รับจ้างบริการบำบัด อาจเป็นการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่ส่วน แต่ถ้าวาราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นผู้รับผิดชอบอาจไม่มีกำลังคนเพียงพอ หรือขาดผู้ชำนาญ หรือผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินงานระบบดังกล่าว จึงยินยอมให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสามารถจ้างผู้ที่ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียเป็นผู้ดำเนินงานและควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมได้⁴⁰

ค่าบริการ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษพิจารณา กำหนดอัตราค่าบริการที่จะประกาศใช้ในแต่ละเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมดังกล่าวการกำหนดอัตราค่าบริการตามวรรคหนึ่งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁴¹และค่าบริการที่จัดเก็บได้นั้นให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นงบประมาณแผ่นดิน โดยให้นำมาหักส่งกองทุนสิ่งแวดล้อมตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการ

³⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 104

³⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 74

³⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 75

⁴⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 77

⁴¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 88

กองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนด สำหรับส่วนที่เหลือให้ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียรวมของส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดเก็บค่าบริการนั้น⁴²

ค่าปรับ ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเป็นประเภทที่ถูกควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสียโดยประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ โดยมีได้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียเป็นของตนเอง หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอื่นในเขตดังกล่าวที่มีได้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียเป็นของตนเอง หลีกเลียงไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมนั้นและลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียดังกล่าวออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษ กฎหมายกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการที่กำหนด⁴³ หรือ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกกำหนดให้เป็นประเภทที่จะต้องควบคุมการ

ระบายน้ำเสียหรือของเสีย ตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยมีระบบกำจัดของเสียเป็นของตนเอง ลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ กำหนดให้ผู้นั้นต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นนั้น⁴⁴

4.1.4 การตรวจสอบและควบคุม บังคับใช้กฎหมาย โดยพนักงานเจ้าหน้าที่

กฎหมายให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจ⁴⁵เข้าไปในอาคาร สถานที่และเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือ เขตที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของบุคคลใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย หรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุมหรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไข

⁴² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 93

⁴³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 90

⁴⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 91

⁴⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 82

เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงหรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์และเครื่องต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้

4.2. กฎหมายแพ่ง และ ความรับผิดทางแพ่ง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่ง 2 ประการ คือ ความรับผิดต่อความเสียหายจากมลพิษและความรับผิดในกรณีเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ

4.2.1. ความรับผิดต่อความเสียหายจากมลพิษ

แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือ

ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

(1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

(2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย ⁴⁶

4.2.2. ความรับผิดในกรณีความเสียหายเกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ

กรณีที่มีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายจะต้องรับผิดชอบกฎหมายในการกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอัน

⁴⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96

เป็นการ ทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่วุฒตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น⁴⁷

ส่วนค่าเสียหายเมื่อมีการกระทำการละเว้นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ผู้กระทำการหรือละเว้นการกระทำดังกล่าวจะต้องใช้ค่าเสียหายให้แก่วุฒตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปจากการนั้น เช่น การก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ การคิดคำนวณค่าเสียหายนั้นมิได้พิจารณาแต่เพียงว่ามีปลาตายจำนวนเท่าใดเท่านั้น แต่ควรต้องพิจารณาถึงความเสียหายต่อลำน้ำทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นพิษน้ำหรือสัตว์น้ำทุกชนิดที่อาศัยอยู่ในลำน้ำสายนั้น⁴⁷

4.2.3. ปัญหาการดำเนินคดีทางแพ่ง

การฟ้องคดีในกรณีมีผู้ได้รับความเสียหายหลายคน ต้องมีหลายคดี บางครั้งผู้เสียหายไม่ต้องการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อความเสียหาย เพราะเมื่อผู้เสียหายพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ทั้งหมดแล้ว เห็นว่าไม่ควร

ฟ้องร้องเนื่องจากไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายและการเสียเวลา สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าคดีสิ่งแวดล้อมนั้น มักเป็นการก่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่คนจำนวนมาก แต่ผู้เสียหายแต่ละรายอาจไม่ได้รับความเสียหายที่ร้ายแรง แต่เมื่อพิจารณาผลรวมของความเสียหายทั้งหมดแล้ว ก็ถือว่าเป็นความเสียหายที่รุนแรงเช่นกัน และสาเหตุเหล่านี้เองที่ทำให้ไม่มีการฟ้องผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากเท่าที่ควร ซึ่งสิ่งที่ตามมาคือ ผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ตนเป็นผู้ก่อ ดังนั้นจึงมีการเสนอแนะวิธีการดำเนินคดีพิเศษ 2 รูปแบบคือการดำเนินคดีแบบกลุ่ม⁴⁸ เพราะหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ของอเมริกาที่กำหนดไว้ใน Federal Rules of Civil Procedure และหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suits) ที่วิวัฒนาการมาจากกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ไม่รวมถึงการฟ้องคดีอาญามาบังคับใช้

