

มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ



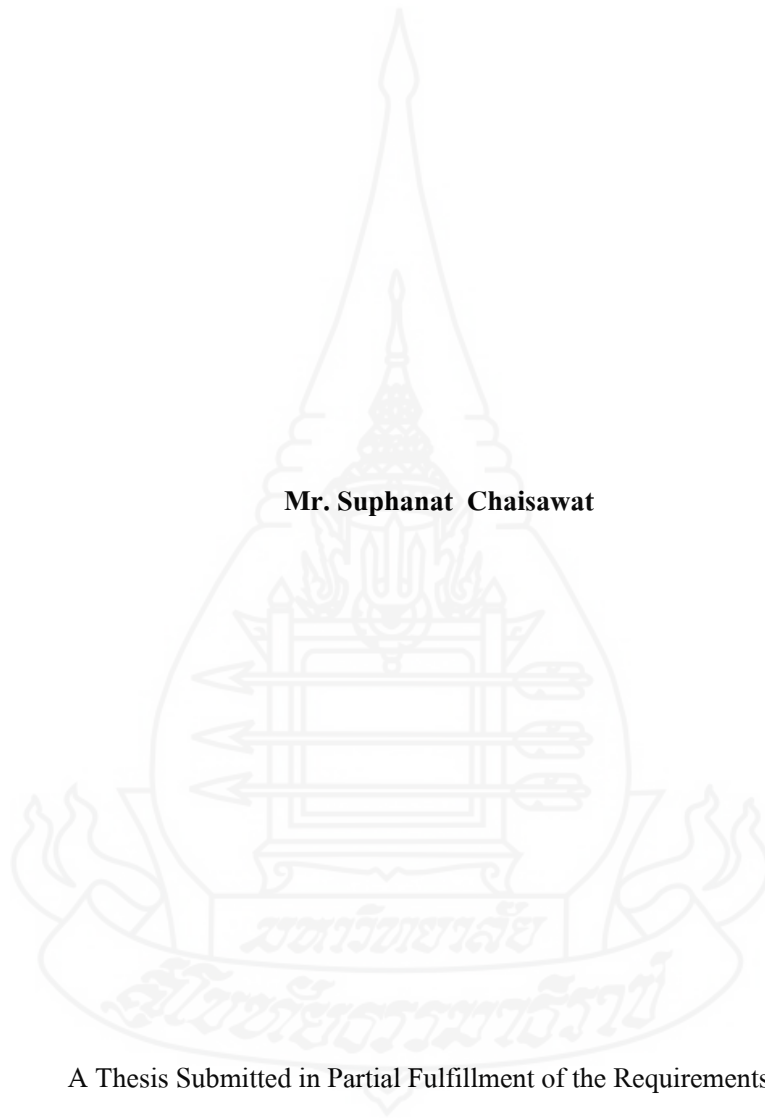
นายสุภณัฐ ชัยสวัสดิ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2555

Measures of Water Environment Law Enforcement

Mr. Suphanat Chaisawat



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2012

กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีเป็นเพราะความกรุณาเมตตาอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ลาวัณย์ ถนัดศิลป์กุล และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ ซึ่งรับเป็น อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และกรุณาให้ความช่วยเหลือ แนะนำและติดตามการทำวิทยานิพนธ์ ครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมานับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้ง ในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณท่านอย่างสูง มา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณท่าน อาจารย์ ดร.รังสิกร อุปพงศ์ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ายิ่ง เป็นประธานและกรรมการสอบปกป้องวิทยานิพนธ์และขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ สาขาวิชา นิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราชทุกท่านที่ให้ความรู้ ความเข้าใจ ข้อเสนอแนะ และ ข้อคิดเห็นต่างๆ ในระหว่างการศึกษา ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สาขาวิชานิติศาสตร์และเจ้าหน้าที่ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราชทุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ คำแนะนำต่างๆ ในระหว่าง การศึกษาด้วย

สุดท้ายนี้ประโยชน์ใดๆ อันเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอน้อมกราบบูชาแทน พระคุณบิดา มารดา ครู อาจารย์ ทุกท่านที่ได้อบรม สั่งสอน แนะนำให้ความรู้ผู้ศึกษามาตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน

ศุภณัฐ ชัยสวัสดิ์

พฤษภาคม 2556

ชื่อวิทยานิพนธ์ มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ

ผู้วิจัย นายศุภณัฐ ชัยสวัสดิ์ รหัสนักศึกษา 2524005333 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ลาวัณย์ ถนัดศิลป์กุล (2) ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ

ปีการศึกษา 2555

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงสภาพปัญหา อุปสรรค และมาตรการการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ (2) ศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสาระสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำที่บังคับใช้ในประเทศไทยและต่างประเทศ (3) วิเคราะห์มาตรการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำในประเทศไทย (4) เสนอแนะแนวทางของปัญหา อุปสรรค และมาตรการการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำให้มีประสิทธิภาพและสามารถบังคับใช้ได้จริง

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจาก ตำรา หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ วารสาร ทฤษฎี หลักกฎหมาย แนวคำพิพากษาของศาลปกครอง กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยและต่างประเทศ และรวมถึงกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริง ตลอดจนข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น โดยการนำข้อมูลมาวิเคราะห์ร่วมกัน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางแก้ไขปัญหามาตรการทางกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำเพื่อให้ผลบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง

ผลการศึกษาพบว่า (1) การเพิ่มจำนวนประชากร การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศและการเกิดมลพิษจากแหล่งต่าง ๆ เป็นปัญหาในการเกิดมลพิษ และความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายมีมากเกินไปรวมทั้งบทบัญญัติที่ล้าสมัย อัตราโทษที่ไม่เหมาะสมตลอดถึงการให้อำนาจหน้าที่และการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตีความซึ่งเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ (2) แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสาระสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศไทยซึ่งเน้นมาตรการการบังคับคือมีทั้งมาตรการบังคับทางอาญาซึ่งมีบทลงโทษที่เน้นการป้องกันและปราบปรามส่วนมาตรการทางแพ่งเน้นหลักผู้ก่อให้เกิดมลพิษจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายส่วนในต่างประเทศจะเน้นการขอความร่วมมือมากกว่าการใช้มาตรการบังคับแต่หากฝ่าฝืนก็มีมาตรการลงโทษทั้งมาตรการทางอาญาจะเป็นบทลงโทษทั้งปรับและจำคุกส่วนมาตรการทางแพ่งจะชดเชยค่าเสียหาย (3) มาตรการการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำในประเทศไทยนั้นขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายกล่าวคือความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่บังคับใช้ของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายมีความล้าสมัยและเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ (4) ข้อเสนอแนะคือแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ให้เป็นกฎหมายหลักในการควบคุมมลพิษทางน้ำ และกำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักในการทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำ ตลอดจนจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในสถานที่ต่าง ๆ

คำสำคัญ การบังคับใช้กฎหมาย สิ่งแวดล้อมทางน้ำ

Thesis title: Measures of Water Environment Law Enforcement

Researcher: Mr. Suphanat Chaisawat; **ID:** 2524005333;

Degree: Master of Laws; **Thesis advisors:** (1) Dr. Lawan Thanadsillapakul, Assistant Professor; (2) Siriphan Polrob; Assistant Professor;

Academic year: 2012

Abstract

The objectives of the present study are as follows: (1) to examine problems of, obstacles to, and measures for water environment law enforcement; (2) to study theoretical concepts relating to environmental protections in the substantial matter of water environment law enforcement in Thailand and other countries; (3) to analyse water environment law enforcement in Thailand; and (4) to suggest effective and enforceable methods for problem resolution, to enhance existing water environmental law enforcement.

This research is a qualitative study with data gathered from documentary research, and it includes support from secondary sources, the current normative judgments of the administrative courts, the environment laws of Thailand and other countries, case studies, as well as information from the Internet. The data were analyzed to find effective and efficient methods for enhanced water environment law enforcement.

The research concluded as follows: (1) Increasing populations, climate change, and pollution are the main causes of water pollution, but these problems cannot be addressed by redundant and outdated provisions. (2) The theoretical concepts behind environmental protection laws in Thailand focus on protection and prevention, which provide criminal enforcement measures by means of punishment and civil enforcement measures by means of indemnity. In comparison, the laws in other countries focus more on cooperation than compulsory measures. (3) Water environment laws in Thailand lack unity and present problematic overlaps between law enforcement agencies, such that the provisions of the law are outdated and Thai authorities disempowered. Finally, this research suggests that; (4) the government should amend, enhance, and maintain the Environmental Quality Act, B.E. 2535 as the main law to control water pollution and should also appoint the Ministry of Natural Resources and the Environment to act as the primary water pollution law enforcement agency.

Keywords: Laws Enforcement Marine Environment

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ณ
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
3. กรอบแนวคิดการวิจัย	7
4. ขอบเขตการวิจัย.....	8
5. ระเบียบวิธีวิจัย.....	8
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางน้ำ.....	10
1. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม	10
1.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อม.....	10
1.1.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย.....	11
1.1.2 สิทธิในสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ.....	12
1.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ.....	15
1.2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชน.....	16
1.2.1 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในประเทศไทย.....	16
1.2.2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในต่างประเทศ.....	18
1.3 หลักการในเรื่องสิทธิชุมชน.....	19
2. ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ.....	21
2.1 ปัญหาปัจจัยคุกคามสิ่งแวดล้อมทางน้ำ.....	21
2.2 ปัญหาแหล่งกำเนิดสิ่งแวดล้อมทางน้ำ.....	22
3. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ.....	24
3.1 แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อม.....	24
3.2 แนวคิดระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม.....	25

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3 แนวคิดเรื่องการป้องกันล่องหน้า.....	33
3.4 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย.....	29
3.5 แนวคิดการจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล.....	31
3.6 แนวคิดเรื่องจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม.....	32
4. การควบคุมป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ.....	36
4.1 การควบคุมป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำ.....	36
4.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ.....	38
4.3 การจัดทำแผนจัดการสิ่งแวดล้อมทางน้ำ.....	45
บทที่ 3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศไทย.....	52
1. กฎหมายทางน้ำที่เกี่ยวกับชุมชน.....	52
1.1 เหตุผลในการบริหารจัดการแหล่งน้ำของชุมชน.....	53
1.2 กฎหมายกับการจัดการมลพิษทางน้ำของชุมชน.....	55
1.2.1 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ.....	55
1.2.2 บทบัญญัติในกฎหมายอื่นๆ.....	58
2. กฎหมายทางน้ำที่เกี่ยวกับสถานประกอบการ.....	67
2.1 เหตุผลในการบริหารจัดการมลพิษทางน้ำของสถานประกอบการ.....	67
2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการมลพิษทางน้ำของสถานประกอบการ.....	68
3. กฎหมายทางน้ำที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม.....	75
3.1 เหตุผลในการบริหารจัดการแหล่งน้ำของการเกษตร.....	76
3.2 กฎหมายกับการจัดการมลพิษทางน้ำของการเกษตร.....	77
4. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและการควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำ.....	80
4.1 การอนุมัติ หรืออนุญาตให้มีการประกอบกิจการ หรือก่อสร้างอาคาร.....	80
4.1.1 โดยไม่มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ.....	80
4.1.2 โดยมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ.....	82
4.1.3 โดยให้ระบาย หรือปล่อยทิ้งน้ำลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะที่อยู่ในความ รับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ.....	83

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2 การกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบาย มลพิษทางน้ำ.....	86
4.3 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานควบคุมมลพิษ จากแหล่งกำเนิด.....	86
4.4 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายอื่นเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ.....	89
5. หน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษและความรับผิดชอบเกี่ยวกับความ เสียหายแก่สิ่งแวดล้อม.....	90
5.1 หน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมาย.....	90
5.2 ความรับผิดชอบทั่วไปเกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ.....	93
5.3 ความรับผิดชอบทางปกครองเกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ.....	95
บทที่ 4 กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของต่างประเทศ.....	109
1. กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศญี่ปุ่น.....	109
1.1 รูปแบบทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น.....	111
1.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย.....	111
1.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดกับสิ่งแวดล้อม.....	112
1.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม.....	113
1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศญี่ปุ่น.....	114
2. กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	119
2.1 รูปแบบทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	119
2.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย.....	119
2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม.....	120
2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	121
2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ สหรัฐอเมริกา.....	123
3. กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป.....	128
3.1 กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำของประเทศเยอรมนี.....	129
3.2 กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำของประเทศอังกฤษ.....	133

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป.....	135
3.4 สภาพบังคับของกฎหมายสหภาพยุโรปต่อประเทศสมาชิก.....	140
3.5 มาตรการทางอาญาในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป.....	142
บทที่ 5 วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	145
1. การขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมาย.....	147
1.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย.....	147
1.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน.....	149
1.3 ปัญหามาตรฐานน้ำทิ้งที่ซ้ำซ้อน.....	152
2. บทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหามลพิษทางน้ำ.....	154
2.1 บทบัญญัติที่ล้าสมัย.....	154
2.2 บทบัญญัติที่สร้างปัญหาในการตีความ.....	154
2.3 ปัญหาอัตราโทษที่ไม่เหมาะสม.....	156
2.4 ปัญหาอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่.....	156
2.5 ปัญหาการพิสูจน์ความเสียหายและค่าเสียหาย.....	158
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	165
1. บทสรุป.....	165
2. ข้อเสนอแนะ.....	172
บรรณานุกรม.....	175
ภาคผนวก.....	188
ประวัติผู้วิจัย.....	190

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 หน้าทีความรับผิดชอบ.....	45
ตารางที่ 3.1 มาตรฐานน้ำทิ้งออกโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	87
ตารางที่ 3.2 ความรับผิดชอบทั่วไปเกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ.....	94
ตารางที่ 5.1 รูปแบบการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม.....	163



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อชีวิตมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้มนุษย์เราต้องพึ่งพาและดัดแปลงสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติให้เหมาะสมกับความต้องการของมนุษย์จนก่อให้เกิดปัญหาการขาดความสมดุลของระบบนิเวศในหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรดิน ปัญหาเกี่ยวกับอากาศ ปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้มนุษย์ได้รับความเดือดร้อนทั้งในปัจจุบันและอนาคตอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

โลกของเราอาจเรียกได้ว่าเป็นโลกแห่งน้ำ¹ เพราะน้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ 3 ใน 4 ส่วนของผิวโลก โดยร้อยละ 97.137 เป็นน้ำทะเลและร้อยละ 2.836 เป็นน้ำจืด ซึ่งในจำนวนนี้ร้อยละ 2.24 หรือมากกว่า 2 ใน 3 ส่วน อยู่ในรูปของน้ำแข็งหรือหิมะในขั้วโลกเหนือและขั้วโลกใต้ ดังนั้น น้ำจืดที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้จึงมีเพียงร้อยละ 0.04 ของปริมาณน้ำทั้งหมดเท่านั้นน้ำจึงเป็นทรัพยากรที่ไม่สามารถจะหมดไป ทั้งนี้ น้ำอาจเริ่มใหม่ได้ (Renewable) โดยเป็นไปตามวัฏจักรอุทกวิทยา (Hydrologic Cycle) แต่จากการใช้น้ำกันอย่างเกินขอบเขต “ปัญหามลพิษทางน้ำ” (Water Pollution) จึงได้เกิดขึ้น

ปัญหามลพิษทางน้ำ เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มนุษย์เป็นผู้ก่อหรือดัดแปลงทำให้ทรัพยากรน้ำขาดความสมดุล และสูญเสียระบบนิเวศ ซึ่งมีสาเหตุมาจากโรงงาน โรงแรม โรงพยาบาล โรงเรียน สำนักงาน อาคารพาณิชย์ บ้านเรือน บรรดา น้ำทิ้งจากสถานที่ดังกล่าวมาข้างต้นมักเป็นสารที่ใช้ซักฟอกปะปนมาจากแหล่งอุตสาหกรรม ของเสียและเศษอาหาร อันเป็นสาเหตุก่อให้เกิดน้ำเน่าเสีย นอกจากนั้นยังอาจปล่อยโลหะเป็นพิษ และสารประกอบที่เป็นพิษ อาทิเช่น ตะกั่ว ปรอท สารหนู แคดเมียม และไซยาไนด์ อีกด้วย นอกจากนี้แหล่งเกษตรกรรมก็ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ อันเนื่องมาจากการใช้ปุ๋ยของเกษตรกร ยาฆ่าแมลง และยาปราบศัตรูพืชที่มีการใช้มากขึ้นเป็นลำดับ สารเคมีดังกล่าวได้ถูกชะล้างลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ห้วย หนอง ก็อาจก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำได้เช่นกัน

¹ การประปาส่วนภูมิภาค “สถานการณ์น้ำ” ค้นคืนวันที่ 18 กันยายน 2554 จาก

และที่เป็นปัญหามายาวนาน เช่นในปี พ.ศ. 2528 สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พบว่าในแม่น้ำบางสาย เช่น แม่น้ำบางปะกงช่วงกลางบริเวณแถบจังหวัดฉะเชิงเทรานั้นแม่น้ำ มีความสกปรกมากโดยมีค่าการวัดปริมาณของออกซิเจนที่แบคทีเรียใช้ในการย่อยสลายสารอินทรีย์ (Biochemical Oxygen Demand : BOD) ในปริมาณสูงเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งมีสาเหตุ หนึ่งมาจากเชื้อแบคทีเรียชนิดโคลิฟอร์ม (coli form) ที่อยู่ในมูลสัตว์และปะปนมากับน้ำชะล้างทำ ความสะอาดของอุตสาหกรรมประเภทฟาร์มเลี้ยงสัตว์หรือปศุสัตว์ต่างๆ ที่ไม่มีการบำบัดน้ำเสีย

กรณีลำน้ำพองน้ำเสียในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเมื่อปี พ.ศ.2535 ซึ่งให้เห็นถึงปัญหา มลพิษทางน้ำที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม และส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำในระบบลุ่มน้ำโขงโดยตรง สาเหตุเกิดจากน้ำที่ใช้ในการดับไฟไหม้ที่โรงงานทำไม้อัดแห้งหนึ่ง ที่ตั้งอยู่ริมลำน้ำพองไหลลงสู่ ลำน้ำพองเป็นจำนวนมาก และจากน้ำตาลที่รั่วไหลลงลำน้ำพองจากถังเก็บน้ำตาลของโรงงาน น้ำตาลอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งต่อมารกรมโรงงานได้สั่งปิดโรงงานทั้งสองแห่งเป็นการชั่วคราว ความเสียหาย ที่เกิดแก่สัตว์น้ำและระบบนิเวศของลำน้ำเป็นระยะทางยาวประมาณ 30 กิโลเมตร ทำให้สัตว์น้ำ ตายเป็นจำนวนมาก ทางกรมประมงประมาณว่าอุบัติเหตุดังกล่าวทำให้ปลาประมาณ 89 ชนิด ต้อง สูญพันธุ์ไปจากลำน้ำและมีปลาตายทั้งสิ้น 463 ตัน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบนิเวศของลำ น้ำพอง ชี และมูล ซึ่งเป็นแม่น้ำสาขาของแม่น้ำโขงและยากแก่การฟื้นฟูให้เหมือนเดิมได้ ต่อมาใน ปี พ.ศ. 2536 ได้เกิดมลพิษใหญ่อีกครั้งในลำน้ำพองแม้จะไม่ร้ายแรงเท่าครั้งก่อน พบว่ามีปลาและ สัตว์น้ำอื่นๆ ต้องตายหรือสูญไปจากลำน้ำประมาณ 3,800 กิโลกรัม จากการสำรวจของนักวิชาการ จากมหาวิทยาลัยขอนแก่นสรุปว่าเกิดจากการปล่อยมลพิษออกมาเป็นจำนวนมากของโรงงานทำเยื่อ กระดาษแห่งหนึ่งที่ตั้งอยู่บนลำน้ำพอง อุบัติเหตุทั้งสองครั้งซึ่งให้เห็นถึงปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิด จากภาคอุตสาหกรรม สิ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือประมาณกันว่ามีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 800 แห่ง ที่จัดทะเบียนในจังหวัดขอนแก่นและส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงลำน้ำพอง และนอกจาก โรงงานที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุดังที่กล่าวมาแล้วยังมีโรงงานอื่นๆ อีกอย่างน้อย 9 โรงงานที่ปล่อยน้ำ เสียลงสู่ลำน้ำพองโดยตรง

เหตุการณ์ปัญหาการปนเปื้อนของแร่ตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ อำเภอน้ำหนาว จังหวัด กาญจนบุรี ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากการรั่วไหลของหางแร่จากบ่อกักเก็บตะกอนกากแร่ของโรงแต่ง แร่คลิตี้ บริษัทตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด ที่รับแร่ดิบมาจากเหมืองหาบบริเวณ แหล่งแร่บ่องาม และได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในหมู่บ้านคลิตี้ล่างนับตั้งแต่โรงแต่งแร่ดำเนินการ ชาวบ้านคลิตี้ล่างและคลิตี้บนมีความเดือดร้อนจากการปล่อยน้ำเสียลงในลำห้วยมาโดยตลอดและ ได้รับความเดือดร้อนมากในช่วงระหว่าง พ.ศ.2536-2541 ปรากฏผลความเดือดร้อนในเรื่องปัญหา น้ำใช้และสัตว์เลี้ยง ในที่นี้คือ ควาย ซึ่งเป็นสัตว์เลี้ยงประจำหมู่บ้านหลายร้อยตัวทยอยตายลง

เนื่องจากอยู่กับแหล่งน้ำ ลำห้วยตลอดเวลา ชาวบ้านเริ่มเจ็บป่วยและเสียชีวิตโดยมีอาการสัมพันธ์กับโรคพิษตะกั่วหลายคน เมื่อข่าวเรื่องนี้เป็นที่รับรู้ของสาธารณชน หน่วยงานต่างๆ ของรัฐได้เข้ามาทำการตรวจสอบ เช่น หน่วยงานทางสาธารณสุข กรมอนามัยโดยสำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กองอาชีวอนามัยและศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต 4 ราชบุรี ร่วมกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดกาญจนบุรี สำนักพัฒนาวิชาการกรมการแพทย์และกองระบาดวิทยา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้ดำเนินการออกหน่วยเคลื่อนที่ตรวจสอบสุขภาพและศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในหมู่บ้านคลิตี้ล่างที่เกิดจากสารตะกั่วปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษได้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กรมอนามัย กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 4 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และบริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด ร่วมกันหามาตรการแก้ไขปัญหาคอนเซนเตรทส์ปนเปื้อนของตะกั่วในลำห้วยคลิตี้จากการตรวจสอบพบว่าคั่นบ่อเก็บกักหางแร่และน้ำตะกอนขุ่นข้นของโรงแต่งแร่ได้พังชำรุด ทำให้ตะกอนแร่และน้ำขุ่นข้นไหลลงในลำห้วย สัตว์น้ำประเภท กุ้ง หอย ปู ปลา ในลำห้วยคลิตี้ทุกบริเวณมีสารตะกั่วปนเปื้อนอยู่ในปริมาณที่ไม่เหมาะสมต่อการบริโภคของประชาชนและพบว่าน้ำในลำห้วยมีสารตะกั่วปนเปื้อนอยู่ หากยังไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่ใช้น้ำจากลำห้วยเพิ่มมากขึ้นได้ หากแต่ระยะเวลากว่า 13 ปี ไม่มีมาตรการอย่างจริงจังเพื่อให้การดูแลคุ้มครองต่อชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนจึงทำให้ต้องต่อสู้เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากสิ่งที่เกิดขึ้นมาโดยตลอด โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรให้ความช่วยเหลือ มีการนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลและศาลอุทธรณ์ภาค 7 ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 3426/2550 ให้บริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัดกับพวก ชดใช้ค่าเสียหายให้โจทก์รวมจำนวน 29,551,000 บาท และคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 2604/2554 เมื่อจำเลยเป็นกรรมการบริษัท จำเลยจึงต้องร่วมรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวกับจำเลยที่ 1 โดยความรับผิดชอบอาจพิจารณาจากปริมาณตะกั่วภายในเลือดซึ่งเกินกว่าหรือต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงประการเดียวได้ เมื่อชัดเจนว่าโจทก์ทั้ง 151 คนได้รับพิษจากสารตะกั่วอันเป็นผลโดยตรงจากการปล่อยน้ำเสียและตะกอนหางแร่ของโรงแต่งแร่ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 วรรค 1 จำเลยทั้งเจ็ดจึงต้องร่วมกันใช้เงินโจทก์ทั้ง 151 คน ทั้งสิ้น 36,050,000 บาท กรณีขอให้บริษัทจำเลยดำเนินการฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 ไม่ได้ให้สิทธิชาวบ้านผู้เสียหายร้อง

² กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม รายงานประจำปี พ.ศ.2542

ขอให้ศาลบังคับบริษัทในกรณีดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นอำนาจของกรมควบคุมมลพิษ ขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา

ส่วนการดำเนินการจากหน่วยงานของรัฐนั้น กรมควบคุมมลพิษได้ยื่นฟ้องบริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรตส์ (ประเทศไทย) จำกัด กับกรรมการบริษัทเป็นจำเลยรวม 7 คน โดยศาลอุทธรณ์ภาค 7 มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 1048/2554 ว่าการปนเปื้อนสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้เชื่อว่าจะเกิดจากการดำเนินกิจการโรงเต่งแร่ ซึ่งทำให้ชาวบ้านหมู่บ้านคลิตี้ล่างได้รับอันตรายหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินเสียหาย จำเลยในฐานะกรรมการได้ยินยอมให้มีการปล่อยสารตะกั่ว จึงต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวร่วมกับจำเลยที่ 1 ทั้งนี้ ความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติจนชาวบ้านไม่สามารถใช้น้ำได้ไม่ใช่ความเสียหายแก่รัฐ โจทก์จึงเรียกค่าเสียหายส่วนนี้ไม่ได้แต่เรียกค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เจ้าหน้าที่โจทก์ดำเนินการตรวจสอบแก้ไขการปนเปื้อนสารตะกั่วได้ เนื่องจากโจทก์มีหน้าที่ฟื้นฟูมลพิษโดยตรง จำเลยทั้ง 7 จึงต้องชดเชยค่าเสียหายรวม 1,341,962.54 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี

นอกจากนี้ คดีที่ชาวบ้านฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ศาลปกครองกลางก็ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 637/2551 ว่ากรมควบคุมมลพิษปฏิบัติหน้าที่ในการฟื้นฟูหรือระงับการปนเปื้อนของสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ล่าช้าเกินควร ละเลยต่อหน้าที่ในการเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อมลพิษให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ และกรมควบคุมมลพิษละเมิดไม่เรียกค่าเสียหายจากบริษัทฯ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีในการใช้จ่าย ซึ่งอาหาร ให้ชดเชยเงินให้ผู้ฟ้องคดีคนละ 8,758 บาท รวมถึงค่าเสียหายต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติคนละ 25,025 บาท ต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.743/2555 ว่า ให้กรมควบคุมมลพิษจ่ายค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีทั้ง 22 รายๆ ละ 177,199.55 บาท และจากนี้ให้กรมควบคุมมลพิษเร่งจัดทำแผนเพื่อฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้านคลิตี้ อ.ทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี และให้มีการตรวจสอบคุณภาพดิน น้ำ สัตว์น้ำในลำห้วย และพืชผักที่ประชาชนเพาะปลูกทุกฤดูกาล และแจ้งผลให้ประชาชนทราบข้อมูลด้วยการติดประกาศ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านคลิตี้ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลชะแล ที่ว่าการอำเภอทองผาภูมิ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลอย่างน้อยเป็นเวลา 1 ปี และให้มีการบำบัดฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้จนกว่าสารตะกั่วในสิ่งแวดล้อมจะเข้าสู่ค่ามาตรฐาน

ดังนั้น น้ำจึงมีความจำเป็นสำหรับทุกคนในพื้นที่ แต่ปัจจุบันการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยยังเป็นปัญหาเพราะการกระจายน้ำที่ยังไม่ทั่วถึงและถูกใช้ไปอย่างสิ้นเปลืองโดยไม่เหมาะสมจนส่งผลให้เกิดวิกฤตภัยแล้งทั้งประเทศ แต่ในมุมมองกลับกันปริมาณน้ำฝนต่อปีมีปริมาณที่สูงจนถึงเกิดอุทกภัยอย่างรุนแรงในรอบหลายสิบปีที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนกว่า 56 จังหวัดต้องประสบปัญหาน้ำท่วมอย่างหนัก รัฐบาลต้องประกาศจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

น้ำท่วม (สปก.) ที่สนามบินดอนเมือง เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2554 เพื่อกำหนดเป็นศูนย์กลางการประสานการแก้ไขและช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมอย่างบูรณาการจากสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ นับเนื่องมาแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันคนไทยเริ่มต้นตัวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เข้าขั้นวิกฤติ อยากให้รัฐบาลเร่งแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยสารเคมีลงแหล่งน้ำ เปิดเผยข้อมูลการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมให้ประชาชนตรวจสอบ โดยศูนย์วิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ร่วมกับผู้ประสานงานรณรงค์ด้านสารพิษกรีนพีซเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้วิจัยสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อมลพิษทางน้ำในประเทศไทย กรณีศึกษาประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและโดยรอบเขตนิคมอุตสาหกรรม 3 แห่ง เมื่อวันที่ 17 มกราคม - 11 มีนาคม พ.ศ. 2554 พบว่าตัวอย่างประชาชนส่วนใหญ่มากกว่า 2 ใน 3 เห็นด้วยว่าประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำ โดยร้อยละ 83.8 เห็นด้วยว่ามลพิษทางน้ำเป็นปัญหาสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมและควรเร่งป้องกันแก้ไข ร้อยละ 75.2 เห็นด้วยว่าน้ำเน่าเสียและมลพิษทางน้ำเป็นปัญหาสำคัญในระดับประเทศ ร้อยละ 75.0 เห็นด้วยว่ามลพิษทางน้ำเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ร้อยละ 80.2 เห็นว่าควรมีกฎหมายกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมเปิดเผยข้อมูลการปลดปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมและให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ ร้อยละ 79.6 เห็นว่าโรงงานอุตสาหกรรมควรที่จะใช้วัตถุดิบในการผลิตสินค้าที่ไม่เป็นอันตรายและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเท่านั้น ร้อยละ 78.7 ระบุทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยควรเน้นไปทางด้านอุตสาหกรรมที่สะอาดไม่ก่อมลพิษ ร้อยละ 76.4 เห็นด้วยว่าภาคอุตสาหกรรมควรต้องมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม โดยต้องพัฒนาให้เกินกว่าข้อบังคับขั้นต่ำของกฎหมาย นอกจากนี้ ร้อยละ 74.3 เห็นด้วยว่ารัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบยังปฏิบัติไม่เพียงพอต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ ในขณะที่ร้อยละ 69.4 เห็นด้วยว่ากฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยน้ำทิ้งที่มีอยู่ในปัจจุบันหย่อนยานและไม่เพียงพอในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำ ในขณะที่ร้อยละ 67.2 เห็นด้วยว่าหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในการป้องกันมลพิษทางน้ำหย่อนยานหรือไม่เคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ก่อมลพิษ

ประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 และบังคับใช้เรื่อยมาจนมาถึงปี พ.ศ.2535 ก็ได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นมาใช้บังคับแทนฉบับเดิม กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางน้ำในประเทศไทยนั้นได้บัญญัติไว้ในกฎหมายและพระราชบัญญัติหลายฉบับไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายอาญา รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 หรือพระราชบัญญัติต่างๆ อาทิเช่น พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 เพื่อเป็น

กฎหมายที่จัดการกับสิ่งแวดล้อมทางน้ำ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและพยายามสร้างความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายด้วยการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายนี้ควบคุมดูแลให้มีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ อย่างจริงจังมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมและขั้นตอนการให้ความเห็นชอบแก่รายงานให้มีประสิทธิภาพและรัดกุมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้รับเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์ทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ และในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยก็มีมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมประกอบไปด้วย มาตรการทางปกครอง มาตรการทางแพ่ง และมาตรการทางอาญา ซึ่งหากพิจารณาถึงมาตรการทั้ง 3 ประการแล้วจะเห็นได้ว่า มาตรการทางแพ่งมุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิของเอกชนเป็นสำคัญ การบังคับใช้จะเกิดจากความเสียหายและผลกระทบที่ได้รับจากการก่อปัญหามลพิษหรือสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งชดเชยเยียวยาแก้ไขความเสียหายเป็นสำคัญ มาตรการทางอาญาเพื่อก่อให้เกิดความเกรงกลัวและหลาบจำแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์หรือบทบัญญัติของกฎหมาย ขั้นตอนการนำมาตราการทางแพ่งและมาตรการทางอาญาม่าบังคับใช้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการใช้มาตรการทางปกครองทั้งในด้านการสั่งการ การบังคับการหรือรวมทั้งการใช้มาตรการที่เป็นโทษทางปกครอง

นอกจากนี้เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2554 ศาลยุติธรรมได้เปิดแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลแพ่งอย่างเป็นทางการและเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ.2554 ศาลปกครองได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นทุกศาล ซึ่งนับว่าเป็นอีกก้าวหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย ที่การบริหารจัดการอำนาจตุลาการได้เพิ่มความเชี่ยวชาญทางคดีของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมเพื่อตอบสนองความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับประชาชนได้ทั่วประเทศ หากมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นด้านสิ่งแวดล้อมแล้วมีผู้เดือดร้อนและเสียหายจนไม่อาจพึ่งพาอำนาจทางบริหารหน่วยงานราชการต่างๆ ได้ การนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมจึงถือเป็นสิทธิโดยชอบของประชาชนทุกคน ทั้งนี้ คดีสิ่งแวดล้อมนั้นหมายถึงคดีอาญาและคดีแพ่งที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษรวมทั้งคดีที่ประธานศาลฎีกาเห็นสมควรกำหนดให้เป็นคดีสิ่งแวดล้อม ตามคำสั่งศาลฎีกาที่ 30/2547 โดยกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและด้านมลพิษนั้นมีทั้งหมด ประมาณ 24 ฉบับ ในส่วนคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกันเองหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชนอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

อนึ่ง ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองทางน้ำในปัจจุบันเกิดปัญหาหลายประการ เช่น การบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนและกระจัดกระจายหลายหน่วยงานจนเกิดการเกี่ยงความรับผิดชอบหรือแย่งกันรับผิดชอบ อัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้เบาเกินไป การไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการบังคับอย่างเข้มงวดและจริงจัง ขาดการกระจายอำนาจในการใช้บังคับกฎหมาย การบัญญัติข้อกำหนดที่เอื้อประโยชน์ให้กับตนเอง การปรับปรุงกฎหมายอยู่บ่อยครั้งจนไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ และเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องยังขาดความตื่นตัวในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับปัญหามาตรการทางกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ มีการบูรณาการด้านสิ่งแวดล้อมและการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนสามารถปรับปรุง แก้ไข หรือปรับใช้กฎหมายในประเทศและนำหลักการของกฎหมายต่างประเทศมาบังคับใช้กับประเทศไทยให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา อุปสรรค และมาตรการการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ
- 2.2 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสาระสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำที่บังคับใช้ในประเทศไทยและต่างประเทศ
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์มาตรการการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำในประเทศไทย
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางของปัญหา อุปสรรค และมาตรการการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำให้มีประสิทธิภาพและสามารถบังคับใช้ได้จริง

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

ปัญหาสภาพแวดล้อมทางน้ำในประเทศไทยมีความรุนแรงเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการทั้งในแง่ของกายภาพและชีวภาพ โดยการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำนั้นในปัจจุบันอาจมีสาเหตุต่างๆ กล่าวคือ กฎหมายและหน่วยงานซึ่งใช้บังคับกฎหมายมีความซ้ำซ้อนและกระจัดกระจาย อัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้เบาเกินไปจึงไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ ขาดการกระจายอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากกฎหมายบางฉบับให้อำนาจท้องถิ่นในการ

ดำเนินการแต่ท้องถิ่นก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เจ้าพนักงานขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่และเจ้าพนักงานใช้กฎหมายดังกล่าวไม่เต็มรูปแบบ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมและการสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนจะเป็นส่วนช่วยให้ประชาชนมีความรักและหวงแหนธรรมชาติมากขึ้นด้วย

4. ขอบเขตของการวิจัย

ผู้ศึกษาได้ศึกษาปัญหา อุปสรรค และมาตรการทางกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำตลอดถึงสาระสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำที่บังคับใช้ในประเทศไทย ซึ่งปรากฏว่ามีกฎหมายใช้บังคับหลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เป็นต้น ซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องน้ำและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานไว้ และกฎหมายแต่ละฉบับก็มีหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งของปัญหารวมตลอดถึงการศึกษายทความทางวิชาการ กรณีศึกษาที่เกิดขึ้นและกฎหมายต่างประเทศเพื่อให้ผู้ศึกษาสามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำได้

5. ระเบียบวิธีวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจาก ตำรา หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ วารสาร ทฤษฎี หลักกฎหมาย แนวคำพิพากษาของศาลปกครอง กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยและต่างประเทศ กรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริงและรวมตลอดถึงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น โดยการนำข้อมูลมาวิเคราะห์ร่วมกันซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการวิจัยครั้งนี้เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางแก้ไขปัญหามาตรการทางกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำเพื่อให้มีผลบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง

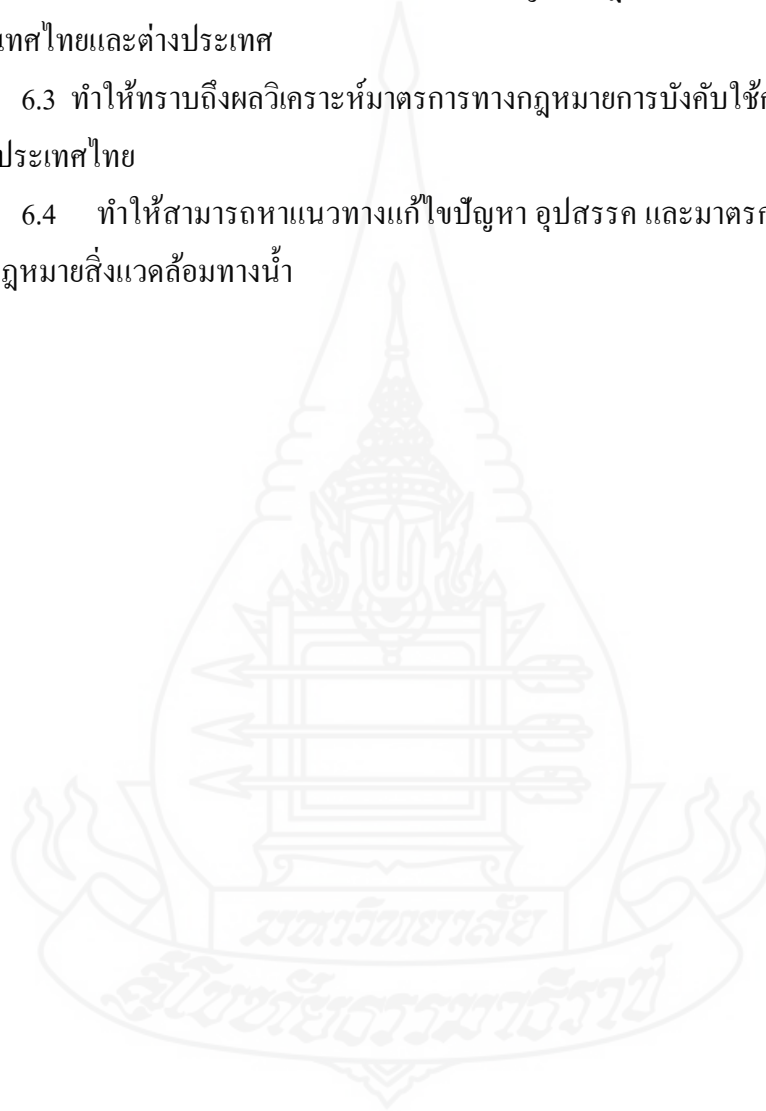
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และมาตรการทางกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ

6.2 ทำให้ทราบหลักการ แนวคิด สาระสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำที่บังคับใช้ในประเทศไทยและต่างประเทศ

6.3 ทำให้ทราบถึงผลวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำในประเทศไทย

6.4 ทำให้สามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหา อุปสรรค และมาตรการทางกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ



บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางน้ำ

ผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ โดยจะนำเสนอตามขอบเขตของเนื้อหาดังต่อไปนี้

1. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม
2. ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ
3. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ
4. การควบคุมป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ

1. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมเป็นสภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์หากมีมลพิษเกิดขึ้นย่อมเกี่ยวพันโดยตรงต่อการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ของตัวมนุษย์เอง จึงถือเป็นสิทธิประโยชน์ที่ต้องได้รับการรับรองคุ้มครองในการมีชีวิตอย่างสงบสุขภายใต้สภาพแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ ดังนั้นจึงได้มีแนวคิดในการคุ้มครองสภาพแวดล้อมให้มีคุณภาพอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของสาธารณชน

1.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อม หากมีการกระทำใดที่ไปทำลายสมดุลอันอาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมย่อมเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิของบุคคล ภาระในการปกป้องคุ้มครองกันจึงเป็นสิทธิที่บุคคลแต่ละคนพึงมีพึงกระทำได้ซึ่งถือเป็น “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” (Right to the Environmental) ที่เกี่ยวพันกับสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ขึ้นพื้นฐานของมนุษย์จึงก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritage of Mankind) และได้รับการยอมรับระดับนานาชาติโดยในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ทั้งในส่วน of สิทธิทางแพ่งและการเมือง (Civil and Political Rights) ปรากฏอยู่ในข้อ 1-21 และในส่วน of สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (Economic Social and Cultural Rights) ข้อ 22 ก็ยังกล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้อีกเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้จากรายงานการประชุมของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศในหัวข้อการพัฒนาชนบทกับสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งจัดโดยสมาคมผู้บริโภครแห่งปีนัง เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.1981 ได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ไว้อย่างน่าสนใจว่า “มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมธรรมชาติซึ่งได้แก่ ดิน น้ำ และอากาศ ดังนั้น การให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนจึงต้องขยายรวมไปถึงความเคารพต่อสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อยู่อาศัยด้วย สิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมถึงสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่สะอาดด้วยนั่นเอง³

1.1.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับสิทธิมนุษยชนมีเป้าหมายเพื่อจำกัดอำนาจรัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองและเพื่อโต้แย้งคัดค้านการใช้อำนาจของรัฐไม่ให้มีการใช้อำนาจอย่างไร้ขอบเขต และต่อมาได้พัฒนาเป็นการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อเป็นหลักประกันขั้นต่ำของประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมที่สงบสุข จึงเป็นสิทธิที่ครอบคลุมในด้านต่างๆ สิทธินี้จึงเป็นพันธกรณีที่รัฐจะดำเนินการเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชน⁴ และในแนวทางการพิจารณาของศาลได้กล่าวถึงความหมายของสิทธิไว้ว่า “..หากจะกล่าวโดยย่อและรวบรัดแล้วก็ได้แก่ประโยชน์อันบุคคลมีอยู่แต่ประโยชน์จะเป็นสิทธิหรือไม่ก็ต้องแล้วแต่ว่าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพหรือไม่ถ้าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพประโยชน์นั้นก็เป็สิทธิ กล่าวคือได้รับการรับรองและคุ้มครองของกฎหมาย”⁵ นอกจากนี้ศาลไทยยังเคยวินิจฉัยให้การรับรองถึงสิทธิของประชาชนในสิ่งแวดล้อมกรณีการฟ้องคดีเรียกร้องสิทธิที่จะได้รับแสงสว่างจากธรรมชาติ⁶

สิทธิในสิ่งแวดล้อมมีหลักเกณฑ์สำคัญว่าสิ่งแวดล้อมจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์แต่ละคนที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเองเมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษก็สามารถบังคับตามวัตถุประสงค์แห่งสิทธิได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าให้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายขึ้นแก่ชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้ผู้นั้นมากนักเพียงใดซึ่งมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายสำคัญๆ หลายฉบับ

³ International Commission of Juristics & Consumers Association of Penang, Rural Development and Human Rights in South East Asia, Report of a Seminar in Penang December 1981, (Penang : ICJ/CAP,1982), pp. 27 – 30.

⁴ วีระ โสจายะ *กฎหมายสิทธิมนุษยชน* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2531 หน้า 52

⁵ คำพิพากษาฎีกาที่ 124/2487

⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 1050/2528

1.1.2 สิทธิในสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ แต่ละประเทศได้มีการบัญญัติสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในรูปแบบของกฎหมายที่แตกต่างกันตามแนวคิด เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ

1) ประเทศญี่ปุ่น จากการพัฒนาประเทศ ทำให้ญี่ปุ่นมีปรากฏการณ์ทางมลพิษรุนแรงขึ้น ชาวญี่ปุ่นได้เริ่มหันมาให้ความสนใจและให้ความสำคัญต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น⁷ ซึ่งแนวคิดในสิ่งแวดล้อมนี้เกิดขึ้นโดยจุดกำเนิดหรือพื้นฐานของทฤษฎีมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1946 มาตรา 13 และมาตรา 25 จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นทั้งสองมาตราเป็นการแสดงถึงหลักประกันในสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนมีอยู่และรัฐต้องให้การสนับสนุนส่งเสริมให้มีอยู่ตลอดไปแม้ว่าตามตัวอักษรในรัฐธรรมนูญจะไม่ได้มีการกล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยตรงแต่การให้หลักประกันในชีวิตความเป็นอยู่ที่จะดำรงอยู่โดยมีสวัสดิการสังคม ความปลอดภัยและมีสุขภาพอนามัยที่ดีนั้นเป็นการให้ความคุ้มครองถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยปริยายเพราะหากสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนก็ขาดสวัสดิการ ขาดความมั่นคงมีความป่วยไข้ซึ่งชีวิตไม่อาจจะมีมาตรฐานขั้นต่ำดังที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เลย ดังนั้น จึงถือว่าที่มาแห่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้นก็คือรัฐธรรมนูญและเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองอยู่ หลักการนี้จึงเป็นที่มาของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ (The Fundamental Law to Prevent Public Nuisance, 1967) ของญี่ปุ่นในเวลาต่อมา⁸

2) ประเทศสหรัฐอเมริกา สิทธิในสิ่งแวดล้อมได้มีการนำไปบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกาว่าด้วยบทบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Bill of Rights) มาตรา 5 มาตรา 9 และมาตรา 14 ก็ปรากฏหลักเกณฑ์ของสิทธิในสิ่งแวดล้อมทำนองเดียวกัน ซึ่งมีสาระสำคัญแห่งบทบัญญัติ ดังนี้ คือ⁹

มาตรา 5 บัญญัติว่า “...(พลเมืองสหรัฐ)...จะถูกจำกัดสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน โดยไม่ต้องด้วยกระบวนการแห่งกฎหมายหาได้ไม่และทรัพย์สินของบุคคลใดจะถูกนำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยไม่ได้มีค่าตอบแทนอันชอบธรรมมิได้”

⁷ สุภาพร เนตรเขียน, “มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง : ศึกษาเฉพาะกรณีน้ำเสียจากชุมชน” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2534 หน้า 44

⁸ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2542 หน้า 37-40

⁹ ดนัยศ ศรลัมภ์ “ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525 หน้า 137

มาตรา 9 บัญญัติว่า “บรรดาสิทธิที่ได้จำแนกไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ จะตีความให้เป็นการปฏิเสธหรือลดทอนสิทธิของผู้หนึ่งผู้ใดมิได้”

มาตรา 14 (ฉบับปี พ.ศ.1868) บัญญัติว่า “ข้อ 1 บุคคลทุกคนที่เกิดในสหรัฐหรือแปลงสัญชาติและอยู่ในบังคับของกฎหมายสหรัฐ ย่อมเป็นพลเมืองของสหรัฐและมลรัฐที่มีภูมิลำเนาอยู่มลรัฐใดจะออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายอันเป็นการตัดทอนเอกสิทธิหรือความคุ้มกันที่พลเมืองของสหรัฐ จะพึงได้รับหาได้ไม่หรือมลรัฐใดจะทอนสิทธิในชีวิตเสรีภาพหรือทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการแห่งกฎหมายหรือจะปฏิเสธมิให้บุคคลใดซึ่งอยู่ในเขตอำนาจได้รับความคุ้มครองแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกันมิได้”

ซึ่งการตีความของนักนิติศาสตร์อเมริกาเห็นพ้องต้องกันว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงสิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย และศาลสูงของอเมริกาได้วางหลักเรื่องนี้ไว้ในคดี *Grisworld V. Connecticut* อีกด้วยว่าแม้เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมลรัฐแต่ได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมกรณีนี้ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลสูงที่จะพิจารณานอกจากนี้ศาลสูงยังได้ตัดสินไว้ในคดี *Board of Health V. Crew* โดยกล่าวว่า “การป้องกันสุขภาพของประชาชนนั้นรัฐไม่จำเป็นต้องรอคอยจนเกิดมีสิ่งสกปรกเสียก่อน... ข้อทดสอบว่าได้มีการละเมิดกฎหมายหรือไม่... เพียงแต่พิจารณาว่าการมีอยู่ของพฤติกรรมนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้ก็เป็นข้อพิสูจน์เพียงพอแล้ว”

ดังนั้น ในสหรัฐอเมริกาอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อปรากฏสภาวะมลพิษซึ่งเป็นอันตรายและเกิดความเสียหายต่อสุขภาพและสวัสดิการของประชาชน รวมทั้งเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน รัฐบาลกลาง (Federal Government) ย่อมใช้มาตรการทั้งหลายในทางกฎหมายได้โดยไม่มี ความจำเป็นต้องพิสูจน์ความเสียหายและมีอำนาจดำเนินการได้ทันทีทั่วประเทศ มิต้องคำนึงถึงขอบเขตภูมิศาสตร์ของมลรัฐ นอกจากนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการยอมรับแนวความคิดเรื่อง *Public Trust Doctrines*¹⁰ ถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่และมีโอกาสที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพดีเสมอกัน การมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ไม่ว่าจะเป็น โดยตรงหรือโดยอ้อมถือว่ารัฐเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองให้อยู่ในสภาพเดิมเสมอโดยมุ่งหวังให้ประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตลอดไปซึ่งนับว่าเป็นการให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี การป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นนโยบายและพันธะที่รัฐบาลกลางต้องร่วมมือกับรัฐบาลมลรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นทั้งของรัฐหรือเอกชนในการสร้างสรรค์และรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อม

¹⁰ William H. Rodgers, *Environment Law, Minnesota* : West Publishing Company 1977, p.173.