ภาระการพิสูจน์ (Burden of proof) การใช้สิทธิดำเนินการทางแพ่งโดยการฟ้องคดีละเมิดตามกฎหมายแพ่ง ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำ

⁴⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 97

⁴⁸ นิดา ว่องเจริญ. การดำเนินคดีแพ่งของผู้เสียหายจำนวนมาก : วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2536, หน้า ๕

ละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น⁴⁹ ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการฟ้องคดีละเมิดก็คือ ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ว่าผู้กระทำละเมิดได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และยังต้องพิสูจน์ด้วยว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริง ซึ่งทั้งสองประการนี้มิใช่เป็นเรื่องง่าย

แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ได้มีส่วนทำให้การฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมกระทำได้ง่ายขึ้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดการรั่วไหลของมลพิษจนทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายมีความรับผิดชอบทางแพ่งไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม⁵⁰ จะเห็นได้ว่าความรับผิดชอบทางแพ่งภายใต้พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมนี้เป็นความรับผิดชอบแบบเคร่งครัด (Strict liability)

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการทำกระทำและผลการกระทำให้เสียหายในหลักกฎหมายละเมิด ที่พิสูจน์ให้เห็นว่าได้รับความเสียหายเป็นไปได้อย่างไร โจทก์มักไม่สามารถพิสูจน์ได้แน่ชัดว่า ความเสียหายที่ตนได้รับนั้นมีสาเหตุจากการกระทำของจำเลยหรือไม่ เพราะภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นผลจากการกระทำหรือ

เว้นไม่กระทำของบุคคลมากกว่า 1 คนขึ้นไป หรือมีฉะนั้นภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นก็มีสาเหตุมาจากแหล่งซึ่งเป็นต้นกำเนิดหลายแห่ง และยังมีปัญหาในการประเมินความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมจึงมีการเสนอให้นำวิธีการทางเศรษฐศาสตร์มาประเมินมูลค่าความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมและเสนอแก้ไขป.แพ่ง มาตรา 420 ในหลักความรับผิดชอบละเมิด

4.3. กฎหมายอาญาและความรับผิดทางอาญา

การใช้สิทธิในทางคดีอาญา โดยปกติบุคคลทั่วไปที่พบเห็นการกระทำผิดที่มีโทษทางอาญาสามารถที่จะร้องเรียน กล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายได้ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และสิทธินี้ก็ได้รับการยืนยันอีกในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁵¹ แต่การร้องเรียนกล่าวโทษก็ยังมิได้เป็นหลักประกันว่าจะมีการดำเนินการทางคดีอาญากับผู้เสียหาย เนื่องจากผู้กล่าวโทษมิใช่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดอาญานั้น และการพิจารณาว่าจะมีการดำเนินคดีหรือจะฟ้องร้องต่อไปในชั้นศาลหรือไม่ยังคงขึ้นอยู่กับเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องของรัฐ

แต่พระราชบัญญัติโรงงานได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้เสียหายไว้ว่า ในกรณีที่มีการ

⁴⁹ ป.แพ่งม. 420

⁵⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 96

⁵¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 6

กระทำผิดตามกฎหมายให้ถือว่าบุคคลผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิด เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา⁵² หมายความว่า เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงานอันเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา บุคคลที่อยู่ใกล้ชิดกับโรงงานหรืออยู่ในข่ายที่จะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมของโรงงานดังกล่าวสามารถที่จะใช้สิทธิในการร้องทุกข์ในฐานเป็นผู้เสียหาย เพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำผิดและเพื่อให้มีการลงโทษผู้กระทำผิดได้ และยังสามารถฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองได้โดยตรง

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 นี้ มีการบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายไว้อย่างกว้างขวางกว่าโดยบัญญัติในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้าและให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญา⁵³

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้เสียหายก็สามารถที่จะดำเนินการในทางคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดประหนึ่งเป็นผู้เสียหายได้ และเมื่อแจ้งความแล้วเจ้าพนักงานตามกฎหมายมีหน้าที่ต้องดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดโดยมิชักช้า แต่ก็ปรากฏว่านับแต่มีกฎหมายเหล่านี้ประชาชนยังใช้สิทธิในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดน้อยมาก การไม่ใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมแม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้แล้วนี้อาจสืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ นับตั้งแต่ความไม่รู้กฎหมาย การขาดจิตสำนึกที่จะร่วมกันปกป้องผลประโยชน์ที่เป็นของส่วนรวม และที่สำคัญที่สุดก็คือ ในสังคมที่กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์ การยืนยันสิทธิในการบังคับใช้กฎหมายในระดับปัจเจกไม่ว่าจะเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนรวมจะกลายเป็นความเสี่ยงและเป็นการกระทำที่มีต้นทุนสูง

การบังคับใช้กฎหมายอาญานั้นเป็นกฎหมายรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่จะนำมาปรับใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเฉพาะการบังคับแก่นิติบุคคลที่ก่อมลพิษ พบว่ากฎหมายไทยความรับผิดชอบทางอาญาของ

⁵² พระราชบัญญัติโรงงาน มาตรา 64

⁵³ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 51

นิติบุคคลนั้นไม่ต่างกับบุคคลธรรมดาที่มีเพียงโทษปรับและริบทรัพย์สินเท่านั้น แต่หลักกฎหมายอาญาที่มีหลักทฤษฎีการลงโทษเพื่อยับยั้งการกระทำ (Deterrence) การลงโทษเพื่อให้ความรู้ (Education approach) การเร่งเสริมประสิทธิภาพของมาตรการบังคับและควบคุม (Strengthening command and control) เพื่อให้บรรลุผลในการป้องกันมลพิษจึงเสนอให้ริบทรัพย์รวมไปถึงเครื่องจักร อุปกรณ์ที่ก่อมลพิษ การสั่งหยุดประกอบการ และให้ศาลใช้ดุลยพินิจรอกำหนดโทษ หรือรอลงโทษเพื่อคุมความประพฤติ การให้เผยแพร่การกระทำผิดการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย และค่าเสียหายเชิงลงโทษ⁵⁴ นอกจากนี้ โทษที่บังคับทางอาญายังกำหนดรายละเอียดพิเศษเพิ่มเติมอีกโดยโทษปรับ (Fine) ให้กำหนดตามรายวัน การคิดเป็นแท่งตัว การคิดค่าเวลาส่วนการริบ ให้ริบทรัพย์สินตามมูลค่า (Value-based confiscation) ที่เสียหาย การคุมประพฤตินิติบุคคล (corporate probation) และใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยตาม ป.อาญา ม.46 โดยเรียกประกันทัณฑ์บน ห้ามประกอบกิจการตาม ป.อาญา ม.50⁵⁵

4.4 กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข

4.4.1 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำ ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราาย หรือเศษวัตถุก่อสร้างลงในทางน้ำ หรือกองไว้ หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งจัดการขนย้ายวัตถุดังกล่าวออกไปให้ห่างจากทางน้ำภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดและถ้าการกระทำผิดดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำหรือทำให้ท่อระบายน้ำ คู คลองตื้นเขิน ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งแก้ไขให้ทางน้ำดังกล่าวคืนสู่สภาพ เดิม ถ้าละเลยเพิกเฉย นอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป⁵⁶

⁵⁴ สายใจ อุยสิน, มาตรการบังคับทางอาญาที่ใช้แก่นิติบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อม, วารสารกฎหมายฉบับบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ จุฬาฯ จ.3 ปีการศึกษา 2551, หน้า 235-241

⁵⁵ กนกวรรณ วงศ์กวี, มาตรการลงโทษทางอาญาแก่นิติบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม, วารสารบัณฑิตศึกษา ปี 4 จ. 4 มกราคม 2554 คณะนิติ ศาสตร์ ธรรมศาสตร์ .หน้า 33-39

⁵⁶ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 23

บทบัญญัติถูกตราขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองแก่ทางน้ำโดยมิให้ผู้ใดเพ่งสิ่งต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ลงไปทางน้ำที่กองไว้ อันจะทำให้วัตถุดังกล่าวไหลลงไปในทางน้ำ เพราะอาจทำให้ทางน้ำเกิดการตื้นเขิน หรือขัดขวางการระบายน้ำ เมื่อมีการทิ้งวัตถุดังกล่าวลงไปในทางน้ำถือว่าเป็นความผิดทันทีโดยไม่ต้องเกิดการตื้นเขินหรือขัดข้องในการระบายน้ำจริง ๆ

นอกจากนี้ ยังบทบัญญัติป้องกันเกี่ยวกับมลพิษ คือการทิ้งสิ่งปฏิกูล ห้ามมิให้ผู้ใดเท ปล่อยหรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในทางน้ำ⁵⁷ และห้ามมิให้เท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอย น้ำโสโครกหรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ⁵⁸ แต่มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือหรืออาคารประเภทเรือนแพ ซึ่งจอดหรืออยู่ในท้องที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้จัดสวมสาธารณะหรืออาชนะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เป็นการป้องกันมิให้เกิดความสกปรกต่อทางน้ำจากการทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือน้ำโสโครก เนื่องจากว่าอาจก่อให้เกิดเน่าเสียของลำน้ำและเป็นแหล่งเพาะหรือแพร่เชื้อโรคได้ และกำหนดโทษในการฝ่าฝืนไว้ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท⁵⁹

4.4.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข

พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำในสองลักษณะ

1. เหตุรำคาญและเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อน

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่ หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญ ด้วยตลอดทั้งการดูแลปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้⁶⁰