ให้คงความสมบูรณ์เพื่อให้สังคม เศรษฐกิจและอื่นๆ ของสหรัฐอเมริกาได้ดำรงชีพอย่างสุขสบาย ในยุคสมัยนั้นและยุคสมัยต่อๆ มา

3) ประเทศฝรั่งเศส จากกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ.2004 (La charte de l'environnement) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีสถานะสูงกว่ากฎหมายทั่วไป และนำมาแนบท้ายไว้ในภาคผนวกของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2005 โดยตระหนักว่าทรัพยากรและความสมดุลทางธรรมชาติเป็นสิ่งที่ทำให้ความเป็นมนุษยชาติเกิดขึ้น อนาคตและการดำรงอยู่ของมนุษยชาติไม่อาจจะแยกออกจากสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติของมนุษยชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษย์

ทั้งนี้ ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 ระบุว่าชาวฝรั่งเศสแต่ละคนมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สมดุลและให้การเคารพต่อสุขภาพอนามัย บุคคลแต่ละคนมีหน้าที่ที่จะมีส่วนร่วมในการคุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นอีกทั้งต้องมีส่วนร่วมในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ¹¹ ประเทศฝรั่งเศส ถือว่าสิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี (le droit de l'homme à un environnement sain) ได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิที่มีฐานะเทียบเท่ากับเสรีภาพในการเดินทาง (la liberté d'aller et venir) หรือ สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของ (le droit de propriété) อีกทั้งยังเป็นสิทธิส่วนบุคคลหรือเป็นสิทธิส่วนรวมของกลุ่มบุคคลสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างโต้แย้งได้ในทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบ ยุติธรรม

4) ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยส่วนใหญ่ของประเทศในแถบแอฟริกา จะเป็นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา สำหรับกรณีของสิทธิในสิ่งแวดล้อมถึงแม้ว่าจะมิได้มีการบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญไว้ก็ตาม แต่ก็ได้มีการรวมตัวของประชาชนเพื่อกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส ในสังคม โดยจัดทำเป็นสาส์นที่มีสภาพบังคับจริงจังมากกว่าปณิญาเรียกว่า “กฎบัตรแอฟริกาว่า ด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน ค.ศ.1981” (Africa Charter on Human People's Rights)¹² โดยระบุถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนไว้ในข้อที่ 24 ว่า “ประชาชนย่อมมีสิทธิในสิ่งแวดล้อม ที่ดีเอื้อต่อการพัฒนาของตน” อย่างไรก็ตามกฎบัตรที่ได้มีการจัดทำขึ้นดังกล่าวมีลักษณะเป็น กฎหมายสามารถใช้บังคับเป็นรูปธรรมแก่รัฐที่ฝ่าฝืนได้ ความสำคัญของกฎบัตรนี้จึงเป็น เครื่องกระตุ้นให้รัฐบาลแต่ละประเทศเห็นความจำเป็นในการคุ้มครองพลเมืองภายในชาติของตน

¹¹ René Hostiou, ปาฐกถาพิเศษ การสัมมนากฎหมายสิ่งแวดล้อม สถาบันพระปกเกล้า และ สถานทูตเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย โรงแรมรามาร์คเดนต์ 17 ตุลาคม 2549

¹² Paul Sieghart, *The International Law of Human Right*, Oxford : Clarenon 1984, p. 376.

เกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังด้วยการบัญญัติกฎหมายภายในขึ้นบังคับใช้ให้ชัดเจนมากขึ้นเท่านั้น

1.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ ในการประชุมที่กรุงสต็อกโฮล์ม ในปี ค.ศ. 1972 ได้เกิดแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยการสร้างความร่วมมือทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภายในประเทศ ในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมและในปี ค.ศ. 1992 มีการประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่กรุงริโอ เดอ จานเนโร ขึ้น เป็นที่มาของการรับรองคำประกาศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา มีการเปิดให้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการรับรองแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลังจากนั้น ในปี ค.ศ. 2002 มีการประชุมระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่กรุงโยฮันเนสเบิร์ก เพื่อประเมินและติดตามการดำเนินงานของประเทศต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการแก้ไขปัญหาความยากจนและในปี ค.ศ. 2009 จึงมีการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกที่กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์กประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยกรอบของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศตั้งแต่เริ่มต้นการประชุมที่กรุงสต็อกโฮล์ม ในปี ค.ศ. 1972 ได้มีการให้ความสำคัญแก่สิทธิของมนุษย์ในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยหลักการข้อ 1 ของปฏิญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ได้วางแนวทางว่ามนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานโดยเสรีในการใช้ชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีอย่างมีศักดิ์ศรีและเป็นสุข โดยทุกคนจะต้องได้รับสิทธิดังกล่าวอย่างเท่าเทียมและพอเพียง ทั้งนี้มนุษย์มีหน้าที่ในการปกป้องและเพิ่มพูนสภาวะแวดล้อมเพื่อการดำรงชีวิตในปัจจุบันและเพื่อประชากรในอนาคตการเคารพต่อสิทธิดังกล่าวนี้จะต้องเป็นไปโดยปราศจากอคติทางการเมือง การแบ่งแยกสีผิว ความแตกต่างทางเชื้อชาติ การเลือกปฏิบัติ การเป็นอาณานิคม และการปฏิบัติในรูปแบบอื่นเสมือนหนึ่งเป็นคนต่างชาติ¹³ หลักการนี้ยอมรับความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติ และสิทธิของบุคคลที่จะได้ใช้ชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยถือว่าบุคคลย่อมต้องมีทั้ง

¹³ The Stockholm Declaration on the Human Environment 1972, Principle 1 : Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations. In this respect, policies promoting or perpetuating apartheid, racial segregation, discrimination, colonial and other forms of oppression and foreign domination stand condemned and must be eliminated.

สิทธิและหน้าที่ในเวลาเดียวกัน เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นไปโดยเอื้อประโยชน์ต่อมนุษย์ทุกคน นอกจากนี้ยังให้รัฐมีหน้าที่ในการควบคุมการแสวงประโยชน์จากทรัพยากร

ธรรมชาติภายในดินแดนและรัฐจะต้องให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่ได้รับผลเสียหายจากมลภาวะและสภาพแวดล้อมที่ถูกทำลายไปด้วย¹⁴ นอกจากการประชุมครั้งดังกล่าวแล้ว การประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่กรุงริโอ เดอ จานโร ปี ค.ศ. 1992 ยังรับรองสิทธิของบุคคลในสิ่งแวดล้อมที่ดีเอาไว้ในหลักการข้อ 2 โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาด้วย¹⁵

1.2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชน สภาพแวดล้อมเป็นสิ่งที่เกาะเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของมนุษย์ ดังนั้นกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) ในการรับรู้ข่าวสาร การรับฟังความคิดเห็น การให้ความยินยอม ทั้งนี้เพื่อให้คนในสังคมเกิดความไว้วางใจ (Trust) ป้องกันการขัดแย้งบาดหมางจึงควรต้องให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐอย่างทั่วถึงและเพียงพอก่อนตัดสินใจดำเนินกิจการใดที่อาจมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอีกทั้งยังเป็นการรองรับแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) โดยการนำทฤษฎีประชาธิปไตยทางตรงซึ่งประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองผสมผสานเข้ากับทฤษฎีประชาธิปไตยแบบผู้แทน¹⁶

1.2.1 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในประเทศไทย “การพัฒนาและการบริหารประเทศ” เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้รัฐต้องยื่นมือเข้ามาใช้อำนาจดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ ซึ่งรัฐสามารถใช้เป็นเครื่องกำหนดแนวทางการบริหารประเทศหรือการพัฒนาประเทศที่จะมุ่งเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมมากที่สุดหรือสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ

¹⁴ The Stockholm Declaration on the Human Environment 1972, Principle 22 States shall cooperate to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such States to areas beyond their jurisdiction

¹⁵ Rio Declaration 1992, Principle 2 : provides that states have a right to exploit their resources pursuant to environment and development policies – a revision of principle 21 of Stockholm Declaration on the Human Environment 1972.

¹⁶ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประชาสังคม, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย” 3 มีนาคม 2544

สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาของรัฐให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงเป็นการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาไปสู่ทุกพื้นที่อย่างทั่วถึงกันซึ่งไม่ใช่เป็นการเน้นเฉพาะส่วนของการเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) เท่านั้น แต่เป็นการกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (distribution of economic wealth) และทรัพยากรทางสังคมที่มีค่าอีกด้วย

จากทฤษฎีของผู้บริหารประเทศที่มีต่อแนวความคิดการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่มีความหลากหลายเป็นผลให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายในหลายระดับ เช่น ร่วมรับรู้ ร่วมปรึกษา ร่วมให้รู้ ร่วมแรงร่วมใจ ร่วมตัดสินใจ โดยที่รัฐรับรู้กับราษฎร¹⁷

ประเทศไทยรัฐบาลมักจะอ้างถึง “เพื่อการพัฒนาประเทศ” เป็นเหตุผลหลักของการใช้อำนาจรัฐบาลและกลไกของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือที่เรียกว่า กฎหมายบ้านเมือง (Law and Order) สูงเป็นพิเศษและละเลยมติดการมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งที่จะสร้างเสถียรภาพทางการเมืองโดยอาศัยกฎข้อบังคับและกฎหมายทำให้เกิดการลดสภาพ “การพัฒนา” ให้กลายเป็นการบริหารอำนาจบริหารระเบียบและกฎหมายมากกว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง การที่ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการกำหนดการตัดสินใจ (Decision-Making) ในนโยบายรัฐบาลจึงทำให้กลไกของรัฐบาลโดยเฉพาะระบบราชการมีบทบาทที่สำคัญในกระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานของรัฐบาลเนื่องจากเป็นทั้งแหล่งข้อมูลข่าวสาร ความคิดเห็น และเครื่องมือของรัฐ

กล่าวได้ว่า ระบบราชการเป็นผู้ผูกขาดในการบริหารประเทศทำให้เป้าหมายในการพัฒนาอันจะเกิดประสิทธิภาพแก่ประชาชนขาดความเอาใจใส่ คือ อำนาจที่มีอยู่อย่างท่วมท้นของระบบราชการจะเป็นผู้เปลี่ยนแปลงทุกอย่างให้เกิดขึ้นตามความปรารถนาของระบบราชการเองมากกว่าจะคำนึงถึงความต้องการของประชาชนการเน้นนโยบายที่ผิดรูปแบบหรือไม่สอดคล้องกับปัญหาจึงพบเห็นอยู่เสมอ การที่องค์กรภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมีการประชุมปรึกษาหารือกับภาครัฐบาลมากขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนาไม่ได้เป็นการยืนยันว่าอำนาจของกลุ่มองค์กรจะผลักดันและสามารถใช้โครงสร้างใหม่ๆ เป็นกลไกแสดงความเดือดร้อนที่ได้รับจากนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐบาลมากขึ้นเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นลักษณะของการร้องเรียนให้หน่วยงานของรัฐยื่นมือเข้ามาแก้ไขปัญหาหรือมาตรการชั่วคราวแก้ไขปัญหานั้นเฉพาะหน้าเสียมากกว่า

¹⁷ ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์ไทยในพหุสังคมสยาม กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2533 หน้า 210

การพัฒนาระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองด้วยนโยบายที่มีรัฐเป็นผู้คุมอำนาจการตัดสินใจแต่ฝ่ายเดียวและปิดกั้นโอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาต่างๆ นั้นย่อมส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชนหรือปัญหาในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เท่าเทียมและเสมอภาคกันอันเป็นสาเหตุของการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายและสร้างปัญหาให้กับสิ่งแวดล้อมจนในที่สุดได้กลายเป็นแรงกดดันให้ประชาชนต้องแสวงหาพันธมิตรเพื่อเป็นการต่อรองหรือเรียกร้องในสิทธิสิ่งแวดล้อมหรือเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการอย่างจริงจังกับผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นแรงบีบคั้นให้ประชาชนจำต้องลุกขึ้นต่อสู้ด้วยความรุนแรง ซึ่งเป็นการทำลายการลงทุนทั้งจากในประเทศและจากต่างประเทศอันเป็นการทำลายการเติบโตเศรษฐกิจอย่างยิ่งแต่ถ้าหากเมื่อใดที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายตั้งแต่ขั้นตอนการร่วมเลือกแนวทางต่างๆ หรือการร่วมตัดสินใจในนโยบายโดยที่รัฐเข้ามามีบทบาทแค่เพียงการรับรู้และร่วมกับราษฎรเพื่อคอยให้ความช่วยเหลือถือว่าประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐในระดับสูง

1.2.2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในต่างประเทศ หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในต่างประเทศนั้นมีความเกี่ยวข้องกับระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมดังนี้

1) ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้กำหนดบทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมของสาธารณชนไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น กฎหมายว่าด้วยการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม (The Environmental Protection Law : General Provisions) และพระราชบัญญัติการอนุรักษ์ธรรมชาติ (The Nature Conservancy Act) โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมจะกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกือบทุกขั้นตอนของกฎหมายนับตั้งแต่การพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานจะต้องมีการให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้เพียงใดหรือไม่ การยื่นขอใบอนุญาตต้องกระทำโดยเปิดเผยผ่านสื่อ เช่น หนังสือพิมพ์¹⁸ และด้วยการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทราบตลอดจนต้องแจ้งล่วงหน้าให้แก่บุคคลที่มีสิทธิที่จะใช้อาคารที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงทราบแต่บุคคลใดๆ ย่อมมีสิทธิที่จะร้องคัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษรได้หากเวลาล่วงพ้นตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

¹⁸ A.A.M.F.Staatsen, "Public information and participation in the Netherland," in Environmental impact assessment, ed. Pergammon Press Great Britain : A Wheaton & Co, 1972 pp. 293 – 294.

2) ประเทศสหรัฐอเมริกา อาศัยสิทธิตามข้อกำหนดของรัฐบาลบัญญัติว่าด้วยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (The Freedom of Information Act 1966 : FOIA) โดยได้รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของกิจการหรือโครงการที่มีความเสี่ยงต่ออันตราย เช่น การตั้งโรงงานไฟฟ้าปรมาณู มลพิษที่จะเกิดจากโรงงานหลอมทองแดง เป็นต้น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ (Rule Making) ขั้นตอนแผนการดำเนินงานก่อนเริ่มดำเนินโครงการ¹⁹

ดังนั้น ในโครงการขนาดใหญ่และเกี่ยวข้องกับประชาชนหรือคาดว่าจะมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการกับประชาชนจำเป็นต้องจัดให้มีการพบปะเพื่อให้ความเข้าใจในรายละเอียดข้อดีและข้อเสียของโครงการซึ่งการพบปะไม่จำเป็นต้องเป็นทางการ เพียงแต่เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจที่ละน้อย²⁰ นอกจากนี้ระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกายังมุ่งป้องกันหรือหลีกเลี่ยงมิให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมใหม่ๆ ขึ้นอีกด้วย โดยกำหนดให้หน่วยงานของสหพันธรัฐที่ประสงค์จะดำเนินโครงการระดับสหพันธรัฐขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ต้องจัดให้มีรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งอิทธิพลของกฎหมายนี้มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Involvement)

1.3 หลักการในเรื่องสิทธิชุมชน หลักการในเรื่องสิทธิชุมชนนี้เป็นผลมาจากการพัฒนาแนวคิดในเรื่อง “สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง” หรือ Right to Self-Determination เป็นสิทธิที่รองรับไว้โดยตราสารของกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ²¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยกติการะหว่างประเทศทั้งสองได้รับรองว่า “ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรีรวมทั้งการดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตน”²² สิทธิในการกำหนดเจตจำนงดังกล่าวอาจคล้ายกับเป็นสิทธิของปัจเจก

¹⁹ Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act 1980 (Superfund), & CFR Title 40 Part 25 (Public Participation).

²⁰ ทวีวงศ์ ศรีบุรี, EIA วิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 2 นนทบุรี ภายด์ พับลิชชิ่ง 2541 หน้า 129

²¹ Malcolm N. Shaw, International Law, (Cambridge: Cambridge University Press, 2008) p.252.

²² Common Article 1 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights and the 1966 International Covenant on Economic Social and Cultural Rights paragraph 1. “All peoples have the right

(Individual) แต่หากพิจารณาถึงถ้อยคำที่กฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองมุ่งหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า กติกาทั้งสองให้ความสำคัญกับ คำว่า “ประชาชนทั้งปวง” หรือ “All peoples” ย่อมหมายความว่า สิทธิดังกล่าวมีลักษณะเป็นสิทธิร่วมกัน (Collective Rights) ของประชาชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ทั้งนี้หากพิจารณาบทบัญญัติข้อ 1 วรรค 3 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองจะพบว่ากติกาฉบับนี้มุ่งหมายถึงการคุ้มครองสิทธิของประชากรในดินแดนที่ไม่ได้ปกครองตนเอง เช่น ดินแดนในภาวะทรัสตี และดินแดนที่ตกเป็นอาณานิคม เป็นสำคัญ²³

อย่างไรก็ดี ในยุคหลังแนวทางในการใช้สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง เพื่อการเรียกร้องอำนาจอธิปไตยในการปกครองดินแดนตนเองนี้เริ่มลดลงเนื่องจากแนวโน้มในการพ้นจากการเป็นดินแดนอาณานิคมของรัฐในปัจจุบันมีน้อยลงจึงเริ่มมีการนำเอาแนวคิดและหลักการ ในการกำหนดเจตจำนงของตนเองมาอธิบายสิทธิของชุมชนในอันที่จะบริหารจัดการท้องที่ของตนเอง การใช้สิทธิในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในพื้นที่ของตนเอง เป็นต้น สิทธิดังกล่าวได้รับการยอมรับทั้งในระดับสากลและในระดับ ภายในประเทศโดยกฎหมายภายในประเทศไทยที่รับรองสิทธิชุมชนในการที่จะแสดงเจตจำนง ของตนเองในการบริหาร จัดการ อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของตนเองได้นั้น คือ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งคุ้มครองสิทธิของชุมชนใน 3 ระดับ คือ ชุมชน ชุมชน ท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยให้ชุมชนมีสิทธิในการอนุรักษ์ พื้นฟู และมีส่วนร่วมในการ จัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความ หลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน²⁴ รวมทั้งได้มีการกำหนดแนวทางในการมีส่วนร่วม ของชุมชนไว้ด้วย บทกฎหมายดังกล่าวถือว่าการแสดงออกซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิ ชุมชนซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งกับสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต มนุษย์ซึ่งมนุษย์และชุมชนไม่อาจแยกออกจากธรรมชาติได้

of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”

²³ The 1966 International Covenant on Civil and Political Rights Article 1 paragraph 3. “The States Parties to the present Covenant, including those having responsibility for the administration of Non-Self-Governing and Trust Territories, shall promote the realization of the right of self-determination, and shall respect that right, in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations.”

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66-67

2. ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ

น้ำมีความสำคัญเนื่องจากน้ำเป็นสิ่งจำเป็นแก่การดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตทุกชนิด ได้มีการนำน้ำมาใช้ในด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม บ้านเรือน นันทนาการและกิจกรรมต่างๆ สิ่งแวดล้อมทางน้ำจึงมีความสำคัญต่อชีวิตอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัย 4 ซึ่งเป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิตของมนุษย์และยังให้พลังงานความปลอดภัยในชีวิตและสิ่งอำนวยความสะดวกแต่ปัจจุบันสิ่งแวดล้อมทางน้ำมีแนวโน้มเสื่อมลงทั้งปริมาณและคุณภาพมีการปนเปื้อนของมลพิษในอัตราที่เพิ่มขึ้นรวมถึงการลดลงของทรัพยากรธรรมชาติอย่างรวดเร็ว ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำปัจจุบันเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาและหาทางออกร่วมกันซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากสิ่งต่างๆ ดังนี้

2.1 ปัญหาปัจจัยคุกคามสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ถึงแม้ว่าน้ำจะเป็นทรัพยากรที่ไม่หมดไปจากโลก เพราะมีวัฏจักรของน้ำ ก่อให้เกิดการหมุนเวียนของน้ำในโลกต่อเนื่องกันอย่างไม่จบสิ้นแต่น้ำโดยเฉพาะน้ำจืดก็ไม่ได้มีอยู่ทุกหนทุกแห่งและตลอดเวลา เพราะน้ำส่วนใหญ่อยู่ในมหาสมุทรซึ่งเป็นน้ำเค็ม มนุษย์ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้โดยตรงและการจะมีน้ำจืดผิวดินและน้ำบาดาลหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยได้แก่ ลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ โครงสร้างทางธรณีวิทยา ชนิดของพืชที่ปกคลุมในเขตพื้นที่นั้นๆ รวมทั้งกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ที่มีผลต่อสภาพสมดุลทางธรรมชาติของน้ำ และส่งผลถึงวงจรของน้ำในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องจนเป็นผลกระทบต่อวงจรน้ำของโลก ทั้งนี้ ปัจจัยคุกคามสิ่งแวดล้อมทางน้ำอาจมาจากสาเหตุต่างๆ ดังนี้

2.1.1 การเพิ่มจำนวนประชากร สหประชาชาติได้ประมาณว่าเมื่อถึง พ.ศ. 2590 ประชากรโลกจะเพิ่มอีกประมาณ 3,000 ล้านคน โดยการเพิ่มประชากรจะมากในประเทศกำลังพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งประเทศเหล่านี้ได้รับความลำบากจากปัญหาเรื่องน้ำอยู่แล้ว²⁵ ดังนั้นอุปสงค์ของน้ำจะเพิ่มขึ้นแต่จะมีน้ำเพิ่มจากการอนุรักษ์น้ำและการนำน้ำใช้แล้วมาบำบัดใช้ใหม่²⁶

2.1.2 การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ จะมีผลกระทบที่รุนแรงมากต่อทรัพยากรน้ำทั่วโลก เนื่องจากความสัมพันธ์ที่เป็นอยู่ระหว่างภูมิอากาศและวัฏจักรทางอุทกวิทยา การเพิ่มอุณหภูมิของโลกจะเพิ่มอัตราการระเหยและนำไปสู่การเพิ่มปริมาณฝนและหิมะหรือที่เรียกรวมว่า “หยาดน้ำฟ้า” แม้จะมีความผันแปรที่แตกต่างกันไปตามภูมิภาคก็ตาม แต่โดยรวมแล้วย่อมทำให้แหล่งน้ำจืดของโลกมีปริมาณเพิ่มขึ้น ทั้งความแห้งแล้งและน้ำท่วมอาจเกิด

²⁵ World population to reach 9.1 billion in 2050, UN projects.

²⁶ Groundwater – the processes and global significance of aquifer degradation.

บ่อยขึ้นและเกิดในต่างภูมิภาคและต่างเวลา รวมถึงมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมากในการตกของ หิมะและการละลายของหิมะในพื้นที่ที่เป็นภูเขาในเขตหนาว อุณหภูมิที่สูงขึ้นจะมีผลกระทบต่อ คุณภาพของน้ำในเชิงที่ยังอธิบายไม่ได้ ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดได้แก่ “สภาวะสารอาหารมากเกินไป”²⁷ (Eutrophication) การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศอาจมีผลทำให้เกิดการเพิ่มปริมาณน้ำเพื่อการ ชลประทานเพื่อการเกษตรมากขึ้น

2.1.3 การหมดของชั้นหินอุ้มน้ำ สืบเนื่องจากการเพิ่มประชากรของโลกในอัตรา ที่มากเกินไป การแก่งแย่งน้ำจึงเกิดขึ้นในลักษณะที่ชั้นหินอุ้มน้ำหลักๆของโลกกำลังจะหมดลง ปรากฏการณ์นี้เกิดจากการบริโภคโดยตรงของมนุษย์และการชลประทานในงานเกษตรกรรมที่ นำน้ำใต้ดินมาใช้ ณ ขณะนี้มีเครื่องสูบน้ำขนาดใหญ่ขุดน้อยนับล้านเครื่องที่กำลังสูบน้ำใต้ดินขึ้นมาใช้ ตลอดเวลา เช่น การชลประทานในพื้นที่แห้งแล้งในประเทศจีนตอนเหนือและประเทศอินเดียกำลัง สูบน้ำจากแหล่งน้ำใต้ดินมาใช้สอยอย่างต่อเนื่อง

2.1.4 มลพิษและการปกป้องน้ำ มลพิษทางน้ำเป็นสิ่งที่ทั่วโลกกำลังมีความห่วงใย มากในปัจจุบัน รัฐบาลของประเทศต่างๆ ได้พยายามค้นหาทางแก้ไขหรือลดปัญหานี้ลง โดยต้นเหตุที่ทำให้น้ำเสียมีอยู่หลายประเภทแต่ที่สร้างปัญหาได้กว้างขวางมากที่สุดโดยเฉพาะใน ประเทศด้อยพัฒนาได้แก่การปล่อยน้ำโสโครกที่ไม่ได้บำบัดลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ดี ประเทศกำลังพัฒนา เช่น จีน อินเดีย และอิหร่านก็ใช้วิธีนี้เป็นจำนวนมาก

2.2 ปัญหาแหล่งกำเนิดสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ปัญหาการลักลอบทิ้งน้ำเสียอุตสาหกรรม ลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีความรุนแรงซึ่งอยู่ในความสนใจของประชาชน เช่นกัน เนื่องจากเป็นปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นอย่างเฉียบพลันและมีลักษณะเฉพาะตนเอง โดยมีสาเหตุ หลักมาจากการลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำทั้งที่เกิดจากการตั้งใจปล่อยทิ้งอย่างต่อเนื่อง เป็นประจำเพราะไม่ได้บำบัด การตั้งใจปล่อยทิ้งเพราะระบบบำบัดน้ำเสียมีปัญหาลดเวลา การตั้งใจปล่อยทิ้งเพราะระบบบำบัดน้ำเสียมีปัญหาฉุกเฉิน การทิ้งน้ำเสียโดยไม่ตั้งใจเนื่องจาก ความผิดพลาดจากระบบการผลิตหรือการเดินระบบบำบัดน้ำเสีย การทิ้งสารเคมีโดยไม่ตั้งใจ เนื่องจากความผิดพลาดจากระบบการผลิตหรือการเดินระบบบำบัดน้ำเสีย น้ำชะล้างจากกองวัตถุอันตรายเคมีหรือของเสีย การปล่อยให้ น้ำเสียไหลลงรางน้ำฝนและการเกิดอุบัติเหตุ เช่น ฝนตกหนักหรือ น้ำท่วม เป็นต้น สารเหล่านี้จะถูกสะสมในวงโคจรโซ่อาหารของสัตว์น้ำและมีผลต่อมนุษย์ภายหลัง

²⁷ แหล่งน้ำมีสารอาหารมากเกินไปและไปกระตุ้นให้มีการเพิ่มจำนวนแพลงก์ตอนพืชอย่างรวดเร็ว จนทำให้น้ำเปลี่ยนสีและทำให้ปริมาณออกซิเจนละลายน้ำลดลงในเวลากลางคืนเป็นเหตุให้สัตว์น้ำบาง ประเภทตาย

มลพิษทางน้ำ (Water pollution) เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหามลพิษอื่นๆ ปัญหามลพิษทางน้ำมักเกิดขึ้นกับเมืองใหญ่ๆ โดยแหล่งน้ำที่สำคัญของเมืองใหญ่ในประเทศถูกปนเปื้อนด้วยสิ่งสกปรกและสารมลพิษต่างๆ ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ จากแหล่งน้ำได้เต็มที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต และการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้มลพิษทางน้ำส่วนใหญ่เกิดจากแหล่งกำเนิดต่างๆ ดังนี้

2.2.1 มลพิษทางน้ำจากชุมชน น้ำเสียจากชุมชน (Domestic Wastewater) ได้แก่ น้ำเสียที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนที่อาศัยในชุมชน เช่น น้ำเสียจากบ้านเรือน อาคารที่พักอาศัย โรงแรม โรงพยาบาล โรงเรียน ร้านค้า อาคารสำนักงาน เป็นต้น น้ำเสียจากชุมชนนี้ส่วนใหญ่จะมีสิ่งสกปรก ในรูปของสารอินทรีย์ (Organic Matters) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ซึ่งเป็นเศษอาหาร ของเสีย และสารที่ใช้ซักฟอกปะปนมาและเป็นสาเหตุสำคัญของการทำให้คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำเสื่อมโทรมลง

2.2.2 มลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม (สถานประกอบการ) น้ำเสียจากอุตสาหกรรม (Industrial Wastewater) ได้แก่ น้ำเสียที่เกิดจากบรรดาโรงงานน้ำปลา โรงน้ำตาล โรงงานอาหารกระป๋อง โรงงานกระดาษ โรงงานผลิตสี โรงงานฟอกหนัง และเหมืองแร่ ที่มีกระบวนการอุตสาหกรรมตั้งแต่ขั้นตอนการล้างวัตถุดิบ กระบวนการผลิต การล้างวัสดุอุปกรณ์ และเครื่องจักรกล ตลอดจนการทำความสะอาดโรงงาน ลักษณะของน้ำเสียประเภทนี้จะแตกต่างกันไปตามประเภทของวัตถุดิบ กระบวนการผลิต รวมทั้งระบบควบคุมและบำรุงรักษา องค์ประกอบของน้ำเสียประเภทนี้ส่วนใหญ่จะมีสิ่งสกปรก ที่เจือปนอยู่ในรูปสารอินทรีย์ (Organic Matter) สารอนินทรีย์ (Inorganic Matters) อาทิ สารเคมี โลหะหนัก เป็นต้น

2.2.3 มลพิษทางน้ำจากเกษตรกรรม น้ำเสียจากเกษตรกรรม (Agricultural Wastewater) ได้แก่ น้ำเสียที่เกิดจากกิจกรรมทางการเกษตร ครอบคลุมถึงการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์ ลักษณะของน้ำเสียประเภทนี้จะมีสิ่งสกปรกที่เจือปนอยู่ ทั้งในรูปของสารอินทรีย์ (Organic Matters) และสารอนินทรีย์ (Inorganic Matters) ขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้น้ำ การใช้อยู่น้ำ ยาฆ่าแมลง และยาปราบศัตรูพืชรวมทั้งมูลสัตว์ และสารเคมีต่างๆ ถ้าหากเป็นน้ำเสียจากพื้นที่เพาะปลูก จะพบสารอาหารจำพวกไนโตรเจน ฟอสฟอรัส โปแตสเซียม และสารพิษต่างๆ ในปริมาณสูง แต่ถ้าเป็นน้ำเสียจากกิจการการเลี้ยงสัตว์จะพบสิ่งสกปรกในรูปของสารอินทรีย์เป็นส่วนมากจะถูกชะไหลลงสู่แหล่งน้ำจึงเกิดการสะสมสารดังกล่าวในแหล่งน้ำมากขึ้น ในที่สุดจะเกิดยูโทรฟิเคชันขึ้นและเกิดการสะสมสารพิษที่เป็นโลหะหนักในแหล่งน้ำจึงเป็นอันตรายต่อพืชและสัตว์ในน้ำ

2.2.4 มลพิษทางน้ำจากการคมนาคมทางน้ำ เป็นแหล่งมลพิษทางน้ำที่สำคัญแหล่งหนึ่งแต่ มักจะถูกมองข้ามไปมลพิษจากแหล่งนี้ คือ น้ำมันที่รั่วกับเครื่องจักรกลของเรือจะเล็ด

ลวดคลงในน้ำเมื่อเรือขนส่งน้ำมันขนาดใหญ่รั่วหรือเกิดอุบัติเหตุจมลง น้ำมันจะกระจายเข้าไปอยู่ในแหล่งน้ำเกิดคราบน้ำมันปกคลุมผิวหน้าน้ำเป็นบริเวณกว้างขวางมากคลื่นจะซัดคราบน้ำมันเข้าหาฝั่งทะเลก่อความสกปรกและการขาดออกซิเจนในบริเวณนั้นได้นานจนกระทั่งสิ่งมีชีวิตล้มตายลงมากมาย

3. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ

สังคมโลกในปัจจุบันมักเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์เป็นหลัก ซึ่งนอกเหนือจากการสร้างความมั่นคงของรัฐแล้วรัฐบาลหลายประเทศทั่วโลกมุ่งเน้นที่การสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจโดยอาศัยการพัฒนาในเชิงอุตสาหกรรมมากขึ้น ซึ่งในการพัฒนาดังกล่าวมีคำถามจากสังคมอยู่ไม่น้อยเลยว่าผลของการพัฒนาทางเศรษฐกิจนั้นทำให้มนุษย์มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจริงหรือไม่ ถ้าดีขึ้นจริงแล้วดีขึ้นมากน้อยเพียงใดแล้วผลของการพัฒนาทางเศรษฐกิจนี้มีผลกระทบต่อโลกหรือต่อสรรพชีวิตอื่นๆ ที่อาศัยรวมอยู่ในโลกนี้ด้วยอย่างไรเสียงเรียกร้องด้านสิ่งแวดล้อมที่แต่ก่อนนี้ไม่ค่อยจะมีน้ำหนักมากนักในเวทีการเมืองระหว่างประเทศหรือแม้แต่ในเวทีเศรษฐกิจโลกเริ่มจะมีน้ำหนักขึ้นมาในปัจจุบัน เนื่องด้วยผลกระทบจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ขาดการระแวดระวังและการเอาใจใส่ถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม มลพิษต่างๆที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาที่วุ่นวายทำให้ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมเสื่อมลงภูมิอากาศและภูมิประเทศทั่วโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจนเกินความสามารถของสิ่งมีชีวิตในโลกจะปรับตัวตามได้ทัน ซึ่งสุดท้ายแล้วก็จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์เองทั้งปัญหาโลกร้อน ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติและปัญหาหมอกพิษในอากาศ เพราะมนุษย์ก็เป็นสิ่งมีชีวิตสายพันธุ์หนึ่งบนโลกนี้ด้วยเช่นกันซึ่งตัวชีวิตที่สำคัญตัวหนึ่งที่แสดงถึงความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคือความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำอาจกล่าวได้ดังนี้

3.1 แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการวิเคราะห์และประเมินสภาพการดำเนินงานของธุรกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แล้วนำมาพิจารณาเป็นนโยบายและกลยุทธ์ในการปรับปรุงระบบและวิธีปฏิบัติงาน ให้อยู่ในแนวทางที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทั้งในปัจจุบันและอนาคต การจัดการสิ่งแวดล้อมจึงเป็นกระบวนการวิเคราะห์และประเมินสภาพสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นปัญหาและอาจจะเป็นปัญหาจากการดำเนินงานของมนุษย์แล้วนำผลการวิเคราะห์และประเมินดังกล่าวมาเข้าสู่กระบวนการสร้างศักยภาพการคงสภาพ การควบคุมกิจกรรมการจัดการและวิธีการปฏิบัติให้อยู่ในแนวทางที่จะอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้อยู่ใน

สภาพที่ดีทั้งในปัจจุบันและในอนาคต เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อมนุษย์ มุ่งสร้างศักยภาพสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืนตลอดไปมิได้ห้ามมิให้นำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ แต่ถ้าจะนำมาใช้ ต้องให้ธรรมชาติช่วยสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้นเอง ถ้าธรรมชาติช่วยสร้างขึ้นมาไม่ได้หรือสร้างได้ไม่เพียงพอก็จะนำเอาเทคโนโลยีเข้าไปช่วยดำเนินการ จุดประสงค์คือทำอย่างไรจึงจะทำให้สิ่งแวดล้อมมีความสมดุลตลอดไปอย่างยั่งยืน²⁸

3.2 แนวคิดระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (The Environmental Management System : EMS) เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่ขณะที่ประเทศชั้นนำ เช่น อเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่นก็กำลังพัฒนาระบบ EMS นี้เพื่อความเป็นอยู่ในยุทธศาสตร์การแข่งขันระดับประเทศ หากประเทศไทยยังละเลยไม่ได้พัฒนาตนเองให้เข้าใจเพื่อจะได้รองรับระบบ EMS นี้ ก็จะกลายเป็นอุปสรรค ในการส่งออกและถือเป็นการกีดกันทางการค้ารูปแบบใหม่ที่ไม่ใช่กำแพงภาษี (Non-Tariff Barrier) จะทำให้เสียโอกาสขาดดุลการค้าและไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้²⁹

โครงการสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาและพัฒนา ด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน นักจัดการสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจและมีความสามารถในการบริหาร โครงการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนสำคัญคือ การกำหนดโครงการ การเขียนโครงการ การวิเคราะห์/ประเมินโครงการ การตัดสินใจโครงการ การนำโครงการไปปฏิบัติและการประเมินผลโครงการ การจัดการสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีการดำเนินการเป็นกระบวนการเช่นเดียวกับการจัดการในเรื่องอื่นๆ เช่นกัน ในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ จำเป็นต้องมีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 3 ส่วน คือ (1) นโยบายสิ่งแวดล้อม (2) แผนและโครงการสิ่งแวดล้อม (3) การจัดองค์การ งบประมาณ บุคลากร³⁰ เป็นการดำเนินงานซึ่งมีการจัดระบบของทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณอย่างเหมาะสม เพื่อดำเนินภารกิจเฉพาะภายในข้อจำกัดด้านต้นทุนและเวลา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์ตามที่กำหนดไว้โดยวัตถุประสงค์ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ กิจกรรมของมนุษย์ที่เรียกว่า การพัฒนานั้นได้ก่อให้เกิดผลในทางลบอย่างมาก การพัฒนามักนำไปสู่การทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากมาย ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ การ

²⁸บุญจง ขาวสิทธิวงษ์ *สิ่งแวดล้อม นิเวศวิทยา และการจัดการ* กรุงเทพมหานคร : ปทุมทิพย์ 2542 หน้า 149

²⁹ ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (The Environmental Management System – EMS)
<http://tccnature.wordpress.com/2011/11/4>.

³⁰ จำลอง โปธิ์บุญ *การบริหารโครงการสิ่งแวดล้อม* กรุงเทพมหานคร ทิพนธ์การพิมพ์ 2550 หน้า 3

เคลื่อนไหวเพื่อตอบสนองต่อผลของการพัฒนาที่ทำให้เกิดสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ นี้ เรียกว่า “การเคลื่อนไหวเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” (International Institute for Environment and Development [IIED], 1989) การพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) ตามแนวทางของ IIED จึงได้แก่ การพัฒนาที่สามารถตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ไปขัดขวางความสามารถคนในรุ่นต่อไปในการที่จะได้รับสิ่งที่สนองความจำเป็น³¹

3.3 แนวคิดเรื่องการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ในการที่ภาครัฐจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีความเสี่ยงและส่งผลกระทบต่อประชาชน และสิ่งแวดล้อม ภาครัฐควรดำเนินการใดๆ เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าประชาชนของตนจะได้รับความปลอดภัยหรือได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อันเกิดจากความเสียดังกล่าวอย่างน้อยที่สุด โดยอาศัยวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้า (Precautionary approach) เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าประชาชนจะไม่ประสบอันตรายหรือได้รับอันตรายน้อยที่สุดจากการบริหารงานของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³²

ทั้งนี้ ภาครัฐอาจแสวงหาแนวทางในการคาดการณ์อันตรายก่อนที่จะเกิดขึ้นและศึกษาระดับ ของอันตรายและระดับความไม่แน่นอนของเหตุการณ์ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้า ที่ระบุถึงเงื่อนไขของภัยที่จะเกิดขึ้น องค์ความรู้ในการจัดการกับภัยและการเยียวยาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต³³ โดยวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้าจากการบริหารความเสี่ยงในความไม่แน่นอนของสถานการณ์ต่างๆ และความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เสริมสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าประชาชนจะไม่ประสบอันตรายหรือได้รับ อันตรายน้อยที่สุด จากความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยหลักการป้องกันล่วงหน้าในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ในการป้องกันน้ำท่วม

หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) หมายถึง หลักในการเสริมสร้างศักยภาพในการป้องกันสิ่งแวดล้อมโดยการป้องกันล่วงหน้า ซึ่งมีสาเหตุมาจากผลกระทบจากที่

³¹ International Institute for Environment and Development [IIED]. (1989). Retrieved May 12, 2009, from <http://www.iied.org/pubs/search.php?k=Sustainable+Development&z=Search>

³² World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology, *The Precautionary Principle*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2005, page 7-9.

³³ Manson, N. A., *Formulating the Precautionary Principle*, Environmental Ethics 24, 2002, pages 263-274.

รุนแรงและการขาดความเชื่อมั่นในทางวิทยาศาสตร์ที่จะป้องกันเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทุกๆ เหตุการณ์ได้³⁴ เช่น การที่มนุษย์ไม่สามารถคาดเดาหรือพยากรณ์เหตุการณ์ทางธรรมชาติได้แม่นยำทุกๆเหตุการณ์ เป็นต้น

กฎหมายไทยได้นำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาบัญญัติไว้นานหลายสิบปีแล้วทั้งในลักษณะที่เป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะเข้าไปตรวจสอบว่าผู้ประกอบการได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตการแก้ไขการประกอบกรให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่ ดังจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482 มาตรา 17 ได้ให้อำนาจแก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปตรวจว่าโรงงานได้ปฏิบัติตามกฎหมายในระหว่างเวลาทำงานตามปกติได้ หรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2482 มาตรา 8 วรรค 2 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ โรงงานเพื่อความปลอดภัยหรืออนามัยของบุคคลได้ หรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482 มาตรา 9 ได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานแก้ไขโรงงานให้ถูกต้องตามที่ได้รับอนุญาตหรือให้ถูกต้องตามที่รัฐมนตรีได้ระบุไว้ในใบอนุญาตก็ได้ เป็นต้นต่อมา ได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันล่วงหน้าในส่วนที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ หรือในส่วนที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตการแก้ไขการประกอบกรตามเงื่อนไขที่กำหนดให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มาตรา 40 ได้ให้อำนาจแก่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานได้ตามระยะเวลาที่เห็นสมควร หากผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง ประกาศหรือเงื่อนไขที่ออกหรือกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สั่งตามพระราชบัญญัตินี้ และถ้า

³⁴ Deloso, E. R., *The Precautionary Principle: Relevance in International Law and Climate Change*, Master's in International Environmental Science Degree thesis, Lund University, 2005, page 8. และหลักการป้องกันล่วงหน้าใน Principle 15 of the Rio Declaration on Development and the Environment โปรดดูเพิ่มเติมใน United Nations Environment Programme (UNEP). (1992). Rio declaration on environment and development. Made at the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil. Available online at <http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามนั้นปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายจะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานนั้นก็ได้

สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ก็ได้นำหลักการกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันล่องหน้า ในส่วนที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียถือปฏิบัติได้รวมทั้งยังได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียแก้ไขระบบบำบัดน้ำเสียหรือของเสียให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงได้ด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีที่พระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 73 ได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียปฏิบัติได้ หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 82 (2) ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียจัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ ให้เป็นตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงได้³⁵

กฎหมายไทยยังได้นำหลักการป้องกันล่องหน้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมาบัญญัติไว้ด้วยเช่นกัน โดยให้อำนาจแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีอำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดประเภทต่างๆ ได้ไม่ว่าจะเป็นน้ำเสีย อากาศเสีย เสียง ความสั่นสะเทือน เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออก

³⁵ มาตรา 82 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดังต่อไปนี้

(2) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้ ...

ประกาศเพื่อกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งออกนอกโรงงาน³⁶ หรือกรมชลประทานได้ออกคำสั่งห้ามระบายน้ำทิ้งที่มีคุณภาพต่ำลงทางน้ำชลประทานและทางน้ำที่ต่อเชื่อมกับทางน้ำชลประทานในเขตพื้นที่โครงการชลประทานไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532³⁷ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 55 ออกประกาศเพื่อกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม ไขว่มากมาย เช่น มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม³⁸ หรือมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากที่ดินจัดสรร³⁹

ฉะนั้น หลักการป้องกันล่วงหน้า จึงอาจถือเป็นหลักการที่สัมพันธ์กับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยตรง เพราะการป้องกันล่วงหน้าย่อมถือเป็นการป้องกันภัยไม่ให้เกิดขึ้นและป้องกัน ไม่ให้สร้างความเสียหายแก่เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม ดังนั้น การป้องกันล่วงหน้าย่อมสามารถตอบสนองและสร้างแนวทางในการป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นหรือเป็นผลเสียต่อคนรุ่นอนาคต โดยปัญหามลพิษทางน้ำหรือวิกฤติน้ำท่วมถือเป็นภัยคุกคามความเป็นอยู่ของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม รัฐบาลประเทศต่างๆ ควรมีหน้าที่ตอบสนองต่อหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และหลักการป้องกันล่วงหน้า มาบรรจุในกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันผลเสียต่อคนรุ่นต่อไป

3.4 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) เป็นหลักซึ่งองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD) เสนอให้นำมาใช้เป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ โดยมีสาระสำคัญคือการกำหนดให้ผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษมีหน้าที่แบกรับภาระการลงทุนและออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด

³⁶ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2513) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เรื่องหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานข้อ 22 ห้ามมิให้ระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่จะได้ออกอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างให้มีลักษณะดังต่อไปนี้ ...