ส่วนความหมายเหตุรำคาญ คือ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ⁶¹ โดยให้ความหมายที่ครอบคลุมเหตุในชีวิตประจำวันไว้ ทั้งจากแหล่งที่มาหรือการกระทำของบุคคลโดยมุ่งที่เจตนาที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นสำคัญ

⁵⁷ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา30

⁵⁸ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา33

⁵⁹ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา57

⁶⁰ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 26

⁶¹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 25

เมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ที่เป็นต้นเหตุระงับหรือป้องกันเหตุดังกล่าวภายในเวลาอันสมควร หากผู้นั้นขัดขืนคำสั่งโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันสมควรจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีการฝ่าฝืนคำสั่ง หรือกรณีที่เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญโดยผู้เป็นต้นเหตุจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดการดังกล่าว⁶²

กรณีที่เหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรได้เช่นกัน⁶³ หากผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันสมควร ผู้นั้นต้องระวางโทษและเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจะจับเหตุรำคาญและจัดการตามความจำเป็นได้ และถ้าเหตุรำคาญเกิดจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ให้บุคคลดังกล่าวรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น นอกจากนี้ หากเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นนั้นอาจเป็นอันตรายร้ายแรง

ต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมสำหรับการดำรงชีวิตของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า ได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว

2. กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถนำมาใช้เพื่อควบคุมและป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดจากกิจการที่ถือว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ กล่าวคือ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่ากิจการใดบ้างที่ถือว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพ⁶⁴ ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดให้กิจการเหล่านั้นทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นของตน โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ เช่น อาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการระบายน้ำทิ้งหรือของเสียจากสถานดังกล่าวก็เป็นได้⁶⁵ นอกจากนี้ยังกำหนดว่าห้ามมิให้ดำเนินกิจการที่มีการควบคุม ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต

⁶² พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 27

⁶³ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 28

⁶⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 31

⁶⁵ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 32

ดังกล่าวปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมก็ได้⁶⁶

4.5 กฎหมายเฉพาะกรณี

4.5.1 พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535

เพราะอุตสาหกรรมเป็นที่มาของมลพิษทางน้ำที่สำคัญ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ถูกตราขึ้นเพื่อควบคุมการตั้งและการประกอบกิจการโรงงาน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่บุคคล ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการทิ้งน้ำเสียและการบำบัดน้ำเสีย คือ

4.5.1.1. อำนาจในการกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ

กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ สำหรับการตั้งและประกอบกิจการโรงงาน คือ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกตามมาตรา 7 ต้องปฏิบัติตามในเรื่องดังต่อไปนี้⁶⁷..(5) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน

ตามอำนาจของกฎหมาย ทำให้รัฐมนตรีมีอำนาจดุลยพินิจในการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น จึงได้มีการจัดทำ กฎกระทรวง และประกาศกระทรวง เพื่อกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งและควบคุมการบำบัดน้ำเสีย

4.5.1.2. การควบคุมมลพิษทางน้ำ

4.5.1.2.1. มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง

1. กระทรวงอุตสาหกรรม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้อาศัยอำนาจออกกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หลายประการเกี่ยวกับการตั้งและการประกอบกิจการโรงงาน พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานไว้ ซึ่งกำหนดว่า ห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างจนน้ำทิ้งนั้นมีลักษณะเป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช่วิธีทำให้เจือจาง⁶⁸

ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม โดยอาศัยอำนาจตาม

⁶⁶ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 33

⁶⁷ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 8

⁶⁸ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (2535) ข้อ 14

ความในข้อ 14 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 กำหนดคุณลักษณะของน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงานซึ่งต้องเป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง⁶⁹ จากประกาศฉบับนี้ ไม่ได้มีการกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งบางอย่างเป็นการคงที่ตลอดไป แต่อนุญาตให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจปรับเปลี่ยนค่ามาตรฐานดังกล่าวให้แตกต่างจากประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมได้

ในทางปฏิบัตินั้น กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ออกประกาศเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2540 โดยกำหนดค่าบีโอดี ค่าทีเคเอ็น และค่าซีโอดีของการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานบางประเภท ประกาศดังกล่าวมิได้พิจารณาถึงความสามารถของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง แต่มีลักษณะเป็นการผ่อนปรนให้โรงงานบางประเภทสามารถระบายน้ำทิ้งที่มีค่าต่ำกว่ามาตรฐานปกติซึ่งกำหนดโดยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ด้วยเหตุนี้ประกาศของกรมโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวจึงมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มการคุ้มครองแหล่งรองรับน้ำทิ้งแต่อย่างใด ด้วยผลกระทบของมลพิษต่อชุมชน จึงมีแนวคิดเสนอให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมทางน้ำ⁷⁰ เพราะทราบข้อมูลเป็นอย่างดีและเป็นการกระจายอำนาจ โดยเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมทางน้ำในโรงงานอุตสาหกรรมตาม พ.ร.บ.โรงงาน 2535 ฐานภาษีในการจัดเก็บคือ 1. ปริมาณน้ำ/วันที่ปล่อย 2. ปริมาณสารก่อมลพิษที่ปล่อย โดยใช้การจัดเก็บทั้งอัตราคงที่และอัตราแปรผัน

2. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมยังได้กำหนดมาตรฐานการระบายน้ำไว้ตามประกาศ⁷¹ ต่อมา มีประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง วิธีการเก็บตัวอย่างน้ำทิ้ง ความถี่และระยะเวลาในการเก็บตัวอย่างน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม

1. การเก็บตัวอย่างน้ำทิ้งให้เก็บ ณ จุดที่ระบายลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรม ในกรณีที่มีการระบายน้ำทิ้งหลายจุดให้เก็บทุกจุด

2. วิธีการเก็บ ความถี่และระยะเวลาในการเก็บตัวอย่างน้ำทิ้งให้เป็นไปดังนี้

⁶⁹ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 2 (2539) วันที่ 14 มิถุนายน 2539

⁷⁰ พิชัย บุสสร, การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ปี5 ฉ.3 กันยายน 2554, หน้า 122-129

⁷¹ ประกาศคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เรื่อง กำหนดประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมที่อนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งให้มีค่ามาตรฐานแตกต่างจากค่ามาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดได้ ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม

- ก. โรงงานอุตสาหกรรม จำพวกที่ 2 และ
จำพวกที่ 3 ให้เก็บแบบจ้วง 1 ครั้ง
- ข. นิคมอุตสาหกรรม ให้เก็บแบบผสมผสาน
โดยเก็บ 4 ครั้ง ครั้งละ 500 มิลลิลิตร
ทุก 2 ชั่วโมงต่อเนื่องกัน

4.5.1.2.2 การกำหนดการ บำบัดน้ำเสีย

เมื่อมีการกำหนดมาตรฐาน
ควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานแล้ว
จะมีโรงงานไม่น้อยเลยเพียงใดที่ปฏิบัติตาม
มาตรฐานดังกล่าวนั้น ส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับ
สภาพการบังคับใช้กฎหมาย หากมีการบังคับ
ใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ผู้ประกอบกิจการ
โรงงานก็มักปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว
เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ
มากขึ้น จึงกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการ
โรงงานที่มีระบบบำบัดน้ำเสียต้องปฏิบัติ
โดยติดตั้งมาตรวัดปริมาณการใช้ไฟฟ้าสำหรับ
ระบบบำบัดน้ำเสียโดยเฉพาะไว้ในที่ที่ง่าย
ต่อการตรวจสอบ และต้องมีการจดบันทึก
เลขหน่วยและปริมาณการใช้ไฟฟ้าประจำวัน
ด้วย ในกรณีมีการใช้สารเคมีหรือสารชีวภาพ
ในระบบบำบัดน้ำเสีย ต้องมีการบันทึกการ
ใช้สารเคมีหรือสารชีวภาพในการบำบัด
น้ำเสียประจำวัน และมีหลักฐานในการจัดหา
สารเคมีหรือสารชีวภาพดังกล่าวด้วย⁷²

ข้อกำหนดข้างต้นนี้ ทำให้
พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้ง่าย

ว่า ได้มีการเปิดเครื่องระบบบำบัดน้ำเสียเพื่อ
บำบัดน้ำเสียจากโรงงานจริงหรือไม่

ต่อมากำหนดว่า ในกรณีที่
รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา
กำหนดให้โรงงานที่ผู้อนุญาต กำหนดให้ต้อง
มีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือ
เครื่องอุปกรณ์พิเศษ นอกจากจะต้องปฏิบัติ
ตามกฎหมายกระทรวงแล้ว โรงงานดังกล่าวจะ
ต้องติดตั้งเครื่องมือเครื่องอุปกรณ์เพื่อ
รายงานการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน
เข้ากับระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของกรม
โรงงานอุตสาหกรรมตามหลักเกณฑ์และ
วิธีการ⁷³ หากสามารถมีการติดตั้งระบบ
ดังกล่าวไว้ในกฎกระทรวงได้จริง ย่อม
เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการเฝ้าระวัง
ปัญหามลพิษทางน้ำอันเกิดจากโรงงาน
และการบังคับใช้กฎหมายได้เป็นอย่างดี

เพื่อให้มีการปฏิบัติตาม
มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่
ประกาศโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
อุตสาหกรรมข้างต้นอย่างจริงจังอีกทางหนึ่ง
มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.
2535 จึงกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน
มาตรฐานการระบายของเสียซึ่งออกตาม
มาตรา 8 (5) ว่าจะต้องระวางโทษปรับไม่
เกินสองแสนบาท โดยไม่มีโทษจำคุก ดังนั้น
หากผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่เกรงกลัวต่อ
โทษปรับ กฎหมายฉบับนี้ให้อ่านากแก่

⁷² กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (2535) ได้ กำหนดในข้อ 15

⁷³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (2539) ได้เพิ่มข้อ 15 ทวิ ไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (2535)

ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ ปลัดกระทรวงมอบหมายสั่งปิดโรงงานได้ ซึ่งเป็นมาตรการที่รุนแรงและน่าจะมี ประสิทธิภาพ หากมีการใช้อำนาจดังกล่าว อย่างจริงจัง

ต่อมามีประกาศกรมโรงงาน อุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การให้ความ เห็นชอบให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสีย ต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษ และเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม พ.ศ.2550

สำหรับพระราชบัญญัติโรงงาน มิได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบทางแพ่งไว้อย่าง ชัดเจนเหมือนกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังนั้น เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการ ที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำทิ้ง โดยไม่บำบัดน้ำเสียให้เป็นน้ำดีเสียก่อน ก็ต้องอาศัยหลักการตามมาตรา 96 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาบังคับใช้ และนี่ก็เป็น อีกปัญหาหนึ่งที่ผู้วิจัยพบว่า ข้อบัญญัติเกี่ยว กับการบำบัดน้ำเสียหลายเรื่อง รัฐมักจะ บัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บทเท่านั้น

4.5.1.2.3 การบังคับใช้ กฎหมาย

อำนาจหน้าที่ของพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ.2535 ได้กำหนดถึงอำนาจ

หน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ว่า เพื่อปฏิบัติ การให้เป็นไปตามกฎหมาย ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจ⁷⁴ อำนาจหน้าที่ของ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ คือเข้าไปตรวจโรงงาน และเครื่องจักรเมื่อเกิดอุบัติเหตุในโรงงาน เข้าไปในโรงงานหรืออาคาร สถานที่ หรือ ยานพาหนะที่มีเหตุควรสงสัยว่าจะประกอบ กิจกรรมโรงงานในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของ สถานที่ดังกล่าว และนำตัวอย่างผลิตภัณฑ์ ที่สงสัยเกี่ยวกับคุณภาพในปริมาณพอ สมควรเพื่อตรวจสอบคุณภาพพร้อมกับ เอกสารที่เกี่ยวข้องๆ

บทกำหนดโทษตามที่พระราช บัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 กำหนดไว้เมื่อ โรงงานใดฝ่าฝืนทิ้งน้ำเสียลงสู่ชุมชนและ แหล่งน้ำโดยไม่ได้บำบัดให้เป็นน้ำดีเสียก่อน ต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ประกอบประกาศกระทรวง อุตสาหกรรมเรื่อง หลักเกณฑ์การสั่งให้หยุด ประกอบกิจการโรงงาน กรณีการระบายน้ำ ทิ้งออกจากโรงงาน พ.ศ.2546 และ บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เมื่อฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม กฎกระทรวงที่ออกตาม มาตรา 8 (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (8) หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ ออกตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวต้องระวาง โทษปรับไม่เกินสองแสนบาท⁷⁵

⁷⁴ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 35

⁷⁵ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 45

แต่มติคณะรัฐมนตรีกลับมีการใช้มาตรการทางบริหารทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความยืดหยุ่นเกินไป ไม่เคร่งครัดตามกฎหมาย⁷⁶ ในกรณีโรงงานและสถานประกอบการต่างๆ ไม่ยอมเปิดเดินเครื่องบำบัดน้ำเสียและปล่อยน้ำเสียลงสู่สาธารณะโดยตรง ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม น้ำเน่าเสีย และมีผลกระทบต่อแหล่งน้ำดิบของระบบประปาด้วยนั้นให้กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องประสานการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้รณรงค์ประชาสัมพันธ์เพื่อแจ้งเตือนให้โรงงานและสถานประกอบการต่างๆ ในแต่ละพื้นที่ดำเนินการให้ถูกต้องเป็นการล่วงหน้าระยะหนึ่ง เมื่อครบกำหนดแล้วหากมีการฝ่าฝืนให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดต่อไป.

4.5.2 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

ซึ่งบัญญัติควบคุมมาตรฐานน้ำทิ้งจากครัวเรือน สถานที่อาคารต่างๆ โดยห้ามการเคลื่อนย้าย รื้อถอน อาคาร รวมถึงระบบบำบัดโดยไม่ได้รับอนุญาต⁷⁷ โดยกำหนดให้มีระบบบำบัดขั้นต้นก่อนปล่อยสู่สภาพแวดล้อม แต่ยังคงพบปัญหาจากอาคารขนาด

ใหญ่หรือกิจการบางประเภท เช่น โรงแรม สถานพยาบาล โดยปัญหากฎหมายและอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในสถานพยาบาล ศึกษาเฉพาะการบำบัดน้ำเสีย พบว่าพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2547 มีเนื้อหาสาระที่ไม่สามารถนำมาบังคับใช้เกี่ยวกับเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านน้ำได้เป็นการเฉพาะ ไม่ชัดเจน และไม่รัดกุม อันเนื่องมาจากเนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับดังกล่าวยังไม่ได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน การขาดหน่วยงานที่เข้ามารับผิดชอบโดยตรงทำให้กฎหมายสถานพยาบาลในส่วนของการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นต้องอาศัยข้อบัญญัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมดังกล่าว อีกทั้งขาดคณะทำงานพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาดูแลในเรื่องนี้อย่างจริงจัง⁷⁸