³⁷ คำสั่งกรมชลประทานที่ 883/2532 เรื่อง การป้องกันและการแก้ไขการระบายน้ำที่มีคุณภาพต่ำลงทางน้ำชลประทาน และทางน้ำที่ต่อเชื่อมกับทางน้ำชลประทานในเขตพื้นที่โครงการชลประทาน ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2532

³⁸ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจาก แหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม

³⁹ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากที่ดินจัดสรร

(Internalization of environmental costs) ที่จำเป็นสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากการประกอบการหรือดำเนินกิจกรรมของคน รวมทั้งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษทั้งหมดที่รัฐได้ดำเนินการไปเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และหากเกิดความเสียหายต่อชีวิต สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้ใด ผู้ก่อมลพิษต้องมีหน้าที่ชดเชยความเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายด้วย หลักการนี้ปรากฏอยู่ในปฏิญญาริโอว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) โดยระบุไว้ในหลักการที่ 16 มีชื่อเป็นทางการว่า “หลักการผลักดันทุนทางสิ่งแวดล้อมกลับเข้าสู่ผู้ก่อ (Internalization of Environmental Costs)” แต่คนส่วนใหญ่นิยมเรียกว่า The Polluter Pays Principle โดยหลักการนี้ระบุว่า “ผู้มีอำนาจ [กำกับดูแล] ระดับรัฐ ควรพยายามที่จะส่งเสริมการ ผลักดันทุนทางสิ่งแวดล้อม [ที่เป็นต้นทุนการก่อผลกระทบภายนอก] กลับสู่ผู้ก่อ (Internalization) และพยายามใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ โดยคำนึงถึงแนวทาง (approach) ที่ว่าผู้ก่อมลพิษ (polluter) ควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนของมลพิษ ด้วยการพิจารณาอย่างระมัดระวัง (due regard to) ต่อผลประโยชน์สาธารณะ และอย่างไม่บิดเบือนการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน⁴⁰

ประเทศไทยได้นำหลัก PPP มาใช้เป็นเวลานานหลายสิบปีแล้วดังจะเห็นได้จากการที่ส่วนราชการหลายแห่งได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตนเองมีอยู่กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมไว้ เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2513) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เพื่อกำหนดและควบคุมมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากโรงงาน หรือกรมชลประทานได้ออกคำสั่งห้ามระบายน้ำทิ้งที่มีคุณภาพต่ำลงทางน้ำชลประทานและทางน้ำที่ต่อเชื่อมกับทางน้ำชลประทานในเขตพื้นที่โครงการชลประทานไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 37 หรือกรมเจ้าท่าได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากอาคารเพื่อควบคุมการระบายน้ำทิ้งออกจากอาคารลงสู่แม่น้ำไทยไว้ด้วยเช่นกัน หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 55 ออกประกาศเพื่อกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมไว้มากมาย เช่น มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม หรือมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากที่ดินจัดสรร

⁴⁰ เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นโครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2555 หน้า 12

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535 ก็ได้นำหลัก PPP มาบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน เช่น มาตรา 68 ได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การปล่อยอากาศเสีย รังสี หรือมลพิษอื่นใด มีหน้าที่ต้องติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานกำหนด⁴¹ หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ.2535 มาตรา 70 ได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้ง มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด⁴² เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดในส่วนนี้จะได้นำไปกล่าวไว้ในส่วนที่ 5 การจัดการมลพิษเฉพาะทาง

3.5 แนวคิดการจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล การจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล⁴³ เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่มีได้รับการพิจารณาถึงในการทำความเข้าใจเรื่องต่างๆ ในระดับนานาชาติ โดยธรรมาภิบาลตามหลักสากลนั้น ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ นิติรัฐ (rule of law) ความโปร่งใส (transparency) การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ความรับผิดชอบ (accountability) ความคาดหมายได้ (predictability) ความยุติธรรม (justice) ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรากฐานสำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาล ที่แท้จริงได้ การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการที่ดี และเพื่อให้ครอบคลุมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรเน้นการให้ความสำคัญกับนโยบายและแผนการพัฒนาประเทศในทุกมิติอย่างสมดุล สอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง บูรณาการนโยบายและแผนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของทุกหน่วยงานทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของบุคคลและหน่วยงานผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการพัฒนาระบบการสร้างแรงจูงใจให้มากขึ้นเพื่อสนับสนุนให้บุคคลหรือหน่วยงานเข้ามาสนับสนุน ให้เกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชนด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดประสิทธิภาพและยั่งยืน เพราะสามารถทำความเข้าใจ ปลุกฝังจิตสำนึกและใกล้ชิดกับชาวบ้านได้มากกว่าส่วนราชการอื่นๆ ในการจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักใน

⁴¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 68

⁴² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 69

⁴³ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและสถาบันพระปกเกล้า, มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและ โครงการ

การทำงาน สำหรับองค์การแม้การจัดการสิ่งแวดล้อมหรือการจัดการมูลฝอย หลักธรรมาภิบาลก็เป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่มีผลอย่างยิ่งต่อกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมให้สามารถดำเนินไปอย่างยั่งยืน

3.6 แนวคิดเรื่องจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม จิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นหนึ่งที่มีการหยิบยกมากล่าวถึงโดย Shalit⁴⁴ เห็นว่าคนส่วนใหญ่มักให้ความสำคัญกับสัตว์หรือมนุษย์และมองสิ่งแวดล้อมในมุมมองแคบ โดยเฉพาะพวกที่เห็นมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentrism) ยิ่งมองว่ามนุษย์มีความสำคัญมากกว่าสัตว์หรือสิ่งอื่น ขณะที่การจัดการนโยบายอันเป็นกลไกสำคัญที่สุดที่จะนำไปใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ก็ไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก เพราะนักการเมืองมักให้ความสนใจแต่คะแนนเสียงมากกว่าการให้ความใส่ใจในเรื่องของสิ่งแวดล้อม เช่นนั้นนโยบายจากนักการเมืองจึงมักให้ความสำคัญเร่งด่วนกับโครงการที่เห็นผลเร็วเข้าตาประชาชนมากกว่าการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เห็นผลช้ากว่า Shalit แนะนำให้แก้ปัญหาโดยใช้หลักการประชาธิปไตยร่วมกับสังคมนิยม ให้ชุมชนมีส่วนร่วมและหาเหตุผลที่ดีมาโน้มน้าวให้ทุกคนเข้าใจหลักการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพราะพวกเขาเสรีนิยมเห็นแก่ได้ส่วนใหญ่มาจากจิตสำนึกในด้านนี้

การศึกษาเปลี่ยนจิตสำนึก นักสิ่งแวดล้อมเชื่อว่าการให้ความรู้แก่ประชาชนที่นำไปสู่การเปลี่ยนจิตสำนึกของประชาชนให้มีความรักและความหวงแหนธรรมชาติจะนำไปสู่พฤติกรรมที่พึงปรารถนาและถ้าหากวัฒนธรรมของประชาชนสามารถถูกปรับเปลี่ยนให้รักและใกล้ชิดกับธรรมชาติมากขึ้นด้วยแล้ว ระบบนิเวศนั้นก็คงจะอยู่รอดปลอดภัยขึ้นอย่างแน่นอน การให้การศึกษาและเปลี่ยนจิตสำนึกนี้เป็นวิธีการที่สันติและไม่มีการบีบบังคับใจแต่ประการใด ซึ่งอาจมีวิธีการดังนี้⁴⁵

- 1) การศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นยำ ตามหลักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เมื่อได้ผลตามต้องการแล้วก็สามารถนำไปเผยแพร่แก่ประชาชนต่อไปได้
- 2) การให้การศึกษาแก่ประชาชนอย่างเป็นทางการด้วยการบรรจุเรื่องสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ไว้ในแบบเรียนและหลักสูตรต่างๆ ย่อมมีผลในการสร้างทัศนคติที่ดีต่อธรรมชาติ โดยเฉพาะในเยาวชนซึ่งยังมีความคิดเห็นที่ผิดๆ อยู่ก่อน การให้การศึกษาอย่างเป็นทางการจึงได้ประโยชน์ในการสร้างทัศนคติ พฤติกรรม และวัฒนธรรมในประชาชนมากกว่ากิจกรรมอื่นๆ

⁴⁴ Shalit. The environment: Between theory and practice. Oxford : Oxford University Press. (2000). pp. 2-9.

⁴⁵ สมพร แสงชัย.สิ่งแวดล้อม อุดมการณ์ การเมือง และการพัฒนาที่ยั่งยืน.กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โครงการบัณฑิตศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อม 2545 หน้า 153-154

เป็นอย่างมาก ทั้งยังได้ผลที่แท้จริงอย่างรวดเร็วและยาวนานอีกด้วย การให้การศึกษาอย่างเป็นทางการจึงเป็นการเปลี่ยนจิตสำนึกของประชาชนอย่างแท้จริง

3) การให้การศึกษาอย่างไม่เป็นทางการโดยผ่านสื่อสารมวลชนเป็นประโยชน์ต่อประชาชนซึ่งพ้นวัยการศึกษาไปแล้ว เป็นการให้ข่าวสารข้อมูลที่จำเป็นและถูกต้องแก่ประชาชนทั่วไปและเป็นการเน้นย้ำสำหรับผู้ที่เคยศึกษาสิ่งเหล่านั้นในหลักสูตรของการศึกษาระดับต่างๆ มาแล้วเช่นกัน การให้การศึกษาอย่างไม่เป็นทางการสามารถสร้างความเข้าใจและความตระหนักให้แก่ประชาชนในความสำคัญของสิ่งแวดล้อมและความจำเป็นที่มนุษย์ต้องพึ่งพาอาศัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

4) การใช้หลักการทางศาสนาหรือวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และจิตสำนึก เช่น การผูกจิรวรรอบต้นไม้ การบวชต้นไม้ การสร้างศาลปู่ศาลตา ฯลฯ ทำให้ประชาชนไม่กล้าตัดต้นไม้และไม่รบกวนในบริเวณอภัยทาน เป็นต้น หลักการทางวัฒนธรรมและศาสนาเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชน เปลี่ยนแปลงรูปแบบความคิดและการปฏิบัติของบุคคลตลอดจนอาจนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคม

5) ภัยธรรมชาติหรืออุบัติเหตุบางอย่างก็สามารถช่วยเปลี่ยนพฤติกรรมและสถาบันทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้เช่นกัน เช่น ปีพ.ศ. 2531 โคลนและน้ำป่าไหลทะลักลงมาจากเขาหลวงด้าน ต.กะทูน อ.พิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช พร้อมกับท่อนซุงน้อยใหญ่ทับพันท่อนจนทั้งตำบลจมหายภายในพริบตาคร่าชีวิตประชาชนทั้งตายและสูญหายราว 700 ชีวิต⁴⁶ ทำให้รัฐบาลประกาศปิดป่าและหยุดการให้สัมปทานป่าไม้ ประชาชนเห็นด้วยกับการปิดป่าเพราะเห็นถึงอันตรายจากการตัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น การให้การศึกษาเกี่ยวกับผลเสียของการตัดไม้ทำลายป่าด้วยการศึกษาอย่างเป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการทำให้เกิดความเข้าใจและความรู้ แต่ไม่สามารถนำมาซึ่งผลที่ต้องการได้ เมื่อมีเหตุการณ์ธรรมชาติร้ายแรงเกิดขึ้นประชาชนจึงเห็นถึงสัจธรรมที่แท้จริงและจากนั้นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองจึงเกิดขึ้น ภัยธรรมชาติและ ความรุนแรงจึงเสมือนเป็นตัวเร่งให้มีการเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันนี้ สามารถจะเกิดขึ้นได้เมื่อประชาชนมีความพร้อมทางทัศนคติและจิตสำนึกที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

⁴⁶ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรธรณี 2554 บันทึกเหตุการณ์ดินถล่มในประเทศไทย. ค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2554, จาก http://www.dmr.go.th/main.php?filename=landslide_Record.

นอกจากนี้ มาตรการและเครื่องมือจูงใจในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่มีการกล่าวถึง ซึ่งเครื่องมือทางด้านนโยบายที่ได้มีการพัฒนาและนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่นิยมใช้กันทั่วไปในปัจจุบัน มี 3 แนวทาง ได้แก่⁴⁷

1) การใช้มาตรการตามกฎหมายในการควบคุมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (command and control) เช่น การกำหนดมาตรฐานอากาศเสียที่มนุษย์ไม่ควรปล่อยออกมาให้เกินมาตรฐาน มาตรการด้านน้ำเสียน้ำทิ้ง รูปแบบสิ่งก่อสร้างที่ถูกต้องตามมาตรฐานและข้อกำหนดอื่นๆ เป็นต้น มาตรการทางกฎหมายนี้ควรมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และเป็นธรรมสำหรับทุกคน แต่มาตรการทางกฎหมายกลับกลายเป็นแนวทางห้ามการกำหนดอาณัติหรือมาตรการควบคุมบังคับ โดยมาตรการเหล่านี้ไม่มีความยืดหยุ่น มีความเป็นทางการและยึดระเบียบข้อบังคับ ไม่สามารถต่อรองหรือลดหย่อน และไม่มีวิธีการประนีประนอมเพื่อให้เกิดแนวทางที่เหมาะสมที่สุดได้ ทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนซึ่งกระทำผิดระเบียบ กฎหมาย มาตรการทางกฎหมายแต่อย่างเดียว จึงไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ไม่ประหยัด ไม่ส่งเสริมความคิดริเริ่มให้แก่เอกชนที่เกี่ยวข้อง และไม่มีหน่วยงานหรือบุคลากรเพียงพอในการปฏิบัติตามให้มาตรการเหล่านี้เกิดผล

2) การให้สิ่งจูงใจแก่ธุรกิจเอกชนในการอนุรักษ์และจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม (market-based incentives) โดยตนเองไม่เสียประโยชน์ และบางครั้งอาจจะได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย (win-win solution) โดยหลักการแล้ว การนำมาตรการทางเศรษฐกิจมาใช้ก็เพื่อให้ค่าของความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งหรืออยู่ภายในราคาของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ (internalization) เช่น การใช้หลักการผู้ก่อความเสียหายเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) ภาษีสิ่งแวดล้อม (eco-tax) เช่น user charges, emission charges, product charges เป็นต้น

การให้สิ่งจูงใจบังเกิดผลดีต่อสิ่งแวดล้อม เพราะผู้ประกอบการได้ประโยชน์เช่นกัน ทำให้มาตรการทางเศรษฐกิจเป็นที่นิยมในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะประหยัดมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ทั้งยังส่งเสริมความคิดริเริ่มในการหาแนวทางใหม่หรือเทคโนโลยีชนิดใหม่เพื่อลดค่าใช้จ่ายและกำไรจากการลดผลเสียหายทางสิ่งแวดล้อมได้ด้วย ผู้ที่ทำลายสิ่งแวดล้อมต่อไปก็จะถูกกลงโทษโดยปริยายเพราะต้องจ่ายค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมด้วยการซื้อเครดิตจากผู้ที่สามารถลดปริมาณอากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสียของตนเองได้ อย่างไรก็ตาม ปริมาณเครดิตหรือโควตา อาจจะไม่มีความแน่นอนและราคาก็ยังไม่คงที่เพราะตลาดกิจกรรมเหล่านี้ยังค่อนข้างใหม่อยู่

⁴⁷ สมพร แสงชัย การวางแผนเชิงกลยุทธ์ภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โครงการบัณฑิตศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อม 2548 หน้า 110-114

และในบางสังคมมาตรการทางเศรษฐกิจก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับกันเพราะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ที่ทำลายสิ่งแวดล้อมและผู้กระทำผิดจริยธรรมมากกว่า บางสังคมเห็นว่าเป็นการเอาเปรียบสังคมและคนจน ประเทศควรนำภาษีไปช่วยคนจนมากกว่าจะให้ประโยชน์ต่ออาชญากรทางสิ่งแวดล้อม⁴⁸

3) ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนซึ่งสมัครใจ โดยไม่มีการบีบบังคับ (partnership หรือ voluntary actions) รัฐและสมาคมเอกชนตกลงเกี่ยวกับมาตรฐานของสิ่งแวดล้อม เช่น ปริมาณสารพิษ ฯลฯ ที่จะต้องลดลง องค์กรเอกชน เช่น สมาคมอุตสาหกรรมจะตกลงกันเองในหมู่สมาชิก และกำหนดสัดส่วนที่สมาชิกจะต้องรับผิดชอบในการลดปริมาณสารพิษ ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงก็ต้องถูกลงโทษ วิธีการนี้ให้อิสระแก่ผู้ปฏิบัติพอสมควรและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางค่านิยมทางสิ่งแวดล้อมสำหรับภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จแต่เพียงอย่างเดียวจะไม่พอสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อม มาตรการทางกฎหมายและทางการบริหารก็ยังจำเป็น อยู่บ้าง

ในเรื่องนี้ Winsemius and Guntram⁴⁹ ได้ให้ทัศนะว่าผู้บริหารต้องใช้การจัดการเป็นเครื่องมือที่จะทำให้บุคลากรเกิดแรงกระตุ้น ที่จะปฏิบัติภารกิจด้านจัดการสิ่งแวดล้อมที่วางเป้าหมายไว้ ภารกิจดังกล่าวคือการทำให้เกิดความพึงพอใจสูงสุดในบรรดาลูกค้า (customers) และผู้ร่วมสภาพเสียง (stakeholders) ซึ่งหมายถึง ผู้ถือหุ้น (shareholders) บุคลากร (coworkers) และสมาชิกทั้งหมดในชุมชน (host communities) อันจะนำไปสู่ความได้เปรียบเหนือคู่แข่ง หากผู้บริหารมีการดำเนินการที่เหมาะสมก็จะทำให้สาธารณชนเกิดความรู้สึกที่ดีต่อองค์กรและอาจมีผลต่อพฤติกรรมผู้บริโภคได้ ยิ่งกว่านั้นก็อาจส่งผลดียิ่งขึ้น โดยทำให้เป้าหมายของผู้ร่วมสภาพเสียงโดยรวมมีความสอดคล้องกันกับเป้าหมายขององค์กร และจะเกิดแรงกระตุ้นที่เป็นแรงบันดาลใจให้เกิดความร่วมมือร่วมใจเป็นพลังร่วม (inspired partnership) ของกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยที่อาจมีความคิดเห็นแตกแยกกระจัดกระจายอยู่ เป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงที่จะต้องเป็นผู้นำในการปลุกจิตสำนึกให้เกิดขึ้นในองค์กร

แนวนโยบายทั้ง 3 อย่างที่ได้กล่าวมาแล้วไม่ได้ถูกแยกจากกัน โดยเด็ดขาดแต่อาจจะเป็นการผสมผสานทั้ง 3 แนวทางเข้าด้วยกัน มาตรการทางกฎหมายและการบริหารก็ยังคงเป็นหลักทั่วไปของนโยบายทางสิ่งแวดล้อม มาตรการทางเศรษฐกิจจะนิยมใช้ในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจทุนนิยมหรือระบบการปกครองเสรีนิยมเพราะมีความสอดคล้องกับปรัชญาทางการเมืองและเศรษฐกิจมากกว่ามาตรการทางกฎหมายและการบริหาร แต่สำหรับประเทศในยุโรปซึ่งมี

⁴⁸ Carter, N. The politics of the environment: Ideas, Activism, Policy. New York: Cambridge University Press. (2001). p. 296.

⁴⁹ Winsemius, P., & Guntram, U. A thousand shades of green: Sustainable strategies for competitive advantage. London: Earthscan Publications. (2002). p. 222.

แนวคิดทางสังคมนิยมค่อนข้างแรงและมีความนิยมใน ecological modernization ค่อนข้างมาก แนวนโยบายความสามัคคีและความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนจะเป็นที่ยอมรับกันมาก เพราะแนวทางนี้มีความเป็นไปได้สูงและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยสังคมนิยมยุโรปได้มีการปรับตัวจากสังคมนิยมโลกให้เป็นสังคมนิยมรักษ์มากขึ้น และประชาชนมีจิตสำนึกทางนิเวศและมีความเป็นพลเมืองของระบบนิเวศมากขึ้น แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่าแต่ละประเทศเลือกนโยบายแนวใดแนวหนึ่งเท่านั้น ประเทศส่วนใหญ่จะใช้นโยบายทั้ง 3 แนว เพียงแต่อาจจะเน้นแนวใดแนวหนึ่งมากกว่าอย่างอื่นเท่านั้น โดยทั่วไปประเทศส่วนใหญ่จึงใช้มาตรการผสมมากกว่า

นอกจากนี้ รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่อง โครงการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁵⁰ ได้ให้แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมเชิงสถาบันไว้ว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่สังคมที่ยั่งยืนต้องอาศัยกระบวนการที่หลากหลายเพื่อแก้ปัญหาได้อย่างรอบด้าน เช่น การจัดการด้วยการบังคับใช้บทลงโทษต่างๆ เพียงอย่างเดียวจะไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าสังคมมีกระบวนการเสริม เช่น การสร้างจิตสำนึกที่ดีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพร้อมๆ กับการกำหนดมาตรการจูงใจและการบังคับใช้บทลงโทษ ต่างก็จะทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. การควบคุมป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาลินสิ่งแวดล้อมทางน้ำ

เนื่องจากการบริหารจัดการปัญหามลพิษทางน้ำ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ทั้งในระดับกระทรวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับหลายฉบับ ทั้งนี้ วิธีการในการควบคุมป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาลินสิ่งแวดล้อมทางน้ำ อาจกล่าวได้ดังนี้

4.1 การควบคุมป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำ

4.1.1 การควบคุมในรูปของการอนุมัติหรืออนุญาต โดยมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขบังคับก่อนที่จะมีการประกอบกิจการเกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้มีการประกอบกิจการดังกล่าวมากเกินไปและใน

⁵⁰ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานการวิจัย โครงการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร 2549

ขณะเดียวกันก็มีการควบคุมคุณภาพของการประกอบกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอนุมัติหรืออนุญาตด้วยโดยการกำหนดเงื่อนไขการควบคุมและป้องกันมลพิษทางน้ำไว้ในการอนุมัติ หรือในใบอนุญาตนั้นหากผู้ได้รับการอนุมัติหรืออนุญาตไม่กระทำตามเงื่อนไขก็สามารถที่จะยกเลิกเพิกถอนการอนุมัติหรืออนุญาตดังกล่าวได้ เช่น การประกอบกิจการโรงงาน การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข การประกอบกิจการจัดสรรที่ดิน เป็นต้น หรืออาจจะไม่มีการกำหนดเงื่อนไขในเรื่องการควบคุมและป้องกันมลพิษทางน้ำไว้ในการอนุมัติ หรือในใบอนุญาตจึงไม่สามารถที่จะยกเลิกเพิกถอนการอนุมัติหรือการอนุญาตในกรณีที่มีปัญหามลพิษทางน้ำเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการดังกล่าวได้โดยตรง เช่น การประกอบกิจการสถานพยาบาล การประกอบกิจการของสถานการศึกษาเอกชน การประกอบกิจการโรงแรม เป็นต้น และเมื่อมีปัญหามลพิษทางน้ำเกิดขึ้นก็ต้องใช้กฎหมายอื่นๆ เช่น ประมวลกฎหมายอาญากฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเครื่องมือในการควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้น

4.1.2 การควบคุมโดยการอนุญาตให้ระบายหรือปล่อยน้ำทิ้ง ที่เกิดจากการประกอบกิจการลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรม กระทรวง ต่างๆ เป็นต้น โดยจะมีหรือไม่มีการกำหนดค่ามาตรฐานของน้ำทิ้งที่จะระบายลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะไว้หรือไม่ก็ได้ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการตั้งสถานประกอบกิจการขึ้นแล้ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่อนุญาตอาจจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานออกไปติดตามตรวจสอบเป็นระยะๆ หรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้จัดทำรายงานการปล่อยทิ้งน้ำเสียให้เจ้าหน้าที่ทราบอย่างไรก็ตาม เนื่องจากการประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสียมีเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐมีอยู่อย่างจำกัดและยากที่จะพิสูจน์เมื่อมีปัญหาน้ำเน่าเสียเกิดขึ้น เช่น กรณีปัญหาน้ำเน่าเสียในแม่น้ำท่าจีนซึ่งมีการประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดน้ำเน่าเสียอยู่หลายประเภทตั้งแต่โรงงาน บ้านเรือน การประกอบกิจการทางการเกษตร การประมง โรงแรม การประกอบกิจการพินบ้านต่างๆ เป็นต้น หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาการควบคุมในเรื่องนี้ก็อาจจะเป็นปัญหาต่อการจัดการและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำในอนาคตได้

4.1.3 การควบคุมโดยการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ สถานประกอบกิจการหรืออาคารหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ มีหน้าที่ในการต้องจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดก่อนที่จะระบาย หรือปล่อยทิ้งลงสู่แหล่งน้ำ

สาธารณสุขหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยแหล่งกำเนิดมลพิษ สถานประกอบการ หรืออาคารดังกล่าว อาจจะต้องได้รับหรือไม่จำเป็นจะต้องได้รับอนุญาตตามข้อ 4.1.1 หรือข้อ 4.1.2 ก็ได้

4.1.4 การควบคุมโดยการจำกัดสิทธิของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ สถานประกอบการหรืออาคารที่ตั้งอยู่ในเขตหรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเกี่ยวกับมาตรฐานการระบายน้ำทิ้ง ลักษณะของที่ตั้ง ประเภทหรือชนิดของการประกอบการ เงื่อนไขของการจัดทำรายงานต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เขตควบคุมมลพิษและพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เขตควบคุมอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เขตผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เขตประกอบการทั่วไปและเขตประกอบการเพื่อการส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

4.1.5 การควบคุมโดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้เป็นแนวทางในการควบคุมคุณภาพของน้ำที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของตนให้ เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งหน่วยงานดังกล่าวอาจจะกำหนดในรูปของเงื่อนไขการอนุญาต การกำหนดมาตรฐานเฉพาะพื้นที่หรือการกำหนดมาตรการใดๆ ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจกับหน่วยงานดังกล่าวไว้เพื่อให้คงสภาพเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมให้มากที่สุดและถ้าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานก็อาจจะถูกประชาชนที่ได้รับผลกระทบฟ้องเป็นคดีปกครองได้

4.1.6 การควบคุม โดยการให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ สถานประกอบการหรืออาคาร ที่ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียเป็นของตนเองหรือมีระบบเป็นของตนเองแต่ไม่สามารถบำบัดน้ำเสียได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ มีหน้าที่ต้องส่งน้ำเสียไปทำการบำบัดยังระบบบำบัดน้ำเสียรวมทั้งหน่วยงานของรัฐต่างๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร องค์การจัดการน้ำเสีย เป็นต้น จัดทำขึ้นและต้องเสียค่าบริการตามที่กำหนดไว้

4.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศไทยนั้น มีองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

4.2.1 การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535 โดยยุบสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและจัดตั้งกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2545 กำหนดให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ
- 2) เสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- 3) จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรการในการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ
- 4) ติดตาม ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ
- 5) พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการที่เหมาะสมสำหรับระบบต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการกากของเสีย สารอันตราย คุณภาพน้ำ อากาศ ระดับเสียง และความสิ้นสะอาด
- 6) ประสานงานและดำเนินการเพื่อฟื้นฟู หรือระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษในพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนมลพิษและประเมินความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม
- 7) ให้ความช่วยเหลือและคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการจัดการมลพิษ
- 8) ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศในด้านการจัดการมลพิษ
- 9) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องราร้องทุกข์ด้านมลพิษ
- 10) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

บทบาทและภารกิจทั่วไปของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งถือปฏิบัติตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ ซึ่งได้แก่

การเสนอความเห็นในการกำหนดนโยบายด้านการควบคุมมลพิษของประเทศ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง น้ำทะเลชายฝั่ง คุณภาพอากาศในบรรยากาศฯลฯ) การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด (มาตรฐานน้ำทิ้งจากอาคารต่างๆ น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม มาตรฐาน

ไอเสียจากยานพาหนะต่างๆ ฯลฯ) การจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรการควบคุมมลพิษ (การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการของเสียอันตราย การประกาศเขตควบคุมมลพิษ ฯลฯ) การติดตามตรวจสอบสถานการณ์มลพิษ รับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านมลพิษ และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษ

บทบาทและภารกิจดังกล่าวตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจลงล่างหรือเข้าแทนที่อำนาจการจัดการน้ำเสียหรือของเสียอื่นๆ ที่ออกตามกฎหมายอื่นหรือของหน่วยงานอื่น แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านการควบคุมมลพิษโดยเฉพาะเอื้อประโยชน์ สนับสนุนและผลักดันการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม และอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ตัวอย่างเช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแม้มีอำนาจเข้าไปทำการตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม หากพบว่ามีมลพิษหรือฝ่าฝืนกฎหมายก็ไม่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายได้ทันที แต่มีหน้าที่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายโรงงานให้เป็นผู้ดำเนินการ ต่อเมื่อปรากฏว่าเจ้าพนักงานดังกล่าวไม่ดำเนินการแก่ผู้กระทำผิดภายในเวลาอันสมควร เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะมีอำนาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมาย หรือกรณีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นก็สามารถดำเนินการได้ แต่มาตรฐานดังกล่าวต้องเข้มงวดกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

4.2.2 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

หน่วยงานรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีดังนี้

1) เทศบาลตำบล มีภารกิจรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบล

2) เทศบาลเมือง มีภารกิจรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎร

ได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลเมือง

3) เทศบาลนคร มีภารกิจรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จัดให้มี และบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการ กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎร ได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลนคร

4) องค์การบริหารส่วนตำบล มีภารกิจให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล และพิจารณา ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และควบคุมการปฏิบัติงานของนายก องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

5) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีภารกิจได้แก่ ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

6) เมืองพัทยา มีภารกิจที่ต้องดำเนินการในเขตเมืองพัทยา ได้แก่ การรักษา ความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครอง และดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การวางผังเมืองและการควบคุมการ ก่อสร้าง การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การจัดการจราจร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

7) กรุงเทพมหานคร มีภารกิจดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมาย อื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

4.2.3 กิจการโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ดูแลรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติเครื่องจักร พ.ศ.2514 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ดูแลด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยภาคอุตสาหกรรม มีพันธกิจในการ

1) บริหารจัดการ การกำกับดูแลธุรกิจอุตสาหกรรมรวมถึงวัตถุอันตราย ด้านการผลิต สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลง กฎ ระเบียบระหว่างประเทศ

2) ส่งเสริม สนับสนุนข้อมูลและองค์ความรู้ด้านเครื่องจักร การผลิต สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย วัตถุอันตราย พลังงาน และความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม

3) ให้บริการจดทะเบียนเครื่องจักร

4.2.4 การรักษาคลอง กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ควบคุมและดำเนินการก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดเล็กและขนาดกลาง โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการอื่นตามพื้นที่ลุ่มน้ำที่กรมมอบหมาย

2) ดำเนินการเกี่ยวกับการกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม การสาธารณสุข โภค การอุตสาหกรรม การคมนาคมทางน้ำ ติดตามและประเมินความปลอดภัยของเขื่อน รวมทั้งการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำภายในพื้นที่ลุ่มน้ำที่รับผิดชอบ

3) บำรุงรักษาอาคารชลประทาน ถนนชลประทาน และปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติให้เกิดประโยชน์ในการอุปโภคและบริโภค

4) แก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำและป้องกันบรรเทาอุทกภัยรวมทั้งการป้องกันและแก้ไขปัญหาเรื่องคุณภาพน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำที่รับผิดชอบ

5) ศึกษาและจัดทำรายงานเบื้องต้นโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำที่รับผิดชอบ

6) ให้ความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่แก่ผู้ใช้น้ำ

7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.2.5 การรักษาคอลงประปา

1) การประปานครหลวง กระทรวงมหาดไทย มีภารกิจเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ทำการตลาดเชิงรุก นำเทคโนโลยีมาใช้ในการกิจกรรมที่สำคัญมากขึ้น ให้บริการที่รวดเร็วแม่นยำ และลดค่าใช้จ่ายอย่างมีเหตุผล โดยมีเป้าหมายเพื่อให้มีการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการกิจกรรมที่สำคัญ ให้มีเครื่องมือการบริหารทางการเงินเป็นรายปีล่วงหน้าเป็นเวลา 3 ปี ใช้การตลาดนำหน้าสำหรับการขยายการลงทุนและให้บริการ เพิ่มการบริการลูกค้า เน้นความสะดวกรวดเร็ว ให้เกิดความพึงพอใจให้มากที่สุด

2) การประปาส่วนภูมิภาค กระทรวงมหาดไทย มีภารกิจและหน้าที่สำรวจจัดหาแหล่งน้ำดิบและจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ ผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา ทั่วประเทศยกเว้น กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา

4.2.6 การสาธารณสุข เมืองคักรับผิดชอบคือ

1) กรมควบคุมโรค มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาการเพื่อการควบคุมโรค และภัยที่คุกคามสุขภาพ โดยมีการศึกษาวิจัย พัฒนา รวมทั้งการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีเพื่อการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุม วินิจฉัย และรักษาโรคและภัยที่คุกคามสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดีจากการป้องกันและการควบคุมโรคและภัยที่คุกคามสุขภาพ

2) กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2543 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออกกฎกระทรวง ให้กรมอนามัย มีภารกิจในการส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพดี โดยมีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ และการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดีรวมทั้งการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพเพื่อมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความรู้และทักษะในการดูแลตนเอง ครอบครัวและชุมชน รวมตลอดจนถึงการสนับสนุนให้หน่วยงานส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการสร้างเสริมสุขภาพและจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมให้คนไทยมีสุขภาพดีโดยถ้วนหน้า โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. กำหนดและพัฒนานโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงานหลักด้านการส่งเสริมสุขภาพและการอนามัยสิ่งแวดล้อมของประเทศ

2. ศึกษา วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีการบริการส่งเสริมสุขภาพการจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ และการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ

3. กำหนดและพัฒนาคุณภาพ มาตรฐาน และกฎเกณฑ์ รวมทั้งการรับรองมาตรฐานการบริการส่งเสริมสุขภาพและการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม

4. พัฒนาระบบและกลไกเครือข่ายในการเฝ้าระวังสถานะสุขภาพ พฤติกรรมสุขภาพและสภาพแวดล้อมรวมทั้งพัฒนาระบบประเมินผลกระทบต่อสุขภาพทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ระดับโครงการหรือกิจกรรม

5. พัฒนาระบบ กลไก และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม

6. ถ่ายทอด และพัฒนาศักยภาพ ชีตความสามารถ และการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ การอนามัยสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพแก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคี เครือข่าย และชุมชน

7. ประสานงาน ร่วมมือ สนับสนุน และติดตามนิเทศงานหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคี เครือข่าย รวมทั้งการประสานงานระหว่างประเทศ ในงานด้านการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ การอนามัยสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ

8. สร้างกระแสสังคม และรณรงค์เผยแพร่องค์ความรู้และเทคโนโลยีการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ การอนามัยสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในสังคม

9. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จากข้อมูลข้างต้นสามารถสรุปหน้าที่ความรับผิดชอบได้ ดังนี้

ตารางที่ 2.1 หน้าที่ความรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบ	หน่วยงานเกี่ยวข้อง
1.ด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	กรมควบคุมมลพิษ
2.ด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3.ด้านโรงงาน	กรมโรงงานอุตสาหกรรม
4.ด้านการรักษาแหล่งน้ำ	กรมชลประทาน
5.ด้านการรักษาแหล่งน้ำดื่ม	การประปานครหลวง , การประปาส่วนภูมิภาค
6.ด้านสาธารณสุข	กรมควบคุมโรค , กรมอนามัย

4.3 การจัดทำแผนจัดการสิ่งแวดล้อมทางน้ำ

โดยที่คุณภาพน้ำในภาพรวมของแม่น้ำสายหลักหลายสายในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีคุณภาพเสื่อมโทรมลง สาเหตุสำคัญของการเสื่อมโทรมของ คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ เนื่องจากการจัดการน้ำเสียจากแหล่งชุมชนที่เป็นแหล่งกำเนิดน้ำเสียสำคัญ ดำเนินการไม่ทั่วถึง ซึ่งช่วงหลายปีที่ผ่านมา จำนวนน้ำเสียที่ถูกนำไปบำบัดไม่ได้เพิ่มขึ้นตาม ปริมาณน้ำเสีย และในช่วงปี พ.ศ.2552-2553 ไม่มีการจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนเพิ่มเติมเลย⁵¹ รวมถึงการจัดการน้ำเสียของผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดเล็กและ อุตสาหกรรมชุมชน น้ำเสียจากภาคเกษตรกรรม และการบริหารจัดการแหล่งกำเนิดที่ไม่มีจุดปล่อย แน่นอน (Non-point source) นอกจากนี้ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา เกิดปัญหาทั้งภาวะแล้งในช่วงต้นปี และปัญหาน้ำท่วมในช่วงปลายปี

ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการจัดการมลพิษของประเทศที่ทันต่อ สถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก อีกทั้งเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาค ส่วนในการจัดการมลพิษของประเทศที่มีการกำหนดเป้าหมาย ทิศทางและผลักดันการดำเนินการให้ เกิดผลร่วมกัน ส่งผลให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้นและอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการ ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่นๆ มีส่วนร่วมใน การจัดการมลพิษเพิ่มขึ้น

⁵¹ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนจัดการมลพิษ พ.ศ.2555-2559 กองแผนงานและประเมินผล : กรุงเทพมหานคร 2555 หน้า 4

หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงกับแผนจัดการสิ่งแวดล้อมทางน้ำ คือ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งแยกหน่วยงาน อำนาจและหน้าที่ไว้ดังนี้

4.3.1 ศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ

- 1) ศึกษา วิเคราะห์และกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยเกี่ยวกับน้ำ
- 2) เสนอแนะแนวทาง แผนแม่บท มาตรการ รวมทั้งประสานการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขวิกฤติน้ำ
- 3) สร้างระบบเฝ้าระวัง ป้องกันและเตือนภัย
- 4) ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.2 ศูนย์สารสนเทศทรัพยากรน้ำ

- 1) ศึกษา ออกแบบ และพัฒนาโปรแกรมคอมพิวเตอร์และบริหารจัดการระบบเครือข่าย และเป็นศูนย์ข้อมูลของกรม
- 2) พัฒนาระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรน้ำ
- 3) ให้บริการและเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศทรัพยากรน้ำ
- 4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.3 สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรน้ำ

- 1) เสนอแนะนโยบาย แผนแม่บท และมาตรการเกี่ยวกับการบริหารจัดการพัฒนา อุตสาหกรรม พื้นฟูทรัพยากรน้ำ และแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำ
- 2) เสนอแนะแนวทาง กรอบแผนงาน และมาตรการในการจัดทำแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ
- 3) พิจารณา กลั่นกรอง เสนอแนะ และประสานแผน
- 4) ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ
- 5) ติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
- 6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.4 สำนักบริหารจัดการน้ำ

1) พัฒนาวิชาการ มาตรฐาน รูปแบบ หลักเกณฑ์ และเทคโนโลยี เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งการพัฒนาระบบและบำรุงรักษาระบบเพื่อการอุปโภค บริโภค อุตสาหกรรม ท้องเที่ยว และอื่นๆ

2) ให้การสนับสนุน และคำปรึกษาด้านเทคนิควิชาการและมาตรฐาน หลักเกณฑ์ด้านบริหารจัดการน้ำแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน

3) ตรวจสอบ กำกับ ดูแลกิจการประปาสัมปทาน

4.3.5 สำนักพัฒนาแหล่งน้ำ

1) ศึกษา ประเมินศักยภาพและวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการ กำหนดหลักเกณฑ์ รูปแบบและวางระบบ โครงข่ายการพัฒนา บริหารจัดการ ปรับปรุง บำรุงรักษา

2) พัฒนาและจัดทำมาตรฐาน ข้อกำหนด หลักเกณฑ์ และคู่มือด้านการพัฒนา และบริหารจัดการแหล่งน้ำ

3) เฝ้าระวัง กำกับ ดูแล ตรวจสอบและประเมินผลการพัฒนาและบริหารจัดการแหล่งน้ำ

4) ให้การสนับสนุนและคำปรึกษาด้านเทคนิควิชาการ การพัฒนาและบำรุงรักษาแหล่งน้ำให้กับหน่วยงานระดับภาค คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.6 สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

1) ประสานความร่วมมือ แลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูลข่าวสาร เทคนิควิชาการ และบุคลากรกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

2) ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง และคณะกรรมการระหว่างประเทศของฝ่ายไทย

3) ถ่ายทอดประสบการณ์ เทคนิควิชาการจากเวทีการประชุมระหว่างประเทศมาเผยแพร่ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในกรมและผู้มีส่วนได้เสียอื่น

4) ติดต่อประสานงาน เข้าร่วมเจรจา เตรียมการต่างๆ เกี่ยวกับโครงการความร่วมมือ โครงการเงินกู้และโครงการความช่วยเหลือจากต่างประเทศของกรม

5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.7 สำนักวิจัย พัฒนาและอุทกวิทยา

- 1) ศึกษา วิจัยด้านอุทกวิทยา และจัดทำแผนที่อุทกวิทยา
- 2) ศึกษา วิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ รูปแบบ และเทคโนโลยีเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
- 3) วิเคราะห์ปริมาณและคุณภาพน้ำในภาพรวม วางแผน พัฒนาทดสอบวัสดุอุปกรณ์ ในการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
- 4) วิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลและสถิติต่างๆ ด้านอุทกวิทยา
- 5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.8 สำนักส่งเสริมประสานมวลชน

- 1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ
- 2) ส่งเสริมการรวมกลุ่ม การมีส่วนร่วม และการสร้างเครือข่ายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
- 3) ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยใช้กลไกคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ
- 4) พัฒนาให้ความรู้และเพิ่มทักษะแก่บุคลากรด้านทรัพยากรน้ำและด้านอื่นๆ รวมทั้งรณรงค์ทำความเข้าใจแก่บุคลากรของหน่วยงานของรัฐและประชาชนทั่วไป
- 5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.9 สำนักอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำ

- 1) กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ จัดทำข้อกำหนดในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบำรุงรักษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกักเก็บน้ำของแหล่งน้ำธรรมชาติ และปรับปรุงอาคารสิ่งก่อสร้างแหล่งน้ำที่มีอยู่เดิมให้ใช้งานได้มีประสิทธิภาพ
- 2) กำหนดมาตรการและการป้องกันเพื่อการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบำรุงแหล่งน้ำ
- 3) เฝ้าระวังและควบคุมการใช้และอนุรักษ์แหล่งน้ำธรรมชาติทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ
- 4) ให้การสนับสนุนและคำปรึกษาด้านเทคนิควิชาการ การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบำรุงรักษาแหล่งน้ำให้กับคณะกรรมการลุ่มน้ำ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน

5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.10 สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 1-8

1) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำและท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2) จัดทำแผนปฏิบัติการบริหารจัดการ รวมทั้งดำเนินการสำรวจออกแบบและพัฒนา อนุรักษ์ฟื้นฟู การใช้ประโยชน์และการแก้ไขปัญหาของลุ่มน้ำ

3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลและเป็นศูนย์เครือข่ายข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับการบริหารจัดการกรมทรัพยากรน้ำ ในระดับลุ่มน้ำ

4) ส่งเสริม สนับสนุน และให้คำปรึกษาด้านเทคนิควิชาการ มาตรฐาน และกฎเกณฑ์ เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แก่หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

จากการศึกษาแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ การควบคุมป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ พบว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ทั้งในระดับกระทรวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับจะมีหลักเกณฑ์ และวิธีการในการควบคุมและป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการควบคุมในรูปแบบของการอนุมัติ หรืออนุญาต โดยมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เฉพาะในเรื่องนั้นซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขบังคับก่อนที่จะมีการประกอบกิจการเกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้มีการประกอบกิจการดังกล่าวมากเกินไป และในขณะเดียวกันก็มีการควบคุมคุณภาพของการประกอบกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอนุมัติหรืออนุญาตด้วย เช่น การประกอบกิจการสถานพยาบาล การประกอบกิจการของสถานศึกษาเอกชน การประกอบกิจการโรงแรม เป็นต้น และเมื่อมีปัญหามลพิษทางน้ำเกิดขึ้นก็ต้องใช้กฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็น

เครื่องมือในการควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้น การควบคุมโดยการอนุญาตให้ระบายหรือปล่อยน้ำทิ้งที่เกิดจากการประกอบกิจการลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ การควบคุมโดยการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ สถานประกอบกิจการ หรืออาคาร จะต้องบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ก่อนที่จะระบายหรือปล่อยทิ้งลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อม การควบคุมโดยการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ สถานประกอบกิจการ หรืออาคารมีหน้าที่ในการต้องจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียเพื่อบำบัดน้ำเสียที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษ สถานประกอบกิจการ หรืออาคารของตนให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด การควบคุมโดยการจำกัดสิทธิของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ สถานประกอบกิจการ หรืออาคารที่ตั้งอยู่ในเขต หรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้ง ลักษณะของที่ตั้ง ประเภทหรือชนิดของการประกอบกิจการ เงื่อนไขของการจัดทำรายงานต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ การควบคุม โดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้เป็นแนวทางในการควบคุมคุณภาพของน้ำที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของตนให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การควบคุม โดยการให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ สถานประกอบกิจการ อาคาร ที่ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียเป็นของตนเอง หรือมีระบบเป็นของตนเองแต่ไม่สามารถบำบัดน้ำเสียได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้มีหน้าที่ต้องส่งน้ำเสียไปทำการบำบัดยังระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่หน่วยงานของรัฐต่างๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร องค์การจัดการน้ำเสียเป็นต้น ที่ได้จัดทำขึ้นและต้องเสียค่าบริการตามที่กำหนดไว้

จากสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมทางน้ำในประเทศไทยมีแนวโน้มเสื่อมโทรมดังจะ เห็นได้จากปัญหาภาวะมลพิษ และปัญหาการร้องเรียนที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยมีสาเหตุจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้เกิดการขยายตัวของกิจกรรมต่างๆ เช่น ชุมชน อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การคมนาคมและขนส่ง การค้าและบริการ การผลิต และการเกษตร เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สารเคมี และพลังงาน ทำให้เกิดของเสียและมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม ประกอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีอยู่จำนวนมาก และยังขาดการบูรณาการด้านการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ จึงพบว่าในหลายพื้นที่ ภาวะมลพิษได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน อย่างไรก็ตามการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อสร้างรายได้และตอบสนองต่อการบริโภคเป็นสิ่งที่ไม่หลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงต้องมีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ เนื่องจากยังมีการพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าที่ไร้พรมแดน ประเทศไทยจึงเข้าไปมีบทบาทและส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับทวิภาคี ระดับพหุภาคี ระดับภูมิภาค และระดับโลกด้วย เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การดำเนินการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสารเคมีและของเสีย เป็นต้น ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาของโลกได้เน้นการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน การพัฒนาเศรษฐกิจสีเขียว สังคมคาร์บอนต่ำ ตามกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก ที่จะต้องมีการปรับบทบาทหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และก่อให้เกิดของเสียน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย ตลอดจนการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ หน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมมลพิษทางน้ำ เช่น กรมควบคุมมลพิษในฐานะหน่วยงานหลักในการเสนอนโยบาย และมาตรการเกี่ยวกับการจัดการมลพิษของประเทศ จึงควรจัดทำแผนจัดการมลพิษ ให้มีวัตถุประสงค์ กำหนดกรอบและทิศทางในการจัดการมลพิษของประเทศไทย ที่ทันต่อสถานการณ์ เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก โดยให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนตั้งแต่เริ่มต้นและใช้ข้อมูลสถานการณ์มลพิษสิ่งแวดล้อม การวิเคราะห์และปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมา เพื่อให้ได้แผนจัดการสิ่งแวดล้อมทางน้ำที่สามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน และการจัดทำแผนจัดการมลพิษดังกล่าวมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน



บทที่ 3

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ของประเทศไทย

ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของประเทศไทย เนื่องจากน้ำเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนทั้งในเรื่องอุปโภค บริโภค และเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจของประชาชนทั้งในส่วนที่เป็นน้ำจืดและน้ำทะเล ซึ่งรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2553 มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำ แหล่งน้ำผิวดินทั่วประเทศ จำนวน 52 แหล่งน้ำ แบ่งเป็นแม่น้ำสายสำคัญ 48 สายและแหล่งน้ำนิ่ง 4 แห่ง ได้แก่ กว๊านพะเยา บึงบอระเพ็ด หนองหาร และทะเลสาบสงขลา มีจุดตรวจวัดคุณภาพน้ำทั้งหมด 366 จุด แม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้มีการจัดทำแผนในระดับต่างๆ และรัฐบาลจะได้มีนโยบายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้แล้วก็ตาม แต่ปัญหามลพิษทางน้ำก็ยังมีได้ลดลงแต่อย่างใด ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศไทย โดยแยกตามส่วนที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. กฎหมายทางน้ำที่เกี่ยวกับชุมชน

จากข้อมูลการใช้ทรัพยากรน้ำ พบว่าประชาชนที่อาศัยมีกิจกรรมต่างๆ มากมาย ทั้งการเกษตรกรรม การท่องเที่ยว หรือการประกอบธุรกิจต่างๆ เป็นจำนวนมากทำให้มีการรุกรานป่าไม้ ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำและเป็นเหตุให้ปริมาณน้ำลดน้อยลง แต่ในทางตรงกันข้ามการประกอบธุรกิจด้านต่างๆ เช่น รีสอร์ท ร้านอาหาร เริ่มเพิ่มปริมาณมากขึ้น พร้อมกับจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน จึงเป็นเหตุทำให้ไม่มีการอนุรักษ์ต้นน้ำและการดูแลรักษาคุณภาพน้ำก็อาจเป็นไปได้ยากเนื่องจากมีจำนวนของร้านอาหาร หรือกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำเพิ่มมากขึ้น จึงได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องของคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำต่างๆ ในพื้นที่ลุ่มน้ำเพิ่มมากขึ้น ประชาชนจึงได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะเรื่องของคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำต่างๆ ในพื้นที่ที่มีคุณภาพต่ำลง จากกิจกรรมดังกล่าว คือ มีการปนเปื้อนของตะกอนสารอินทรีย์ สารเคมี และเชื้อโรคต่างๆ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการระบายน้ำเสียที่ไม่ผ่านการบำบัด ทั้งจากบ้านเรือนประชาชน ร้านอาหาร และสถานประกอบการต่างๆ

รวมทั้งพื้นที่ทางการเกษตรก็เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำเช่นเดียวกัน ซึ่งมลพิษทางน้ำจากแหล่งดังกล่าวยังขาดการจัดการอย่างถูกต้องเหมาะสม เนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุมไว้ หรือบางส่วนอาจมีการจัดการได้แล้วแต่ก็ไม่เพียงพอต่อปริมาณมลพิษที่เกิดขึ้น จากสภาพปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการจัดการอย่างถูกวิธี ก็จะก่อให้เกิดปัญหาโดยตรงต่อชุมชน ทั้งในด้านของคุณภาพชีวิต สภาพเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