โรงพยาบาลแมตคอยู่ในบังคับกฎหมายหลายฉบับ เช่น ม.55 พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แต่ว่าประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนด ประเภท และขนาดกิจการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ปี 2548 ไม่กำหนดโทษการฝ่าฝืน และ พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดคุณภาพน้ำเสีย

⁷⁶ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2546

⁷⁷ พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 8

⁷⁸ รัชดา ไรจนพร, ปัญหากฎหมายและอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในสถานพยาบาล ศึกษาเฉพาะการบำบัดน้ำเสีย: วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2552 หน้า 3

ต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ.2538) ซึ่งกำหนดคุณภาพน้ำที่แตกต่างกันด้วย⁷⁹

■ สรุปผลและข้อเสนอแนะ

ไทยได้รับรองสิทธิพลเมืองในการมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการทางสิ่งแวดล้อมของไทย มีการรับรองสิทธิเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลให้ผูกพันการใช้อำนาจของรัฐ ทุกองค์กรต้องคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง และยังกำหนดหน้าที่รัฐไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐให้ต้องปฏิบัติต่อสิทธิพลเมืองในด้านสิ่งแวดล้อม และแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย

การป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำพบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดการมลพิษทุก ๆ ด้านก็มีการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และในปัจจุบันอาจถือได้ว่ามีความสำคัญที่สุดในการจัดการมลพิษทางน้ำที่มีบทบัญญัติที่สำคัญในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ โดยเฉพาะคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมใน

เรื่องต่าง ๆ และวางนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ซึ่งกำหนดหน้าที่เจ้าของแหล่งมลพิษ มาตรการเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำ อำนาจการตรวจสอบโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ และความรับผิดชอบทางแพ่ง ซึ่งพบว่ากฎหมายมีความครอบคลุมเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำในภาพรวม แต่ยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้ที่มีมากนักเนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีไม่มาก ประกอบกับเป็นกฎหมายที่วางหลักการกว้าง ๆ ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะ เช่นกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฯ มารองรับในรายละเอียด จึงมีการบังคับใช้ในกฎหมายเฉพาะมากกว่า

ส่วนกฎหมายทั่วไปพบว่า การบังคับความรับผิดชอบในทางอาญาเพื่อป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ มาตรการโทษปรับและริบทรัพย์อาจเป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุผลได้ แต่เนื่องจากผู้กระทำความผิดมักเป็นนิติบุคคล การปรับและริบทรัพย์ตาม ป.อาญาอาจไม่เป็นผลให้ยับยั้งการกระทำความผิดได้ ความรับผิดชอบทางแพ่งพบว่ามีปัญหาในการฟ้องคดีที่มีผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมาก แต่ผู้ฟ้องคดีเฉพาะบุคคลและปัญหาในการพิสูจน์และผลเสียหายที่พิสูจน์ความ

⁷⁹ ศรณัฐ เกิดสุนทร, มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและจัดการน้ำเสียของโรงพยาบาล, วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ปี 5 ฉ..3 กันยายน 2554 , หน้า 135-142

เสียหายในหลักกฎหมายละเมิด จึงมีการเสนอให้หลักการการพิสูจน์โดยให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้พิสูจน์เพื่อให้พ้นความรับผิดแทน และการใช้วิธีการทางเศรษฐศาสตร์มาช่วยประเมินความเสียหาย

ความรับผิดตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข และกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและระเบียบเรียบร้อยของสังคมก็มีมาตรการป้องกันและแก้ไขแต่เป็นมลพิษขนาดเล็กที่สังคมไทยมักไม่ให้ความสำคัญแล้วทำให้กฎหมายทั้งสองฉบับไม่ค่อยมีผลในการบังคับใช้

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำที่สำคัญคือ อุตสาหกรรมและอาคาร บ้านเรือน พบว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ที่บังคับใช้ควบคู่กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ยังมีปัญหาปรากฏในส่วนที่เกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสีย โดยในกฎกระทรวงกำหนดคุณลักษณะของน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงานและประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีมาตรฐานที่ต่ำกว่าของหน่วยงานอื่นคือ ประกาศคณะกรรมการควบคุมมลพิษซึ่งมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายให้กฎหมายในส่วนของ พ.ร.บ.โรงงานอยู่ในการบังคับของพนักงานของหน่วยงานอื่นฝ่ายเดียว

นอกจากนี้ มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจ

สอบระบบบำบัดน้ำเสียไว้อย่างชัดเจน ทั้งที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทรับรองสิทธิของการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกฎหมายว่าด้วยโรงงานคือการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งสาเหตุมาจากเจ้าพนักงานมีการตรวจตราเพียงเป็นครั้งเป็นคราว และโรงงานอุตสาหกรรมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีจำนวนที่ไม่สัมพันธ์กัน ไม่เพียงพอในการบังคับใช้กฎหมาย ในปัจจุบันนี้ รัฐยังได้มอบอำนาจส่วนหนึ่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลด้วย แต่ยังขาดบุคลากรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบจึงเป็นสิ่งสำคัญที่อาจอุดช่องว่างเหล่านี้ได้ ทั้งยังมีกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติรองรับสิทธิไว้

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแม้มีระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางน้ำโดยกำหนดให้มีการบำบัดขั้นต้นก่อนปล่อยออก แต่ขาดการตรวจสอบ ติดตาม และผู้ครอบครองอาคารมักไม่ให้ความสนใจจึงทำให้การบังคับใช้ตามกฎหมายควบคุมอาคารในการป้องกันมลพิษทางน้ำมีน้อยทั้งที่ชุมชนเป็นที่มาของมลพิษทางน้ำที่สำคัญและในอาคารขนาดใหญ่บางประเภท เช่น สถานพยาบาลยังไม่มียกบัญญัติเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียที่ดีเพียงพอ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกัน ควบคุม แก้ไข มลพิษทางน้ำของไทยนั้น มีบทบาทผู้ทรงรับครอบคลุมตั้งแต่ในระดับนโยบาย มีมาตรการในการป้องกัน มาตรการในการแก้ไขโดยเฉพาะตามกฎหมายเฉพาะเรื่องเพียงแต่มีปัญหาในการบังคับใช้ที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่เพียงพอประกอบกับขาดการมีส่วนร่วมของสังคมที่จะเข้ามาช่วยจึงทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จในการบังคับใช้

■ บรรณานุกรม

กนกวรรณ วงศ์กวี. (2554). **มาตรการลงโทษทางอาญาแก่นิติบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร : วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ปี4 ฉ. 4 มกราคม 2554

กรมทรัพยากรธรณี. (2522). **เอกสารเผยแพร่กรมทรัพยากรธรณี**. แหล่งที่มา : www.dmr.go.th/ewt_news.

กรมควบคุมมลพิษ. (2545). **น้ำเสียชุมชนและระบบบำบัดน้ำเสีย**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว.

คม ชัด ลึก. (2551). **แฉโรงงานบำบัดทั้งสารพิษลงน้ำ จ่ายเงินปิดปากจนท.อุตุฯ จ่อฟันนับสิบแห่ง**. แหล่งที่มา : <http://www.bcithailand.com>.

ไทยรัฐออนไลน์. (2555). **แนะชาวพนมสารคามเลี่ยงใช้น้ำบ่อบาดาล**. แหล่งที่มา : <http://www.thairath.co.th>.

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2548). **แนวคิดทฤษฎีและหลักการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มงคล วุฒินากุล. **การใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหา มลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรม**. (2536). วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิชิต สกกุลพราหมณ์. (2524). **การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามมิตร.

พรชัย ธรรมธรรม และ จินตนา ทวีมา. (2538). **สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน เล่มที่ 19 เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ด้านสุทธาการพิมพ์.

พัชรี บุสสร. (2554). **การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ปี5 ฉ.3 กันยายน 2554.

- นิดา ว่องเจริญ. (2536). **การดำเนินคดีแพ่งของผู้เสียหายจำนวนมาก**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2544). **กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2544). **กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- รัชดา โรจนพร. (2552). **ปัญหากฎหมายและอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในสถานพยาบาล ศึกษาเฉพาะการบำบัดน้ำเสีย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- สุดใจ จำปา และ สุรินทร์ เศรษฐมานิต. (2534). **สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน เล่มที่ 15 เรื่องน้ำเสีย**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ด้านสุทธการพิมพ์. 2534.
- สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2550). **แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สูตรไพศาล.
- สุนีย์ มัลลิกะมาสย์. (2542). **การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- สายใจ อุชชิน. (2551). **มาตรการบังคับทางอาญาที่ใช้แก่นิติบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อม**. วารสารกฎหมายฉบับบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฉ. 3 ปีการศึกษา 2551
- ศรณัฐ เกิดสุนทร. (2544). **มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและจัดการน้ำเสียของโรงพยาบาล**. วารสารบัณฑิตศึกษา นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ปี5 ฉ.3 กันยายน 2554 .
- อรรถพร ณ บางช้าง และอิทธิพลศรี เสาวลักษณ์. (2552). **โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลยุติธรรม.
- อัจฉรา วิเศษศรี. (2555). **ระยองเก็บตัวอย่างน้ำเสียไปตรวจพิสูจน์หาเจ้าของ**. แหล่งที่มา : <http://77.nationchannel.com>.