1.1 เหตุผลในการบริหารจัดการแหล่งน้ำของชุมชน

จากการตรวจสอบคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลักต่างๆ ทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2542 พบว่าคุณภาพน้ำของแม่น้ำสายสำคัญในภาคกลางมีคุณภาพเสื่อมโทรมมาก โดยเฉพาะแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างในช่วงที่ผ่านกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ และแม่น้ำท่าจีนตอนล่างตั้งแต่จังหวัดนครปฐมถึงจังหวัดสมุทรสาคร ส่วนแม่น้ำสายสำคัญอื่นๆ ในช่วงที่ผ่านชุมชนจะพบปัญหาคุณภาพเสื่อมโทรมเนื่องจากการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์ม ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของการเกิดโรคในระบบทางเดินอาหารได้ สาเหตุที่ทำให้คุณภาพน้ำเสื่อมโทรมส่วนใหญ่เกิดขึ้นเนื่องจากน้ำเสียชุมชน ร่องลงมาได้แก่ ภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม ต่อมาได้มีแผนการดำเนินงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยมีนโยบายที่จะเร่งรัดการฟื้นฟูคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำที่มีความสำคัญทั่วประเทศ ลดและควบคุมมลพิษทางน้ำอันเกิดจากกิจกรรมของชุมชน เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ผู้ก่อมลพิษทางน้ำต้องมีส่วนรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมลงทุนและดำเนินงานในการจัดการแก้ไขปัญหาน้ำเสีย โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนว่าคุณภาพน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำท่าจีน รวมทั้งแม่น้ำสายสำคัญอื่นๆ จะต้องอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน จากการศึกษาพบว่านโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในการควบคุมมลพิษ ประกอบด้วย การควบคุม 2 ด้าน คือ การควบคุมโดยตรง (direct control) เป็นกลวิธีการควบคุมที่มุ่งตรงต่อผู้ก่อมลพิษ ซึ่งมักจะเป็นการกำหนดมาตรฐานของการปล่อยมลพิษจากกระบวนการผลิตและผลผลิต และการควบคุมโดยวิธีการทางเศรษฐกิจ (economic approach) เป็นกลวิธีที่อยู่บนเหตุผลที่ว่าเนื่องจากมีความคิดว่าการพิจารณาธรรมชาติที่นำมาใช้เป็นของฟรีหรือไม่มีราคา ดังนั้น จึงมีผู้ได้แย่งว่าราคาที่เป็นจริง (realistic price) ควรจะรวมมูลค่าของมลพิษที่มีการประเมินแล้ว วิธีการนี้จึงเป็นที่มาของการคิดค่าภาษีมลพิษ (pollution charge approach) หรือภาษีสิ่งแวดล้อม (environmental taxes approach) แต่ทั้งสองวิธีดังกล่าวข้างต้นนี้สามารถที่จะนำไปใช้ร่วมกันมากกว่าจะขัดแย้งกันกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นวิธีการควบคุมโดยตรงประกอบด้วย การออกกฎระเบียบ การกำหนดมาตรฐาน และวิธีการออกใบอนุญาต ซึ่งก็ยังมีการใช้อยู่เสมอแต่มีผลย้อนกลับเพราะได้มีการพิสูจน์ว่าไม่คล่องแคล่ว ไม่ยืดหยุ่น และเป็นวิธีการที่หยุคนึงสำหรับการควบคุมโดยวิธีการทางเศรษฐกิจนั้นก็เพื่อแก้ไข

ปัญหาการย้อนกลับ โดยทำให้มีความยืดหยุ่นและเป็นการกระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวไปด้วย ขณะเดียวกันยังเป็นการนำไปสู่วัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุด้วยต้นทุนต่ำที่สุด วิธีการทาง เศรษฐกิจจึงอยู่บนพื้นฐานแนวคิดเกี่ยวกับสิ่งจูงใจ (incentive concept) มากกว่าเป็นการกำหนด ข้อจำกัดที่ใช้บังคับหรือควบคุมจุดมุ่งหมายก็เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบต่อต้นทุนหรือผล ภายนอก (externalities) ด้วยการออกค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการกำจัดมลพิษที่ตนได้ผลักระให้เป็น ต้นทุนของสังคม (social cost) ดังนั้น มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการควบคุมมลพิษจึง พยายามที่จะทำให้ค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษนั้นเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิตสินค้าของ อุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการผลิตและการบริโภคที่เกินความจำเป็นอันเนื่องจากการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติที่ผิดพลาด ทั้งนี้ ผลกระทบของการลดมลพิษที่เกิดกับผู้ประกอบการ (firms) และอุตสาหกรรม (industries) เริ่มแรกจะส่งผลกระทบต่อเส้นต้นทุนของผู้ประกอบการ (firm's cost curve) และเส้นอุปทานของอุตสาหกรรม (industry supply curve) อย่างเห็นได้ชัด แต่ทั้งนี้ยัง ขึ้นอยู่กับโครงสร้างตลาดของอุตสาหกรรม การกระตุ้นของรัฐ โครงสร้างของการให้บริการของ ผู้ประกอบการนั้น ประสิทธิภาพของข้อมูลการประหยัดต่อขนาดของการควบคุมมลพิษและปัจจัย ต่างๆ ที่ควบคุมความยืดหยุ่นของอุปทานและอุปสงค์ของผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย⁵²

ชุมชนย่อมมีวิถีชีวิตที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างมนุษย์กับมนุษย์และมนุษย์กับ ธรรมชาติ โดยความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์มีกฎเกณฑ์ของความสัมพันธ์ คือระเบียบทาง สังคม (กฎหมาย) เป็นฐานรองรับ โดยพฤติกรรมมนุษย์ในการอยู่ร่วมกันจะอยู่ภายใต้กติกาเดียวกัน คือกฎหมาย ส่วนมนุษย์กับธรรมชาติมีกฎเกณฑ์ของความสัมพันธ์ คือ จารีตประเพณีและภูมิปัญญา แห่งท้องถิ่นเพื่อความอยู่รอดตามวิถีชีวิตและการปกครองชุมชน โดยอาศัยความเชื่อต่างๆ ดังนั้น แบบแผนพฤติกรรมมนุษย์ที่มีผลจากอิทธิพลของสังคมและวัฒนธรรมจึงเป็นเหตุผลที่จำต้อง สอดคล้องกัน หากทั้งสองกฎความสัมพันธ์เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อกันจะนำผลให้แบบแผน ปฏิสัมพันธ์เกิดผลอย่างหนึ่งอย่างใดต่อมนุษย์ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาและกฎหมาย เมื่อกฎหมาย เป็นสิ่งที่กำหนดความสัมพันธ์กับมนุษย์ทุกคนในสังคม และเป็นกติกาที่ออกมาคุ้มครองทุกคนใน สังคม โดยกฎหมายที่บังคับใช้ในบางมาตราอาจขัดต่อวิถีชีวิตความจริงที่เป็นแบบแผน

ชุมชนและอาคารบ้านเรือนจึงเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำที่สำคัญ เพราะสมาชิก แต่ละคนนั้นก่อให้เกิดของเสียในแต่ละวัน⁵³ การบริหารจัดการน้ำจะเป็นประเด็นที่มีการพูดกันมาก

⁵² ปรีธภา จิตราภรณ์ นโยบายภาษีสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย
ปรัชญาคุณวิบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2547 หน้า 28-29

⁵³ อานาจ วงศ์บัณฑิต กฎหมายสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร 2545 หน้า 183

ในช่วงปี 2554 ที่ผ่านมา เนื่องจากประเทศไทยประสบภาวะทั้งขาดฝนและน้ำท่วมในปีเดียวกัน ซึ่งมักจะกล่าวถึงการบริหารจัดการในภาพใหญ่และในทางน้ำสายหลักของประเทศ การบริหารจัดการอีกระดับหนึ่งจะเป็นการบริหารจัดการน้ำในระดับชุมชน หรือในระดับพื้นที่ซึ่งยังไม่ค่อยมีการศึกษาวิจัยกันมากนัก เพราะมีความแตกต่างกันสูงในแต่ละพื้นที่ดังปรากฏในปี 2548 เกิดภาวะขาดแคลนน้ำอย่างหนักในบริเวณพื้นที่จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นที่ตั้งของเขตอุตสาหกรรมหนักของประเทศก่อให้เกิดภาวะการแย่งชิงน้ำจนเกิดเป็นปัญหาทางสังคมอย่างมากระหว่างภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะกับภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ในช่วงดังกล่าว

1.2 กฎหมายกับการจัดการมลพิษทางน้ำของชุมชน

จากการศึกษามลพิษทางน้ำและแนวทางในการจัดการมลพิษทางน้ำพบว่า ปัญหามลพิษทางน้ำส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ แนวทางการจัดการมลพิษที่เหมาะสมต้องเริ่มจากการแก้ไขโดยประชาชนในชุมชนเอง เพราะเป็นผู้เผชิญกับเหตุการณ์ปัญหามลพิษทางน้ำด้วยตนเอง หลังจากทราบปัญหาแล้วร่วมกันวางแผนการแก้ไขปัญหา เริ่มต้นจากการกำหนดเป้าหมายในการแก้ปัญหาพร้อมกันเพื่อให้กิจกรรมต่างๆ มีทิศทางอย่างชัดเจน โดยเริ่มจากการวางแผนการแก้ปัญหามลพิษร่วมกันหลังจากนั้นก็มีการดำเนินกิจกรรมเพื่อใช้ในการแก้ปัญหา ซึ่งเชื่อว่าประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากรักษาทรัพยากรน้ำโดยตรงเป็นผู้มีบทบาทในการจัดการทุกขั้นตอนของกระบวนการจะทำให้การจัดการปัญหาต่างๆ มีประสิทธิภาพ⁵⁴ การจัดการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำได้มีการศึกษาค้นหาความต้องการของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยพิจารณาจากความเป็นไปได้จากบริบทของสังคมไทยโดยเฉพาะเงื่อนไขจากนโยบายและกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่นอกจากนั้นในส่วนของ การดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันและอาศัยแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาดังแต่การมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหาโดยอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางน้ำ

1.2.1 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

การจัดการสิ่งแวดล้อมในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มาโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและก่อให้เกิดมลพิษไว้ชัดเจนในมาตราต่างๆ อาทิ การเปิดโอกาสให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาต

⁵⁴ เสือ อภิชาติเกรียงไกร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ กรณีพื้นที่ลุ่มน้ำลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2543

หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความ คิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ตลอดจน การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วน ได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง ก่อนดำเนินการ⁵⁵

ในส่วนของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของ ท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน⁵⁶

กำหนดให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และใน การคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิด ผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของ ประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวและยังกำหนดให้ชุมชนมีสิทธิ ที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของ รัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง⁵⁷

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ช่วยเหลือในการป้องกันและ บรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ปกป้อง และ

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 57.

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66.

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67.

สืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ⁵⁸

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 85 ยังได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลสุขภาพทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

2. กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นรวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

3. จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลสุขภาพทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

4. จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

5. ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานตลอดจนให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในส่วนของการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น⁵⁹

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 73

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 290

1.2.2 บทบัญญัติในกฎหมายอื่นๆ

จากการศึกษาพบว่า มีกฎหมายจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการเกิดมลพิษทางน้ำจากแหล่งชุมชน ประกอบด้วยกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมมลพิษทางน้ำและที่ไม่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำจากกิจกรรมโดยเฉพาะการที่ได้บัญญัติกฎหมายออกมาใช้อย่างฟุ่มเฟือยเช่นนี้ จึงทำให้เป็นภาระของประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานหลายหน่วยงานในการควบคุมมลพิษจากแหล่งชุมชน ซึ่งผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าและพบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ.121 ได้ตราขึ้นมาเพื่อป้องกันการก่อปัญหามลพิษทางน้ำ โดยห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเอาหยากเยื่อฝุ่นฝอยหรือสิ่งโสโครกเททิ้งในคลอง และห้ามมิให้เททิ้งสิ่งของดังกล่าวมาแล้วลงในทางน้ำลำคู ซึ่งเลื่อนไหลมาลงคลองได้ ถ้าผู้ใดกระทำผิดต่อมาตรานี้ ให้ปรับผู้นั้นไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่ง หรือทั้งปรับและจำ ทั้งสองสถาน⁶⁰

นอกจากนั้นยังมีการห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดพาสัตว์พาหนะขึ้นลงในคลอง นอกจากทำข้ามเป็นอันขาด ถ้าผู้ใดกระทำผิดต่อมาตรานี้ผู้นั้นมีโทษให้ปรับผู้นั้นรายตัวของสัตว์พาหนะเป็นเงินไม่เกินตัวละ 10 บาท⁶¹

หน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ คือ กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ การประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาค

2) พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ.2456⁶² มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันปัญหา มลพิษทางน้ำที่สำคัญ ให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้ผู้อยู่ในที่นั้นจะต้องทำลายผักตบชวา ถ้าในที่นั้นผักตบชวาเกิดขึ้นหรือมีอยู่ในที่ของผู้ใด⁶³

ถ้าผักตบชวามีอยู่ในที่ใดมากมายเกินกำลังผู้อยู่ในที่นั้นจะกำจัดได้ ให้เจ้าพนักงานปกครองท้องที่เรียกระดมแรงราษฎรช่วยกันกำจัด ให้ถือว่าการกำจัดผักตบชวาเป็นสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง⁶⁴ ผู้ใดพาผักตบชวาเข้าไปในเขตท้องที่ซึ่งใช้พระราชบัญญัตินี้ก็ตี ปลูกหรือเลี้ยง หรือปล่อยให้ผักตบชวาออกงามในที่ห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ก็ตี หรือเอาผักตบชวาทั้ง

⁶⁰ พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ.121 มาตรา 6

⁶¹ พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ.121 มาตรา 7

⁶² ได้ถูกยกเลิกตามพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ.

⁶³ พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 มาตรา 3

⁶⁴ พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 มาตรา 4

ลงในแม่น้ำ ลำคลอง ห้วย หนองใดๆ ก็ดี ผู้นั้น มีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษให้ปรับครึ่งหนึ่งเป็นเงินไม่เกินกว่า 100 บาท หรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่ง หรือทั้งปรับและจำคุกทั้งสองสถาน⁶⁵

หน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ คือกระทรวงคมนาคม และกระทรวงมหาดไทย

3) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำอันเนื่องมาจากการเดินเรือ โดยห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงินตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย⁶⁶

ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้ น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใดๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย⁶⁷ ผู้ใดเท ทิ้ง หรือปล่อยให้ น้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลด้วยประการใดๆ ลงในเขตท่า แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁶⁸

กฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทยฉบับนี้ บัญญัติเพื่อควบคุมการเดินเรือในน่านน้ำไทย โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำอันเนื่องมาจากการเดินเรือที่สำคัญคือการคุ้มครองการสัญจรทางน้ำของประชาชน จึงห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปในแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่

⁶⁵ พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 มาตรา 7

⁶⁶ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119

⁶⁷ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 ทวิ

⁶⁸ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 204

จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า⁶⁹ การห้ามดังกล่าวมีผลพลอยได้ตามมาก็คือสามารถช่วยป้องกันมลพิษในแม่น้ำ ลำคลอง อันเกิดจากการใช้น้ำในอาคารได้บางส่วนเช่นกันเพราะหากมีการก่อสร้างอาคารในเขตแม่น้ำก็ย่อมเป็นเรื่องปกติที่ผู้ครอบครองอาคารมักจะทิ้งขยะหรือน้ำเสียลงสู่แม่น้ำโดยตรง

ในทางปฏิบัติแล้ว ทางกรมเจ้าท่าได้ให้ความสนใจแก่ปัญหาอันเกิดจากการทิ้งขยะหรือสิ่งปฏิกูล จากเรือที่ใช้เป็นภัตตาคารและภัตตาคารริมน้ำมากขึ้น โดยทางกรมเจ้าท่าออกประกาศกรมเจ้าท่าที่ 362/2532 เรื่อง ให้มีถังสำหรับเก็บอุจจาระ ปัสสาวะ และถังขยะไว้บนเรือ กล่าวคือเรือกลลำน้ำที่ใช้บรรทุกคนโดยสารขนาดตั้งแต่ 10 ตันกรอสส์ขึ้นไป ยกเว้นเรือโดยสารประจำทางหรือเรือเฟลาใบจักรยาวจะต้องมีถังสำหรับเก็บอุจจาระ ปัสสาวะ หรือสิ่งของและสิ่งปฏิกูลบนเรือตามกำหนดไว้ในประกาศ ทั้งนี้ ห้ามมิให้ทำท่าทางที่แสดงให้เห็นได้ว่าจะถ่ายอุจจาระ ปัสสาวะ ลงในน้ำ นอกจากนี้ก็ได้มีประกาศกรมเจ้าท่าที่ 369/2532 ห้ามนำเรือลำเลียงไม่มีเครื่องยนต์ต้องใช้เรือกลลากจูงมาใช้เพื่อบริการเป็นเรือโดยสารที่มีบริการจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม น่านักท่องเที่ยวและผู้โดยสารขึ้นลงในแม่น้ำลำคลอง ถึงแม้ว่าทางกรมเจ้าท่าจะพยายามดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดในการป้องกันมิให้ประชาชนทิ้งขยะ หรือสิ่งปฏิกูลลงในแม่น้ำลำคลอง แต่ดูเหมือนว่าแม่น้ำก็ยังคงสกปรกเช่นเดิม ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากว่าเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่ามีน้อยไม่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดซึ่งหน้าได้ทันทีพร้อมกันนั้นการลงโทษปรับสถานเดียวเพียงสองพันบาทก็ไม่อาจจะทำให้ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายเกิดความกลัวได้

ความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มาตรา 117, 118, 119, 120 เป็นความผิดที่กระทำต่อรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะฟ้องขอให้ลงโทษผู้กระทำผิดดังกล่าวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28(1) และพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 11(1) เอกชนจะฟ้องได้ต่อเมื่อได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ⁷⁰

หน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ คือกระทรวงคมนาคม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมเจ้าท่า

4) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มีบทบัญญัติสำคัญที่รักษาและป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำชลประทาน โดยห้ามมิให้ผู้ใดนำหรือปล่อยสัตว์พาหนะลงไปในทางน้ำชลประทานประเภท 1 และประเภท 2 หรือเหยียบย่ำคันคลอง ชานคลอง หรือบริเวณ

⁶⁹ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 117

⁷⁰ คำพิพากษาฎีกาที่ 3521-3522/2536

สิ่งก่อสร้างอันเกี่ยวกับการชลประทาน เว้นแต่ในที่ที่ได้กำหนดอนุญาตไว้หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงาน⁷¹ ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช เศษถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค และห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติหรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทานจนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย⁷²

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมชลประทาน แต่เนื่องจากเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวกับการชลประทานซึ่งมีความหมายรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ โดยให้อำนาจและกำหนดหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่สังกัดกรมชลประทานมือชิบติกรมชลประทาน นายช่างชลประทาน เจ้าพนักงานที่เป็นเจ้าหน้าที่ของกรมหรือบุคคลซึ่งอธิบดีแต่งตั้ง รวมถึงกำหนดหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่น มี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือเทศมนตรี ให้มีส่วนร่วมโดยตรงต่อการป้องกันอุทกภัย เพราะหากมีการบริหารจัดการทางน้ำชลประทาน ค้นคลอง ชานคลอง ทำนบ พนัง ประตูระบายน้ำ เขื่อนที่ดี เช่นมีการขุดลอก มีการเปิดปิดทางน้ำอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพรวมถึงการดูแลรักษาทางน้ำชลประทานมิให้มีสิ่งกีดกั้นทางเดินน้ำหรือดูแลรักษาค้นกั้นน้ำ พนังกั้นน้ำ ให้คืออยู่เสมอ ย่อมสร้างเสริมประสิทธิภาพในการป้องกันภัยน้ำท่วมได้ดียิ่งขึ้น

5) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 การทำการประมงในปัจจุบันนี้เป็นการทำการประมงโดยเสรี (Open access) ไม่มีข้อจำกัดในการทำการประมง เว้นแต่เป็นฤดูปลา มีไข่หรือเป็นเขตใกล้ฝั่งซึ่งกำหนดห้ามเฉพาะเครื่องมือทำการประมงบางชนิด กฎหมายที่ใช้บังคับในการนี้คือพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 เรือประมงทุกลำสามารถเข้าไปทำการประมงในทุกพื้นที่ท้องทะเลทั่วประเทศโดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ การขออาชญาบัตรเพื่อใช้เครื่องมือทำการประมงนั้นสามารถใช้ทำการประมงได้ทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ไม่ต้องมีการขออนุญาตหรือเสียค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมในกรณี que เข้าไปทำการประมงในท้องที่ต่างๆ การบริหารจัดการทั้งหมดกระทำจากส่วนกลางคือกรมประมง

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ถือว่ามีบทบาทสำคัญมากในการรักษาทรัพยากรและสภาพแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเล เพื่อก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

⁷¹ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 27

⁷² พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 28

มีบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางน้ำ และควบคุมวิธีการ เครื่องมือ ตลอดจนฤดูกาลในการจับสัตว์น้ำ เช่น ห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเนมา หรือ เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่⁷³ บุคคลใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปีและปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท⁷⁴

หน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ คือกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมประมง

6) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ได้กำหนดให้ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้งหรือปิดหรือทำให้เกิดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก⁷⁵

หน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ คือกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

7) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กำหนดให้ห้ามทำเหมืองใกล้ทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะภายในระยะ 50 เมตร⁷⁶ ห้ามปิดกั้น ทำลาย หรือกระทำให้เป็นการเสื่อมประโยชน์แก่ทางน้ำสาธารณะ⁷⁷ ห้ามทدنน้ำหรือชักน้ำจากทางน้ำสาธารณะ⁷⁸ ห้ามปล่อยน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทราย จากการทำเหมืองแร่ เว้นแต่จะไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง⁷⁹ ซึ่งน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายที่ปล่อยออกนอกเขตเหมืองแร่ นั้นจะต้องไม่ทำให้ทางน้ำสาธารณะตื้นเขินหรือ

⁷³ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มาตรา 19

⁷⁴ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มาตรา 62 วิ

⁷⁵ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 16

⁷⁶ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 62

⁷⁷ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 63

⁷⁸ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 64

⁷⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 67

เสื่อมประโยชน์แก่การใช้ทางน้ำนั้น⁸⁰ และการปล่อยนั้นจะต้องไม่ปล่อยเร็วที่มีพิษเป็นอันตรายต่อบุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สินด้วย⁸¹ รวมถึงการทำเหมืองแร่ใต้ดินนั้นจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้⁸² กรณีหากเกิดความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญโดยเฉพาะต่อสิ่งแวดล้อมนั้นให้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตเป็นผู้กระทำ⁸³

หน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ คือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

8) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กำหนดให้เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของอาคาร เช่น ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การปรับอากาศ การฟอกอากาศ การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล⁸⁴

หน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ คือ กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

9) พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งใดๆ หรือระบายหรือทำให้น้ำโสโครกลงไปในคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ⁸⁵ ผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตให้กระทำการหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁸⁶

⁸⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 68

⁸¹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 69

⁸² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 88/4

⁸³ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 131/1

⁸⁴ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 8

⁸⁵ พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 มาตรา 14

⁸⁶ พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 มาตรา 19

นอกจากนั้นยังห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ ขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลลงในเขตคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ⁸⁷ และห้ามมิให้ผู้ใดชักผ้า ล้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรืออาบน้ำในเขตคลองประปา⁸⁸

หน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ คือ กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ การประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาค

10) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีการกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราย หรือเศษวัสดุ ก่อสร้างลงในทางน้ำ หรือกองไว้หรือกระทำได้ด้วยประการใดๆ ให้วัสดุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งจัดการขนย้ายวัสดุดังกล่าวออกไปให้ห่างจากทางน้ำภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดและถ้าการกระทำผิดดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำหรือทำให้ท่อระบายน้ำ คุ คลอง ตื้นเขิน ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งแก้ไขให้ทางน้ำดังกล่าวคืนสู่สภาพเดิม ถ้าละเลยเพิกเฉยนอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป⁸⁹

นอกจากนี้ยังมีการห้ามมิให้ผู้ใดเท ปล่อยหรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในทางน้ำ⁹⁰ และยังห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครกหรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ แต่มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเรือหรืออาคารประเภทเรือนแพ ซึ่งจอดหรืออยู่ในท้องที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้จัดสวมสาธารณะ หรืออาชนะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย⁹¹

หน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ คือ กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁸⁷ พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 มาตรา 15

⁸⁸ พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 มาตรา 16

⁸⁹ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
มาตรา 23

⁹⁰ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
มาตรา 30

⁹¹ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
มาตรา 33

11) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุ แหล่งน้ำทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ⁹²

ทั้งนี้ มีการกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนนทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้⁹³

ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ และถ้าหากในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น⁹⁴

หน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ คือ กระทรวงสาธารณสุข

12) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือตัด โค่น เผ้วถาง เฝ้า หรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่นหรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์หรือปล่อย

⁹² พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 25

⁹³ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 26

⁹⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 27

สัตว์หรือสัตว์ป่าหรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า⁹⁵

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักอาศัยหรืออำนวยความสะดวกหรือให้ความรู้แก่ประชาชน ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชหรือกรมประมง แล้วแต่กรณี กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ โดยห้ามมิให้กระทำการใดๆ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในอันที่จะเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่ารวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง หรือเป็นพิษ

13) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 กำหนดให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำแผนผัง โครงการ และวิธีการในการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การคมนาคม การจราจร ความปลอดภัย การสาธารณสุขและการผังเมือง ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นในการจัดสรรที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นของจังหวัดนั้น โดยให้กำหนดเงื่อนไขในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบการระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสียและการกำจัดขยะสิ่งปฏิกูล และระบบและมาตรฐานของสาธารณสุขและบริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อการรักษาสภาพแวดล้อม การส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ และการบริหารชุมชน⁹⁶

14) ประมวลกฎหมายอาญา ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเอาของที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือลงในอาหารหรือน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระหรือที่ขังน้ำใดๆ และอาหารหรือน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงสองหมื่นบาท⁹⁷ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติในกรณีที่มีผู้ใดทำให้เกิดปฏิกูลแก่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁸ ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ซึ่งอาจนำหมันในหรือริมทางสาธารณะต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท⁹⁹

⁹⁵ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 38

⁹⁶ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มาตรา 14

⁹⁷ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 237

⁹⁸ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 380

⁹⁹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 396

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางน้ำนั้นเป็นการกระทำที่มีเจตนาชั่ว มุ่งผลประโยชน์หรือผลกำไรทางเศรษฐกิจในลักษณะเอาเปรียบผู้อื่นหรือสังคม ถือเป็นความผิดในตัวเอง อันเป็นประเด็นอาชญากรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Crime) หากแต่ทว่าบทลงโทษทางอาญาต่อสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในกฎหมายต่างๆ จำนวนมากเหล่านั้น มีความไร้เอกภาพขาดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์

จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกิดมลพิษทางน้ำ (Water pollution) จากแหล่งชุมชนนั้น เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาอื่น ๆ จากการศึกษาพบว่าบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำของชุมชนจะมีหน่วยงานดูแลรับผิดชอบ ทั้งในระดับกระทรวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและประมวลกฎหมายที่ใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับจะมีหลักเกณฑ์ และวิธีการในการควบคุมและป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นการการควบคุมในรูปของการอนุมัติ หรืออนุญาต โดยมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขบังคับก่อนที่จะมีการประกอบกิจการเกิดขึ้น

2. กฎหมายทางน้ำที่เกี่ยวกับสถานประกอบการ

การประกอบกิจการไม่ว่าจะเป็นกิจการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการขนส่งล้วนทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น โรงงานปลาป่น โรงงานผลิตภัณฑนม โรงโม่แป้ง โรงงานทำอาหารกระป๋อง ซึ่งของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวส่วนใหญ่จะมีสารอินทรีย์พวกโปรตีน คาร์โบไฮเดรตปนอยู่มากสารอินทรีย์ที่ถูกปล่อยออกมากับน้ำทิ้งนี้ก็จะถูกย่อยสลายทำให้เกิดผลเช่นเดียวกับน้ำทิ้งที่ถูกปล่อยจากชุมชน นอกจากนี้อาจมีสารพิษชนิดอื่นปะปนอยู่ด้วยขึ้นอยู่กับประเภทของโรงงาน เช่น ปรอทจากโรงงานผลิตโซเดียมไฮดรอกไซด์ซึ่งเป็นสารพิษต่อสัตว์น้ำ และเมื่อมีผู้นำสัตว์น้ำไปบริโภคก็จะได้รับสารพิษตกค้างไปด้วย นอกจากนี้น้ำทิ้งจากโรงงานบางประเภท ทำให้ปริมาณออกซิเจนที่ควรจะมีในแหล่งน้ำลดน้อยลงจนส่งผลให้แหล่งน้ำนั้นเปลี่ยนไป เช่น น้ำทิ้งจากโรงงานกระดาษมีค่า pH สูงมาก น้ำทิ้งจากโรงไฟฟ้าส่งผลอาจทำให้อุณหภูมิของน้ำเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสภาพเช่นนี้ไม่เหมาะกับการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิตในน้ำ

2.1 เหตุผลในการบริหารจัดการมลพิษทางน้ำของสถานประกอบการ

สถานประกอบการที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรม ถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งเพราะในกระบวนการผลิตนี้มักจะก่อให้เกิดของเสียเสมอ ไม่ว่าจะเป็นน้ำเสีย

หรืออากาศก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการส่งเสริมทั้งในระดับนานาชาติและภายในประเทศให้มีการใช้เทคโนโลยีที่สะอาด (Clean Technology) แต่ก็ยังเป็นเพียงการลดความสกปรกหรือมลพิษลงเท่านั้น คงไม่สามารถขจัดมลพิษลงได้ทั้งหมดเพราะเท่าที่ผ่านมายังไม่มียุทธศาสตร์ในการผลิตใดที่จะสามารถผลิตสินค้าได้โดยไม่ก่อให้เกิดมลพิษเลย มีข้อน่าสังเกตว่า น้ำทิ้งที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นส่วนหนึ่งจะมีสารพิษหรือโลหะหนักปนอยู่ด้วย ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์และสัตว์ได้¹⁰⁰

ปัจจุบันเราจะพบแหล่งน้ำที่เน่าสกปรกอยู่ทั่วไป น้ำลักษณะเช่นนี้ไม่สามารถนำมาใช้อุปโภคและบริโภคได้ทั้งก่อให้เกิดผลกระทบต่อที่เป็นอันตรายและความเสียหายอย่างมหาศาลต่อการประมง การเกษตร การสาธารณสุข ประการสำคัญคือ ทำให้ระบบนิเวศธรรมชาติถูกทำลายหรือเสื่อมคุณภาพจนไม่เหมาะที่สิ่งมีชีวิตจะอาศัยอยู่ได้ ทำให้เกิดการตายของสัตว์และพืชน้ำเป็นจำนวนมากทำให้แหล่งน้ำเกิดการเน่าและขาดออกซิเจนที่ละลายน้ำ แหล่งน้ำที่มีสารพิษพวกยาฆ่าแมลงและยาปราบศัตรูพืชสะสมอยู่มากรวมทั้งแหล่งน้ำที่มีกราดน้ำมันปกคลุมและโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ที่ปล่อยสารพิษ และความร้อนลงสู่แหล่งน้ำหากน้ำดื่ม น้ำใช้มีสารพิษและเชื้อจุลินทรีย์ที่เป็นเชื้อโรคปะปนมาจะก่อให้เกิดโรคนานาชนิดกับมนุษย์และสัตว์น้ำที่เสื่อมคุณภาพหากนำมาผ่านกระบวนการกำจัดของเสียออก เพื่อให้ได้น้ำดื่ม น้ำใช้ที่สะอาดปราศจากเชื้อโรคและสารพิษจะเป็นเหตุให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากร สิ้นเปลืองเงินในการจัดการเพื่อผลิตน้ำที่ได้คุณภาพเป็นจำนวนมากเนื่องจากมลพิษทางน้ำก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมนานาประการขึ้นกับระบบนิเวศธรรมชาติ แหล่งเกษตรกรรม แหล่งประมง และแหล่งชุมชน ดังนั้นจึงควรหาแนวทางป้องกันการเน่าเสียของน้ำเพื่อจะได้ไม่ต้องเสียเวลาและงบประมาณในการแก้ไขน้ำเน่าให้กลับมาเป็นน้ำที่ดีมีคุณภาพ

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการมลพิษทางน้ำของสถานประกอบการ

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการต่างๆ นั้น เพื่อควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษจากกิจกรรมและการที่มีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำกับดูแลประกอบกิจการนั้นๆ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ซึ่งมีบทบัญญัติที่ซ้ำซ้อนและใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทเดียวกัน ทำให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่รัฐก็ต่างปฏิบัติงานตามกฎหมายของตนเองเป็นหลัก การกำหนดให้สถานประกอบการจะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวทั้งหมดนั้น ทำให้ผู้ประกอบการเกิดความสับสนในการปฏิบัติให้เป็นไปตาม

¹⁰⁰ อานาจ วงศ์บัณฑิต กฎหมายสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2545 หน้า 183

กฎหมายและเพิ่มภาระในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้เจ้าพนักงานตามกฎหมายต้องมีปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายจากหลายหน่วยงาน ซึ่งผู้ศึกษาพบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 17 ฉบับ ดังนี้

2.2.1 พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 กำหนดให้สถานประกอบการ ถ้าหากว่าสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเอาหยากเชื้อฝุ่นฝอยหรือสิ่งโสโครกเททิ้งในคลอง และห้ามมิให้เททิ้งสิ่งของดังกล่าวมาแล้วลงในทางน้ำลำคู ซึ่งเลื่อนไหลมาลงคลองได้ ถ้าผู้ใดกระทำผิดต่อมาตรานี้ให้ปรับผู้นั้นไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่ง หรือทั้งปรับและจำทั้งสองสถาน¹⁰¹

2.2.2 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 กำหนดห้ามสถานประกอบการเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิภูมิต่างๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย¹⁰²

2.2.3 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 กำหนดห้ามสถานประกอบการนำหรือปล่อยสัตว์พาหนะลงไปทางน้ำชลประทานประเภท 1 และประเภท 2 หรือเหยียบย่ำคันคลอง ชานคลอง หรือบริเวณสิ่งก่อสร้างอันเกี่ยวกับการชลประทาน เว้นแต่ในที่ที่ได้กำหนดอนุญาตไว้หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงาน¹⁰³

2.2.4 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 กำหนดห้ามสถานประกอบการเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีนม หรือเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่¹⁰⁴

¹⁰¹ พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 มาตรา 6

¹⁰² พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มาตรา 119

¹⁰³ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 27

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มาตรา 19

2.2.5 พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 กำหนดให้การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึงการจัดระเบียบว่าด้วยความปลอดภัย การใช้ทำเรือ บริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการทำเรือการขุดลอกและบำรุงรักษาร่องน้ำภายในอาณาบริเวณ และการควบคุม ปรับปรุง และให้ความสะดวกและความปลอดภัยแก่กิจการทำเรือและการเดินเรือภายในอาณาบริเวณ¹⁰⁵

2.2.6 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ถือเป็นกฎหมายหลักในการอนุญาตหรือให้สิทธิต่างๆ เกี่ยวกับการประกอบกิจการแร่ กำหนดมาตรการในการควบคุมการสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ รวมตลอดถึงการวางมาตรการเพื่อการอนุรักษ์แร่ การป้องกันความเดือดร้อนเสียหายจากการทำเหมือง การให้ความปลอดภัยแก่บุคคลภายนอกและการให้ความคุ้มครองแก่คนงาน โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำ ในการห้ามมิให้ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองใกล้ทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะภายในระยะห้าสิบลเมตร เว้นแต่ประทานบัตรกำหนดไว้ให้ทำได้หรือได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น¹⁰⁶ และห้ามมิให้ผู้ถือประทานบัตรปิดกั้น ทำลาย หรือกระทำด้วยประการใดให้เป็นการเสื่อมประโยชน์แก่ทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น¹⁰⁷

2.2.7 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 ได้กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึงการสร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้นเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือเพื่อการพัฒนาการไฟฟ้าพลังน้ำหรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการไฟฟ้า สร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อน โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าพลังปรมาณู หรือโรงไฟฟ้า¹⁰⁸

หน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ คือกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 9

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 62

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 63

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 มาตรา 9

2.2.8 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 กำหนดให้ในการประกอบกิจการปิโตรเลียม ผู้รับสัมปทานต้องป้องกันโดยมาตรการอันเหมาะสมตามวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดีเพื่อมิให้ที่ใดโสโครกด้วยน้ำมัน โคลนหรือสิ่งอื่นใด ในกรณีที่เกิดความโสโครกด้วยน้ำมัน โคลน หรือสิ่งอื่นใดเนื่องจากการประกอบกิจการปิโตรเลียม โดยผู้รับสัมปทาน ผู้รับสัมปทานต้องบำบัดปิดป้องความโสโครกนั้นโดยเร็วที่สุด¹⁰⁹

หน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ คือ กระทรวงพลังงาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

2.2.9 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.2520 กำหนดห้ามสถานประกอบการประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใดๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ในการขออนุญาต การอนุญาต การขอใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ การอนุญาตหรือออกใบอนุญาต รวมทั้งการไม่อนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตจะต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดครบถ้วนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง¹¹⁰

หน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ คือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล

2.2.10 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นมาเพื่อควบคุมการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอนอาคาร อันเกี่ยวข้องกับการก่อกมลพิษทางน้ำ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด¹¹¹

2.2.11 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้นเรียกว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กนอ.” และให้เป็นนิติบุคคลมีเพื่อเป็นการปรับปรุงที่ดิน เพื่อให้บริการตลอดจนจัดตั้งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชยกรรม

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 มาตรา 75

¹¹⁰ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.2520 มาตรา 16

¹¹¹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 8

และผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบพาณิชย์กรรม เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงบำบัดน้ำเสีย ไฟฟ้า ประปา และโทรคมนาคม เป็นต้น¹¹²

2.2.12 พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งใดๆ หรือระบายหรือทำให้น้ำโสโครกลงไปในคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ¹¹³ ทั้งนี้ หากผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตให้กระทำการต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹¹⁴

2.2.13 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัตินี้มีความเกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษทางน้ำที่สำคัญ คือในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุในแหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของ มีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรืออาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาครอบคลุมปัญหาด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญมีการกระจายอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายลงสู่องค์กรในระดับท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) โดยมี “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” และ “เจ้าพนักงานสาธารณสุข” เป็นกลไกของรัฐในการกำกับดูแลเป็นสำคัญ ซึ่งมีบทบาทที่แบ่งแยกอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายในระดับท้องถิ่นจะมอบหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมดูแลการประกอบ “กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ” หรือกิจกรรมก่อให้เกิด “เหตุรำคาญ” ครอบคลุมแก่

¹¹² พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 6

¹¹³ พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 มาตรา 14

¹¹⁴ พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 มาตรา 19

ประชาชนให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีเจ้าพนักงานสาธารณสุขซึ่งเป็นเจ้าพนักงานสายวิชาการเป็นผู้ให้คำแนะนำช่วยเหลือ

2.2.14 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราย หรือเศษวัสดุก่อสร้างลงในทางน้ำ หรือกองไว้ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งจัดการขนย้ายวัสดุดังกล่าวออกไปให้ห่างจากทางน้ำภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด ทั้งนี้ถ้าหากการกระทำดังกล่าวมาเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำหรือทำให้ท่อระบายน้ำ คุ คลอง ต้นเงิน ก็ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการแก้ไขให้ทางน้ำดังกล่าวคืนสู่สภาพเดิม ถ้าละเลยเพิกเฉยนอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป¹¹⁵

2.2.15 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่วางกรอบในการคุ้มครองสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปรวมถึงการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษอันเกิดจากน้ำทิ้งของโรงงานด้วย โดยมีบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา 69 มีหน้าที่ต้องก่อสร้างติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดเพื่อการนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่กำหนดให้ทำการก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีขึ้นนั้นด้วยก็ได้ในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษใดมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียอยู่แล้วก่อนวันที่มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 69 ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษแจ้งต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อตรวจสอบ หากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเห็นว่าระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่มีอยู่แล้วนั้นยังไม่สามารถทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดไว้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด¹¹⁶

นอกจากนี้ ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือในเขตท้องที่ใดที่ทางราชการยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม แต่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้าง

¹¹⁵ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 23

¹¹⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 70.

ให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องถิ่นให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 71 และมาตรา 72 จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดของตนไปให้ผู้รับจ้างให้บริการทำการบำบัดหรือกำจัดตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ¹¹⁷

จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ถือเป็นแม่บทที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน ครอบคลุมการจัดการปัญหามลพิษทุกรูปแบบ มีการนำเอาหลักการใหม่ๆ มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น หลักผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่ายค่าบำบัดมลพิษ การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฯลฯ มีการจัดตั้งองค์กรที่สำคัญได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานการควบคุมการระบายมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกำหนดให้มีเจ้าพนักงานที่เป็นกลไกของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ไม่เน้นโทษอาญาเป็นหลักในการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม อาทิ ไม่มีโทษทางอาญากรณีแหล่งกำเนิดมลพิษปล่อยทิ้งมลพิษไม่เป็นไปตามมาตรฐานกำหนดเป็นต้น

หน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

2.2.16 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

กำหนดเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจออกกฎกระทรวง ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้ประกอบการปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดให้มีการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ¹¹⁸

2.2.17 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 โดยกำหนดให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานในการควบคุมการดำเนินกิจการของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะมาตรฐานและวิธีการควบคุมการกำจัดของเสียมลพิษหรือสารปนเปื้อน

¹¹⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 74

¹¹⁸ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 มาตรา 10

ซึ่งเกิดจากกิจการของโรงงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรมสามารถประกาศกฎกระทรวงเกี่ยวกับการกำจัดของเสียสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย ห้ามการปล่อยทิ้งน้ำเสียและอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม แนวทางการมีระบบบำบัดของเสีย ตลอดจนกำหนดระดับเสียงไม่ให้เกินมาตรฐานของสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา (US Environmental Protection Agency: EPA)

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายเกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดจากน้ำเสียของโรงงาน โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งและประกอบกิจการโรงงาน ตลอดจนมีการกำหนดมาตรการหลายอย่างเพื่อช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น มีการกำหนดเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกตามมาตรา 7 ต้องปฏิบัติตามในเรื่องการกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน¹¹⁹

หน่วยงานสำคัญที่มีอำนาจกำกับดูแลตรวจสอบการประกอบกิจการโรงงานเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม และสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด โดยมี “พนักงานเจ้าหน้าที่” เป็นกลไกของรัฐในการกำกับดูแล

หากโรงงานใดปล่อยทิ้งมลพิษเกินมาตรฐานหรือมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือใกล้เคียง โรงงาน “พนักงานเจ้าหน้าที่” มีอำนาจสั่งการให้โรงงานแก้ไขปรับปรุงตามมาตรา 37 และหากกรณีโรงงานจงใจฝ่าฝืนคำสั่งที่สั่งตามมาตรา 37 โดยไม่มีเหตุอันควรหรือการประกอบกิจการ อาจก่อให้เกิดอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรง “ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม” หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจสั่งหยุดประกอบกิจการโรงงานนั้นได้ตามมาตรา 39 นอกจากนี้การปล่อยทิ้งมลพิษที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานอาจถือเป็นความผิดตามมาตรา 45 ที่มีโทษปรับสูงสุดถึงสองแสนบาทอีกด้วย

3. กฎหมายทางน้ำที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม

น้ำเป็นปัจจัยสำคัญในการทำเกษตรกรรมของไทยและพื้นที่เกษตรกรรมส่วนใหญ่อยู่ใกล้แหล่งน้ำ การทำเกษตรกรรมในปัจจุบันมีความแตกต่างจากในอดีตเนื่องจากปัจจุบันมีการ

¹¹⁹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 8

ใช้สารเคมีในการทำเกษตรกรรมซึ่งทำให้สารเคมีดังกล่าวไหลลงสู่แหล่งน้ำ นอกจากนี้การเลี้ยงปลาในกระชังตามลำน้ำธรรมชาติและรวมถึงการเลี้ยงสัตว์ในฟาร์มก็สร้างปัญหามลพิษจากอาหารและยาที่ใช้ในการเลี้ยงปลาดังกล่าว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากเกษตรกรรมนั้นมีใช้กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการควบคุมพื้นที่เกษตรกรรม ผู้ศึกษาพบว่ามียุติบัญญัติตามกฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1 เหตุผลในการบริหารจัดการแหล่งน้ำของการเกษตร

การเกษตรกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำอีกทางหนึ่งเนื่องจากตามลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การเพาะปลูกเป็นพื้นที่สำคัญเนื่องจากมีการใช้สารพิษกำจัดศัตรูพืชมากที่สุดด้วย มลพิษทางน้ำที่เกิดจากการเกษตรส่วนใหญ่แล้วเกิดมาจากการใช้ปุ๋ยและสารเคมีประกอบด้วยยาฆ่าแมลง ยาฆ่าเชื้อโรค และยาฆ่าหญ้า การใช้สารเหล่านี้มีทั้งข้อดีข้อเสีย ยาปราบศัตรูพืชที่ถูกฉีดพ่นลงในไร่นานั้น บางส่วนจะติดอยู่ตามใบ บางส่วนก็อาจตกลงไปบนพื้นดิน และบางส่วนอาจถูกพัดพาโดยลมไปตกยังที่ต่างๆ เมื่อฝนตกก็จะถูกชะล้างลงสู่แม่น้ำและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในน้ำและการเลี้ยงสัตว์ การเกษตรจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้น้ำเสีย ซึ่งก่อให้เกิดโรคระบาด การใช้ปุ๋ยในเตรตของเกษตรกร เมื่อปุ๋ยลงสู่แหล่งน้ำจะทำให้ น้ำมีปริมาณเกลือไนเตรตสูงถ้าดื่มเข้าไปจะทำให้เป็นโรคพิษไนเตรต ไนเตรตจะเปลี่ยนเป็นไนไตรต์แล้วรวมตัวกับฮีโมโกลบินอาจทำให้เกิดอันตรายถึงแก่ชีวิตได้ นอกจากนี้เกษตรกรนิยมใช้สารกำจัดศัตรูพืชมากขึ้น สารที่ตกค้างตามต้นพืชและตามผิวดินจะถูกชะล้างไปกับน้ำฝนและไหลลงสู่แหล่งน้ำ สารที่สลายตัวช้าจะสะสมในแหล่งน้ำนั้นมากขึ้นจนเป็นอันตรายได้จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารจัดการแหล่งน้ำของการเกษตร

ทั้งนี้ “การพัฒนาแหล่งน้ำนั้นในหลักใหญ่ก็คือการควบคุมน้ำให้ได้ดังประสงค์ทั้งปริมาณและคุณภาพกล่าวคือเมื่อมีปริมาณน้ำมากเกินไปก็ต้องหาทางระบายออกให้ทันกาลไม่ปล่อยให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายได้และในขณะที่เกิดภาวะขาดแคลนก็ต้องมีน้ำกักเก็บไว้ใช้อย่างเพียงพอทั้งมีคุณภาพเหมาะสมแก่การเกษตร การอุตสาหกรรมและการอุปโภคบริโภค ปัญหาอยู่ที่ว่าการพัฒนาแหล่งน้ำนั้นอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อมบ้างแต่ถ้าไม่มีการควบคุมน้ำที่ดีพอแล้ว เมื่อเกิดภัยธรรมชาติขึ้นก็จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนสูญเสียทั้งในด้าน เศรษฐกิจและในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง...”¹²⁰

¹²⁰ พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชนานในพิธีเปิดการประชุม วิชาการนานาชาติ The Third Princess Chulabhorn Science Congress (PC III) เรื่อง “น้ำและการพัฒนา : น้ำเปรียบดังชีวิต” ณ โรงแรมแชงกรี-ลา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2538

3.2 กฎหมายกับการจัดการมลพิษทางน้ำของการเกษตร

เนื่องจากของเสียจากการทำเกษตรกรรม (Agricultural Waste) ก่อให้เกิดการสูญเสียหน้าดิน สารพิษตกค้างอยู่ในห่วงโซ่อาหารและเข้าสู่ร่างกาย และมลพิษทางน้ำเกิดอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับแหล่งที่มีการใช้สารพิษ ทั้งนี้ เนื่องจากสารพิษที่ใช้หรือที่เกิดจากขบวนการผลิตถูกปลดปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมรอบๆ ในปริมาณสูงจนอาจเกิดอันตรายต่อผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณรอบๆ ซึ่งต้องรับสารพิษเข้าไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก่อให้เกิดภาวะสมดุลตามธรรมชาติเสียไป เนื่องจากศัตรูธรรมชาติ เช่น ตัวห้ำ ตัวเบียน ที่มีประโยชน์ในการป้องกันกำจัดศัตรูพืช ถูกสารพิษทำลายหมดไปแต่ขณะเดียวกันศัตรูที่เป็นปัญหาโดยเฉพาะพวกแมลงศัตรูพืชสามารถสร้างความต้านทานพิษขึ้นได้ทำให้เกิดปัญหาการระบาดเพิ่มมากขึ้นหรือศัตรูที่ไม่เคยระบาดก็เกิดระบาดขึ้นมาเป็นปัญหาในการป้องกันกำจัดมากขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการเกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในภาคเกษตรกรรม

3.2.1 พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 กำหนดว่าถ้าหากว่าสามารถจะทำได้ อย่างอื่นแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเอาหยากเชื้อฝุ่นฝอยหรือสิ่งโสโครกเททิ้งในคลองและห้ามมิให้ เททิ้งสิ่งของดังกล่าวมาแล้วลงในทางน้ำลำคู ซึ่งเลื่อนไหลมาลงคลองได้ ถ้าผู้ใดกระทำผิดต่อ มาตรานี้ให้ปรับผู้หนึ่งไม่เกิน 20 บาทหรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่งหรือทั้งปรับและจำทั้งสองสถาน¹²¹

3.2.2 พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456¹²² กำหนดว่าเมื่อได้ ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ในที่ใด ถ้าในที่นั้นผักตบชวาเกิดขึ้นหรือมีอยู่ในที่ของผู้ใดให้ถือว่า เป็นหน้าที่ของผู้ผู้อยู่ในที่นั้น จะต้องทำลายผักตบชวาตามความในพระราชบัญญัตินี้¹²³

3.2.3 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใด เททิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำหรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจร ของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุให้ เกิดการตื่นเงินตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่าย ที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย¹²⁴

¹²¹ พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 มาตรา 6

¹²² อ้างถึงแล้วใน 11

¹²³ พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 มาตรา 3

¹²⁴ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119

3.2.4 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดนำหรือปล่อยสัตว์พาหนะลงไปในทางน้ำชลประทานประเภท 1 และประเภท 2 หรือเหยียบย่ำคันคลอง ชานคลอง หรือบริเวณสิ่งก่อสร้างอันเกี่ยวกับการชลประทาน เว้นแต่ในที่ที่ได้กำหนดอนุญาตไว้หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงาน¹²⁵

3.2.5 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 กำหนดห้ามมิให้บุคคลใด เททิ้งระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเน่าหรือเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่¹²⁶

3.2.6 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 กำหนดให้ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นเปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมตื้นหรือเหือดแห้ง ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก¹²⁷

3.2.7 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 70 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา 69 มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เพื่อการนี้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่กำหนดให้ทำการก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีขึ้นนั้นด้วยก็ได้¹²⁸ นอกจากนี้ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือในเขตท้องที่ใดที่ทางราชการยังมีได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม แต่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 71 และมาตรา 72 จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดของตนไปให้ผู้รับจ้างให้บริการทำการบำบัดหรือกำจัดตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ¹²⁹

¹²⁵ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 27

¹²⁶ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มาตรา 19

¹²⁷ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 16

¹²⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 70

¹²⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 74

3.2.8 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดว่าในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุในแหล่งน้ำทางระบายน้ำ ที่อาบนํ้า ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษหรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้นดังต่อไปนี้ หรืออาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ¹³⁰

3.2.9 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราย หรือเศษวัสดุก่อสร้างลงในทางน้ำหรือกองไว้หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งจัดการขนย้ายวัตถุดังกล่าวออกไปให้ห่างจากทางน้ำภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดและถ้าการกระทำผิดดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำหรือทำให้ท่อระบายน้ำอุดตัน คับคั่ง ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งแก้ไขให้ทางน้ำดังกล่าวคืนสู่สภาพเดิม ถ้าละเลยเพิกเฉยนอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป¹³¹

3.2.10 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 กำหนดให้ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือตัด โคน แก้วถาง เสา หรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่าหรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักผ่อน หรืออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่

¹³⁰ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 25.

¹³¹ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

หรือเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรือกรมประมง แล้วแต่กรณี กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ทั้งนี้ ตาม ระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ห้ามมิให้กระทำการใดๆ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ในอันที่จะเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่ารวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง หรือเป็นพิษ¹³²

4. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและการควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำ

มลพิษต่อสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ถ้าเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางลบหรือถูกทำลาย และการเปลี่ยนแปลงนั้นสะสมตัวมากขึ้นจนธรรมชาติไม่สามารถที่จะปรับให้เข้าสู่สภาวะปกติหรือสภาวะสมดุลได้ทันผลที่เกิดขึ้นก็คือความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมนั้นๆ ซึ่งอาจจะมีผลต่อคุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ คุณภาพดิน การสูญเสียของพืชและสัตว์ การสูญเสียความงามตามธรรมชาติ ฯลฯ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อมนุษย์ไม่ทางตรงก็ทางอ้อมได้ ก่อให้เกิดอันตรายแก่สิ่งมีชีวิตและมนุษย์ในระยะยาวเนื่องจากการได้รับสารพิษซึ่งแพร่กระจายตกค้างอยู่ในอาหารและสิ่งแวดล้อมเข้าไปสะสมไว้ในร่างกายทีละน้อยจนทำให้ระบบและวงจรการทำงานของร่างกายผิดปกติเป็นเหตุให้เกิดโรคอันตรายขึ้นหรือบางครั้งอาจทำให้เกิดการกลายพันธุ์ หรือเกิดความผิดปกติในรุ่นลูกหลานขึ้นได้ เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจขึ้นกับประเทศชาติ เนื่องจากการเจ็บไข้ได้ป่วยของประชาชน ทำให้ไม่สามารถทำงานได้เต็มที่และยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีปัญหาไม่สามารถส่งอาหารผลิตผลและผลิตภัณฑ์การเกษตรออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้ เนื่องจากมีสารพิษตกค้างอยู่ในปริมาณสูงเกินปริมาณที่กำหนดไว้ ทำให้ขาดรายได้ที่จะนำมาพัฒนาประเทศต่อไป จึงจำเป็นที่จะต้องมีการทางกฎหมายเข้ามาป้องกันและควบคุม ซึ่งจะกล่าวได้ในกรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

4.1 การอนุมัติหรืออนุญาตให้มีการประกอบกิจการหรือก่อสร้างอาคาร

4.1.1 โดยไม่มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ

1) พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 บุคคลซึ่งมีความประสงค์ประกอบกิจการหอพักต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน โดยมีได้มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางน้ำ

¹³² พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 38

ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งหอพัก เว้นแต่ผู้นั้นจะเป็นเจ้าของหอพักและได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน (มาตรา 7)

2) พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 ผู้ใดจัดตั้งสถานบริการจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่และสถานที่ที่ขออนุญาตตามมาตราดังกล่าวต้องเข้าเงื่อนไข โดยมีได้มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ

3) พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ.2541 ผู้จัดตั้งสถานพยาบาลต้องขอรับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการจากผู้อนุญาตมาตรา 16 ตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 18 โดยมีได้มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ

ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการสถานพยาบาล เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต การขอ การออกใบอนุญาต และการประกอบกิจการสถานพยาบาลประเภทใด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 16)

ในการพิจารณาออกใบอนุญาต ให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลของผู้อนุญาต จะต้องปรากฏว่าผู้ขอรับใบอนุญาตได้จัดให้มีสถานพยาบาลตามลักษณะที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยถูกต้องครบถ้วนแล้วมีเครื่องมือ เครื่องใช้ เวชภัณฑ์หรือยานพาหนะที่จำเป็นประจำสถานพยาบาลนั้น ตามชนิดและจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 18)

4) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ผู้ที่ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ต่อนายทะเบียน โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีฯ ประกาศกำหนด โดยมีได้มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ

ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจ โรงแรม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีฯ ประกาศกำหนด (มาตรา 15)

5) พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2550 ในการจัดตั้งสถานศึกษาห้ามมิให้บุคคลใดจัดตั้งโรงเรียน เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนจากผู้อนุญาตตามเงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดตามมาตรา 18 โดยมีได้มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ

ห้ามบุคคลใดจัดตั้งโรงเรียน เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนจากผู้อนุญาต การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โรงเรียนใดจะจัดให้มีการสอนประเภทใดหรือระดับใด และจะรับนักเรียนเข้าเรียนในโรงเรียนได้มีจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามที่ระบุในใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน (มาตรา 16)

6) พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (มหาวิทยาลัย,สถาบัน,วิทยาลัย) ต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และในข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องมีรายการที่ตั้งและแผนผังแสดงบริเวณและอาคาร รายละเอียดเกี่ยวกับที่ดิน ตามมาตรา 11 (3) (4) แต่มิได้มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 10)

4.1.2 โดยมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ

1) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 กำหนดให้การประกอบกิจการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2534 กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการที่มีพื้นที่บ่อตั้งแต่ห้าสิบไร่ขึ้นไป ต้องจดทะเบียนและขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และให้ผู้ประกอบกิจการที่มีพื้นที่น้อยกว่าห้าสิบไร่ต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้ยื่นพร้อมแนบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องและมีหน้าที่ต้องจัดให้มีบ่อบำบัดน้ำทิ้งหรือบ่อดักตะกอนไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่บ่อที่ใช้เลี้ยง โดยรวมคู คลองส่งและระบายน้ำด้วย

2) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.2520 กำหนดให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ขุดเจาะน้ำบาดาลจะอัดน้ำลงสู่บ่อน้ำบาดาลจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด

3) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 21 จะต้องควบคุมน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากอาคารของตนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรา 8(6) เรื่องระบบบำบัดน้ำเสียออกตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 51 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 44 และรวมถึงกรณีมาตรา 32 ทวิ เจ้าของอาคารตามมาตราดังกล่าวต้องมีวิศวกรหรือผู้ตรวจสอบระบบบำบัดน้ำเสียเพื่อป้องกันอันตรายและบุคคลใดก่อสร้าง ดัดแปลงโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรงปลอดภัย และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้แบ่งประเภทการประกอบกิจการโรงงานออกเป็น 3 ประเภท คือ โรงงานจำพวกที่ 1 ที่สามารถประกอบกิจการได้ทันที โรงงานจำพวกที่ 2 เมื่อจะประกอบกิจการจะต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน และโรงงานจำพวกที่ 3 การตั้งโรงงานจะต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ โดยผู้ประกอบกิจการโรงงานจะต้องปฏิบัติ

ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 ถึงมาตรา 13 และผู้ที่ประกอบกิจการโรงงานที่ประกอบกิจการโดยระบายมลพิษทางน้ำฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานมีอำนาจสั่งให้แก้ไขหรือปรับปรุง สั่งหยุดประกอบกิจการ หรือสั่งปิดโรงงานได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 ถึงมาตรา 42 ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมได้วางหลักเกณฑ์ในการสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงาน กรณีมีการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานไว้ด้วย ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงาน กรณีมีการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน พ.ศ. 2546

5) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาต การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อควบคุมการก่อให้เกิดน้ำเสียและสิ่งปฏิกูลต่างๆ ในท้องที่ของตน เช่น การประกอบกิจการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การจัดตั้งตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารตามที่บัญญัติไว้

6) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ที่ประกอบกิจการคลังน้ำมัน สถานีบริการน้ำมันและสถานที่เก็บรักษาน้ำมันจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมธุรกิจพลังงาน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 ซึ่งเป็นประเภทที่ระบุไว้ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อป้องกันหรือระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

7) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดสรรที่ดิน โดยทั่วไปการกำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดิน การวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน การกำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินจะใช้ในการประกอบกิจการ วินิจฉัยชี้ขาดคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของผู้ขออนุญาตหรือผู้จัดสรรที่ดิน และให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในจังหวัดของตนตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ออกใบอนุญาต โอน หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ ตรวจสอบการจัดสรรที่ดิน โดยให้คณะกรรมการกลางและคณะกรรมการจังหวัดสามารถกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระบบการระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะสิ่งปฏิกูลได้ด้วย ซึ่งการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

4.1.3 โดยให้ระบายน้ำหรือปล่อยทิ้งน้ำลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ

1) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 กำหนดในข้อ 3(5) ข้อ 4 การประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรี ข้อ 4 กิจการที่ค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และข้อ 3(5) การประปา

2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 กำหนดให้ผู้ใดประสงค์จะเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบที่เป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า (กรมขนส่งทางน้ำฯ ในปัจจุบัน) ก่อน โดยกรมเจ้าท่าได้ออกประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 67/2543 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2534 กำหนดให้เจ้าของกิจการและสิ่งปลูกสร้าง เช่น ภัตตาคาร ร้านอาหาร โรงงาน โรงแรม หรือโรงพยาบาล ที่จะปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แม่น้ำ จะต้องยื่นคำร้องต่อกรมเจ้าท่าพร้อมแผนผังของท่อปล่อยน้ำทิ้งและจะต้องต่อใบอนุญาตทุกปี ซึ่งน้ำที่จะปล่อยทิ้งต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด และจะต้องให้ความร่วมมือกับกรมเจ้าท่าในการเข้าตรวจสอบ

3) พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ.2485 กำหนดให้อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการระบายน้ำหรือการอื่นใดในทางน้ำชลประทานประเภทที่ 4 ได้ โดยให้ติดประกาศไว้ในที่ชุมชนนั้นล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และตามมาตรา 23 ผู้ใดจะปลูกสร้าง หรือต่อเติมสิ่งก่อสร้าง หรือปลูกปักสิ่งใดหรือทำการเพาะปลูก รุกกล้าทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลอง หรือเขตพนังจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทานก่อน ซึ่งตามคำสั่งกรมชลประทานที่แจ้งเวียนให้นายช่างชลประทานทราบได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งที่ยินยอมให้ปล่อยลงสู่ทางน้ำชลประทานไว้ด้วย

4) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้ผู้ที่จะระบายน้ำทิ้งจากสถานประกอบกิจการ หรือจากอาคาร สถานที่ลงสู่ระบบรองรับน้ำของเทศบาล จะต้องได้รับอนุญาตจากเทศบาลก่อน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติที่ออก ที่ให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กำหนดให้ผู้ที่จะระบายน้ำทิ้งจากสถานประกอบกิจการหรือจากอาคาร สถานที่ลงสู่ระบบรองรับน้ำของกรุงเทพมหานครจะต้องได้รับอนุญาตจากกรุงเทพมหานครก่อนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

6) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้ผู้ที่จะระบายน้ำทิ้งจากสถานประกอบกิจการหรือจากอาคาร สถานที่ลงสู่ระบบรองรับน้ำ

ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสภาตำบล หรือข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ให้สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

7) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ประกาศใช้บังคับมาเป็น เวลานานแล้ว มีหลักการและรายละเอียดไม่เหมาะสมหลายประการ สมควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษา สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนั้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัดและกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอนจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดิน

ทั้งนี้ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง¹³³ โดยการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินดังกล่าว ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำแผนผัง โครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การคมนาคม การจราจร ความปลอดภัย การสาธารณสุขและการผังเมือง ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นในการจัดสรรที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นของจังหวัดนั้น โดยให้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะสิ่งปฏิกูล และระบบและมาตรฐานของสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการรักษาสภาพแวดล้อม การส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ และการบริหารชุมชน¹³⁴

¹³³ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มาตรา 14 (1)

¹³⁴ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มาตรา 16 (3) (4)

4.2 การกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบายมลพิษทางน้ำ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามที่กำหนดไว้ หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนด โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับ หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม

4.3 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

4.3.1 มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจในการกำหนดคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านมาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำและแหล่งน้ำสาธารณะอื่นๆ มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล และมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ โดยการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักวิชาการ กฎเกณฑ์และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย (มาตรา 32)

4.3.2 มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

1) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.2520 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในทางวิชาการสำหรับการเจาะน้ำบาดาล การเลิกเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาลแบบอนุรักษ์ การระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล การเลิกใช้บ่อน้ำบาดาล การป้องกันด้านสาธารณสุข และการป้องกันในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (มาตรา 6(1))

2) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ให้อำนาจกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารในการออกกฎกระทรวง

เพื่อกำหนดระบบการจัดการเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของอากาศในด้านต่างๆ ซึ่งในกรณีดังกล่าว รวมถึงการควบคุมการระบายน้ำและการบำบัดน้ำเสียด้วย

3) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งอื่นใด ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานได้ และในกรณีเป็นเรื่องทางเทคนิคที่มีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพของสังคมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกประกาศกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนั้นได้ (มาตรา 8(5))

4) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษที่เกี่ยวข้องกับน้ำ (มาตรา 55)

มาตรฐานน้ำทิ้งของแต่ละหน่วยงานมีเป็นจำนวนมากผู้ศึกษาจึงขอยกตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำซึ่งออกโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 3.1 มาตรฐานน้ำทิ้งออกโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แหล่งกำเนิดมลพิษ	ประกาศ/มาตรการ/มาตรฐานที่เกี่ยวข้อง
1.ชุมชน	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2548) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากที่ดินจัดสรร
	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2548) เรื่อง กำหนดให้ที่ดินจัดสรรเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียดังแหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม
	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2548) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด
	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2548) เรื่อง กำหนดประเภทของอาคารเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียดังแหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อม
	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2554) เรื่อง กำหนดประเภทของอาคารเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียดังแหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อม
	ประกาศคณะกรรมการควบคุมมลพิษ (2550) เรื่อง การคิดคำนวณพื้นที่ใช้สอย

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

แหล่งกำเนิดมลพิษ	ประกาศ/มาตรการ/มาตรฐานที่เกี่ยวข้อง
	จำนวนอาคาร และจำนวนห้องของอาคาร หรือกลุ่มของอาคาร วิธีเก็บตัวอย่างน้ำ
	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2553) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน
	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2553) เรื่อง กำหนดให้ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม
2.สถานประกอบการ	ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม
	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2549) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง
	ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2539) เรื่อง กำหนดประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม
แหล่งกำเนิดมลพิษ	ประกาศ/มาตรการ/มาตรฐานที่เกี่ยวข้อง
	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม(2549) เรื่อง กำหนดให้สถานีน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม
	ประกาศกรมควบคุมมลพิษ (2539) เรื่อง วิธีการเก็บตัวอย่างน้ำทิ้ง ความถี่และระยะเวลาในการเก็บตัวอย่างน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม
3.พื้นที่เกษตรกรรม	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2548) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทการเลี้ยงสุกร
	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2555) เรื่อง กำหนดให้การเลี้ยงสุกรเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม

4.4 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายอื่นเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ

ในการควบคุมมลพิษทางน้ำนั้น นอกเหนือจากบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพน้ำโดยทั่วไป มาตรฐานควบคุมมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิด น้ำทิ้งของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสียรวมและระบบกำจัดของเสียรวม ค่าบริการและค่าปรับแล้ว ในกฎหมายอื่นๆ ที่มีอาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำในกฎหมายนั้นๆ ยังได้มีการกำหนดมาตรการบังคับไว้เป็นพิเศษให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของหลักทางวิชาการในการใช้ การเลิกใช้ การป้องกันทางอนามัย สาธารณสุข การติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการ การป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับพื้นที่ข้างเคียง ซึ่งอาจกล่าวได้ดังนี้

4.4.1 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในทางวิชาการสำหรับการเจาะน้ำบาดาล การเลิกเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาลแบบอนุรักษ์ การระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล การเลิกใช้บ่อน้ำบาดาล การป้องกันด้านสาธารณสุขและการป้องกันในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (มาตรา 6 (1))

4.4.2 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจในการออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปในการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข มาตรฐานน้ำทิ้งและวิธีการตรวจสอบโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม ข้อบังคับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยว่าด้วยมาตรฐานระบบสาธารณสุขปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการในนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ.2548 ให้ผู้จัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การออกแบบระบบบำบัดน้ำเสีย และระบบระบายน้ำเสีย ที่ได้กำหนดไว้

4.4.3 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร ได้ออกกฎกระทรวง กำหนดให้ บ่อเกรอะ บ่อซึมของส้วมต้องอยู่ห่างจากแม่น้ำ คู คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะตามที่กำหนด (กฎกระทรวง ฉบับที่ 39 (พ.ศ.2537) ข้อ 10)

4.4.4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผน คอยติดตาม และดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ รวมถึงการขอความร่วมมือของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ให้ความสนับสนุนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วย

5. หน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษและความรับผิดชอบ เสียหายแก่สิ่งแวดล้อม

5.1 หน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมาย

5.1.1 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ให้อธิบดีกรมเจ้าท่าได้ออกประกาศกรมเจ้าท่า ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้ หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย (มาตรา 119)

ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใดๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย (มาตรา 119 ทวิ)

5.1..2 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ระบายน้ำลงสู่ทางน้ำชลประทานจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกรมชลประทาน และห้ามผู้ครอบครองบริเวณทางน้ำชลประทานทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืชหรือ สิ่งอื่นใด รวมทั้งห้ามปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษ สารเคมีอันมีพิษ ลงสู่ทางน้ำชลประทานที่ได้รับอนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งตามที่บัญญัติไว้ (มาตรา 23 และมาตรา 28)

5.1.3 พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 ผู้ประกอบกิจการประมงที่มีพื้นที่บ่อรวมกันเกินกว่า 50 ไร่ จะต้องไปขออนุญาตและจดทะเบียน ต่อเจ้าหน้าที่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบกิจการเลี้ยงกุ้งทะเลมาจดทะเบียนและขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามความในมาตรา 25

5.1.4 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ห้ามมิให้ผู้ถือประทานบัตรปล่อยน้ำปนชั้นหรือมูลดินทรายอันเกิดจากการทำเหมืองออกนอกเขตเหมืองแร่เกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

และมีหน้าที่ตามมาตรา 68 ป้องกันน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายจากการทำเหมืองก่อให้เกิดทางน้ำ สาธารณะตื่นเงินหรือเสื่อมประโยชน์ในการใช้ทางน้ำนั้น (มาตรา 67)

5.1.5 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ผู้ที่ได้รับสัมปทานจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาสัมปทานและในการประกอบกิจการปิโตรเลียม โดยผู้รับสัมปทานจะต้องหามาตรการที่เหมาะสมตามวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียม เพื่อป้องกันมิให้เกิดความโสโครกจากน้ำมัน และถ้ามีสิ่งโสโครกเกิดขึ้นจะต้องรีบบำบัดหรือแก้ไขสิ่งโสโครกนั้นโดยเร็วที่สุด

5.1.6 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร จะต้องควบคุมดูแลน้ำทิ้งจากอาคารของตนให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 ฉบับที่ 44 แก้ไขเพิ่มเติมโดย ฉบับที่ 55)

5.1.7 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ตลาด พ.ศ. 2546 โดยที่เป็นการสมควรตราข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองกำหนดให้ที่ตั้งของตลาดต้องเป็นไปตามข้อ 7 และตลาดทั้ง 3 ประเภทจะต้องดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันมลพิษ เช่น มีทางระบายน้ำ มีบ่อดักมูลฝอย บ่อดักไขมัน หรือตลาด พื้นที่ 1,200 ตารางเมตรขึ้นไป ต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย รวมทั้งกรณีการจัดวางของอาหารสดซึ่งอาจมีน้ำหรือของเหลว ต้องมีท่อหรือทางระบายลงสู่ที่ระบายน้ำ

5.1.8 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีประกาศกำหนดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดหรือจัดให้มีผู้ควบคุมด้วยก็ได้ แต่ถ้ามีระบบบำบัดน้ำเสียอยู่แล้วก่อนที่จะประกาศให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวมีหน้าที่ต้องไปแจ้งต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อให้ไปตรวจสอบว่าสามารถบำบัดน้ำเสียได้ตามมาตรฐานหรือไม่และถ้าไม่เป็นไปตามมาตรฐานจะต้องปรับปรุงแก้ไขตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด

5.1.9 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ผู้ประกอบกิจการโรงงานจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงและประกาศของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมในระยะเวลาที่กำหนดได้ แต่ถ้าจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยไม่มีเหตุอันควร หรืออาจ

ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายอย่างร้ายแรง พนักงานเจ้าหน้าที่อาจสั่งให้หยุดประกอบกิจการ หรือมีคำสั่งให้ปิดโรงงานก็ได้ตามที่บัญญัติไว้

5.1.10 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่เสวยอาหาร จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตนั้นๆ ด้วย มาตรา 5 และมาตรา 6(1) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่างๆ

5.1.11 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดไว้ (มาตรา 16(3)) คือการจัดทำระบบการระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสียและการกำจัดขยะสิ่งปฏิกูลด้วย และเมื่อได้ออนที่ให้กับผู้ซื้อหมดแล้วจะต้องดำเนินการให้มีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร การบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย หรือโอนระบบบำบัดน้ำเสียให้กับท้องถิ่น (มาตรา 44) เพื่อให้การแก้ไขปัญหาจากหมู่บ้านได้รับการแก้ไขอย่างยั่งยืน ได้มีการกำหนดในส่วนการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค การจัดตั้งบ้านจัดสรร (มาตรา 45) นิติบุคคลหมู่บ้านมีอำนาจกำหนดระเบียบการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภคเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาจากสมาชิก (มาตรา 48) เพื่อให้เงินมาใช้จ่ายดูแลในส่วนกลางให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการระบบน้ำเสียภายในหมู่บ้าน ซึ่งเงื่อนไขในการอนุญาตจัดสรรที่ดินนอกจากจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดไว้แล้ว ยังต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินในแต่ละจังหวัดด้วย เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2544 กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินต้องมีระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียที่ได้มาตรฐานตามที่ราชการกำหนด

5.1.12 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะขุดบ่อทำสระ หลุมรับน้ำโสโครก หรือหลุมรับปุ๋ยหรือขยะมูลฝอยจะต้องห่างจากแนวเขตที่ดินของผู้อื่นในระยะไม่น้อยกว่าสองเมตร กรณีการทำคู หรือขุดร่องเพื่อวางท่อน้ำใต้ดินหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกัน จะทำใกล้แนวเขตที่ดินกว่าครึ่งหนึ่งแห่งส่วนลึกของคู หรือร่องนั้นไม่ได้ แต่ถ้าทำห่างจากแนวเขตที่ดินหนึ่งเมตรหรือกว่านั้น จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อป้องกันมิให้ดิน หรือทราย หรือน้ำโสโครกซึมไปยังที่ดินข้างเคียง (มาตรา 1342)

5.2 ความรับผิดชอบทั่วไปเกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ

5.2.1 **พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485** ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช ถ้ำถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค รวมทั้งห้ามปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติหรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย (มาตรา 28) หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษจนทำให้น้ำชลประทานเป็นอันตรายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 37)

5.2.2 **พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490** ห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดในราชอาณาจักรลงไปในที่จับสัตว์น้ำหรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเนมาหรือเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 19) แต่หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท (มาตรา 62 ทวิ)

5.2.3 **พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526** ห้ามมิให้ผู้ใดนำหรือปล่อย สัตว์ใดๆ ลงไปในคลองประปา คลองรับน้ำหรือเขตหวงห้าม (มาตรา 13) ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้ง สิ่งใดๆ หรือระบายหรือทำให้น้ำโสโครกลงไปในคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ (มาตรา 14) ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ ขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลลงในเขตคลองประปาคลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ (มาตรา 15) ห้ามมิให้ผู้ใดชักผ้า ล้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรืออาบน้ำในเขตคลองประปา (มาตรา 16) แต่หากฝ่าฝืนโดยการเทหรือทิ้งสิ่งใดๆ รวมถึงซากสัตว์ขยะมูลฝอยลงในคลองประปาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 19) และหากฝ่าฝืนโดยการชักผ้าหรืออาบน้ำลงในเขตคลองประปาต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (มาตรา 22)

5.2.4 **พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535** ห้ามมิให้ผู้ใดเท ปล่อยหรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในทางน้ำ (มาตรา 30) ห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครกจากรถลงสู่ที่สาธารณะ (มาตรา 33) หากฝ่าฝืนการกระทำความดังกล่าวต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 57)

5.2.5 ประมวลกฎหมายอาญา ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือท่อระบายเกิดความโสโครกอันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวก ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท (มาตรา 375) และห้ามมิให้บุคคลใดทำให้เกิดปฏิกูลแก่น้ำในบ่อ สระ อันประชาชนใช้สอยร่วมกัน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 380) ซึ่งเป็นความผิดลหุโทษ

5.2.6 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น (มาตรา 420)

ซึ่งจากการกระทำดังกล่าวหากฝ่าฝืนย่อมมีบทลงโทษไม่ว่าจะเป็นทั้งโทษปรับหรือจำคุกหรือทั้งจำทั้งปรับซึ่งผู้ศึกษาสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 3.2 ความรับผิดชอบทั่วไปเกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ

ลำดับ	กฎหมาย	อัตราโทษ (กรณีฝ่าฝืน)
1	พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485	มาตรา 28 วรรคแรก จำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา 28 วรรคสอง จำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
2	พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	มาตรา 19 จำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท
3	พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526	มาตรา 14 และมาตรา 15 จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา 16 โทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท
4	พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	มาตรา 30 และมาตรา 33 ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท
5	ประมวลกฎหมายอาญา	มาตรา 375 ปรับไม่เกินห้าร้อยบาท มาตรา 380 จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
6	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	-

5.3 ความรับผิดชอบทางปกครองเกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ

มาตรการทางปกครองถือเป็นมาตรการทางกฎหมายอีกอย่างหนึ่งที่รัฐนำมาบังคับใช้เพื่อควบคุมรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมือง และเป็นการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ มาตรการทางปกครองมีลักษณะใกล้เคียงกับการลงโทษทางอาญาไม่กระทบต่ออิสระเสรีภาพของผู้กระทำความผิด หากแต่เป็นการที่รัฐให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกคำสั่ง วินิจฉัยสั่งการ พิจารณาอนุญาต รวมทั้งการออกกฎข้อบังคับ เมื่อมีการฝ่าฝืน เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองสามารถดำเนินการตามคำสั่งนั้นๆ ได้ โดยที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการของศาลแต่อย่างใด

นอกเหนือจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 แล้ว ได้มีการบัญญัติกฎหมายกลางขึ้นใช้โดยมีความมุ่งหมายเพื่อจัดกระบวนการของกิจกรรมทางปกครองให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ข้อยุติที่ถูกต้องเป็นธรรมต่อประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการดำเนินการสู่เป้าหมายนั้นจำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองหลายประการเพื่อให้การดำเนินงานในทางปกครองเป็นไปตามขั้นตอนที่อาจผิดพลาดได้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่บัญญัติขึ้นก็มีสภาพเป็นกฎหมายกลางที่จะเข้าไปแทนที่ในส่วนของการบังคับทางปกครองของกฎหมายต่างๆ ได้ เพื่อให้กฎหมายเหล่านั้นมีขั้นตอนการบังคับทางปกครองเป็นอย่างเดียวกันทั้งหมด เว้นแต่กฎหมายนั้นจะมีส่วนการบังคับทางปกครองบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นการเฉพาะตัว การมีกฎหมายกลางนี้ก็เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีวิธีการที่เป็นแบบเดียวกันซึ่งง่ายต่อความเข้าใจของประชาชน

5.3.1 หลักทั่วไปของมาตรการบังคับทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้กล่าวถึงมาตรการบังคับทางปกครองไว้ในส่วนที่ 8 มาตรา 55-63 โดยนำหลักเกณฑ์ทั่วไปนั้น ไปใช้กับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามที่ปรากฏในกฎหมายที่ไม่ได้บัญญัติมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะสำหรับกฎหมายนั้น อย่างไรก็ตามกรณีที่ถูกกฎหมายนั้นๆ มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้วแต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่ามาตรการเฉพาะตามกฎหมายนั้นจะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับตามส่วนที่ 8 แทนได้ โดยมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดให้อยู่ในดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหรือรับมอบให้ใช้อำนาจนั้น

มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

ซึ่งหมายความว่า กฎหมายมุ่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง ที่เป็นเอกชนเท่านั้นจะไม่นำไปใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเรื่อง

โดยหลักการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมบังคับตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งต่างจากการบังคับในทางแพ่งที่ต้องอาศัยคำพิพากษาและหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีตามมาตรา 276 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การบังคับทางปกครองเป็นการเข้าไปกระทบสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน การดำเนินการดังกล่าวเจ้าหน้าที่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเรื่องหรือตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แล้วแต่กรณี กำหนดขั้นตอนต่างๆ ของการบังคับคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน

ผู้มีอำนาจสั่งให้มีการทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้แก่

1. เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง
2. ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ซึ่งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม หรือ
3. ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งหมายถึงองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยอาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง เมื่อคำสั่งทางปกครองมีการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านต่อองค์กรตรวจสอบคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะป็นองค์กรภายในของฝ่ายบริหารหรือองค์กรตุลาการ เมื่อองค์กรนั้นมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับแล้วเจ้าหน้าที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองมิได้

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น มาตรา 56 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้วางหลักว่าต้องใช้ “เพียงเท่าที่จำเป็น” เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองนั้น โดยให้กระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง “น้อยที่สุด” การใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ไหนเพียงใดจะต้องอยู่ภายใต้ “หลักการใช้อำนาจโดยมีเหตุอันสมควร” การใช้โดยไม่มีเหตุอันสมควรจะทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ฉะนั้นมาตรการบังคับทางปกครองจึงอยู่ในบังคับของหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองด้วยเช่นกัน หากองค์กรประกอบภายนอกและ

องค์ประกอบภายในของมาตรการทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วก็อาจถูกเพิกถอนในเวลาต่อมาได้ ซึ่งมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติไว้ว่าการเพิกถอนดังกล่าวอาจเป็นการเพิกถอนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ ในการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีดุลยพินิจในการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ดังนั้นในการดำเนินการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ต่อไปนี้

1. หลักความสมเหตุสมผล ตามมาตรา 56 วรรคสาม
2. หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น ตามมาตรา 59 วรรคสาม ที่ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง (ตามความในมาตรา 56 วรรคหนึ่ง) หรือผู้ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการตามคำสั่งทางปกครอง (ตามความในมาตรา 56 วรรคสาม) ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

3. หลักความแน่นอนและชัดเจน ตามมาตรา 59 วรรคสอง (1) ที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีคำเตือนเป็นหนังสือที่ระบุมมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้และตามมาตรา 60 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนตามมาตรา 59 การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

5.3.2 มาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่อยู่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจนำมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดที่กำหนดไว้ในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้ได้ โดยมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวจำแนกตามชนิดของคำสั่งทางปกครองได้เป็น 2 มาตรการ คือ

1. มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน โดยหลักแล้วจะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินตามที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องชำระให้แก่รัฐตามความสัมพันธ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายมหาชนเช่น ค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าเบี้ยปรับ เป็นต้น ซึ่งความในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 วางหลักไว้ว่าถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้วไม่ชำระให้ถูกต้อง ไม่ว่าจะไม่ชำระเลยหรือชำระบ้างแต่ยังไม่ครบถ้วนหากเจ้าหน้าที่ประสงค์จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดในคำเตือนก่อน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ต้องกำหนดระยะเวลาให้เหมาะสมแก่เรื่องพอที่จะปฏิบัติได้โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะประกอบด้วย ซึ่งตามมาตรา 57 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนด

ระยะเวลาต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าผู้รับคำสั่งนำเงินมาชำระถูกต้องครบถ้วน มาตรการบังคับทางปกครองเป็นอันเสร็จ หากไม่ปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดทรัพย์สินของผู้ยื่นออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ สำหรับวิธีการยึดการอายัด และการขายทอดตลาด ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 271-323 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2. มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

2.1 การที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเองในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้รับคำสั่งต้องกระทำการ แต่ปรากฏว่าผู้รับคำสั่งไม่ยอมกระทำตามเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่ก็เข้าดำเนินการเองได้ถ้าเรื่องนั้นอยู่ในวิสัยหรือความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการได้ เช่น การเข้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างรุกล้ำที่สาธารณะ

2.2 การให้บุคคลอื่นกระทำแทนในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยอมกระทำตามคำสั่งนั้นและเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในวิสัยที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการได้ เจ้าหน้าที่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำแทนได้ โดยผู้ได้รับมอบหมายอาจเป็นเอกชนที่เข้ามารับจ้างจากหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองหรืออาจเป็นลูกจ้างหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายงานดังกล่าวให้ปฏิบัติเป็นการชั่วคราว การปฏิบัติการของผู้รับมอบหมายดังกล่าวถือว่าเป็นการปฏิบัติการที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ เป็นการดำเนินงานของรัฐเช่นเดียวกับกรณีเจ้าหน้าที่ดำเนินการเอง เนื่องจากในกรณีที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายบุคคลอื่นดำเนินการแทนนั้น รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกิดจากการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้กระทำหรือละเว้นกระทำนั้น ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่กระทำตามนั้นต้องออกค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่ต้องออกไป

2.3 การให้ชำระค่าปรับทางปกครองกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนั้น เจ้าหน้าที่อาจไม่เข้าดำเนินการด้วยตนเองและไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนแต่ต้องการให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองดำเนินการเอง ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด เช่น เจ้าหน้าที่มีภาระงานราชการมากยังไม่อาจดำเนินการเรื่องนั้นๆ ได้ในขณะนั้น หรือการดำเนินการเองอาจจะทำได้ไม่คุ้มเสียจากการชั่งน้ำหนักกับประโยชน์ของส่วนรวม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการให้ปรับผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นรายวัน โดยใช้ดุลยพินิจกำหนดจำนวนเงินค่าปรับรายวันนั้นตามสมควรแก่เหตุ ซึ่งมาตรา 58 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ให้อำนาจที่จะกำหนดค่าปรับทางปกครองได้ถึงวันละไม่เกิน 20,000 บาท นอกจากนั้นกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ได้เป็นเงินเท่าใดต่อวัน อย่างไรก็ตาม ค่าปรับทางปกครองแตกต่างกับค่าปรับตามกฎหมายอาญาหรือโทษปรับในทางอาญาเพราะค่าปรับทางปกครองนั้นกำหนดขึ้นเพื่อจะให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ดังนั้น คำสั่งทางปกครองจึงไม่ใช่สิ่งที่จะทำให้เกิดความรับผิดทางอาญาและค่าปรับทางปกครองจึงไม่ใช่โทษ มาตรการบังคับค่าปรับทางปกครองเป็นเครื่องมือหรือวิธีการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าระหว่างผู้รับคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ และเป็นมาตรการที่อาจนำมาใช้ซ้ำๆ กันได้จนกว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่ก็อาจใช้มาตรการทางปกครองให้ชำระค่าปรับทางปกครองเป็นรายวัน เมื่อใดที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งก็จะหยุดการปรับ การกำหนดค่าปรับไม่ได้คำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำเป็นหลัก แต่จะดูความตั้งใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ในอันที่จะฝ่าฝืนคำสั่งเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามถ้าเป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นไม่อาจจะปฏิบัติตามคำสั่งได้ด้วยตนเองจริงๆ แล้วเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจใช้มาตรการให้ชำระค่าปรับเป็นรายวันแก่ผู้นั้นได้เช่นกัน

ตัวอย่างคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

1. คำสั่งให้แก้ไข หรือ หยุดประกอบกิจการโรงงาน (ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 37, 39)
2. คำสั่งให้แก้ไขหรือปรับปรุงหรือให้หยุดดำเนินการ (ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 45)
3. คำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง หยุดกิจการให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต (ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 82)
4. คำสั่งระงับความเสียหายกรณีเกิดภาวะมลพิษฉุกเฉิน (ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 9)

กรณีคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับข้อพิพาททางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ เช่น ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อนายกเทศมนตรีว่า อาคารพาณิชย์ด้านหลังบ้านของผู้ฟ้องคดีมีปัญหาเรื่องทางระบายน้ำและส้วม และมีการเททิ้งเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นเข้ามาในบริเวณบ้าน และมีเสียงดังจากเครื่องคาราโอเกะและมีลมร้อนจากเครื่องปรับอากาศ อันถือเป็นเหตุรำคาญตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่า นายกเทศมนตรีก็ไม่ได้ดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว พฤติกรรมจึงถือได้ว่านายกเทศมนตรีละเลยต่อหน้าที่ในการระงับเหตุรำคาญตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้นายกเทศมนตรีดำเนินการแก้ไขกรณี

น้ำเสียจากอาคารหลังที่เปิดเป็นร้านก๋วยเตี๋ยว กรณีเสียงดังจากเครื่องคาราโอเกะ กรณีลมร้อนจากเครื่องปรับอากาศ และกรณีน้ำเสียจากบ่อเกรอะ บ่อซึมของอาคารพาณิชย์ด้านหลังบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ไหลเข้ามาในบ้านของผู้ฟ้องคดี มิให้ก่อความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี¹³⁵ หรือกรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้นายกเทศมนตรีและเทศบาลตำบลเขาวง ดำเนินการขนขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่นำไปทิ้งในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยมิชอบด้วยกฎหมายออกไป รวมทั้งทำการขุดตัดดินที่ปนเปื้อนน้ำชะขยะดังกล่าวออกไปให้หมดสิ้น แล้วให้ทำการปรับสภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้มีสภาพดังเดิม แต่ต้องกระทำโดยมิให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซ้ำอีก ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่ให้มีคำพิพากษา นอกจากนี้ที่แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น¹³⁶

ทั้งนี้ ประเด็นเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงถือว่ามีมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ศาลยุติธรรมจึงได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลฎีกาเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2548 เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม¹³⁷ ต่อมาได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ถึง ภาค 9 เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมที่ขึ้นสู่ชั้นศาลอุทธรณ์ เพื่อให้การอำนวยความสะดวกต่อประชาชนกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปและให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ศาลยุติธรรมโดยคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมจึงได้ออกประกาศให้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลชั้นต้นได้แก่ ศาลแพ่งเป็นแห่งแรก เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมตามคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ศาลแพ่งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมได้เปิดทำการตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2554 เป็นต้นมา

คำแนะนำของประธานศาลฎีกา¹³⁸ กำหนดให้ “คดีสิ่งแวดล้อม” หมายถึง

1. คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของชุมชนหรือระบบนิเวศ
2. คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน

¹³⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.204/2552

¹³⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2553

¹³⁷ คำสั่งศาลฎีกาที่ 30/2547 เรื่อง ตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (ภายใน) ในศาลฎีกาและกำหนดประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (ภายใน) วันที่ 29 เมษายน 2554.

¹³⁸ คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม (9 มีนาคม 2554) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอน 30 ก หน้า 47

3. คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อมหรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป

4. คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิตร่างกายสุขภาพอนามัย หรือสิทธิใดๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ

คดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้นอาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติ หรือประกาศของคณะปฏิวัติ ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือมลพิษ สิทธิที่จะฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมให้ดำเนินถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งสิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น จำเลยปล่อยน้ำเสียจากกระบวนการผลิตในโรงงานลงสู่แม่น้ำสาธารณะ โดยไม่บำบัดก่อนทำให้น้ำในแม่น้ำเน่าเสีย โจทก์นำน้ำนั้นไปใช้ในการเกษตรกรรมของตน ทำให้พืชไร่ของโจทก์ได้รับความเสียหาย การกระทำของจำเลยทำให้แม่น้ำซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป และส่งผลโดยตรงต่อความเสียหายของโจทก์ จึงเป็นคดีสิ่งแวดล้อม กรณีอีกตัวอย่างหนึ่ง คือ จำเลยก่อสร้างอาคารทำให้แสงแดดส่องไม่ถึงบ้านของโจทก์และไม่มีลมพัดเข้ามาบ้านเหมือนเดิม โจทก์เสียหายต้องใช้ออร์ พัดลม และเครื่องปั่นเสื้อผ้าให้แห้งเพิ่มมากขึ้น กรณีนี้การกระทำของจำเลยเป็นสาเหตุโดยตรงต่อความเสียหายของโจทก์ แต่ไม่มีลักษณะเป็นการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศ กรณีนี้ไม่ถือเป็นคดีสิ่งแวดล้อมตามคำแนะนำของประธานศาลฎีกาฯ เป็นคดีละเมิดทั่วไปที่จำเลยก่อให้โจทก์ได้รับความเดือดร้อนรำคาญ¹³⁹

ในประเทศไทยการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลแพ่ง¹⁴⁰ ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นของศาลยุติธรรมเพื่อให้มีแผนกคดีชำนาญพิเศษครบทั้งสามชั้นศาลประกอบด้วยผู้พิพากษาและบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุดและในศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดให้มีตุลาการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นผู้พิพากษาคดีประเภทนี้ จึงเป็นการแสดงศักยภาพและสะท้อนให้เห็นถึงความพร้อมของกระบวนการยุติธรรมไทยในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อ

¹³⁹ สราวุธ เบญจกุล, คดีสิ่งแวดล้อมในศาลแพ่ง, มุลนิธิชีวิต, ค่นค่น 15 มิถุนายน 2555 จาก <http://www.biothai.net/news/9013>.

¹⁴⁰ ประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลแพ่ง, ลงวันที่ 19 เมษายน 2554.

ลดอุปสรรคในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี อำนวยความสะดวก รวดเร็วและเป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง อันทำให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษสิ่งแวดล้อมเกิดการเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำการละเมิดต่อสิ่งแวดล้อม

หลายประเทศทั่วโลกได้ให้ความสำคัญแก่ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ประเทศนิวซีแลนด์มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม ประเทศออสเตรเลียมีการจัดตั้งศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมในมลรัฐ New South Wales, มีการจัดตั้งศาลผังเมืองและสิ่งแวดล้อมในมลรัฐ Queensland, มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมทรัพยากรและการพัฒนาในบางมลรัฐ สำหรับมลรัฐ South Australia มีการจัดตั้งองค์กรวินิจัยชี้ขาดคดีสิ่งแวดล้อม ในประเทศสวีเดนมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม ประเทศเดนมาร์กมีคณะกรรมการอุทธรณ์ทางสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการอุทธรณ์เกี่ยวกับการคุ้มครองธรรมชาติสหภาพยุโรปได้มีการจัดตั้ง European Environment Tribunal เป็นต้น

ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ การฟ้องคดีและการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกาจึงกระทำที่ศาลตามปกติเหมือนคดีทั่วไป (ยกเว้นในบางมลรัฐ ได้แก่ มลรัฐเวอร์มอนต์ที่มีการออกกฎหมายจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม)

ประเทศญี่ปุ่นเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมแต่ศาลญี่ปุ่นได้ตัดสินคดีสิ่งแวดล้อมให้เป็นคุณแก่ชาวบ้าน เห็นได้จากคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เช่น คดีโรค “มินามาตะ” ที่จังหวัดคุมาโมโตะ ศาลชั้นต้นใช้เวลาในการไต่สวนและพิจารณาเกือบ 4 ปี ในที่สุดศาลก็มีคำพิพากษาให้โจทก์เป็นฝ่ายชนะคดี โดยบริษัทต้องจ่ายเงินชดเชยความเสียหายให้แก่ครอบครัวผู้ป่วยที่เสียชีวิตและผู้ป่วยที่ยังมีชีวิตอยู่ ทั้งนี้ศาลวินิจฉัยว่าบริษัทจำเลยได้ละเลยหน้าที่ในการระวังและคาดการณ์อันตรายจากน้ำเสียของโรงงานที่อาจเกิดขึ้นต่อมนุษย์ ยิ่งกว่านั้นแม้ว่าที่ผ่านมายังไม่เคยมีโรคมินามาตะเกิดขึ้นมาก่อน แต่เมื่อรู้ว่าเกิดโรคขึ้นแล้วก็ควรรีบดำเนินการเพื่อควบคุมโดยทันที แต่ทางบริษัทจำเลยกลับปล่อยให้ปัญหาลุกลามออกไป¹⁴¹

สำหรับประเทศฝรั่งเศส¹⁴² การดำเนินคดีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากประเด็นทางสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติมีการดำเนินคดีที่มีขอบเขตกว้างมาก ทั้งนี้เพราะข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นได้ทั้งข้อพิพาทในทางปกครองและข้อพิพาทในทางเอกชนขึ้นอยู่กับเนื้อหาประเด็นแห่ง

¹⁴¹ สราวุธ เบญจกุล, คดีสิ่งแวดล้อมในศาลแพ่ง, มุลนิธิชีวิต, กันยายน 15 มิถุนายน 2555 จาก <http://www.biothai.net/news/9013>.

¹⁴² วรรณภา ตระสังขะ, ศาลและวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส, บทความและสาระ, กันยายน 15 มิถุนายน 2555 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1432>.

คดีและผู้ถูกฟ้องเป็นสำคัญ ในส่วนที่เกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของ “คดีสิ่งแวดล้อม” ในประเทศฝรั่งเศสสามารถให้คำจำกัดความได้โดยพิจารณาเบื้องต้นจากความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” เป็นสำคัญ ในที่นี้คำว่า “สิ่งแวดล้อม” เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งหมายถึงกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (และในที่นี้ถือว่ามนุษย์ก็เป็นทรัพยากรธรรมชาติเช่นกัน) นอกจากนี้กฎหมายสิ่งแวดล้อมยังหมายถึงการบังคับใช้กฎระเบียบหรือวิธีการต่างๆ ที่เป็นการป้องกันภัยทางธรรมชาติและมลพิษต่างๆ จึงอาจกล่าวได้ว่าความหมายของคดีสิ่งแวดล้อมนั้นกว้างมาก ไม่จำกัดแต่เฉพาะข้อพิพาทในเรื่องความรับผิดชอบของหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่รวมถึงข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการโต้แย้งของกฎเกณฑ์ต่างๆ หรือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วย วิวัฒนาการของคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสนั้นเกิดขึ้นจากการประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษในด้านต่างๆ จึงก่อให้เกิดประเด็นข้อพิพาททางศาลขึ้น

ทั้งนี้ศาลปกครองและศาลยุติธรรมจำเป็นต้องขยายขอบเขตในเรื่องเขตอำนาจศาลของตนในการตัดสินวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยใช้หลักกฎหมายในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญาและทางปกครองที่มีอยู่ ประกอบกับหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่างประเทศที่เข้ามามีอิทธิพลและเป็นที่มาของกฎหมายภายในของฝรั่งเศสในการวินิจฉัยคดีสิ่งแวดล้อมด้วย อย่างไรก็ตาม การขยายตัวและวิวัฒนาการของคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสนั้นก็เป็นอย่างค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้คงจะเห็นได้จากปัญหาในเรื่องอำนาจในการรับฟ้องคดีของศาลโดยเฉพาะในศาลยุติธรรม ประเด็นในเรื่องความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลยุติธรรมกำหนดขอบเขตไว้อย่างจำกัด กล่าวคือ ในเรื่องของการมีความเสียหายตามหลักป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) โดยกฎหมายแพ่งค่อนข้างจำกัดในการเปิดโอกาสให้มีการรับพิจารณาข้อพิพาทในกรณีของความเสียหายที่เป็นแค่การคาดการณ์ความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เช่นในกรณีของการก่อสร้างต่างๆ ศาลยุติธรรมจึงไม่สามารถให้มีการออกคำสั่งที่เป็นมาตรการฉุกเฉินในทางแพ่ง เพื่อการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ล่วงหน้า โดยเฉพาะในกรณีที่การก่อสร้างนั้นได้รับใบอนุญาตอย่างเป็นทางการ (จากฝ่ายปกครอง) แล้ว ดังนั้นความเสียหายที่สามารถนำมาเป็นข้อพิพาทในทางแพ่งได้นั้นจำเป็นต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง มิใช่ความเสียหายในการคาดการณ์ล่วงหน้าตามหลักป้องกันล่วงหน้าในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

สำหรับคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองได้รับการพัฒนาและขยายขอบเขตไปมากกว่าคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม ตัวอย่างเช่น ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาผลกระทบหรือในเรื่องของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือกรณีของหลักในเรื่องความรับผิดชอบที่เกิดจากการปราศจากการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

เพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดความเสียหายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ การวิวัฒนาการของคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสก็เป็นอย่างจำกัด โดยเฉพาะในกรณีของผู้พิพากษา การพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับเทคนิคซับซ้อนจำเป็นต้องเรียก “ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน” มาช่วยในการประเมินหลักฐานและข้อเท็จจริงด้วย รวมทั้งในกรณีของการประเมินค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือการแก้ไขเยียวยาเหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องเทคนิคที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสด้วยเช่นกัน สิ่งที่เป็นข้อพิจารณาสำคัญต่อมาก็คือ “หลักในการแบ่งแยกคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง” ว่าข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจะตกอยู่ในอำนาจศาลใดที่พิจารณาวินิจฉัย ในการเลือกฟ้องร้องของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้เสียหายมี “เสรีภาพในการเลือกที่จำกัด” เพราะจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับพิจารณาว่าข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น นั้นกฎหมายได้กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม โดยผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องจำต้องพิจารณาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดไว้ เป็นการเฉพาะและคำนึงถึงเขตอำนาจในการรับพิจารณาคดีของแต่ละศาลเป็นสำคัญ

จากการศึกษาจึงกล่าวได้ว่าน้ำจัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่หมดสิ้น (inexhaustible natural resource) เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิตทั้งพืชและสัตว์ ล้วนมีความต้องการน้ำ สำหรับมนุษย์นั้นน้ำเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญต่อการดำรงชีวิต เพราะนอกจากจะต้องนำมาใช้บริโภคแล้ว ยังต้องนำมาใช้ในการเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การคมนาคมขนส่ง การท่องเที่ยว พักผ่อนหย่อนใจและอื่นๆ อีกมากมาย ปัจจุบันคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำต่างๆ ทั่วประเทศทั้งน้ำผิวดิน แหล่งน้ำใต้ดิน และแหล่งน้ำทะเล โดยเฉพาะในบริเวณที่มีความหนาแน่นของชุมชน และกิจกรรมพัฒนาต่างๆ กำลังประสบปัญหาความเสื่อมโทรม อันเนื่องมาจากการปนเปื้อนของสารพิษต่างๆ ที่มาจากกิจกรรมมนุษย์ ทั้งกิจกรรมจากชุมชน ตามความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ การพัฒนาอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการท่องเที่ยว โดยมีผลทำให้การเปลี่ยนแปลงในคุณสมบัติของทรัพยากรน้ำทั้งกายภาพ ชีวภาพ รวมทั้งความสมดุลของระบบนิเวศในแหล่งน้ำนั้นๆ เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ ดังนั้น จึงเป็นการสมควรและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมป้องกันคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำต่างๆ เพื่ออนุรักษ์แหล่งน้ำให้มีปริมาณเพียงพอและมีคุณภาพที่ดี

การที่แหล่งน้ำมีสภาพที่เสื่อมโทรมและมีแนวโน้มทวีความรุนแรง รวมทั้งขยายพื้นที่ขึ้นเรื่อยๆ นั้น เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายและการกระจายตัวของอุตสาหกรรมออกสู่ภูมิภาค โดยขาดการจัดการและควบคุมมลพิษทางน้ำที่ได้มาตรฐาน การเลี้ยงสัตว์และปศุเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำซึ่งเป็นแหล่งน้ำเสียที่มีความเข้มข้นสูงขาดระบบการจัดการน้ำเสียที่เหมาะสม รวมทั้งปริมาณน้ำจากธรรมชาติลดลง อันเป็นผลสืบเนื่องจากการตัดไม้ทำลายป่าด้วย และประการสำคัญ คือ การบริหารและการจัดการในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งในด้าน

การขาดเอกภาพในการดำเนินงานและการประสานงานที่ดี ขาดกฎหมายและมาตรการที่ชัดเจน ในการติดตามตรวจสอบและควบคุมมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะ กิจกรรมทางการเกษตรขาดการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด สมรรถภาพขององค์การ ที่รับผิดชอบในทุกระดับยังมีข้อจำกัดทั้งในด้านงบประมาณและบุคลากร และขาดมาตรการด้าน เศรษฐกิจ สังคมที่จะจูงใจให้ผู้ประกอบการและเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษดำเนินการลดและขจัด ปริมาณมลพิษ หรือควบคุมการจัดการของเสียจากขบวนการผลิตอย่างจริงจัง

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ไม่สามารถ แยกออกจากกันได้โดยความจริงซึ่งเป็นสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ เช่น ในการตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติ ตามกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก การปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะต้องดำเนินควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยประชาชนจะต้องมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และมีสิทธิมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยประชาชน จะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกับรัฐด้วย เพราะรัฐในฐานะผู้มีอำนาจในการดำเนินการแทน ประชาชน มีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นผู้ละเมิดสิทธิ¹⁴³ ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการกำหนดในเรื่องสิทธิของ ประชาชนต่อรัฐในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย นอกจากนี้พึงตระหนักว่ามวลมนุษยชาติเป็นส่วน หนึ่งของระบบนิเวศน์ของโลก การทำลายสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติย่อมเป็นการละเมิดสิทธิ มนุษยชน สิทธิชุมชน เป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับแนวคิดหลายประการในการใช้ ประโยชน์ร่วมกันในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในลักษณะที่สิ่งแวดล้อมนั้นเป็น ประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และส่งผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์

ดังนั้นมนุษย์จึงต้องสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง เพื่อการอยู่ร่วมใน สังคมที่มีสิ่งแวดล้อมที่ดีอย่างมีความสุข สิทธิมนุษยชนนั้นแม้ว่าจะเป็นสิ่งที่ทุกคนรู้และยอมรับ แต่ การจะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้นั้น จะต้องอาศัยกฎหมายของรัฐเป็นเครื่องมือในการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชน รวมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี และกฎหมายเช่นนั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่มี มาตรการบังคับใช้ได้จริงด้วย การที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์อย่าง ใกล้ชิดกับสิทธิมนุษยชน ด้วยเหตุที่มนุษย์ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการ ดำเนินชีวิต เราในฐานะมนุษย์คนหนึ่ง จึงต้องมีทั้งสิทธิในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์และหน้าที่ใน การปกป้อง คุ้มครอง อนุรักษ์ และสงวนไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี เพื่อเป็น การเอื้อประโยชน์ต่อทั้งมนุษย์คนอื่นในเวลาปัจจุบันและรักษาสิ่งเหล่านี้ไว้ให้แก่มนุษย์คนอื่น ๆ

¹⁴³ Philip Alston (Edited), Peoples' Rights, (New York: Oxford University Press, 2001), p.189.

ในอนาคตที่จะได้เข้าถึงสิทธิดังกล่าวด้วย โดยกฎหมายจะเป็นเครื่องมือในการรองรับสิทธิและคุ้มครองมิให้เกิดการละเมิดสิทธิ เพื่อให้มนุษย์เข้าใจสิทธิและหน้าที่ของตนเอง และใช้สิทธิโดยไม่เป็นการละเมิดต่อบุคคลอื่นอันจะนำมาซึ่งความผาสุกในชีวิตที่เชื่อมโยงกับสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อไป

การป้องกันมลพิษทางน้ำ ควรมุ่งเน้นให้มีการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริตใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส คำนี้ถึงหลักการมีส่วนร่วม (Participation) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ ให้ประชาชนตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดี และเสียจากการกระทำของตนเอง ทั้งนี้ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด พึงคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า (Value for Money) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยมีองค์กรหรือประชาชนมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

กรณีการฟ้องคดีต่อศาลในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับมลพิษทางน้ำนั้น ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนให้รับผิดชอบในความเสียหาย หากมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล จะเห็นได้ว่า ศาลยุติธรรมจะรับรองสิทธิเอกชนด้านกฎหมายทางแพ่ง แต่สำหรับคดีสิ่งแวดล้อมจะมองสิทธิชุมชนหรือสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเป็นหลักอำนาจฟ้องเรื่องสิ่งแวดล้อมภายใต้เขตอำนาจศาลยุติธรรมนั้นแคบ แต่ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อำนาจฟ้องจะกว้าง ซึ่งปัญหาการฟ้องหน่วยงานรัฐ มิติใหม่ที่ประสพอยู่คือ การฟ้องเจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทำสัญญาประชาคมกับประชาชนไว้ แต่หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีอยู่ว่า “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” แล้วรัฐเป็นผู้ก่อมลพิษหรือไม่ ผู้เสียหายถึงมุ่งฟ้องรัฐเป็นหลัก แม้ว่าอำนาจฟ้องนี้จะกว้างพอให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ ปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่ฟ้องให้รับผิดชอบนั้นยังเป็นเรื่องที่ยังเป็นปัญหา เพราะสุดท้ายแล้วเงินที่รัฐต้องจ่ายก็คือภาษีของประชาชนเอง แม้ว่าจะสามารถไล่เบี้ยกับผู้ก่อมลพิษได้ ภายหลังข้อพิพาทหรือปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องถือว่ารัฐมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการใช้ อำนาจ เพราะโครงการเหล่านี้ล้วนมาจากกระบวนการของรัฐก่อน เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ความเคลื่อนไหวเพื่อความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่เคยเกิดขึ้น ได้ส่งผลให้หลายประเทศได้พยายามปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าในบาง

ประเทศมีองค์กรดูแลรับผิดชอบและมีความพยายามจัดตั้ง “ศาลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ” “ศาลสิ่งแวดล้อมและผังเมือง” “ศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน” หรือ “ศาลทรัพยากรน้ำ” เพื่อให้เป็นองค์กรในการระงับความขัดแย้งอย่างเป็นพิเศษ หรือในบางประเทศที่แม้ไม่มีศาลสิ่งแวดล้อม แต่ก็มีกระบวนการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่สะดวก รวดเร็วและประหยัด ทำให้ความขัดแย้งต่างๆ ถูกจัดการได้อย่างเป็นระบบ ทำให้เกิดความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคมได้

สำหรับประเทศไทย กระบวนการระงับข้อพิพาททางด้านสิ่งแวดล้อมยังเพิ่งได้รับการพัฒนา ศาลยังเพิ่งเริ่มรู้จักคดีสิ่งแวดล้อม ประชาชนยังไม่เข้าใจเรื่องการใช้สิทธิทางกฎหมายของตน ยังไม่มีกระบวนการใช้สิทธิทางศาล รวมทั้งความคุ้มครองสิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ยังมีจำกัดและกฎหมายวิธีพิจารณาความคดียังไม่มีความเหมาะสม ทำให้การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิตและร่างกายอันเนื่องมาจากปัญหาสิ่งแวดล้อมยังมีหรือยังมีไม่เพียงพอ ยิ่งไปกว่านั้น การเยียวยาเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ธรรมชาติก็แทบจะเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เลย เพราะความเข้าใจในเรื่องการเรียกร้องสิทธิเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรยังมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งในส่วนของนักเคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ความจำเป็นในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก ขอบกว้างในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจึงมีทั้งปัญหาการขาดกฎหมายที่เหมาะสม โดยเฉพาะกฎหมายด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายว่าด้วยสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงความถึงกฎหมายจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม และกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีสิ่งแวดล้อม รวมถึงปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจ การขาดข้อมูลและความรู้ การขาดความชัดเจนในการกำกับเรื่องความขัดแย้งและคดีทางสิ่งแวดล้อม ความไม่พร้อม และทัศนคติที่ไม่ถูกต้องของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งจำเป็นต้องรีบเร่งปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเร็ว

นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาระบบคดีสิ่งแวดล้อมและการผลักดันให้มี การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันระบบคดีสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยยังไม่เอื้อให้เกิดความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้เพราะยังขาดความพร้อมด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกล่าวคือ ประชาชนยังขาดสิทธิในการฟ้องร้องบางประการ กระบวนการค้นหาความจริงของศาลยังไม่มีมาตรฐาน การประสานระหว่างองค์ความรู้ในด้านต่างๆ ยังไม่เกิดขึ้น วิธีพิจารณาคดียังล่าช้า ไม่รวดเร็ว ไม่สะดวก และไม่ประหยัดตามหลักการที่ควรเป็น รวมทั้งบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างดีพอ กฎหมายปัจจุบัน

ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องร้องของประชาชนในหลายลักษณะ เช่น ผู้เสียหายโดยตรงที่ต้องพิสูจน์การมีส่วนร่วมได้เสียอย่างจริงจังเท่านั้น ถึงจะมีอำนาจฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาความอาญาได้ ทำให้เกิดข้อจำกัดในเรื่องอำนาจฟ้องพอสมควร นอกจากนี้ การฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไป การฟ้องคดีโดยองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยองค์กรชุมชน ยังเป็นเรื่องที่ไม่สามารถกระทำได้อีกทั้งผู้พิพากษาควรที่จะเปลี่ยนแปลงบทบาทจากการที่เน้นระบบการต่อสู้กันโดยคู่ความ ก็สมควรจะเพิ่มบทบาทเป็นลักษณะระบบการค้นหาคำความจริงมากขึ้น หรือเป็นลักษณะผสมผสาน ดังนั้น สิ่งที่น่าจะถือเป็นแบบอย่างที่ดีในวิธปฏิบัติของศาลสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ เช่น การที่ผู้พิพากษามักออกเดินเผชิญสับไปยังพื้นที่พิพาทที่มีปัญหาขัดแย้งด้วย ตนเอง และอาจมีการรับฟังพยานจากในพื้นที่โดยตรง ก็เป็นเรื่องที่น่าจะนำมาปรับใช้ในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า การวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการจะต้องนำหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักสิทธิชุมชน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้ เพื่อให้การวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างบูรณาการ ประสานสอดคล้องกันทั้งระบบ และให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ตลอดจนต้องวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมในลักษณะของพื้นที่ตามภูมิภาค หรือตามพื้นที่ลุ่มน้ำ เพราะสภาพสิ่งแวดล้อมมีความเชื่อมโยงเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน การวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการจึงมิใช่เป็นการวางแผนจัดทำโครงการในลักษณะที่แต่ละกระทรวง ทบวง กรม แต่ละแห่งต่างคนต่างทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกำหนดไว้

ทั้งนี้ กระบวนการและขั้นตอนว่าการจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการจะต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยให้เป็นไปตามภูมิภาคหรือตามพื้นที่ลุ่มน้ำ การทำโครงการ/แผนงานประเภทใดบ้างจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยส่วนราชการเจ้าของโครงการ/แผนงานต้องเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดของโครงการให้ประชาชนทราบ พร้อมทั้งรับรองสิทธิของประชาชนในอันที่จะนำคดีไปฟ้องศาลเพื่อให้มีการเพิกถอนหรือระงับการดำเนินงานตามโครงการ/แผนงาน การดำเนินการกับบุคคลที่บุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สิน เป็นต้น

บทที่ 4

กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของต่างประเทศ

นานาชาติประเทศต่างถือว่าน้ำเป็นทรัพยากรที่จำเป็นและมีอยู่อย่างจำกัด และจากปรากฏการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมา แนวคิดเกี่ยวกับน้ำจึงได้พิจารณาในแง่มิติที่เป็นภัยคุกคาม (Threat) อีกด้วย ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ และผลจากการกระทำของมนุษย์เอง ประเทศที่มีความเจริญทางด้านเทคโนโลยีและอุตสาหกรรม อย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปอย่างประเทศเยอรมันนั้น ได้มีการกำหนดมาตรการและหลักกฎหมายควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำไว้ในหลายลักษณะด้วยกัน ดังนี้คือ

1. กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศญี่ปุ่น

จากการเป็นประเทศอุตสาหกรรมทำให้ประเทศญี่ปุ่นเคยได้รับการขนานนามว่าเป็น หมู่เกาะแห่งมลพิษ¹⁴⁴ จนเกิดโรคร้ายแรงหลายอย่าง เช่น โรคนิลกะตะ มินะมะตะ (Nilgata Minamata disease) ที่เกิดขึ้นบริเวณแม่น้ำอากะโนะ (Agano River) ในเขตนิอิกะตะ (Niigata Prefecture), โรคอิตะอิ-อิตะอิ (Itai-Itai disease) ที่เกิดบริเวณแม่น้ำจินจู (Jinzu river) ในเขตโทะยะมะ (Toyama Prefecture) หรือ Yokkaichi pollution ในเมือง Yokkaichi เขตมิเอะ (Mie Prefecture) ที่ซึ่งกำลังมีการพัฒนาระบบขุดเจาะน้ำมัน โรคมินะมะตะเป็นโรคที่มีสาเหตุเกี่ยวเนื่องมาจากมลพิษ ในช่วงต้นของยุค 50 ประชาชนในเมืองประมงของประเทศญี่ปุ่นแห่งนี้ได้รับความทุกข์ทรมานอย่างสาหัส ทั้งทางกายและจิตใจจากการบริโภคอาหารทะเลซึ่งมีสารปรอทปนเปื้อนตั้งแต่ปี ค.ศ.1972 มีประชากรเกือบ 300 คนที่ตกเป็นเหยื่อของโรคร้ายนี้ ผู้ป่วยจะมีอาการบกร่องทางสติปัญญา เป็นอัมพาตสูญเสียการพูดและการมองเห็น มือและขาใช้การไม่ได้หลายคนต้องตาย ในที่สุดมีการยื่นฟ้องทางกฎหมาย ในที่สุดผู้ที่เป็นต้นเหตุของการแพร่กระจายสารปรอทลงสู่ทะเล ต้องเป็นผู้รับผิดชอบจึงเกิดการเคลื่อนไหวเพื่อการป้องกันการก่อกมลพิษ และมีการริเริ่มกฎหมายเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อมขึ้นและให้ความสำคัญต่อการควบคุมมลพิษที่มีต่อสิ่งแวดล้อมจึงได้มีหลักของกฎหมายที่เป็นการควบคุมมลพิษไว้เป็นการเฉพาะ เช่น กฎหมายควบคุมน้ำเสียปี 1959

¹⁴⁴ โลกที่อยู่ดีมีสุขมีหน้าตาเป็นอย่างไร, คั่นคีน 10 มีนาคม 2555 จาก

(Waste Water Control Law, 1959) กฎหมายพื้นฐานเพื่อป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อมปี 1967 (Fundamental Law for Environment Pollution Prevention, 1967) กฎหมายอากาศสะอาดและการควบคุมมลพิษทางเสียงในปี 1968 (Clean Air Law Noise Pollution Regulation Law, 1968) กฎหมายพิเศษเพื่อการบรรเทาทุกข์ความเสียหายที่ส่งผลต่อสุขภาพในปี 1969 (Special Measures Act concerning Relief for Damage Health, 1969) กฎหมายเพื่อบำบัดมลพิษในปี 1970 (Pollution Dispute Treatment Law, 1970) เป็นต้น

กฎหมายของญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมมีหลายฉบับ เริ่มจากแนวคิดพื้นฐานด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมที่จะทำให้มนุษย์ได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาที่สำคัญของเศรษฐกิจญี่ปุ่นในศตวรรษที่ 21 คือ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเน้นนโยบายด้านการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ นอกจากนี้กฎหมายเหล่านี้ยังมีลักษณะเป็นกฎหมายพื้นฐานที่บัญญัติเนื้อหาสาระในลักษณะกว้างๆ เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้านจะมีลักษณะสภาพปัญหาและวิธีการจัดการแตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อความถูกต้องในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

การที่ประเทศญี่ปุ่นสามารถพัฒนาภาคอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการรักษาสภาพแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามคุณสมบัติของประเทศที่พัฒนาแล้ว และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศ มาตรา 25 ที่บัญญัติว่า “ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับสิทธิมาตรฐานขั้นต่ำในความปลอดภัยและการดำรงชีวิต”¹⁴⁵ นั้นเกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยต่างให้ความสำคัญต่อการควบคุมมลพิษ ความแน่วแน่และแข็งขันของประชาชนในการต่อสู้เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการฟื้นฟูและเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่เสียหายไปให้กลับคืนสู่สภาพเดิม นำมาซึ่งกฎหมายควบคุมมลพิษในด้านต่างๆ มากมายหลายฉบับ

การบังคับใช้กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีความเรียบง่ายไม่มีรายละเอียดในเรื่องระเบียบกฎเกณฑ์การบริหาร กฎหมายจะไม่กำหนดขอบเขตแต่จะให้ดุลยพินิจแก่ฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ ซึ่งผู้ประกอบการเอกชนรายใดไม่ยินยอมปฏิบัติตามอาจทำให้เกิดการปฏิบัติอย่างไม่เอื้ออำนวยต่อผู้ประกอบการได้ ในขณะที่ผู้ประกอบการเองก็เกรงกลัวที่จะเสื่อมเสียชื่อเสียงหากถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

¹⁴⁵ รัฐสภาไทย, รัฐธรรมนูญต่างประเทศ, ค้นคืน 8 กันยายน 2555 <http://web.parliament.go.th/>

1.1 รูปแบบทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมไว้ 3 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่

1.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย คือ การควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม เป็นกฎหมายพื้นฐานเพื่อควบคุมมลพิษด้านสิ่งแวดล้อม (Basic Law for Environmental Pollution Control)¹⁴⁶ มีวัตถุประสงค์มุ่งส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอย่างเป็นระบบในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความมั่นใจในสุขภาพอันดีและการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีความสุขของคนในชาติในปัจจุบันและในอนาคต กำหนดหน้าที่การรับผิดชอบให้แก่ รัฐบาลและประชาชนเพื่อที่จะสนับสนุนนโยบายสมบูรณ์แบบ (Comprehensive Policies) เพื่อควบคุมกำจัดปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมโดยมีบทบัญญัติให้รัฐบาลกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรการในการควบคุมการปล่อยน้ำเสีย การใช้ที่ดินและก่อสร้างโรงงานสนับสนุนการติดตั้งเครื่องมือป้องกันมลพิษในสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นก็มีการกำหนดการรับผิดชอบของหน่วยงานระดับจังหวัด และหน่วยงานระดับท้องถิ่นค่อนข้างชัดเจน

รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจรัฐในการบริหารด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับทางสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติแก่กิจการอุตสาหกรรมทั้งหลาย โดยใช้แนวทางการบริหารเป็นเครื่องมือมากกว่าที่รัฐจะใช้มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลมาจากกระบวนการผลิตและการใช้เครื่องจักร ถือว่าเป็นความต้องการขั้นพื้นฐานสำหรับใช้ควบคุมภาวะมลพิษเพื่อส่งเสริมค่อนโยบายในการตอบโต้ต่อปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะได้บัญญัติ “กฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม” ออกมามากมายแต่รัฐบาลมีความเชื่อมั่นว่าในเรื่องการป้องกันสิ่งแวดล้อมผู้ประกอบการอุตสาหกรรมพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามแนวทางบริหารมากกว่าที่จะใช้วิธีลงโทษเป็นบทบังคับที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐยังคงมีแนวนโยบายที่จะมุ่งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจอยู่โดยเฉพาะในด้านอุตสาหกรรมให้มีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น แนวนโยบายของประเทศญี่ปุ่นในการควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อม จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการการบังคับทางกฎหมายกับผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้มาตรการทางอาญาเป็นเครื่องมือควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยรัฐเชื่อว่าวิธีการนี้จะให้ผลดียิ่งกว่าและสามารถส่งเสริมนโยบายควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมของรัฐให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

¹⁴⁶ Basic Law for Environmental Pollution Control, (Law No.132 of 1967 Amended by Law No.132 of 1970 and No. 88 of 1971 and No.111 of 1973 and No.84 of 1974 and Amended in 1993.)

1.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดกับสิ่งแวดล้อม มาตรการทางกฎหมายซึ่งใช้บังคับเพื่อคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม นั้น มีบัญญัติไว้ใน (law for the Punishment of Crimes relating to the Environmental Pollution which adversely affects the health of Persons)¹⁴⁷ หรือกฎหมายว่าด้วยการลงโทษการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะวางข้อกำหนดเพื่อป้องกันมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน

ในมาตรา 5 ของกฎหมายว่าด้วยการลงโทษการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน กฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่ากรณีที่บุคคลใดปล่อยสารที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ทำให้ชีวิตและสุขภาพของประชาชนตกอยู่ในอันตรายและอันตรายนี้อาจจะเป็นผลจากการปล่อยสารดังกล่าวก็ได้ เช่นนี้ให้ถือว่าอันตรายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดขึ้นจากการปล่อยสารดังกล่าวโดยบุคคลนั้น และ

(1) ในกรณีที่ผู้ใดกระทำการปล่อยสารที่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน (รวมทั้งสารซึ่งจะก่อให้เกิดอันตราย เมื่อได้สะสมเป็นจำนวนมากในร่างกายมนุษย์ด้วย) ซึ่งเป็นผลมาจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมโดยเจตนา (intent) ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชน ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษจำคุกให้ทำงานหนักไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 3 ล้านบาทและหากการกระทำความผิดตามที่กล่าวมานั้นเป็นเหตุให้ผู้ได้รับผลร้ายถึงตายหรือได้รับอันตรายแก่กาย ผู้กระทำจะต้องถูกลงโทษจำคุกให้ทำงานหนักเป็นเวลาไม่เกิน 7 ปีหรือปรับไม่เกิน 5 ล้านบาท (มาตรา 2)

(2) ในกรณีที่ผู้ใดกระทำการปล่อยสารที่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนอันเป็นผลมาจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมโดยประมาท (Negligence) ปราศจากความระมัดระวังอันจำเป็น ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชน ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษจำคุกให้ทำงานหนักไม่เกิน 2 ปีหรือปรับไม่เกิน 2 ล้านบาท และหากการกระทำความผิดตามที่กล่าวมานั้นเป็นเหตุให้ผู้ได้รับผลร้ายถึงตายหรือได้รับอันตรายแก่กาย ผู้กระทำจะต้องถูกลงโทษจำคุกให้ทำงานหนักหรือไม่ก็ได้ เป็นเวลาไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกิน 3 ล้านบาท (มาตรา 3)

¹⁴⁷ Law for the Punishment of Crimes relating to the Environmental Pollution which adversely affects the Health of Persons , Law No.142 Of 1970.

(3) ในกรณีความรับผิดชอบของผู้แทนหรือตัวแทน กฎหมายบัญญัติว่ากรณีผู้แทนของบริษัทหรือตัวแทน ลูกจ้าง หรือคนงานของบริษัทหรือของบุคคลใด กระทำการอันเป็นความผิดที่กล่าวไว้ในกฎหมายนี้ เช่นนี้ไม่เพียงแต่ผู้กระทำจะต้องถูกลงโทษ แต่ทั้งบริษัทหรือบุคคลนั้นจะต้องถูกลงโทษปรับด้วย (มาตรา 4)

จากบทบาทของมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้มีความสัมพันธ์กับแนวทางการป้องกันปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ในลักษณะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดสภาพบังคับต่อการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง จึงต้องนำเอามาตรการลงโทษมาใช้กับบุคคลที่กระทำการดังกล่าว เพื่อควบคุมและป้องกันภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อม

ฉะนั้น มาตรการทางกฎหมายจึงมีบทบาทในการป้องกันและควบคุมพฤติกรรมที่เป็นอันตรายหรือก่อความเสียหายให้กับสังคมโดยแท้จริง ทั้งยังเป็นการบัญญัติเพื่อรับรองถึงสิทธิอันเป็นหลักประกันขั้นตำแหน่งสุขภาพและความเป็นอยู่ในชีวิตของประชาชนภายใต้กรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะดำรงชีวิตอยู่ และมีโอกาสที่จะใช้ทรัพยากรและธรรมชาติที่มีคุณภาพดีเสมอกัน ทั้งเป็นการรับรองว่าการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ถือเป็นนโยบายของรัฐที่จะต้องบำรุงรักษา ป้องกันและจัดการทำลายสิ่งแวดล้อม

1.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีการจำแนกกฎหมายออกมาเพื่อควบคุมสิ่งแวดล้อมไว้เฉพาะเรื่องเพื่อสะดวกแก่การพิจารณาและนำมาควบคุมบังคับให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น ซึ่งมาตรการในการควบคุมมลพิษทางน้ำ ได้มีการออกกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Law 1971)¹⁴⁸ เพื่อป้องกันน้ำเสียในแหล่งน้ำสาธารณะ เพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชนและเพื่อสงวนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ควบคุมการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานหรือสถานประกอบการต่างๆ ลงไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะและเพื่อป้องกันผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยกำหนดให้โรงงานหรือสถานประกอบการมีความรับผิดชอบต่อทรัพย์สินของผู้เสียหายหรือสถานประกอบการไปทำให้สุขภาพของประชาชนเสียหาย

เนื้อหาของกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจะมุ่งเน้นกำหนดระเบียบข้อบังคับ และกฎเกณฑ์และมาตรฐานคุณภาพน้ำ เพื่อใช้กำกับดูแลและควบคุมระบบการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ โดยอาศัยวิธีการตามแนวทางในการ

¹⁴⁸ Water Pollution Control Law, Law No.138 of 1970 Amended by Law No.88 of 1971 and No.84 of 1972.

บริหารของรัฐ มีการกำหนดถึงความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม จัดให้มีมาตรการที่จำเป็นเพื่อขจัดปัญหามลพิษทางน้ำที่จะเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม

1.2 **หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศญี่ปุ่น**¹⁴⁹ ประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีรัฐบาลแห่งชาติ (National government) เป็นศูนย์กลาง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในภาพรวมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับน้ำแล้วจึงจัดสรรงานไปตามขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวง โดยกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำมีทั้งหมด 5 กระทรวง ได้แก่¹⁵⁰

1.2.1 **กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour and Welfare)** รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้น้ำภายในประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการใช้น้ำ (Water Supply Law) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการบังคับใช้เพื่อสงวนรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำที่สาธารณชนใช้ในการอุปโภคบริโภค (Law to Promote the Implementation of Programs to Preserve the Quality of Source Water for Public Water-Supply)

1.2.2 **กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries)** รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อการเกษตร และการพัฒนาป่าไม้เพื่อสงวนรักษาแหล่งต้นน้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ดิน (Land Improvement Law) กฎหมายป่าไม้ (Forest Law) ฯลฯ

1.2.3 **กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า อุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry)** รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อภาคอุตสาหกรรม และการคิดค้นพลังงานไฟฟ้า ตามกฎหมายว่าด้วยอุตสาหกรรมน้ำ (Industrial Water Law) กฎหมายว่าด้วยกิจกรรมการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรม (Industrial Water Supply Business Law) ฯลฯ

1.2.4 **กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of Environment)** รับผิดชอบเกี่ยวกับการสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมและคุณภาพของน้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Law) กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษสำหรับการสงวนรักษาคุณภาพของน้ำในพื้นที่ต้นน้ำเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริโภคน้ำดื่ม (Law to Take Special Measure for the Preservation of Water Quality in Head Water Areas for the Purpose of Preventing Specific Trouble in the Drinking Water supply) ฯลฯ

¹⁴⁹ ฝ่ายพัฒนาการกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผลการศึกษาวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย ธันวาคม 2554, หน้า 5

¹⁵⁰ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศญี่ปุ่น คำนึง 5 กันยายน 2555 จาก http://www.mlit.go.jp/tochimizushigen/mizsei/water_resources/contents/policy.html.

1.2.5 กระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค การขนส่ง และการท่องเที่ยว (*Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism*) ซึ่งมีหน่วยงานย่อย ดังนี้

1) กรมบำบัดสิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย ดูแลเรื่องการจัดระบบการระบายสิ่งปฏิกูลหรือท่อน้ำทิ้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการระบายท่อน้ำทิ้ง ฯลฯ

2) สำนักงานแม่น้ำ ในกระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค การขนส่ง และการท่องเที่ยว ดูแลเรื่องการควบคุมน้ำท่วม การใช้น้ำในแม่น้ำ และการก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยแม่น้ำ กฎหมายว่าด้วยเขื่อนกั้นน้ำเอนกประสงค์ ฯลฯ

3) กรมทรัพยากรน้ำ ดูแลเรื่องการประสานงานในภาพรวม การวางแผน กำหนดความต้องการและปริมาณน้ำที่มีอยู่ และการพัฒนาพื้นที่อ่างเก็บน้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมพัฒนาทรัพยากรน้ำ กฎหมายหน่วยงานน้ำญี่ปุ่น กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการพิเศษสำหรับพื้นที่อ่างเก็บน้ำ

ทั้งนี้ แต่ละกระทรวงยังมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองผ่านทางเว็บไซต์ของกระทรวง ประสานงานด้านข้อมูลต่อกันรวมทั้งหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้หน่วยงานได้จัดเตรียมมาตรการที่เหมาะสมแก่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำภายในประเทศ

แม้ว่าในประเทศญี่ปุ่นจะมีหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ แต่กระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค การขนส่ง และการท่องเที่ยว เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ โดยสรุป คือ พัฒนานโยบายทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศ เช่น แผนบูรณาการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (the National Comprehensive Water Resources Plan) และแผนพื้นฐานการพัฒนาทรัพยากรน้ำ (the Water Resources Development Basic Plan) พัฒนาทรัพยากรน้ำ บำรุงรักษาและจัดการแม่น้ำ การใช้และการสงวนรักษาน้ำในแม่น้ำ การพัฒนาและจัดการสิ่งปฏิกูล¹⁵¹

นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังได้แบ่งภาคส่วนในการบริหารจัดการน้ำออกไปยังส่วนท้องถิ่น โดยได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางเพื่อเป็นทุนสำหรับใช้จ่ายที่จำเป็นในท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นส่วนใหญ่ต่างพยายามรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของทรัพยากรน้ำ รวมถึงแลกเปลี่ยนความรู้ด้านการจัดการน้ำ เช่น บ้านที่อยู่บริเวณปลายน้ำต้องให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการร่วมป้องกันแหล่งต้นน้ำด้วย เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ตามริมน้ำตลอดสาย และเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำนั้นมีความสะดวกสบาย

¹⁵¹ Word Bank Analytical and Advisory Assistance (AAA) Program, Ibid,P.4-6 (April 2006).

และปลอดภัย ดังนั้น ท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงยกร่างแผนงานอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมขึ้นเพื่อให้พลเมืองในท้องถิ่นร่วมมือกันส่งเสริมการปลูกป่าหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลบริเวณพื้นที่ต้นน้ำ เช่น กำหนดมาตรการภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นเงินทุนสำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำของชุมชน

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีความพยายามในการกำหนดมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ โดยการกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางน้ำ เป็นความพยายามที่จะใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมายตามแนวทางในการบริหารวงรอบความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ โรงงานในการจัดให้มีมาตรการขั้นพื้นฐานต่างๆ เพื่อใช้ควบคุมภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อม กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย นั่นคือกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมใดปล่อยน้ำเสียลงสู่สาธารณะไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 8, มาตรา 12(1)) หรือหากว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดภาวะมลพิษทางน้ำในบริเวณชุมชนอย่างร้ายแรง จนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม (มาตรา 18) ให้ผู้ว่ามณฑลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการ โรงงานเปลี่ยนแปลงวิธีการใช้เครื่องบำบัดน้ำเสียหรือวางแผนบำบัดน้ำเสียหรือยกเลิกแผนการติดตั้งเครื่องอุปกรณ์ดังกล่าวชั่วคราวหนึ่ง หรือสั่งให้ผู้ปล่อยน้ำเสียหรือกำหนดให้ใช้มาตรการอื่นๆ ที่จำเป็น และในกรณีจำเป็นเพื่อควบคุมและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเข้าไปในโรงงานเพื่อตรวจสอบการทำงานของเครื่องบำบัดน้ำเสียหรือสิ่งอื่นๆ (มาตรา 22(1))

กฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น มีบทบาทสัมพันธ์กับแนวทางป้องกันปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีลักษณะดังนี้

ลักษณะที่ใช้มาตรการทางอาญาเป็นบทบัญญัติที่กำหนดสภาพบังคับกับการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการลงโทษการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งลักษณะการกระทำที่กฎหมายควบคุม คือ

(1) เจตนาทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของประชาชน โดยการปล่อยสารซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายต่อประชาชน และเป็นผลมาจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมหรือธุรกิจใดๆ

(2) ประมาทโดยปราศจากความระมัดระวังอันจำเป็น ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือสุขภาพของประชาชน

(3) ความรับผิดชอบร่วมกันของผู้อื่น ในกรณีที่ผู้แทน ตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้นั้นกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้

นอกจากนั้นในบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดจะมีอัตราที่สูงมาก ทั้งโทษปรับและโทษจำคุก เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายควบคุมมลภาวะในสิ่งแวดล้อมเรื่องอื่นๆ ยิ่งไปกว่านั้นหากผลของการกระทำเป็นเหตุให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับอันตรายถึงชีวิตหรือได้รับอันตรายแก่กาย ถือได้ว่าการกระทำเป็นเหตุฉุกเฉินซึ่งผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้นด้วย

ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นบุคคลทั่วไปเห็นว่า การกระทำความผิดนั้นย่อมจะต้องได้รับการลงโทษเสมอ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวซึ่งนับได้ว่าเป็นการข่มขู่และป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิดขึ้นอีก ถึงแม้จะมีการกำหนดโทษ จำคุกก็เป็นวิธีการที่มุ่งในทางข่มขู่มากกว่ามุ่งไปตัดโอกาส โดยวัตถุประสงค์ที่แท้จริง คือต้องการลงโทษเพื่อบังคับให้บรรลุดังเป้าหมายตามแนวนโยบายของรัฐเพื่อป้องกันและจัดการทำลายสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมนั่นเอง เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่อง ประกอบกับท่าทีของรัฐในการดำเนินนโยบายตอบโต้ต่อปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมแล้ว ประเทศญี่ปุ่นมีแนวนโยบายหลักที่จะใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมายเป็นแนวทางในการป้องกันภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมด้วย วิธีการกำหนด กฎเกณฑ์ ระเบียบ และมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามแนวทางการบริหาร เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบ เป็นขั้นมูลฐานสำหรับการป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม ตลอดจนส่งเสริมให้ผู้ประกอบการให้ความร่วมมือกับรัฐให้ปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร

ดังนั้น จึงทำให้วิเคราะห์ได้ว่ามาตรการทางอาญามีบทบาทในการควบคุมและป้องกันสิ่งแวดล้อมในทางอ้อมมีความสำคัญเป็นอันดับรองและเป็นเพียงมาตรการประกอบของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่องเท่านั้น มาตรการทางอาญาในกฎหมายควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น มีบทบาทเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบทั้งมีแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมกับกรณีปัญหาซึ่งมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ทำให้สามารถนำเอากฎหมายมาใช้บังคับ สนับสนุนนโยบายของรัฐในการตอบโต้ต่อปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากกิจการ โรงงานอุตสาหกรรมได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ เนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลของประเทศญี่ปุ่นที่มีความเคร่งครัดมากเกินไป จึงไม่เอื้อต่อการแก้ไขข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่ต้องการความยืดหยุ่นและรวดเร็ว ในปี ค.ศ. 2007 ญี่ปุ่นจึงได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution : ADR Act) ซึ่งเป็นผลให้กระบวนการแก้ไข

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนอกศาลถูกนำมาใช้มากขึ้น โดยได้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่แก้ไขข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ¹⁵²

(1) คณะกรรมการร่วมแก้ไขข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม (Environmental Dispute Coordination Commission (EDCC: Kogai Tou Chousei Inkai)) เป็นหน่วยงานทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1972 และถือเป็นหน่วยงานกลางระดับประเทศ และ

(2) คณะกรรมการตรวจสอบความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและมลพิษ (Pollution Examination Commission (PEC: Kogai Shinsa Kai)) เป็นหน่วยงานระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการร่วมแก้ไขข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมข้างต้น และอำนาจจำกัดเฉพาะพื้นที่จังหวัดของตนเท่านั้น

คณะกรรมการตรวจสอบความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและมลพิษ (PEC) จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติในกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน ประกอบด้วยตัวแทนจากนายความ ผู้เชี่ยวชาญ และประชาชน โดยได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เริ่มกระบวนการจากการสอบสวน กำหนดวันไต่ถามและเสนอทางแก้ไขข้อพิพาทโดยทางจังหวัดจะได้รับคำแนะนำจาก PEC จึงเป็นกระบวนการดำเนินการหลายฝ่ายเพื่อให้มีความตกลงคล้ายกับการไต่ถามทางแพ่งในศาล

กระบวนการระงับข้อพิพาทของทั้งคณะกรรมการร่วมแก้ไขข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม (EDCC) และคณะกรรมการตรวจสอบความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและมลพิษ (PEC) มีกระบวนการ 4 ประการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliation) กล่าวคือ มีผู้ประนีประนอมไม่เกินสามคนเข้าเป็นคนกลางในการเจรจาจนกว่าจะบรรลุความตกลง โดยสมัครใจ

(2) การไต่ถาม (Mediation) ประกอบด้วยผู้ไต่ถาม 3 คน ที่แม้จะสามารถเสนอทางออกได้แต่ไม่มีอำนาจผูกพันตามกฎหมายเว้นแต่คู่พิพาทจะยินยอม

(3) อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ในกระบวนการอนุญาโตตุลาการ คู่ความต้องสละสิทธิอุทธรณ์ต่อศาล ผลของคำชี้ขาดมีศักดิ์เสมือนคำพิพากษา

(4) การพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาด (Adjudication) คณะวินิจฉัยชี้ขาดประกอบด้วยองค์คณะ 3-5 คน แต่คู่พิพาทสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดต่อศาลได้ภายใน 30 วัน ทั้งนี้ มีสิ่งสำคัญสองประการที่ต้องพิจารณาคือ ความสัมพันธ์ระหว่างข้อกฎหมายกับความเสียหาย และความเสียหายที่อาจเยียวยาได้

¹⁵² ชาญวิทย์ ชัยกันย์ (2554) “การพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น” Japan Watch Project Vol.4 No.1 : 25-35

2. กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้น้ำในกิจกรรมต่างๆ ตามอัตราส่วนที่แตกต่างกันไป เช่น ใช้เป็นแหล่งสำรองน้ำของชุมชนร้อยละ 11 อุปโภคบริโภคในครัวเรือน ร้อยละ 1 การชลประทาน ร้อยละ 31 การปศุสัตว์ร้อยละ 1 การประมงร้อยละ 2 ภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 4 การทำเหมืองแร่ ร้อยละ 1 และการใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าร้อยละ 49¹⁵³ จากการใช้ประโยชน์ของน้ำในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาจึงให้ความสำคัญของการใช้น้ำเป็นอย่างมาก และตระหนักถึงปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก มีการออกกฎหมายก่อนที่จะเกิดปัญหาร้ายแรง โดยมีนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและมีการวางแผนการใช้ทรัพยากรไว้อย่างรอบคอบ ทั้งรัฐยังเล็งเห็นว่าผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำเป็นปัญหาที่ส่งผลร้ายถึงทุกด้านของสังคม การพิจารณาปัญหาดังกล่าวจึงถูกกระทำขึ้นอย่างรอบคอบ

2.1 รูปแบบทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการใช้ประโยชน์ของน้ำในกรณีต่างๆของชาวอเมริกัน ทำให้มีการบริหารจัดการน้ำเป็นไปอย่างรอบคอบภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องและความร่วมมือจากทุกภาคส่วน จากการศึกษาพบว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาที่ถูกบัญญัติขึ้นใน 2 รูปแบบ คือ

2.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย คือ National Environmental Policy Act 1969 ซึ่งรัฐใช้เป็นหลักในการวางนโยบายควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์ในการประกาศนโยบาย เพื่อส่งเสริมสนับสนุนในความพยายามที่จะป้องกันและขจัดความเสียหายที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อม

National Environmental Policy Act 1969 NEPA ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นเสมือนหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทุกคนที่จะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์และสะอาด กฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งองค์กรเพื่อควบคุมสถานะแวดล้อมขึ้น คือ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council an Environment Quality: CEQ) โดยผลของกฎหมายฉบับดังกล่าวอันอาจถือได้ว่าเป็นองค์กรแรกที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีเจ้าพนักงานของรัฐในหน่วยงานต่างๆ (Agencies) ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ปฏิบัติงานในรายละเอียดเฉพาะเรื่องออกไปอีก นอกจากนี้ ยังมี

¹⁵³ Kenny, J.E. et al, Estimated use of water in the United States in 2005 : U.S> Geological

เจ้าพนักงานผู้ติดตามและประเมินผลสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า Environmental Protection Agencies (EPA) อีกด้วย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมน้ำเสียนั้น อยู่ในส่วนที่กฎหมายกำหนดให้การก่อสร้างโครงการใหญ่ต่างๆ จะต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่ง EPA จะเป็นผู้พิจารณา

กฎหมายฉบับนี้เป็นแนวทางกำหนดนโยบายซึ่งนำการดำเนินงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้กับรัฐบาล และเป็นหลักเกณฑ์ให้กับองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐได้ใช้บังคับหรือแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง อย่างไรก็ตาม ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อม โดยมีการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มุ่งเน้นให้ผู้ประกอบการจัดให้มีมาตรการที่จำเป็นในการใช้ควบคุมป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยเทคโนโลยีมากกว่าที่จะได้ตอบทางกฎหมาย จนกระทั่งปี ค.ศ.1970 เป็นต้นมา รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการฟ้องร้องผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำขึ้นอย่างจริงจังอันถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกา เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการต่างๆ¹⁵⁴

2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้แต่ละประเภท เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำของรัฐบาลกลาง (Federal Water Pollution Control Act 1972)¹⁵⁵ กฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของเสีย (Solid Waste Disposal Act 1976) ทั้งนี้ กฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาจะไม่มีการแยกบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะอย่างเช่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมทางน้ำขององค์กรกลางโดย The Federal Water Quality Administration ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมคุณภาพน้ำในอเมริกา มีอำนาจดังนี้

- 1) จัดสรรเงินช่วยเหลือให้แก่ระดับท้องถิ่นในการสร้างระบบระบายน้ำโสโครกของเทศบาลต่างๆ
- 2) ให้เงินช่วยเหลือในด้านต่างๆ ในการพัฒนาและบริหารงานเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพของแหล่งน้ำ

¹⁵⁴ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์และคณะ รายงานการวิจัยตุลาการหมู่บ้าน หน้า 52- 55

¹⁵⁵ Federal Water Pollution Control Act, (FWPCA),33 U.S.C.A. 1251 to 1387, in Selected Environmental Law Statutes 1990-1991, Educatinal Edition (U.S.A.:West Publishing Co.,1990), p.283.

3) บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

4) ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคในการกำจัดน้ำเสียแก่มลรัฐ

5) สนับสนุนโครงการกำจัดน้ำเสียของมลรัฐ

การดำเนินคดีในศาลเพื่อระงับการทำลายความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำระหว่างเอกชนผู้ใช้น้ำในอเมริกา ได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยอาศัยหลักกฎหมาย Common Law ซึ่งมุ่งที่จะแก้ไขโดยให้มีการทดแทนความเสียหายที่เกิดจากความขัดแย้งในการใช้น้ำจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น รวมทั้งการหยุดปรับปรุงต้นเหตุของน้ำเสีย การดำเนินคดีเพื่อให้ศาลมีคำสั่งระงับยับยั้งมิให้จำเลยก่อความเดือดร้อนต่อไป

2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหรัฐอเมริกาได้แบ่งหน่วยงานดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำหลายหน่วยงาน¹⁵⁶ ได้แก่

2.2.1 *The United States Geological Survey (USGS)* เป็นหน่วยงานของรัฐสังกัดกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) มีภารกิจให้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ เพื่อเป็นการให้ความรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลทางธรรมชาติบนพื้นโลก รวมไปถึงดำเนินการเพื่อลดความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติธรรมชาติ ศึกษาด้านการบริหารจัดการเกี่ยวกับน้ำ ระบบนิเวศวิทยา พลังงาน แร่ธาตุ และส่งเสริมคุ้มครองคุณภาพชีวิตของมนุษย์¹⁵⁷

2.2.2 *National Weather Service (NWS)* เป็นหน่วยงานรัฐภายใต้ National Oceanic and Atmospheric Administration มีหน้าที่สำรวจและรายงานสภาพอากาศรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับน้ำด้วย และหากมีข้อมูลเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศที่รุนแรงหรืออาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน NWS ก็จะให้ข้อมูลแก่ประชาชนในพื้นที่เสี่ยง เช่น พื้นที่ใกล้กับแหล่งน้ำหรือทะเล เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะได้เตรียมป้องกันชีวิตและทรัพย์สินให้ปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ¹⁵⁸

2.2.3 *Environmental Protection Agency (EPA)* เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีพันธกิจในการดูแลปกป้องสุขภาพของประชาชน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

¹⁵⁶ ฝ่ายพัฒนาการกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผลการศึกษาวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย ธันวาคม 2554 หน้า 65

¹⁵⁷ The United States Geological Survey ,ค้นคืน 10 ตุลาคม 2555 จาก [http://www.Usgs.gov/about usgs/default.asp#what](http://www.Usgs.gov/about%20usgs/default.asp#what).

¹⁵⁸ ค้นคืน 10 ตุลาคม 2555 จาก <http://www.water.weather.gov/ahps/forecasts.php>.

อากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบบนิเวศวิทยา พื้นดิน พื้นน้ำ การใช้สารพิษและการจัดการของเสีย เป็นต้น

United States Environmental Protection Agency (U.S. EPA)¹⁵⁹ จึงถือเป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่ในการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา กำหนดมาตรฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม และมอบอำนาจให้มลรัฐรับผิดชอบในการออกใบอนุญาต กำกับดูแลและเฝ้าระวังการบังคับใช้กฎหมาย และมีหน้าที่ช่วยเหลือมลรัฐหรือท้องถิ่นที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติตามมาตรฐานกลางของประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นหน่วยที่สนับสนุนในด้านงบประมาณสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมของมลรัฐและท้องถิ่น เป็นหน่วยให้ทุนสนับสนุนในงานวิจัยด้านสิ่งแวดล้อม และเป็นหน่วยในการเผยแพร่ความรู้ให้กับสาธารณชนในด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำนั้น EPA กำหนดให้มี “สำนักงานน้ำ” (Office of Water : OW) ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศทั้งระบบ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตันดีซี นอกจากนี้ยังทำงานประสานกับ EPA ส่วนภูมิภาค (ซึ่งมีสาขาอยู่ 10 แห่งทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา) หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลกลางและมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น ชุมชนชนพื้นเมือง ตลอดจนองค์กรวิชาชีพ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดย OW ทำหน้าที่กำหนดคำแนะนำ กระบวนการและข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ รวบรวมข้อมูลที่เป็นเพื่ออำนวยความสะดวกระหว่างกลุ่มหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ นอกจากนี้ OW ยังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำจำนวนหลายฉบับ ทั้งที่เป็นกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับกฎหมายภายใน ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด (Clean Water Act) กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร (Resource Conservation and Recovery Act) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองชายฝั่ง (Shore Protection Act International Convention for the Prevention of Pollution from Ships and Several Other Statues) และในส่วนกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือและวัตถุอื่น อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น (Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Waster Other Matter)¹⁶⁰

¹⁵⁹ ค้นคืน 10 ตุลาคม 2555 จาก <http://www.epa.gov>

¹⁶⁰ ค้นคืน 10 ตุลาคม 2555 จาก Water, <http://epa.gov/aboutepa/ow.html>.

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา
ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สำคัญ¹⁶¹ ได้แก่

2.3.1 *Federal Water Pollution Control Act of 1498* (หรือเรียกอีกชื่อว่า Clean Water Act : CWA) กฎหมายฉบับนี้มุ่งคุ้มครองทรัพยากรน้ำของประเทศ โดยส่งเสริมและรักษาคุณภาพของน้ำให้มีความสะอาด เพื่อประชาชนจะได้อุปโภคบริโภคน้ำได้อย่างปลอดภัย กฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นได้รับความช่วยเหลือเป็นเงินสนับสนุนทางด้านเทคนิคเพื่อจัดการกับปัญหามลพิษทางน้ำ รวมทั้งการดำเนินการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องมลพิษทางน้ำด้วย¹⁶² เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า “มลพิษทางน้ำ” เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ จึงถือได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีความเข้มงวดมาก ดังเช่นมีมาตรการที่กำหนดให้ผู้ประกอบการหรือโรงงานอุตสาหกรรมดำเนินการเพื่อลดมลพิษที่ปล่อยออกจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงานอุตสาหกรรมต้องติดตั้งระบบ Best Practicable Control Technology (BPT) เพื่อทำความสะอาดเครื่องปล่อยของเสียออกจากโรงงานไปสู่แหล่งน้ำต่างๆ โดย จะตรวจจับสาร เช่น แบคทีเรีย ค่าความเป็นกรด-ด่างของน้ำเสีย ฯลฯ เนื่องจากสารเหล่านี้เป็นตัวทำลายความหนาแน่นของออกซิเจนในน้ำ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตในน้ำ หรือ โรงงานอุตสาหกรรมต้องติดตั้งระบบ Best Available Technology (BAT) เพื่อกั้นกรองของเสียที่ออกจากโรงงาน โดยมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบโลหะหนักและสารพิษในของเสียที่จะปล่อยออกจากโรงงาน

ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้นั้น ถือว่ารัฐบาลกลางมีเขตอำนาจกว้างมาก โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานหรือข้อจำกัดต่างๆ ให้แต่ละมลรัฐต้องปฏิบัติตาม โดย Environmental Protection Agency (EPA) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางจะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานของน้ำทั้งสำหรับโรงงานประเภทต่างๆ เช่น โรงงานผลิตเหล็กและแอสแตนเลส โรงกลั่นน้ำมัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ได้ให้แต่ละมลรัฐมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานของมลรัฐเอง โดยการอนุวัติกฎหมายกลางมาบังคับใช้ในรัฐของตนเอง ส่วนรัฐใดที่ยังไม่ได้กำหนดมาตรฐานเป็นการเฉพาะ ก็เป็นอำนาจของ EPA ในการควบคุมและตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมในรัฐดังกล่าว ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าทั้งรัฐบาลกลางและมลรัฐต่างต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานเพื่อรักษาคุณภาพของน้ำของประเทศ

¹⁶¹ ฝ่ายพัฒนาการกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผลการศึกษาวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย, ธันวาคม 2554, หน้า 68

¹⁶² Claudia Copeland, Clean Water Act : Summary of the Law, Congressional Research Service, April 23, 2010., ค้นคืน 10 ตุลาคม 2555 จาก [http:// www.cnire.org/nle/crsreports/10May/RL30030.pdf](http://www.cnire.org/nle/crsreports/10May/RL30030.pdf).

นอกจากนั้นแล้ว ในกฎหมายฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติว่าด้วยการให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสีย (Waste Water Treatment Plant) แก่กองทุน CWA ซึ่งจะต้องผ่านการประเมินของ EAP แล้วว่าสมควรได้รับเงินสนับสนุนเพื่อนำเงินไปใช้ในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายกับอุตสาหกรรมที่เป็นผู้ปล่อยมลพิษลงในน้ำ เป็นไปตามหลักการที่ว่า การปล่อยของเสียลงในแหล่งน้ำของชาติถือว่ามีผิด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ภายใต้บทบัญญัติ Section 402 เรื่องระบบการกำจัดมลพิษแห่งชาติ (National Pollutant Discharge Elimination System : NPDES) รวมถึงมาตรการ Best Practicable Control Technology และ Best Available Technology ส่วนการอนุญาตจาก EPA หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีอายุการอนุญาตเพียง 5 ปี เมื่อครบกำหนดแล้วจะต้องขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐใหม่ ทุกๆ 5 ปี

ทั้งนี้ โทษของการฝ่าฝืน Section 402 เรื่องระบบการกำจัดมลพิษแห่งชาติ (NPDES) นั้น EPA มีอำนาจในการออกมาตรการบังคับหรือฟ้องเป็นคดีแพ่งไปยัง U.S District Court ต่อผู้ละเมิดบทบัญญัตินี้ดังกล่าว โทษของการฝ่าฝืนคือ ปรับ 25,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน หากผู้ปล่อยของเสียดังกล่าวละเลยหรือทำไปโดยที่รู้ว่าเป็นการละเมิดกฎหมาย ถือเป็นความผิดอาญา ต้องโทษปรับ 5,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน หรือจำคุก 3 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้โทษอาจสูงขึ้นเป็นปรับ 250,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน หรือจำคุก 15 ปี สำหรับผู้ที่ละเมิดกฎหมายโดยรู้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นอันตรายถึงขั้นชีวิตหรือทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ นอกจากกฎหมายยังให้อำนาจ EPA ฟ้องดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดแล้ว ยังให้อำนาจแก่ประชาชนทั่วไปในการใช้สิทธิฟ้องดำเนินคดีผู้กระทำความผิดต่อ U.S District Court และยังใช้สิทธิฟ้องร้อง EPA หรือเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่ใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบได้อีกด้วย

2.3.2 Water Resources Development Act of 2000 กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์แหล่งน้ำและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับน้ำ โดยกฎหมายให้อำนาจ Secretary of the Army ในการศึกษาวิจัยเพื่อดำเนินการ โครงการต่างๆ เพื่อเป็นการปรับปรุงแม่น้ำและท่าเรือในประเทศสหรัฐอเมริกาหรือดำเนินโครงการอื่นที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเห็นได้ว่ามาตรการต่างๆ ในกฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำของรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกานั้น เป็นการบัญญัติรูปแบบความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน และเป็นระบบที่อาจพิจารณาโครงสร้างการบังคับใช้กฎหมาย คือ

(1) บทบัญญัติกรณีกระทำโดยประมาท (Negligence) กล่าวคือ หากผู้ใดกระทำโดยประมาทเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งกำหนดเกี่ยวกับเรื่อง

คุณภาพของน้ำและขีดจำกัดการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม (มาตรา 1311 และ มาตรา 1312) หรือการป้องกันน้ำเสียตามมาตรฐานการควบคุมการทิ้งของเสียแห่งชาติ (มาตรา 1316) หรือเรื่องมาตรฐานการปล่อยน้ำทิ้งเป็นพิษและการบำบัดก่อนการปล่อยน้ำทิ้ง (มาตรา 1317) หรือเรื่องของการรายงานบันทึกและการตรวจสอบ เกี่ยวกับการใช้หรือการติดตั้งเครื่องมือตรวจสอบสภาพน้ำตลอดจนวิธีบำรุงรักษาเครื่องมือ (มาตรา 1318) หรือเรื่องการปล่อยมลพิษพิเศษลงสู่แหล่งน้ำ รวมทั้งข้อกำหนดหรือเงื่อนไข การอนุญาตให้ปล่อยสิ่งทำให้เกิดมลภาวะสู่สิ่งแวดล้อม (มาตรา 1328, 1342 และ มาตรา 1344) ผู้ที่มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 2,500 และไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์ต่อวันที่ทำการฝ่าฝืนหรือจำคุกไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับและถ้าการกระทำผิดนั้นเป็นการกระทำฝ่าฝืนหลังจากที่บุคคลนั้นกระทำความผิดมาแล้ว โทษจะเปลี่ยนเป็นปรับ ไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์ต่อวันที่ทำการฝ่าฝืน หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 1319(c)A.)

นอกจากนี้การกระทำผิดโดยประมาทกฎหมายยังได้บัญญัติครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลมาจากการทำความผิด กล่าวคือหากผู้ใดกระทำโดยประมาทนามลพิษหรือวัตถุที่เป็นอันตรายเข้าสู่ระบบถ่ายเทน้ำเสียหรือนำเข้าไปสู่งานบำบัดสาธารณะ ซึ่งบุคคลนั้นรู้หรือควรจะรู้ว่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล หรือทรัพย์สิน โดยฝ่าฝืนข้อจำกัดในการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการให้อุญาตในการบำบัดตามกฎหมาย ผู้ที่มีความผิดและต้องระวางโทษเช่นเดียวกับที่กำหนดในมาตรา 1319(c)A. และมาตรา 1319(c)B.

(2) บทบัญญัติกรณีการกระทำโดยจงใจ (Knowing) กล่าวคือ เมื่อผู้ใดกระทำการโดยจงใจเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติ ซึ่งกำหนดไว้ เกี่ยวกับเรื่องคุณภาพของน้ำและขีดจำกัดการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม (มาตรา 1311 และ มาตรา 1312) หรือการป้องกันน้ำเสียตามมาตรฐานการควบคุมการทิ้งของเสียแห่งชาติ (มาตรา 1316) หรือเรื่องมาตรฐานการปล่อยน้ำทิ้งเป็นพิษและการบำบัดก่อนการปล่อยน้ำทิ้ง (มาตรา 1317) หรือเรื่องของการรายงานบันทึกและการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้หรือการติดตั้งเครื่องมือตรวจสอบสภาพน้ำ ตลอดจนวิธีบำรุงรักษาเครื่องมือ (มาตรา 1318) หรือเรื่องการปล่อยมลพิษพิเศษลงสู่แหล่งน้ำ รวมทั้งข้อกำหนดหรือเงื่อนไข การอนุญาตให้ปล่อยสิ่งทำให้เกิดมลภาวะสู่สิ่งแวดล้อม (มาตรา 1328, 1342 และ มาตรา 1344) ผู้ที่มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 5,000 และไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์ต่อวันที่ทำการฝ่าฝืน หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าการกระทำผิดนั้นเป็นการกระทำฝ่าฝืนหลังจากที่บุคคลนั้นกระทำความผิดมาแล้ว โทษจะเปลี่ยนเป็นปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ต่อวันที่ทำการฝ่าฝืน หรือจำคุกไม่เกิน 6 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 1319(c)(2)A.)

(3) บทบัญญัติกรณีการกระทำให้เกิดอันตรายโดยจงใจ (Knowing endanger) กล่าวคือ เมื่อผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติ ซึ่งกำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องคุณภาพของน้ำและขีดจำกัดการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม (มาตรา 1311 และ มาตรา 1312) หรือเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนการควบคุมคุณภาพของน้ำ (มาตรา 1313) หรือการป้องกันน้ำเสียตามมาตรฐานการควบคุมการทิ้งของเสียแห่งชาติ (มาตรา 1316) หรือเรื่องมาตรฐานการปล่อยน้ำทิ้งเป็นพิษและการบำบัดก่อนการปล่อยน้ำทิ้ง (มาตรา 1317) หรือเรื่องของการรายงานบันทึกและการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้หรือการติดตั้งเครื่องมือตรวจสอบสภาพน้ำ ตลอดจนวิธีบำรุงรักษาเครื่องมือ (มาตรา 1318) หรือเรื่องการปล่อยมลพิษพิเศษลงสู่แหล่งน้ำ รวมทั้งข้อกำหนดหรือเงื่อนไขการอนุญาตให้ปล่อยสิ่งทำให้เกิดมลภาวะสู่สิ่งแวดล้อม (มาตรา 1328, 1342 และ มาตรา 1344) โดยจงใจ และผู้กระทำรู้ว่าในขณะนั้นเขาได้ทำให้บุคคลอื่นตกอยู่ในอันตรายที่เกิดขึ้นถึงแก่ชีวิตหรือได้รับอันตรายแก่กายอย่างสาหัส บุคคลนั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 250,000 ดอลลาร์หรือจำคุกไม่เกิน 15 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าหากเป็นกรณีที่มีความผิดตามอนุมาตรานี้ผู้กระทำความผิดมีฐานะเป็นองค์การ ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 250,000 ดอลลาร์และถ้าการกระทำผิดนั้นเป็นการกระทำฝ่าฝืนหลังจากที่บุคคลนั้นกระทำความผิดมาแล้ว โทษสูงสุดที่ผู้กระทำจะได้รับจะเป็นสองเท่าของโทษจำคุกและโทษปรับ (มาตรา 1319(C)(3)A.)

(4) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้การอันเป็นเท็จ (False statements) กล่าวคือ หากบุคคลใดให้การทำแผนการหรือเอกสารหลักฐานใดๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นเท็จโดยจงใจ หรือทำปลอม หรือเสนอใช้เครื่องมือที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย บุคคลนั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำและปรับ และถ้าการกระทำนั้นเป็นการฝ่าฝืนหลังจากที่บุคคลนั้นกระทำความผิดมาแล้ว โทษจะเปลี่ยนเป็นปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือทั้งจำและปรับ (มาตรา 1319(C)(4))

กฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จมากในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คือ

1) กฎหมายที่มีส่วนช่วยให้มีการบังคับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มีขอบเขตที่กว้างขวางซึ่งตรงกับอุปนิสัยของชาวอเมริกาเอง ก็เป็นคนที่รักสิทธิ จึงทำให้มีการใช้สิทธิทางศาลกันอย่างกว้างขวาง เป็นการดำเนินการฟ้องร้องเพื่อป้องกันไว้ก่อน

2) ในส่วนการบังคับใช้มาตรการทางอาญา เพื่อคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายและเดือดร้อน และเพื่อควบคุมป้องกันสิ่งแวดล้อม มีขอบเขตที่กว้างขวางสอดคล้องรองรับกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม

ขณะเดียวกันประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความพยายามที่จะส่งเสริมให้ประชาชนสนใจในการป้องกันสิ่งแวดล้อมและเพิ่มการเรียกร้องให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ได้ทำให้เกิดแรงกดดันต่อศาลที่จะลงโทษนิติบุคคลผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากกว่าที่จะคิดว่านิติบุคคลผู้นั้นเป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเท่านั้น เพราะว่าการตัดสินใจทางธุรกิจที่จะนำผลประโยชน์ที่มากกว่าเข้าสู่บริษัทเป็นความหวาดวิตกต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม แต่ถือว่าการประกอบอาชญากรรมที่สร้างความเสียหายให้แก่ประชาชน¹⁶³ ต่อมาความเปลี่ยนแปลงทางสังคมทำให้เกิดการยอมรับว่านิติบุคคลสามารถที่จะกระทำการโดยจงใจได้และสามารถที่จะกระทำในสิ่งชั่วร้ายได้พอๆ กับการกระทำในสิ่งที่ดีๆ

จากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคลในการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ก็ปรากฏว่ามีการลงโทษนิติบุคคลที่หนักขึ้น ไม่ว่าจะเป็นโทษปรับหรือโทษจำคุก โดยสรุปกล่าวได้ว่า กฎหมายควบคุมภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการทางอาญาลงโทษผู้กระทำความผิด อาจกล่าวได้ดังนี้

1) สภาพบังคับสำหรับผู้กระทำละเมิดต่อกฎเกณฑ์มาตรฐาน คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยตรง การฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจทางกฎหมายหรือต่อข้อกำหนด ระเบียบที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นๆ

2) กฎหมายแบ่งระดับความผิดทางสิ่งแวดล้อมออกเป็น 3 ระดับ คือ การกระทำโดยจงใจให้เกิดอันตราย การกระทำโดยจงใจ และการกระทำโดยประมาท โดยกฎหมายกำหนดโทษไว้ 2 ลักษณะ คือ โทษจำคุกและโทษปรับ

เป็นที่น่าสังเกตว่าโทษปรับนั้น กฎหมายจะกำหนดให้ลงโทษปรับต่อวันที่กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย จึงเป็นการสอดคล้องกับรูปแบบการลงโทษตามทฤษฎีสัมพันธ์ (Relative Theory) ซึ่งทำให้ทราบความชัดเจนว่ารัฐมีความมุ่งหมายที่จะใช้มาตรการทางอาญาควบคุมปัญหาการกระทำความผิดทางสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะปกป้องผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม และเพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐให้ดำเนินไปอย่างราบรื่นอีกทางด้วย

จะเห็นได้ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา การควบคุมดูแลโรงงานอุตสาหกรรมมิให้ก่อปัญหาน้ำเสียเป็นการกระจายอำนาจในการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม บังคับ

¹⁶³ Anthony J. Celebreze, Jr., "Corporate and Individual Officer Liability" in The Harvard Environmental Law Review, Vol.14, No.1, 1990, p.238.

โดยรัฐบาลกลางจะไม่เข้าไปแทรกแซงหรือก้าวก่าย เว้นแต่จะเป็นปัญหาระหว่างรัฐหรือเขต ต่อเนื่อง รัฐบาลจะเข้ามาดูแลเพราะถือว่าแต่ละรัฐต่างมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองอีกทั้งยังเปิด โอกาสให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเป็นการประกันว่ากฎหมาย (Clean Air Act : CAA) จะมีการใช้บังคับ โดยทำหน้าที่เสมือนอัยการในภาคเอกชน (Private Attorney Generals) โดยสามารถฟ้องคดีที่ศาลมลรัฐเพื่อขอให้มีคำสั่งห้ามเพื่อบรรเทาความเสียหาย (Injunctive Relief) โดยให้แก้ไขหรือหยุดการกระทำอันละเมิดต่อกฎหมาย และให้ชำระค่าปรับเป็นค่าเสียหายที่จ่าย ให้รัฐ (Civil Penalty)¹⁶⁴

3. กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป

ประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป ได้นำเอาหลักการในเรื่องการป้องกันหรือระมัดระวังล่วงหน้า มาปรับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศค่อนข้างเคร่งครัด ดังนั้น การคาดคะเนหรือประเมินผล กระทบทางสิ่งแวดล้อมเอาไว้ก่อน เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้อย่างจริงจังก่อนที่จะอนุญาต ให้เริ่มดำเนินกิจการ จึงเป็นวิธีการที่ควรจะได้รับ การสนับสนุนให้มีการปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างเคร่งครัด แนวความคิดของหลักการดังกล่าวจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะผลักดันให้การประยุกต์ใช้ กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และโรงงานอุตสาหกรรมก็ต้องตระหนักถึงการสร้างระบบป้องกันในผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ มีประสิทธิภาพมากที่สุด¹⁶⁵ โดยอาศัยหลักการระมัดระวังล่วงหน้า (Precautionary Principle)¹⁶⁶ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) หลักการระมัดระวังล่วงหน้า (Precautionary Principle) หรือระมัดระวังเอาไว้ก่อน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม สิ่งมีชีวิตและมนุษย์ เป็นแนวความคิดที่ตั้งอยู่บน พื้นฐานที่ว่า การป้องกัน (Prevention) เป็นวิถีทางที่ถูกต้องและดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง โดยเฉพาะการจัดให้มีมาตรการป้องกันการปล่อยของเสียในรูปแบบต่างๆ จากกิจกรรมโรงงาน

¹⁶⁴ คมวัชร เอียงอึ้ง (2551) “การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา” *วารสารศาล ยุติธรรมปริทัศน์* 2, 5 (กรกฎาคม) : 68-89

¹⁶⁵ Bernhard Glaeser, *Environmental policy : the example of the Federal Public of Germany in the international context* (Germany : GFD, 1988), p. 23-24.

¹⁶⁶ United Nations Environment Programme, *Regional seas (GESAM : The state of the marine environment)*, UNEP Regional Seas reports and study No. 115 (UNEP : Oceans and Coastal Programme activity Center, 1990), p. 85.

อุตสาหกรรมเสียก่อนที่จะเกิดความเสียหายขึ้นเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งหลักการนี้เป็นที่ยอมรับโดยที่ประชุมนานาชาติ (The First International Conference on the Projection of the North Sea in 1984 and The Second International Conference in 1987) ถึง 2 ครั้งด้วยกัน คือ ในปี พ.ศ.2527 และ พ.ศ.2530 ว่าเป็นหลักการที่ดีและเหมาะสมต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมที่ควรได้รับการสนับสนุนให้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศขึ้นรับรองอีกชั้นตอนหนึ่งด้วย

หลักการในเรื่องการป้องกันหรือระมัดระวังสิ่งแวดล้อม เป็นหลักการที่ควรจะได้รับ การปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและจริงจัง เพื่อความจำเป็นในการป้องกันมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายหรือ ถูกปนเปื้อนด้วยสารพิษหรือสิ่งอันไม่พึงประสงค์ ตลอดจนการรักษาคุณภาพทางสิ่งแวดล้อมเอาไว้ ในลักษณะของการควบคุมให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทั้งหลายพยายามหยุดการ ปล่อยของเสียหรือน้ำเสียหรือการทิ้งกากของเสียที่เป็นอันตราย (Hazardous wastes) ที่ไม่ได้ มาตรฐานออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อม

(2) หลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ (Polluter Pays Principle) หลักการนี้ได้รับอิทธิพล มาจากหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ว่า ใครก่อมลพิษ ผู้นั้นต้องรับผิดชอบ หลักการนี้ ไม่ใช่เรื่องแค่ว่าต้องจ่ายค่าเสียหายเท่านั้น หากแต่รวมถึงหน้าที่ที่ต้องกำจัดของเสียให้หมดไปด้วย

(3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Principle) หลักการนี้ถือว่า หน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมมิใช่ของรัฐเท่านั้น นอกจากนี้ถือว่าเรื่องดังกล่าวไม่ใช่เรื่องที่จัด ต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม หากแต่เป็นเรื่องที่ช่วยส่งเสริมกัน หลักความร่วมมือกันนี้มี ทั้งในลักษณะการกระจายหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และกระจายอำนาจควบคุม หลักการให้ทุก คนรับผิดชอบนี้ตรงกันข้ามกับหลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ เพราะเป็นกรณีที่มีการก่อมลพิษ บางอย่างไม่สามารถหาตัวผู้รับผิดชอบได้ชัดเจน พิสูจน์ได้ยากกว่าผู้ใดต้องรับผิดชอบน้อยเพียงใด หรือเป็นกรณีที่ทุกคนเป็นผู้ก่อมลพิษร่วมกัน จึงต้องมีมาตรการที่บังคับให้ต้องรับผิดชอบร่วมกัน เช่น เรื่องก๊าซเรือนกระจก เป็นต้น

เนื่องจากประเทศในกลุ่มทวีปยุโรปมีจำนวน 27 ประเทศ ผู้วิจัยจึงขอยกตัวอย่างประเทศ ที่เด่นชัดในเรื่องสิ่งแวดล้อม ดังนี้

3.1 กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำของประเทศเยอรมนี

เยอรมนีเป็นประเทศหนึ่งในยุโรปที่มีระบบการควบคุมการเน่าเสียของแหล่งน้ำได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่มีน้ำทิ้งที่ต้องบำบัด และให้รัฐช่วยกำจัดน้ำ ทิ้งหรือโรงงานที่กำจัดน้ำทิ้งตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด ต้องเสียภาษีน้ำทิ้งและโรงงานที่ปล่อยน้ำทิ้ง ต้องปรับปรุงกระบวนการผลิตให้น้ำทิ้งมีความสกปรกน้อยที่สุด เนื่องจากภาษีน้ำทิ้งคิดเป็นหน่วย ของความสกปรก ถ้ามีสารปนเปื้อนสูงก็จะต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นอีกด้วย

ทั้งนี้กลุ่มสหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบในการกำจัดน้ำเสียมาตั้งแต่ปี 1973 และต่อมาได้มีการพัฒนากฎระเบียบมาตรฐานคุณภาพในการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมประเทศเยอรมนีจึงต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบการกำจัดน้ำเสีย ซึ่งปัจจุบันมีกฎระเบียบที่ออกมาหลายฉบับ เช่น¹⁶⁷

- กฎระเบียบว่าด้วยการป้องกันและลดมลพิษในสิ่งแวดล้อมของสารเอสเบสตอส (Council Directive 87/217/EEC on The prevention and reduction of environment pollution by asbestos)

- กฎระเบียบว่าด้วยวิธีการในการลดและการจัดการสารปนเปื้อนที่เป็นมลพิษจากอุตสาหกรรม (Council Directive 92/112/ EEC on procedures for harmonising the programs for the reduction and eventual elimination of pollution caused by waste from the titanium dioxide industry)

- กฎระเบียบที่เป็นที่รู้จักกันดีที่ออกมาในปี 1976 เกี่ยวกับสารอันตรายที่เป็นพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบ 76/464/EEC (Council directive on pollution caused by certain substances discharged into the aquatic environment of the community) เกี่ยวกับสารอันตรายที่ปล่อยลงสู่แม่น้ำต่างๆ และยังได้กำหนดมาตรฐานของสารพิษที่ปล่อยและการสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย (Waste Water Treatment) มาตรา 3 ข้อ 2 ผู้มีอำนาจท้องถิ่นต้องกำหนดมาตรฐานการปล่อยของเสียของสารใดๆ ในน้ำ

- กฎระเบียบ Directive 91/271/EEC เกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสีย ท้องถิ่นที่มีการกำหนดการจัดการและวิธีในการบำบัดน้ำเสียในการที่จะปล่อยลงสู่ทะเลบอลติกและทะเลเหนือ การบำบัดน้ำเสียต้องสามารถลดสารฟอสเฟตและไนโตรเจนในน้ำด้วย

ต่อมาเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 1998 ได้มีการกำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับการควบคุมน้ำเสีย และการปล่อยน้ำเสีย ดังนี้¹⁶⁸

- (1) ระบบการควบคุมน้ำเสียที่เหมาะสมจะต้องไม่เกินกว่า 10,000 P.E
- (2) ก่อนที่จะมีการปล่อยน้ำเสียจะต้องมีการบำบัดน้ำเสียเสียก่อน

¹⁶⁷ อ้างถึงใน สุธาราวรรณ จิตรเกตุ มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมโรงงานอุตสาหกรรมให้มีระบบบำบัดน้ำเสียอย่างมีประสิทธิภาพ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกริก (2549) หน้า 98-100

¹⁶⁸ Urban waste water treatment, http://europa.eu/legislation_summaries/environment/water_protection_management/128008_en.htm.

(3) เปอร์เซ็นต์ต่ำที่สุดของการลดของการบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ อย่างน้อยต้องลด ฟอสฟอรัส ร้อยละ 75 และไนโตรเจน ร้อยละ 75

ทั้งนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศในเครือสหภาพยุโรป จะใช้กฎหมาย สหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ (European Commission Water Framework Directive : WFD)¹⁶⁹ เป็นหนึ่งในโครงสร้างทางกฎหมายที่สหภาพยุโรปกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากร น้ำ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 หัวใจสำคัญของแนวทางในการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมาย สหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ (WFD) คือ การบริหารจัดการน้ำแบบพื้นที่ลุ่มน้ำ ซึ่งเริ่ม ตั้งแต่พื้นที่ต้นน้ำ ลุ่มน้ำสาขา ไปจนถึงปากแม่น้ำ โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับมิติของการ บริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ ที่มีอาณาเขตร่วมกันตั้งแต่สองประเทศขึ้นไป มีการกำหนดเป้าหมายและ เส้นตายให้แต่ละประเทศในการป้องกัน แก้ไข และปรับปรุงแหล่งน้ำ อันได้แก่ แม่น้ำ ทะเลสาบ ป่า ชายเลน พื้นที่ชายฝั่ง และน้ำใต้ดิน ให้มีสถานะด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์ดี (Environmental Good Status) ภายในปี ค.ศ. 2015 นอกจากนี้กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ (WFD) กำหนดให้ทุกประเทศจัดทำแผนการบริหารจัดการและแผนปฏิบัติการต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุ เป้าหมายที่วางไว้ ให้เสร็จภายในระยะเวลา 6 ปีหลังจากกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการ ลุ่มน้ำ WFD มีผลบังคับใช้ และให้ทำการปรับปรุงแผนทุกๆ 6 ปี อีกด้วย ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ เป็นประเด็นที่ WFD ให้ความสำคัญเช่นกัน กล่าวคือ WFD กำหนดให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ใช้มาตรการในการเก็บค่าธรรมเนียมการให้ บริการน้ำประปาและการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งได้คิดรวม ค่าใช้จ่ายในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรเข้าไว้ด้วยกัน นอกจากนี้ แต่ละ ประเทศจะต้องกำหนดมาตรการในการรักษา ป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านคุณภาพน้ำอย่างเฉลียว ฉลาดและคุ้มค่า (cost-efficient measures) สำหรับประเทศที่ไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายภายในเส้นตายของ WFD เนื่องจากจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูง ประเทศนั้น สามารถขอขยายเวลาการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายออกไปจากปี ค.ศ. 2015 ได้ แต่ทั้งนี้จะต้อง นำเสนอหลักเกณฑ์ที่ใช้ตัดสินความสามารถในการใช้จ่ายเงิน และผลการวิเคราะห์ต้นทุนและ ผลประโยชน์ของมาตรการต่างๆ ประกอบด้วย

ตามกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ Federal Water Act-WHG มีการ ปรับปรุงแก้ไขในปี 2002 ในกระบวนการของระบบบำบัดน้ำเสีย จะต้องมีการตรวจสอบค่า ไนโตรเจน ตามมาตรา 11 ดังนั้น โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องเข้าระบบรวบรวมน้ำเสียและโรงงาน

¹⁶⁹ กระบวนการคิดในการวางแผนและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบเยอรมัน, <http://kamkaew.wordpress.com/2013/02/1>.

บำบัดน้ำเสียตามที่มีการกำหนดไว้ และโรงงานที่เข้าสู่ระบบนี้ควรมีการกำหนดการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียเบื้องต้นตามคำสั่ง ดังนี้

(1) สามารถป้องกันสุขภาพของพนักงานทั้งในระบบรวบรวมและโรงงานบำบัดน้ำเสีย

(2) ต้องมีความมั่นใจว่าการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียจะต้องมีประสิทธิภาพ

(3) ต้องมีความมั่นใจว่าน้ำทิ้งที่ออกมาจากโรงงานบำบัดน้ำเสียไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและป้องกันไม่ให้อื่นจะต้องได้รับน้ำเสียของรัฐนั้นอีกด้วย

นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการปล่อยสารมลพิษ โดยเฉพาะ คือ The Water Charges Act¹⁷⁰ ที่ใช้บังคับในปี ค.ศ. 1976 นับว่าเป็นกฎหมายที่นำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ โดยให้ผู้มีอำนาจในท้องถิ่นจัดเก็บค่าปล่อยมลพิษ และมีการปรับปรุงแก้ไขในปี ค.ศ.2001 โดยการนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายตามปริมาณสารพิษที่มีการปล่อยออกมา ซึ่งในปี ค.ศ.2002 ค่าธรรมเนียมในการปล่อยมลพิษอยู่ที่ประมาณ 35.79 ยูโร การจัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้เป็นมาตรการจูงใจในทางเศรษฐศาสตร์ในการลดค่าปล่อยมลพิษ นอกจากนี้ ถ้าโรงงานอุตสาหกรรมใดมีการลงทุนและปรับปรุงวิธีการบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้มีการจ่ายค่าธรรมเนียมลดน้อยลงด้วย

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมนีไม่ได้จัดการโดยหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังมีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานด้านเกษตรกรรม หน่วยงานด้านการขนส่ง และหน่วยงานด้านเหมืองแร่ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดการด้านสิ่งแวดล้อม คือ หน่วยงานของมลรัฐ และหน่วยงานของท้องถิ่น¹⁷¹ ประกอบกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมนีให้ความสำคัญหรือสิทธิของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังทุกขั้นตอน อีกทั้งตัวบทกฎหมายมิได้เป็นเพียงเครื่องมือบังคับข่มขู่ประชาชนให้ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนจะได้รับโทษเท่านั้น แต่ในทางตรงกันข้ามกลับมีมาตรการมากมายที่เข้ามาจัดการปัญหาและวางกรอบให้ประชาชนต้องกระทำตามไปอย่างมีความเหมาะสม เช่น การรับฟังความคิดเห็น หรือ

¹⁷⁰ อ้างถึงใน สุทธารวรรณ จิตรเกตุ มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมโรงงานอุตสาหกรรมให้มีระบบบำบัดน้ำเสียอย่างมีประสิทธิภาพ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกริก 2549 หน้า 100

¹⁷¹ เซาว์ลิต แจ็งอักษร มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2550 หน้า 125

มาตรการจูงใจให้ประชาชนคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ในภาพรวมกระบวนคิดและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเยอรมนีถือเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับหลายๆ ประเทศที่มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นแบบแบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำ

3.2 กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำของประเทศไทย

ในกลางศตวรรษที่ 19 ประเทศไทยเคยประสบปัญหามลพิษทางน้ำจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนมาแล้ว โดยเฉพาะความเน่าเสียของน้ำในแม่น้ำแควอันเกิดจากการถ่ายเทของเสียปนไปกับน้ำเสียของผู้อยู่อาศัยรวมทั้งการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดโรคระบาดบนทอนสุขภาพและอนามัยของประชาชน ประเทศไทยพยายามหาทางแก้ไขความเดือดร้อนที่มีสาเหตุมาจากมลพิษทางน้ำ โดยออกกฎหมายควบคุมน้ำเสียหลายฉบับ เพื่อใช้ควบคุมป้องกันมลพิษทางน้ำ คือ The Rivers Pollution Act ค.ศ. 1876 และมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์เป็นระยะ นอกจากนี้ ได้ออกประกาศใช้ The Rivers Boards Act 1948 ประกอบด้วยคณะกรรมการทำหน้าที่ควบคุมดูแลแม่น้ำสายต่างๆ เพื่อมิให้เกิดมลพิษทางน้ำ ควบคุมการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมอย่างเข้มงวด โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องขออนุญาตและได้รับความยินยอมก่อน โดยคณะกรรมการจะตรวจคุณภาพน้ำทิ้งอย่างเคร่งครัด ต่อมาได้มีการออก The Water Resources Act 1963 เพื่อวางนโยบายและหาทางป้องกันและบำรุงแหล่งน้ำมิให้เน่าเสีย มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมดำเนินการเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีการตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำขึ้นมาอีกเป็นระยะๆ

ด้านการฟ้องร้องตามสิทธิของเอกชนที่กฎหมายคุ้มครองนั้น กฎหมาย Common Law ของอังกฤษ ได้วางหลักในการควบคุมการใช้น้ำไว้ในหลักสิทธิของเจ้าของที่ดินที่อยู่ตอนใต้ของน้ำ มีสิทธิที่จะได้รับน้ำที่ไหลผ่านที่ดินของตน โดยปราศจากการทำให้สกปรกจากเจ้าของที่ดินที่อยู่เหนือน้ำ ลงในแหล่งน้ำที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน นอกเสียจากได้มีการบำบัดหรือทำให้เป็นน้ำที่ได้มาตรฐาน ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย The Public Health Act¹⁷²

ในปี 1973 มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำอีกฉบับหนึ่งของอังกฤษ¹⁷³ ได้แก่ The Water Act 1973 ซึ่งบัญญัติขึ้นมาเพื่อจัดทำนโยบายรวมด้านคุณภาพและปริมาณของน้ำในอังกฤษและเวลส์ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ (water authorities) ขึ้นถึง 10 หน่วยงาน

¹⁷² Aarne P. Vesllind and Jeffery J. Peirce, Environmental Pollution and Control, 2d ed. (Boston : Butterworth, 1983), p.4.

¹⁷³ อ้างถึงใน เมธี สุตรสุคนธ์ และอำนาจ พรหมมะ, การพัฒนาและแก้ไขปัญหาหน้าเพื่อการอุตสาหกรรม คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา 2549 หน้า 17-18

ทำหน้าที่ด้านการจัดสรรน้ำ การจัดการน้ำเสีย การอนุรักษ์น้ำ การควบคุมมลพิษทางน้ำ และการดูแลเกี่ยวกับการประมง กฎหมายฉบับนี้ยังได้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาส่วนกลางขึ้น 2 กลุ่ม คือ

The National Water Council (NWC) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการวางแผนนโยบายทางด้านน้ำของชาติ ตลอดจนให้คำปรึกษาทางด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ แก่หน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับน้ำ ส่งเสริมการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การจัดเตรียมแผนและโครงการต่างๆ ทั่วทั้งประเทศอังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ นอกจากนี้แล้วยังมีหน้าที่พิจารณาตารางสำหรับการตรวจวัดและพิจารณาค่ามาตรฐานน้ำที่เหมาะสม องค์กรของ NWC นี้ประกอบด้วย ประธาน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดย รัฐมนตรี (Secretary of state) ประธานของหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ (water authorities) ซึ่งมี 10 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 10 คน ซึ่ง 8 คน แต่งตั้งโดย Secretary of state และอีก 2 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ประมง และอาหาร¹⁷⁴

ส่วน The Water Space Amenity Commission (WSAC) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับนโยบายแหล่งน้ำเพื่อการพักผ่อน เป็นพี่เลี้ยงของ NWC และหน่วยงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติเกี่ยวกับน้ำ (water authorities) ในการจัดทำแผนและโครงการ เป็นต้น กรรมการของ WSAC ประกอบด้วย ประธานซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นกรรมการใน NWC โดย Secretary of state ประธานของหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ (water authorities) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 10 คน ซึ่งแต่งตั้งโดย Secretary of state ภายใต้การเสนอแนะของที่ประชุมท้องถิ่น คณะกรรมการท่องเที่ยว (English Tourist Board) คณะกรรมการการกีฬา (The Sport Council) และหน่วยงานหรือสมาคมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ (water authorities) 10 หน่วยงานนี้ หน่วยงานที่ใหญ่ที่สุด คือ Thames Water Authority ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่บริเวณลุ่มแม่น้ำเทมส์และแม่น้ำลิ ซึ่งครอบคลุมเนื้อที่ 13,000 ตารางกิโลเมตร มีพนักงาน 11,000 คน โดยได้รับงบประมาณในแต่ละปีมากกว่า 500 ล้านปอนด์ ให้บริการประชาชนกว่า 11 ล้านคน ซึ่งร้อยละ 60 เป็นผู้อาศัยในกรุงลอนดอน โดยให้บริการน้ำแก่ประชาชนวันละประมาณ 4,700,000 ลูกบาศก์เมตร และจัดการน้ำเสียประมาณ 4,177,000 ลูกบาศก์เมตร ที่ถูกปล่อยออกมาในแต่ละวัน

Thames Water นี้ ดำเนินงานโดยประธานซึ่งแต่งตั้งโดย Secretary of State for the Environment กรรมการ 2 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ประมง และอาหาร

¹⁷⁴ Halbury's status of England, 1984 .อ้างถึงใน เมธี สุตตรสุนทร และอำนาจ พรหมมะ การพัฒนาและแก้ไขปัญหาหน้าเพื่อการอุตสาหกรรม คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา 2549 หน้า 17-18

โดยตั้งจากผู้ที่มีประสบการณ์และความรู้ทางการเกษตร ชลประทาน และการประมง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 12 คน แต่งตั้งโดย Secretary of State กรรมการทั้งหมดนี้จะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ นโยบายและแนวทางการดำเนินงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว

3.3 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป พบว่าการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและของเสีย นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปได้ดำเนินการตามแนวของหลักความระมัดระวัง และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยเครื่องมือต่างๆ ในด้านองค์กร การเงิน และการบริหารจัดการพร้อมที่จะทำให้แน่ใจว่านโยบายดังกล่าวนี้จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมของสาธารณชนยังถือเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เป็นส่วนสำคัญในนโยบายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปด้วย สถาบันและองค์กรต่างๆ ของสหภาพยุโรปต้องให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการเตรียมแผนงานและโครงการด้านสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติในเรื่องนี้รวมถึงกรอบเวลาที่สมเหตุสมผลสำหรับการแจ้งให้สาธารณชนทราบถึงแผนงานและโครงการ การจะมีส่วนร่วมได้อย่างไร รวมทั้งการมีส่วนร่วมของสาธารณชนอย่างมีประสิทธิภาพในการเตรียมเอกสารต่างๆ อนุญาตให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการเตรียม แผนงานและโครงการตั้งแต่เริ่มต้น ทำให้แน่ใจว่ามีการอธิบายอย่างมีเหตุผลถึงผลของการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจครั้งสุดท้าย กำหนดว่าสาธารณชนใดอาจจะมีส่วนร่วมได้ รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ

ทั้งนี้ ศ.ดร. ฮันซ์ จาราส มหาวิทยาลัยแห่งเมืองมุนสเตอร์ เยอรมัน ได้อธิบายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการเข้ามามีส่วนสำคัญในการอนุมัติโครงการและขั้นตอนในการวางแผน ด้วยการขยายการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน¹⁷⁵ อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 หรืออนุสัญญาอาร์ทูส (The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998- The Aarhus Convention) ได้วางหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยหลักการสามประการที่สำคัญด้วยกัน ได้แก่ การสนับสนุนให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (Access to Environmental Information) การสนับสนุนให้ประชาชนหรือสาธารณชน มีส่วนร่วมใน

¹⁷⁵ การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในยุโรป, คั่นคืน 15 ตุลาคม 2555 จาก http://www.atnnonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=10512:2010-03-05-10-41-02&catid=76:opinion.

การตัดสินใจกรณีอันอาจเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่อประชาชน (Public Participation in Decision-making) และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีและข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม (Access to Justice in Environmental Matters)¹⁷⁶ ซึ่งได้บัญญัติขึ้นในวันที่ 25 มิถุนายน 1998 ณ เมืองอาร์ฮุส ประเทศเดนมาร์กและลงนามโดยประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในปี 1998 มีผลบังคับใช้เมื่อ 30 ตุลาคม 2001 อนุสัญญาอาร์ฮุสนี้ได้ออกมาเพื่อช่วยคุ้มครองสิทธิของคนที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เพียงพอต่อสุขภาพและความอยู่ดีกินดี¹⁷⁷ ทั้งนี้ ผลจากอนุสนธิสัญญาดังกล่าวได้ทำให้สหภาพยุโรปตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากขึ้นในกรณีของการอนุมัติโครงการขนาดใหญ่ รวมทั้งแผนดำเนินการ ซึ่งเป็นไปตามแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปที่ 2003/35 ที่ระบุถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามแนวปฏิบัติดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงมากมายในประเทศเยอรมัน เนื่องจากในประเทศเยอรมันมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นปกติอยู่แล้ว สำหรับขั้นตอนในการอนุมัติโครงการที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะโครงการที่มีความเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ โดยในขั้นของการวางแผนได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การวางผังเมือง และการวางแผนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้าน ตัวอย่างเช่น การวางแผนด้านคุณภาพอากาศ เป็นต้น แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าการวางแผนต่าง ๆ นั้นจะมีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ก็ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อื่นๆ ได้อีก ดังนี้ จึงจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและควบคุมดูแลในเรื่องดังกล่าว

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน มีการจำกัดซึ่งการรับฟังความคิดเห็น (Formal Hearings) มากขึ้นในระยะหลัง ซึ่งโดยปกติรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในเยอรมันนั้น ได้แก่ การประกาศต่อสาธารณชนเกี่ยวกับโครงการหรือแผนงานดังกล่าว การเปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐอื่นๆ และประชาชนได้ยื่นคำคัดค้าน นอกจากนี้ ยังรวมถึงการเปิดให้มีการรับฟังความเห็นอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ ผู้ใดก็ตามที่ยื่นคำคัดค้านจะได้รับเชิญมาให้อธิบายถึงข้อคัดค้านดังกล่าว รวมทั้งถกเถียงเกี่ยวกับโครงการต่อผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในโครงการอีกด้วย ซึ่งกฎหมายเยอรมันได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้มากกว่าที่ปรากฏในกฎหมายสหภาพยุโรป

¹⁷⁶ Nadal, C., 'Pursuing substantive environmental justice: the Aarhus Convention as a 'pillar' of empowerment' (2008) E.L.Rev., 10 (1), 28-45. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง, คณิต 14 พฤษภาคม 2556, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1538>

¹⁷⁷ สมบัติ พฤติพิงศภัค "กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป" วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์ 1, 7 (กรกฎาคม) 2550: 75-80.

อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นมักจะเกิดขึ้นในช่วงท้ายๆ ของกระบวนการตัดสินใจ การรับฟังความคิดเห็นจึงเป็นประโยชน์ในส่วนรายละเอียดของโครงการ แต่ในกรณีส่วนใหญ่ประชาชนไม่ได้มีความสนใจในรายละเอียดของโครงการ แต่มุ่งหวังที่จะชัดเจนว่ามีมีการดำเนินงานตามโครงการเป็นผลสำเร็จ หรือมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของโครงการ จึงเป็นผลให้การรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายว่าด้วยการปล่อยมลภาวะ ซึ่งเคยเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติได้กลายเป็นเพียงการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตในปัจจุบัน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณีของสมาคมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Associations) กล่าวคือ องค์กรทางสิ่งแวดล้อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลเองได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบ เมื่อปรากฏว่ามีการละเมิดต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ ลักษณะของการฟ้องคดีแบบกลุ่ม (Class action) จึงสามารถพบได้ทั่วไปในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติดังกล่าวจะคุ้มครองสาธารณชนโดยรวมเท่านั้น ดังนั้นปัจเจกชนจึงไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อดำเนินการบังคับตามระเบียบฯ ดังกล่าวได้ การให้สิทธิในการฟ้องคดีแบบกลุ่มแก่สมาคมทางสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติแห่งสหพันธ์ (Federal Nature Conservation Act) นั้น ถือได้ว่าเป็นการอุดช่องว่างในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดี

ล่าสุดสหภาพยุโรปได้ประกาศรับฟังความคิดเห็นสาธารณะออนไลน์ (on-line public consultation) เกี่ยวกับการรวมสาขาการขนส่งทางเรือในมาตรการลดก๊าซเรือนกระจก หลังจากที่สหภาพยุโรปได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาคาร์บอนเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change policy) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งคือ การลดก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas : GHG) โดยสหภาพฯ มีข้อผูกมัดที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 20 ภายในปี พ.ศ. 2563¹⁷⁸

กฎหมายว่าด้วยการเยียวยาทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Legal Remedies Act) ซึ่งออกมาในปี 2006 ได้ให้สิทธิในการฟ้องคดีแบบกลุ่มมากขึ้น อันเป็นผลให้แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาใช้ได้จริง ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้องค์กรศาลสามารถตรวจสอบการออกใบอนุญาตที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอนุญาตที่จำต้องมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก่อน รวมทั้งการออกใบอนุญาตที่

¹⁷⁸ สหภาพยุโรปประกาศรับฟังความคิดเห็นสาธารณะการรวมภาคขนส่งทางเรือในมาตรการลดก๊าซเรือนกระจก 20 ตุลาคม 2555 จาก <http://news.thaieurope.net/content/blogsection/22/170/7/7/>

สำคัญอื่นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลภาวะ กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรทางน้ำ และกฎหมายว่าด้วยสิ่งปลูกสร้าง นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการเยียวยาสิทธิทางสิ่งแวดล้อมยังนำไปปรับใช้กับการวินิจฉัย ของหน่วยงานรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการก่อให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Damage Act) กฎหมายว่าด้วยการเยียวยาสิทธิทางสิ่งแวดล้อม กำหนดให้มีการใช้สิทธิทางศาลสำหรับองค์กรทางสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเขตอำนาจของศาลปกครองเยอรมันวางอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิปัจเจกชน ดังนั้น การใช้สิทธิในทางศาลสำหรับองค์กรทางสิ่งแวดล้อมจึงมีลักษณะเฉพาะเจาะจงเป็นพิเศษ กล่าวคือ องค์กรทางสิ่งแวดล้อมจึงมีสิทธิที่จะฟ้องคดี อันเป็นไปตามบทบัญญัติขั้นพื้นฐานในการคุ้มครองปัจเจกชน ซึ่งไม่ได้หมายถึงแค่การคุ้มครองสาธารณชนเท่านั้น

สำหรับบทบาทของศาล เขตอำนาจศาลและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รัฐธรรมนูญเยอรมันกำหนดให้มีการตรวจสอบทางศาลของการกระทำทางปกครองทั้งหมด ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชน อนึ่ง กระบวนการยุติธรรมนั้นมีหลายสาขา โดยแต่ละสาขามีวิธีพิจารณาที่ค่อนข้างแตกต่างกัน แต่ละศาลย่อมมีความเท่าเทียมและเป็นอิสระต่อกัน การตรวจสอบการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของรัฐและหน่วยงานของสหพันธ์ โดยหลักการจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น คดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเป็นส่วนใหญ่

ส่วนศาลแพ่ง จะพิจารณาในเรื่องการชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งสำหรับการละเมิดในทรัพย์สิน รวมถึงการฝ่าฝืนต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ และศาลอาญาจะพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำผิดทางอาญาในเรื่องสิ่งแวดล้อม สิ่งสำคัญที่มีผลต่อบทบาทของศาลอย่างหนึ่งคือว่า ผู้พิพากษาเยอรมันมีความเชี่ยวชาญมากกว่าผู้พิพากษาในอีกหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่ใช่แค่ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในแง่ของระบบวิธีพิจารณาคดี แม้แต่ภายในศาลเองก็ยังมี การแบ่งงานกันตามความเชี่ยวชาญ ดังนั้น จึงปรากฏบ่อยครั้งว่า ในศาลหนึ่งๆ จะประกอบด้วยหลายองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม อันแสดงให้เห็นว่า ตุลาการศาลปกครองไม่ได้มีเพียงแต่ความรู้ที่ดี เช่น ในด้านกฎหมายว่าด้วยการปล่อยมลภาวะ แต่ยังมี ความเชี่ยวชาญทางเทคนิคอีกด้วย

นอกจากการใช้สิทธิทางศาลแล้ว การใช้สิทธิทางศาลและการตรวจสอบโดยศาลของการกระทำทางปกครองถูกจำกัดอยู่ที่การคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน อันเป็นผลให้การใช้สิทธิทางศาลของเยอรมันมีอิสระน้อยกว่าในหลายๆ ประเทศ โดยศาลจะถามถึงประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดีว่าถูกละเมิดหรือไม่ ซึ่งโดยปกติศาลจะปฏิเสธคำฟ้องในประเด็นที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่อบุคคลนั้นไม่ได้อาศัยอยู่ใกล้กับแหล่งที่เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ยิ่งไปกว่านั้น ในคดีส่วนใหญ่ ศาลจะไม่ยอมรับข้อเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีที่อ้างถึงเพียง

หน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องมีการป้องกันไว้ก่อน ในทางกลับกันการตรวจสอบทางศาลนั้นเป็นไป ทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึก กล่าวคือ ศาลมีสามชั้น โดยศาลชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์จะดำเนินการ พิจารณาใหม่ทั้งในข้อกฎหมายและในข้อเท็จจริง และไม่ถูกจำกัดในการตรวจสอบอยู่ที่แค่เอกสาร อย่างคดีที่พบบ่อยในสหรัฐอเมริกา แต่ศาลชั้นต้นและศาลชั้นอุทธรณ์ของเยอรมันจะมีการนำ สืบพยานที่มากกว่าการตรวจสอบจากเอกสารราชการเท่านั้น ในด้านการตรวจสอบโดยศาลในการ ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ครอบคลุมในวงกว้างและลึกกว่าในหลายๆ ประเทศ และ มีความแตกต่างอย่างชัดเจนเมื่อเทียบกับในสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร กล่าวคือ ศาล เยอรมันไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณา คดี เช่น ความผิดพลาด เกี่ยวกับวิธีพิจารณาในทางรูปแบบ หรือการตรวจสอบในเนื้อหาอย่างเข้มข้น แต่การฝ่าฝืนดังกล่าว จะมีความสำคัญก็ต่อเมื่อมีการวินิจฉัยที่ผิดพลาดในสาระสำคัญ

สำหรับปัจจัยอื่นที่ส่งผลต่อบทบาทของศาลในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น ได้แก่ ประการ แรกคือ บทบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรของเยอรมันนั้นจะใช้ภาษาอย่างกว้าง เพื่อปล่อยให้ เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้และพัฒนาให้ไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ประการที่สองคือ ประเทศเยอรมันเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐ และมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน ในระบบการปกครอง อันเป็นการเน้นย้ำถึงความมีบทบาทของศาลปกครองโดยหลักการแล้ว กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะได้รับการบัญญัติขึ้นในระดับสหพันธ์ แต่การบังคับใช้กฎหมายเป็นหน้าที่ ของมลรัฐ ซึ่งมลรัฐจะเป็นอิสระจากรัฐบาลแห่งสหพันธ์ในแง่ของการนำกฎหมายไปประยุกต์ใช้ ซึ่งบ่อยครั้งที่มีการตีความกฎหมายระดับสหพันธ์ในรูปแบบที่แตกต่างออกไป และมายุติที่ศาลเป็น ลำดับสุดท้าย ประการที่สามคือ กฎหมายมีหลายลำดับศักดิ์ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ, กฎหมายและ ระเบียบต่างๆ กฎเกณฑ์ที่มีความชัดเจนที่สุดก็คือ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ดังนั้น ศาลจึงสามารถ วินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบข้อบังคับได้เสมอ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการ ตีความตามตัวบทกฎหมายอย่างอิสระ อันเป็นไปตามความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและ กฎหมายต่างๆ

ปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดส่งผลให้ศาลมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น กล่าวโดยสรุป ศาลเยอรมันเป็นผู้มีบทบาทหลักในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นับตั้งแต่ปี 1970 ศาลมีการนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาใช้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และมีความเกี่ยวข้องโดย ทางอ้อมต่อการวางนโยบายทางสิ่งแวดล้อมในบางเรื่อง ดังเช่น การควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับ โรงงานปฏิกรณ์นิวเคลียร์ เป็นต้น ศาลจึงได้กลายมาเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจคนสุดท้าย โดยศาล จะต้องสงวนท่าทีต่อคำวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชน ซึ่งก็เป็นเพียงแค่ระยะเวลาหนึ่ง

3.4 สภาพบังคับของกฎหมายสหภาพยุโรปต่อประเทศสมาชิก

สหภาพยุโรปจึงถือเป็นผู้มีบทบาทหนึ่งที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ สถาบันซึ่งอยู่เหนือรัฐดังกล่าวกำลังอยู่ในขั้นตอนการเปลี่ยนสถานะเข้าสู่รูปแบบของสหพันธ์สาธารณรัฐ ดังนั้นประเด็นถกเถียงอย่างร้อนแรงก็ยังคงอยู่ที่ว่า ควรจะถือว่ากฎหมายสหภาพยุโรปเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง หรือเป็นโครงสร้างของรัฐบาลระหว่างรัฐในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญแบบสหพันธ์สาธารณรัฐ ทั้งนี้ จนถึงปัจจุบัน ก็ยังมีความเข้าใจต่อกฎหมายสหภาพยุโรปในมุมมองที่เป็นโครงสร้างของรัฐเท่านั้น โดยหากมองในลักษณะดังกล่าว อิทธิพลของกฎหมายสหภาพยุโรปต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันในบางเรื่องก็อาจส่งผลกระทบต่อรัฐบาลแห่งสหพันธ์ได้ ดังนั้น ระบบสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจึงเป็นเสมือนส่วนหนึ่งของระบบสหพันธ์สาธารณรัฐ ที่ใหญ่กว่าสหภาพยุโรปได้ออกกฎหมายลำดับรองนับร้อยฉบับว่าด้วยเรื่องของกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายสหภาพยุโรปได้ปรากฏอยู่ในทุกบทบัญญัติของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอิทธิพลต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันอย่างชัดเจน และอิทธิพลดังกล่าวก็จะไม่น้อยลงในอนาคต

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปประกอบด้วย “แนวปฏิบัติ” เป็นส่วนใหญ่ อันเป็นการตรากฎหมายสำหรับประเทศสมาชิกและเป็นการกำหนดหน้าที่ของประเทศสมาชิกที่จะต้องปรับกฎหมายในประเทศตนให้สอดคล้องกับเนื้อหาของแนวปฏิบัติ โดยบางแนวปฏิบัติได้ใช้วิธีสนับสนุนด้านการเงิน ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับวิธีการที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา อันเป็นการกระตุ้นให้รัฐสมาชิกรับเอานโยบายของสหภาพมาปรับใช้ในรูปแบบของกฎหมายภายในประเทศนั้นๆ สหภาพยุโรปนั้น ไม่มีมาตรการการบังคับใช้ตามกฎหมาย เมื่อปรากฏว่ารัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของตน อย่างไรก็ตาม ศาลแห่งสหภาพยุโรปซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้สหภาพมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็ได้มีการพัฒนาวิธีการบังคับใช้เรื่อยมา ทั้งนี้ องค์กรศาลและหน่วยงานฝ่ายปกครองของรัฐสมาชิก ต้องนำแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปมาปรับใช้ ในฐานะที่เป็น “ผลกระทบโดยตรง” เสมือนกับว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นกฎหมายของรัฐนั้นๆ หรืออาจกล่าวได้ว่าแนวปฏิบัติของสหภาพจะเข้ามาแทนที่กฎหมายของรัฐสมาชิก นอกจากนี้สหภาพยุโรปได้เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐสมาชิกทั้งหมดตีความกฎหมายในประเทศให้สอดคล้องกับกฎหมายสหภาพยุโรป ท้ายที่สุดแล้ว หากรัฐสมาชิกกระทำการละเมิดต่อกฎหมายสหภาพยุโรป และกระทำละเมิดเช่นนี้ต่อสิทธิของพลเมือง ยกตัวอย่างเช่น โดยการนำแนวปฏิบัติของสหภาพไปปรับใช้กับกฎหมายภายในอย่างไม่ถูกต้อง รัฐนั้นต้องชดเชยค่าเสียหายต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเพียงไม่กี่รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปที่ออกกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาเป็นเวลานานแล้ว ดังเช่นประเทศเยอรมัน ด้วยเหตุที่ประเทศเยอรมันมีระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ก้าวหน้า จึงอาจ

เห็นได้ว่า แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปอาจเป็นการจำกัด หรือมีผลกระทบในทางลบต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน ทั้งนี้ ย่อมแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ หลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันนั้น เป็นไปตามหลักการของกฎหมายสหภาพยุโรป ยกตัวอย่างเช่น แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศจากภาคอุตสาหกรรม และที่เกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศจากโรงงานที่มีกระบวนการเผาไหม้ขนาดใหญ่ ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น สหภาพยุโรปได้ออกระเบียบว่าด้วยสิ่งแวดล้อมในบางเรื่องอันไม่เคยปรากฏอยู่ในกฎหมายเยอรมันมาก่อน ตัวอย่างเช่น การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และการเข้าถึงเอกสารของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางสิ่งแวดล้อมได้ เป็นการทั่วไป เป็นต้น

นอกจากนี้ ในกรณีที่กฎหมายเยอรมันบางฉบับที่เคยมีความหละหลวมมากจนปล่อยให้มีการใช้ดุลยพินิจได้อย่างมากของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังเช่น กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติในสมัยก่อน กฎหมายสหภาพยุโรปก็มีความเข้มงวดในเรื่องดังกล่าวอย่างมาก และมีการบังคับใช้ได้จริง ซึ่งเป็นผลมาจากคำตัดสินของศาลสหภาพยุโรป

ผลกระทบในทางลบจากแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปตัวอย่างหนึ่งก็คือ ความล่าช้าในการกำหนดมาตรฐานการปล่อยไอเสียของยานยนต์อย่างเคร่งครัด แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปต้องนำมาบังคับใช้ก่อนมาตรฐานของประเทศสมาชิก ดังนี้ ประเทศเยอรมันต้องชักจูงประเทศสมาชิกอื่นให้เข้าสู่มาตรฐานใหม่ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เคยใช้เวลาถึงสิบปี อีกตัวอย่างหนึ่งคือผลกระทบของกฎหมายสหภาพยุโรปต่อความพยายามที่จะลดการปล่อยไอเสียของรถบรรทุก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสิ่งที่กล่าวข้างต้นจะเป็นทรศนะของทางเยอรมันในการกำหนดให้มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมทั่วทั้งสหภาพยุโรป ก็ย่อมดีกว่าการกำหนดมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมของประเทศเยอรมันให้เข้มงวด มากกว่าประเทศอื่นๆ เท่านั้น เนื่องจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้สิ้นสุดอยู่ที่แค่ชายแดนของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น

เหตุนี้จึงได้มีการกำหนดสนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon Treaty)¹⁷⁹ ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่ผู้นำสหภาพยุโรปได้ลงนามเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) เพื่อปฏิรูปการทำงานและความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกให้มีประสิทธิภาพ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ยั่งยืนเอาไว้ด้วย ซึ่งมีประเด็นหลักคือการร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศ โดยสหภาพยุโรปจะผลักดันการนำมาตรการที่ช่วยแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมถูกทำลายที่เรียกว่า กฎการค้าสิทธิการปล่อยมลพิษ (EU Emission Trading Scheme:

¹⁷⁹ สนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon Treaty) กลุ่มความตกลงทางการค้า สำนักมาตรฐานทางการค้า กระทรวงพาณิชย์ ค้นคืน 6 พฤศจิกายน 2555 จาก www.dft.moc.go.th/the_files/.../Lisbon%20treaty_01-10-51.pdf

ETS) เพื่อต่อสู้กับภาวะโลกร้อนมาใช้กับธุรกิจการบินในสายการบินระหว่างประเทศที่ให้บริการในยุโรป ทั้งนี้ การใช้เส้นทางบินของสายการบินใดๆ ที่เข้าไปในยุโรป ต้องซื้อสิทธิ์การปล่อยคาร์บอนของสหภาพยุโรป ภายใต้กฎการค้าสิทธิการปล่อยมลพิษนี้ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่ชื่อว่า สนธิสัญญาว่าด้วยบทบาทหน้าที่ของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU) ซึ่งเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างที่สำคัญที่สหภาพยุโรปนำมาใช้เป็นมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในเรื่องการสงวนรักษาการคุ้มครองและการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม (preserving, protecting and improving the quality of the environment) การให้ความคุ้มครองสุขภาพของประชาชน (protecting human health) ส่งเสริมให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างรอบคอบ และสมเหตุสมผล (prudent and rational utilisation of natural resources) และเพื่อส่งเสริมมาตรการในระดับนานาชาติในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งในระดับภูมิภาคและทั่วโลก (promoting measures at international level to deal with regional or worldwide environmental problems) มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปที่สหภาพยุโรปได้เห็นพ้องและบรรลุข้อตกลงในการออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำนวนมากมายหลายฉบับ ซึ่งต่อมามีผลให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องนำกฎหมายเหล่านี้ไปปรับใช้กับกฎหมายภายในของประเทศเพื่อให้มีความสอดคล้องกันกับกฎหมายสหภาพยุโรป เช่น ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สหภาพยุโรปได้กำหนดมาตรการทางการค้า เช่น กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดการเศษเหลือทิ้งของเครื่องใช้ไฟฟ้าและผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ (Waste Electrical and Electronic Equipment: WEEE) เพื่อควบคุมมิให้มีเศษเหลือทิ้งของเครื่องใช้ไฟฟ้า และผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์เพิ่มขึ้น โดยการแยกเก็บและกำจัดเศษเหลือทิ้งดังกล่าวด้วยวิธีการที่แตกต่างจากการจัดการกับขยะทั่วไป คือการนำกลับมาใช้ใหม่ (reuse) หรือการแปรสภาพ ก่อนนำกลับมาใช้ใหม่ (recycle) อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นสำหรับอุปกรณ์บางประเภท เช่น อุปกรณ์ทางการแพทย์ อุปกรณ์ทางการแพทย์ที่ใช้ฝังหรือยึดติดกับร่างกาย จากตัวอย่างข้างต้น หากประเทศสมาชิกฝ่าฝืนกฎหมายสหภาพยุโรปและทำให้มีการละเมิดสิทธิของประชาชนแล้ว ประเทศนั้น จะต้องรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น¹⁸⁰

3.5 มาตรการทางอาญาในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป

สำหรับมาตรการทางอาญานั้น ได้มีข้อเสนอสำหรับการออกคำสั่งของรัฐสภายุโรป และคณะกรรมการยุโรป เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2007 เรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยผ่าน

¹⁸⁰ รัชดาพร นิมพงษ์สวัสดิ์ (2550) “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา* หน่วยที่ 2 หน้า 2-66 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์

กฎหมายอาญา วัตถุประสงค์ของข้อเสนอสำหรับการออกคำสั่งนี้คือ การบังคับให้ประเทศสมาชิกใช้โทษทางอาญาสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง การทำให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขั้นตอนนี้จะสามารถทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติไว้ใน (มาตรา 174) ของสนธิสัญญาการก่อตั้งประชาคมยุโรปประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินคดีอาญาสำหรับการกระทำ ความผิด โดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงซึ่งกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปหรือของประเทศสมาชิก และสำหรับการมีส่วนร่วมการขาดการตรวจตรา ดูแล รวมทั้งการยุยงส่งเสริมการกระทำผิดนั้นด้วย¹⁸¹

โทษทางอาญาจะต้องมีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน และปรามมิให้กระทำผิด และต้องใช้กับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเช่นเดียวกัน ประเทศสมาชิกต้องทำให้แน่ใจว่าบุคคลธรรมดา ซึ่งกระทำความผิดในคดีร้ายแรงใดโดยเฉพาะ อันทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงจะถูกลงโทษจำคุกได้ (ซึ่งข้อเสนอจะกำหนดโทษจำคุกขั้นต่ำและขั้นสูงไว้) และลงโทษปรับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลได้ (ซึ่งข้อเสนอจะกำหนดเพดานขั้นต่ำและขั้นสูงไว้) สถานการณ์เลวร้ายลง รวมถึงกรณีการกระทำ ความผิดโดยองค์กรอาชญากรรม กรณีการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้บุคคลใดถึงแก่ความตาย หรือบาดเจ็บสาหัสหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก นอกจากนั้น ประเทศสมาชิกต้องกำหนดประเภทของโทษอื่นๆและมาตรการเพิ่มเติม รวมทั้งหน้าที่ในการบูรณะ สภาพแวดล้อม นอกเหนือจากความช่วยเหลือหรือผลประโยชน์ซึ่งมีสิทธิได้รับจากรัฐ การตัดสิทธิจากการดำเนินกิจกรรมเป็นการชั่วคราวหรือถาวร คำสั่งศาลให้ชำระบัญชีบริษัท การโฆษณา คำพิพากษาและอื่นๆ และทุกๆ 4 ปี ประเทศสมาชิกต้องส่งรายงานความคืบหน้าในการปฏิบัติตาม คำสั่งของรัฐสภายุโรปและคณะกรรมการยุโรปที่จะมีขึ้นในอนาคตนี้ไปยังคณะกรรมการ ยุโรป จากนั้นคณะกรรมการยุโรปจะเสนอรายงานไปยังคณะมนตรียุโรปและรัฐสภายุโรปต่อไป

ล่าสุดจากคำตัดสินของศาลยุติธรรมของสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2012¹⁸² อังกฤษเผชิญกับค่าปรับจำนวนมหาศาลเนื่องจากละเมิดกฎหมายการบำบัดน้ำเสีย หลังการใช้ ของสหภาพยุโรปในตอนเหนือของประเทศอังกฤษและลอนดอน ส่งผลให้มีน้ำทิ้งไหล เข้าทางน้ำของยุโรปทำให้น้ำเสียซึ่งอาจมีเชื้อโรคหรือสารพิษปนเปื้อนเข้าสู่ระบบ ทั้งนี้ ศาลมีอำนาจ ที่จะเรียกเก็บค่าปรับหลายพันยูโรต่อวัน แต่ขณะนี้ยังไม่ตัดสินว่าค่าปรับจะเป็นเท่าใด ภายใต

¹⁸¹ สมบัติ พุทธิพงษ์ศักดิ์ (2550) “กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป” *วารสารศาลยุติธรรม* *ปริทัศน์* 1, 7 (กรกฎาคม) : 75-80

¹⁸² ศาลยุติธรรมของสหภาพยุโรปตัดสินว่าอังกฤษมีความผิดฐานปล่อยน้ำทิ้งเข้าทางน้ำของยุโรป, *กันถิ่น* 12 พฤศจิกายน 2555 จาก <http://thaiscience-at-eu.blogspot.com>.

กฎหมายของสหภาพยุโรปที่เรียกว่า “คำสั่ง (directive)” ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 1991 อังกฤษจึงถูกบังคับให้ปฏิบัติตามมาตรฐานการบำบัดน้ำเสียใหม่นี้เช่นเดียวกับประเทศสมาชิกอื่นๆ แต่อังกฤษไม่สามารถปฏิบัติตามได้ ตอนที่หนึ่งของคำตัดสินแห่งศาลลักเซมเบิร์กกล่าวว่า “สหราชอาณาจักรล้มเหลวในการปฏิบัติตามข้อผูกพันของตนภายใต้ directive” ในคำแถลงของศาลกล่าวว่า “โรงงานใน Whitburn ซึ่งอยู่ตอนเหนือของประเทศอังกฤษและในลอนดอนทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในระบบระบายน้ำของท้องถิ่น โดยระบบระบายน้ำของลอนดอนส่วนมากสร้างขึ้นตั้งแต่สมัยวิกตอเรียและเคยปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำเทมส์เมื่อฝนตกหนักท่วมอุโมงค์ที่มีใช้ตั้งแต่ศตวรรษ ที่ 19 ดูเหมือนว่าโรงบำบัดน้ำเสียของลอนดอนจะสามารถจัดเก็บน้ำเสียได้เพียงพอในสภาพอากาศปกติ แต่มีความจุไม่เพียงพอเมื่อมีฝนตก”

สหราชอาณาจักรได้แย้งว่าได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับกฎระเบียบใหม่ของสหภาพยุโรปแล้วแต่คำโต้แย้งไม่มีน้ำหนักเพียงพอต่อศาล ศาลกล่าวว่า “รัฐสมาชิกอาจไม่สารถพยาความยากลำบากในทางปฏิบัติหรือการบริหารเพื่อปฏิบัติตามภาระผูกพันตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกฯ ที่จะนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้เพื่อปฏิบัติตามเงื่อนไข” ลอนดอนได้รับมอบหมายให้สร้างอุโมงค์ขนาดใหญ่ที่เรียกว่า “ท่อระบายน้ำซูเปอร์” ได้แม่น้ำเทมส์เพื่อแก้ไขปัญหาความจุของระบบการจัดเก็บน้ำเสียของเมืองซึ่งมีมูลค่าสูงถึง 4,000 ล้านปอนด์ แต่โดนคัดค้านโดยประชาชนและนักการเมืองท้องถิ่นเพราะค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะทำให้ต้องจ่ายค่าน้ำสูงขึ้น ในปี 2010 คณะกรรมาธิการยุโรปขอให้ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปปรับประเทศเบลเยียมสูงถึง 15 ล้านยูโรสำหรับการละเมิดกฎหมายการบำบัดน้ำเสียคิดเป็นค่าปรับสูงถึงวันละ 62,000 ยูโร (2.48 ล้านบาท) ซึ่งคาดว่าศาลอาจนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการคิดค่าปรับแก่สหราชอาณาจักร ของการกระทำผิดในครั้งนี้

บทที่ 5

วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และต่างประเทศ

เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศไทย บางฉบับบัญญัติมาบังคับใช้นานกว่า 1 ศตวรรษแล้ว เช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 112 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นต้น อีกทั้งกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ประเทศไทยมีในช่วงแรกดังกล่าวไม่ใช่กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หากแต่เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักในเรื่องอื่น ซึ่งมีบทบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมรวมอยู่ด้วย เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อมุ่งวางระเบียบการสัญจรทางน้ำ แต่มีบทบัญญัติบางมาตราที่ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งกรวด หิน ดิน ทราช หรือสิ่งปฏิกูลอย่างอื่นลงในแม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ หรือพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดการการใช้ประโยชน์ของป่าไม้ เช่นการให้สัมปทานฯ แต่มีบทบัญญัติบางมาตราที่ห้ามตัดไม้บางชนิด ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2518 คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 สาเหตุของการออกพระราชบัญญัตินี้เนื่องจากน้ำในแม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำท่าจีนเน่าเสียอย่างรุนแรง ปลาในแม่น้ำดังกล่าวตายเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เนื่องจากการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานน้ำตาลหลายแห่งที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำดังกล่าว ประกอบกับมีแรงกดดันจากนานาชาติและประเทศที่เข้าร่วมสหประชาชาติว่าด้วยมนุษย์และสิ่งแวดล้อม (United Nations Conference of Human and the Environment) ที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน เมื่อปี พ.ศ. 2515 ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุมด้วย และที่ประชุมได้มีมติให้ประเทศที่เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญา มีพันธกรณีให้ต้องออกกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ

ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 อีกหลายครั้ง และครั้งล่าสุดคือ เมื่อ พ.ศ. 2535 ในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีการแก้ไขกฎหมายฉบับอื่นที่แม้ไม่มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ด้วยอีกหลายฉบับ ได้แก่

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

ดังนั้น เมื่อนับจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่มากมาย หลายฉบับหากแต่อาจมีการบัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดลักษณะเดียวกันแต่เขียนแตกต่างกัน กระจัดกระจายไร้เอกภาพ ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรและปัจจัยที่สำคัญต่อความมั่นคงของประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ เทียบเท่ากับทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ แต่พระราชบัญญัติเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ปัจจุบัน เป็นพระราชบัญญัติเฉพาะด้าน เช่น การชลประทาน คลองและทางน้ำ น้ำบาดาล เป็นต้น ยังไม่มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่เป็นหลัก หรือแม่บทด้านทรัพยากรน้ำ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงาน ทั้งส่วนราชการ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ชุมชน ประชาชน และ ครอบคลุมพื้นที่ แหล่งน้ำ เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ระบบชลประทาน ฝาย พื้นที่ใช้น้ำ รวมไปถึงการให้บริการน้ำ ทั้งที่เป็นสาธารณะ การเกษตร อุตสาหกรรม ซึ่งต้องเชื่อมต่อกับกฎหมายอื่นๆ เช่น สิ่งแวดล้อม ป่าไม้ มลพิษ คมนาคมทางน้ำ เป็นต้น

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปัญหาการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยมี 3 ประการ คือ

1) ปัญหาด้านนโยบายและแผนหลัก ซึ่งรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงานเพียงฝ่ายเดียว จึงไม่เป็นนโยบายแห่งชาติ เพราะขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทำให้การบริหารจัดการไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ขาดความเป็นธรรมในการจัดสรร และไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์การบริหารจัดการน้ำ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมีการทำงานซ้ำซ้อน ขาดการบูรณาการ รวมทั้งขาดความเข้าใจในภาพรวมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ มีข้อมูลน้ำที่ไม่เพียงพอและไม่ทันเหตุการณ์ จึงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทันสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

3) ปัญหาด้านกฎหมาย ซึ่งกฎหมายปัจจุบันให้อำนาจเฉพาะกับหน่วยงานของรัฐในการตัดสินใจ ก่อให้เกิดการจัดสรรน้ำที่ไม่เป็นธรรม และไม่สอดคล้องกับระบบนิเวศและวัฒนธรรมการจัดการน้ำในแต่ละท้องถิ่น

ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเกิดจากการขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายเป็นปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่และความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมายสร้างความไม่เป็นธรรมในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือควบคุมทางสังคม

การขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายเกิดจากการที่มีการตรากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เป็นจำนวนมากและขาดแนวความคิดร่วมในการบัญญัติกฎหมายรวมทั้งการบัญญัติกฎหมายแต่ละฉบับขึ้นมา นั้นมีวัตถุประสงค์แตกต่างซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมลพิษหรือปกป้องสิ่งแวดล้อมโดยตรง ดังเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และที่มี วัตถุประสงค์หลักในการกำกับดูแลการประกอบกิจกรรมอื่น โดยเฉพาะแต่มีบทบัญญัติบางประการ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ ดังเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 สาเหตุดังกล่าวทำให้ กฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากมีบทบัญญัติในเรื่องเดียวกันแตกต่างกัน อาทิเช่น การบัญญัติลักษณะที่เป็นความผิดด้วยการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ กฎหมายแต่ละฉบับ ก็บัญญัติไว้แตกต่างกัน การบัญญัติสภาพบังคับไว้แตกต่างในความผิดลักษณะเดียวกัน และการให้อำนาจเจ้าพนักงานตามกฎหมายแตกต่างกัน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับปัญหามลพิษทางน้ำ อันเนื่องมาจากปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมาย ที่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง โดยทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล และควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายต่างๆ และสร้างปัญหาในการตีความและการนำกฎหมายมาบังคับใช้ ดังนี้

1. การขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมาย

การขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมาย ประกอบด้วยปัญหา 3 ประการ คือ

1.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายนั้น ผู้ศึกษาพิจารณาในแง่การใช้บังคับกฎหมาย ต่อแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งพบว่ามีกฎหมายที่ใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทหนึ่งๆ จำนวนหลายฉบับ การที่มีกฎหมายจำนวนมากเช่นนี้ในการบังคับใช้แก่ประชาชนทำให้เป็นภาระต่อประชาชนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้อง และเจ้าของสถานประกอบการก็ต้องประสบกับการแบกภาระต้นทุนในการจัดการน้ำเสียของตนให้เป็นไปตามกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งที่ผ่านมาในด้านความรู้ความเข้าใจของประชาชนและผู้ประกอบการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ก็ไม่ได้รับความสนใจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจในหน้าที่ของประชาชนและผู้ประกอบการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอันเป็นสาเหตุหนึ่งของการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายนอกจากจะกระทบต่อประชาชนแล้วยังส่งผลในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วย คือ ความสับสนในอำนาจหน้าที่ของตนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อมีการก่อมลพิษเกิดขึ้นในการเข้าไปตรวจสอบควบคุมและการดำเนินคดี ยกตัวอย่างเช่น หากเกิดกรณีโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ ก่อมลพิษต่อแหล่งน้ำแห่งหนึ่ง หน่วยงานที่มีอำนาจในการดำเนินการใดๆ ต่อโรงงานที่ก่อมลพิษนั้นจะประกอบด้วยกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่า) กรมควบคุมมลพิษ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหากเป็นทางน้ำชลประทาน กรมชลประทานก็สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ได้ เป็นต้น และในทางตรงกันข้ามการขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายยังก่อให้เกิดการเกี่ยงกันรับผิดชอบในกรณีที่เกิดภาวะมลพิษขึ้นได้

นอกจากผลกระทบที่กล่าวข้างต้นแล้วปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายยังก่อให้เกิดความเห็นแย้งในการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะแต่ละหน่วยงานต่างก็มีแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายของตน ดังเช่น การควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมก็มีแนวทางในการบังคับใช้แบบถือยถ้อยอาศัยพยายามใช้มาตรการบังคับควบคุมไปกับการผ่อนปรนเพื่อให้โรงงานอุตสาหกรรมมีการปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียของโรงงานให้เป็นไปตามมาตรฐานไม่ปล่อยน้ำทิ้งที่มีค่าเกินมาตรฐานออกสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวทางการบังคับใช้กฎหมายในแบบอนุโลม ส่วนอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งมีหน้าที่หลักในการปกป้องสิ่งแวดล้อม เช่น กรมควบคุมมลพิษนั้นก็มีความเห็นในการบังคับใช้กฎหมายแบบเด็ดขาด ฉะนั้นการใช้รูปแบบแตกต่างกันในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวทำให้การออกคำสั่งหรือการดำเนินการตามกฎหมายแตกต่างกันและขัดแย้งกันรวมทั้งส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน

ตัวอย่างความซ้ำซ้อนของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น

1. การบัญญัติห้ามการเททิ้งของเสีย น้ำเสียหรือสิ่งใด อันเป็นเหตุให้แหล่งน้ำเน่าเสียไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.12 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และประมวลกฎหมายอาญา

2. ห้ามการกระทำใดๆ ต่อแหล่งน้ำที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์เฉพาะด้าน ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526

3. มาตรการควบคุมการทำการป้องกันการก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดฝักตบชวา พ.ศ.2456 พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

ฉะนั้นการใช้รูปแบบแตกต่างกัน การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการออกคำสั่งหรือการดำเนินการตามกฎหมายแตกต่างกันและขัดแย้งกันรวมทั้งส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน

1.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน

ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency: U.S. EPA)¹⁸³ จะเป็นหน่วยงานสำคัญที่สุดในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คือ การออกกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งบังคับใช้กับบุคคล สถานประกอบการ มลรัฐ ท้องถิ่น องค์กรที่ไม่หวังผลกำไร และอื่นๆ เมื่อสภาผ่านร่างกฎหมายที่จะบังคับใช้ในประเทศ สภาได้กำหนดให้ U.S.EPA และหน่วยงานกลางอื่นๆ นำเอากฎหมายนี้ไปบังคับใช้ด้วยการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการบังคับใช้กฎระเบียบนั้นๆ U.S.EPA จะเป็นหน่วยงานที่ช่วยสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้นๆ ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎระเบียบนั้นด้วย ในการดำเนินงานของแต่ละมลรัฐ จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบกลาง (Federal regulation) ที่ออกโดย U.S.EPA ซึ่งแต่ละมลรัฐจะนำไปออกเป็นกฎระเบียบของตัวเองให้เข้มงวดกว่ากฎระเบียบกลางก็สามารถทำได้และสามารถปรับกฎระเบียบให้เข้ากับสภาพการณ์ของมลรัฐ และลักษณะการบริหารจัดการได้ตราบใดที่ไม่ขัดกับกฎระเบียบกลาง ตัวอย่างเช่น มลรัฐ

¹⁸³ เป็นหน่วยงานระดับประเทศหรือระดับรัฐบาลกลาง มีหน้าที่ดูแลปกป้องสุขภาพของมวลมนุษย์ และปกป้องสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ อากาศ น้ำ และแผ่นดิน

แคลิฟอร์เนีย มีหน่วยงานที่เรียกว่า California EPA ตั้งโดยผู้ว่าราชการรัฐ ที่ทำหน้าที่ในการดูแลการจัดการสิ่งแวดล้อมในมลรัฐ เพื่อคุ้มครองประชาชนและสิ่งแวดล้อมของมลรัฐ ซึ่งในมลรัฐนี้มีการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายที่เข้มงวดกว่ากฎระเบียบกลาง ฉะนั้นในสหรัฐอเมริกาหากพิจารณาในแง่ของการบริหารจัดการแล้ว อาจไม่มีปัญหาเท่าใดนัก เพราะอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่มลรัฐ ปัญหาการทับซ้อนของหน่วยงานที่กำกับดูแล จึงไม่ใช่อุปสรรคในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเหมือนอย่างในประเทศไทย

สำหรับประเทศญี่ปุ่น¹⁸⁴ มีการกระจายอำนาจที่เข้มแข็ง รัฐบาลแห่งชาติรับผิดชอบเรื่องราวต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งประเทศ ญี่ปุ่นแบ่งการปกครองออกเป็น 47 จังหวัด (บริเวณเขตและจังหวัดต่างๆ ของญี่ปุ่น) และ 8 ภูมิภาค และแต่ละจังหวัดมีฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้ง และแต่ละหมู่บ้านในแต่ละจังหวัดเลือกฝ่ายบริหารของตนเอง รัฐบาลระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น รับผิดชอบการบริหารในระดับของตน ในระดับรัฐบาลแห่งชาติ

มีกระทรวงที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม คือ Ministry of the Environment ซึ่งจะรับผิดชอบในนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ และ Ministry of Economy, Trade and Industry หรือ METI (คือ Ministry of International Trade and Industry เดิมที่รวมตัวกับหน่วยงานด้านเศรษฐกิจอื่นๆ) ซึ่งกระทรวงนี้จะรับผิดชอบในนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ มีหน่วยงานย่อย คือ Industrial Science and Technology Policy and Environment Bureau ที่รับผิดชอบในประเด็นสิ่งแวดล้อมและนโยบายไร้ขีดจำกัด ส่งเสริมให้มีการบำบัดของเสียที่เหมาะสม โดยเสริมสร้างกฎระเบียบให้มีความเข้มแข็ง เพื่อป้องกันการลักลอบทิ้ง โดยผู้เกี่ยวข้องหลัก 3 ส่วน คือ รัฐบาลกลาง ที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย รัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ก่อให้เกิดของเสียที่ต้องรับผิดชอบในการบำบัดของเสีย นั้น ต้องร่วมมือกันในการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ เช่น มาตรการในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของสถานที่ที่มีการลักลอบทิ้งขยะให้กลับสู่สภาพเดิม โดยที่ผู้นำของเสียมาทิ้งควรเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการฟื้นฟู หรือการใช้แนวทางที่เป็นระบบในการป้องกันการลักลอบทิ้งของเสีย โดยทั้งสองกระทรวงหลักจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรม และการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวม โดยที่รัฐบาลท้องถิ่น จะนำเอานโยบายหรือกฎหมายที่ออกโดยสองกระทรวงไปบังคับใช้ ดังนั้น หากเกิดกรณีที่กฎหมายหรือนโยบายที่ออกโดยสองกระทรวงมีการ

¹⁸⁴ กิตติศิริ แก้วพิพัฒน์ (2551) “แนวคิดการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในต่างประเทศกับทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการในประเทศไทย” ใน เวทีสาธารณะครั้งที่ 1 “เรียนรู้การจัดการของเสียในต่างประเทศเพื่อพัฒนาทิศทางการจัดการของไทย” วันที่ 4 สิงหาคม 2551 ณ ห้องประชุม 1 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ทับซ้อนกัน รัฐบาลท้องถิ่นสามารถปรับใช้ได้เองในท้องถิ่นตน ซึ่งแตกต่างจากลักษณะของประเทศไทยที่มีการกำกับดูแลของหน่วยงานกลางในระดับพื้นที่ ในขณะที่ท้องถิ่นเองก็มีกฎหมายของตนที่ใช้ในการกำกับดูแล และในบางกรณี เช่นในเรื่องของการจัดการของเสีย มีปัญหาในเรื่องของความซ้ำซ้อนของกฎหมายเกิดขึ้น

ส่วนในสหภาพยุโรป (European Union: EU) ประกอบด้วยรัฐสมาชิก 27 ประเทศ ในการเริ่มก่อตั้งเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 โดยสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (Maastricht treaty) มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คือ เพื่อความสงบสุข มั่งคั่ง และสิทธิเสรีภาพของประชากร แม้สหภาพยุโรปจะเป็นการรวมกลุ่มของรัฐ แต่บรรดาประเทศสมาชิกต่างๆ ไม่ได้เพียงมารวมตัวกันเท่านั้น หากแต่ยังร่วมกันสร้างสรรค์สถาบันหรือหน่วยงานภายใน ซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยเฉพาะซึ่งประกอบไปด้วยองค์กรหลัก คือ รัฐสภายุโรป (the European Parliament) ซึ่งเป็นตัวแทนและปากเสียงของประชาชนยุโรป คณะมนตรีสหภาพยุโรป (the Council of the European Union) ซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละประเทศสมาชิก คณะกรรมาธิการยุโรป (the European Commission) ซึ่งเป็นผู้ดูแลประเด็นต่างๆ ที่สำคัญที่อยู่ในความสนใจร่วมกันของประเทศสมาชิก และศาลยุติธรรม

ตัวอย่างของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เข้มแข็ง คือ เยอรมนี โดยเยอรมนีได้นำเอากฎระเบียบของสหภาพยุโรปมาออกเป็นกฎหมายภายในประเทศ กำหนดว่า ภายในปี 2020 ในประเทศเยอรมนี ต้องสามารถนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ให้ได้ทั้งหมด และจะไม่มีการใช้หลุมฝังกลบเป็นวิธีกำจัดของเสียอีกต่อไป และได้นำเข้าข้อกำหนดของ Landfill Directive มากำหนดเป็นกฎหมายภายใน ว่าปริมาณของสารอินทรีย์ที่มีอยู่ในของเสียที่จะไปฝังกลบให้ลดลงเหลือแค่ร้อยละ 35 ในปี 2014 (พ.ศ. 2557)¹⁸⁵

แต่ถ้าพิจารณาโดยรวมแล้ว สมาชิกในสหภาพยุโรปทุกประเทศ ไม่ใช่จะเป็นประเทศที่มีความพร้อมและมีศักยภาพในการจัดการของเสีย ประเทศสมาชิกใหม่หลายประเทศมีปัญหาการจัดการของเสียที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยมีสาเหตุของปัญหาจากการบริหารจัดการบ้านเมือง การสื่อสารระหว่างกันของท้องถิ่น การขาดระบบที่ปรึกษาการขาดการประสานงานระหว่างกัน ปัญหาด้านการเงิน ค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียสูงเกินกว่าที่ท้องถิ่นในประเทศสมาชิกใหม่จะแบกรับได้ ดังนั้น แม้จะมีมาตรการด้านภาษีหรือค่าธรรมเนียม แต่บางครั้งก็ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียอย่างเหมาะสม ในกรณีที่ได้รับเงินช่วยเหลือจาก

¹⁸⁵ Hall, David (2006) "Waste Management Companies in Europe" Public Services International Research Unit, www.psir.org.

ต่างประเทศ หรือจากสหภาพยุโรป เงินนั้นก็อาจนำมาใช้แค่ในส่วนกลาง แต่ไม่ลงไปถึงระดับท้องถิ่น ปัญหาเรื่องศักยภาพ ขาดทรัพยากรทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น ขาดบุคลากรในการกำกับดูแล บังคับใช้กฎหมาย ขาดผู้เชี่ยวชาญ ขาดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการในการเสริมสร้างศักยภาพมากกว่านี้ จะเห็นได้ว่าข้อจำกัดของประเทศสมาชิกใหม่ในสหภาพยุโรป ในการจัดการของเสีย จะคล้ายคลึงกับข้อจำกัดของประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย

1.3 ปัญหามาตรฐานน้ำทิ้งที่ซ้ำซ้อน

ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ กฎหมายเหล่านั้นต่างก็ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่างๆ เพื่อจัดการกับปัญหามลพิษ มาตรการอย่างหนึ่งที่หน่วยงานหลายหน่วยงานมักใช้ ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือแหล่งน้ำสาธารณะ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถกำหนด มาตรฐานระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ได้ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ และ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล สามารถกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาลได้อีกด้วย สำหรับกระทรวงอุตสาหกรรม นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสามารถกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากโรงงาน โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ กรมชลประทาน และกรมประมง ซึ่งต่างก็กำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษเช่นกัน ส่วนกระทรวงคมนาคม กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีรับผิดชอบในการป้องกันปัญหามลพิษในลำน้ำและได้มีการกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดลงสู่ลำน้ำด้วย นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากอาคาร โดยกรมโยธาธิการ และผังเมือง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวพร้อมกันนั้น คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินก็มีอำนาจในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้งจากบริเวณจัดสรรที่ดินด้วย

การที่หน่วยงานหลายหน่วยงานต่างก็กำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นของตนเองนั้น ก่อให้เกิดปัญหาความแตกต่างของมาตรฐานน้ำทิ้งเหล่านั้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความแตกต่างกัน ถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 56 “ในกรณีที่มีการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานดังกล่าวไม่ต่ำกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 55 ให้มาตรฐานดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

ต่อไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น แต่ถ้ามาตรฐานดังกล่าวต่ำกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 55 ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายนั้นแก้ไขให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ในกรณีที่มีอุปสรรคไม่อาจดำเนินการ เช่นว่านั้นได้ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ชี้ขาด เมื่อมีคำชี้ขาดเป็นประการใดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำชี้ขาดนั้น” มาตราดังกล่าวเป็นการบัญญัติขจัดข้อขัดแย้งระหว่างมาตรฐานควบคุมมลพิษกับมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดตามกฎหมายอื่นของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน แต่ก็ไม่ทำให้ความขัดแย้งของมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภทเป็นไปในแนวทางเดียวกันซึ่งหน่วยงานแต่ละหน่วยงานก็ยังมีมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดโดยหน่วยงานของตนเองอยู่เช่นเดิมในการปฏิบัติและเห็นสมควรไม่ต้องคำนึงถึงมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 แต่อย่างใด อันอาจมีผลทำให้การระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดแต่ละครั้งต้องคำนึงถึงมาตรฐานที่กำหนดตามกฎหมายหลายฉบับ

การที่เจ้าของหรือครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษโดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งของหลายหน่วยงานนั้น อาจก่อให้เกิดความสับสนในการประกอบกิจการโรงงานหรือกิจกรรมอื่นๆ ได้ เพราะยังมีหลักเกณฑ์ กฎระเบียบของหน่วยงานหลายหน่วยงานมากขึ้นเท่าใด ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามสิ่งเหล่านั้น รวมทั้งการเสียเวลาที่จะเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งขึ้นมาเพื่อบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องทำการบำบัดน้ำเสียให้มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานน้ำทิ้งก่อนปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม มาตรฐานน้ำทิ้งที่จะเป็นเครื่องมือที่ดีและทำให้การควบคุมมลพิษประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการ คือ หนึ่ง การบังคับใช้อย่างจริงจังของเจ้าหน้าที่รัฐ สอง ความถูกต้องเหมาะสมของมาตรฐานน้ำทิ้งเอง และสาม ความเป็นมาตรฐานเดียวและเชื่อถือได้ ดังนั้นมาตรฐานน้ำทิ้งในปัจจุบันที่ประกาศขึ้นมาใช้นั้นจึงยังขาดปัจจัยความเป็นมาตรฐานเดียวและเชื่อถือได้ เนื่องจากมีมาตรฐานน้ำทิ้งที่ประกาศใช้เป็นจำนวนมากอันเกิดจากหน่วยงานหลายหน่วยงานต่างก็ออกมาตรฐานน้ำทิ้งของตนมาประกาศใช้ จึงส่งผลให้การควบคุมมลพิษประสบปัญหาอันเนื่องจากขาดความน่าเชื่อถือในการตรวจสอบ กำกับ ดูแล โดยหน่วยงานต่างกันที่ใช้มาตรฐานน้ำทิ้งคนละมาตรฐาน และเป็นสาเหตุของความเห็นแย้งระหว่างหน่วยงาน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในภาพรวมขาดเอกภาพ

2. บทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหามลพิษทางน้ำ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำประกอบด้วยบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับการควบคุมมลพิษทางน้ำในสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติขึ้นมาโดยมิได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมรวมทั้งวิทยาการทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 บทบัญญัติที่ล้าสมัย

กฎหมายบางฉบับที่ล้าสมัยซึ่งบัญญัติขึ้นมาทำให้ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและไม่ครอบคลุมลักษณะการกระทำผิดในปัจจุบัน ดังเช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 มาตรา 6 ซึ่งใช้บังคับเฉพาะกรณีทิ้งสิ่งของลงในลำคลองหรือทางน้ำเล็กๆ เช่น คู ซึ่งจะมีการไหลต่อเนื่องไปยังลำคลอง แต่ไม่รวมถึงการทิ้งสิ่งของลงในแม่น้ำซึ่งเป็นทางน้ำขนาดใหญ่ นอกจากนี้มาตรา 6 นั้นยังห้ามการทิ้งสิ่งของที่อาจจะก่อให้เกิดการตื่นเงินเป็นหลัก เช่น ฝุ่น ฝอย หรือสิ่งโสโครก แต่การห้ามดังกล่าวอาจไม่ครอบคลุมถึงการทิ้งสิ่งที่เป็นพิษหรืออันตรายต่อพืชหรือสัตว์ที่อยู่ในน้ำรวมทั้งอันตรายต่อมนุษย์ด้วย เช่น โลหะหนัก เป็นต้น เพราะในขณะที่บัญญัติกฎหมายนั้นยังมิได้มีความรู้เกี่ยวกับสารดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถนำพระราชบัญญัติรักษาคลองไปใช้เพื่อป้องกันมลพิษทางน้ำได้อย่างสมบูรณ์

2.2 บทบัญญัติที่สร้างปัญหาในการตีความ

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ ดังนี้

มาตรา 119 ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

มาตรา 119 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใดๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหก

หมิ่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย

มาตรา 204 ผู้ใดเท ทิ้ง หรือปล่อยให้ น้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลด้วยประการใด ๆ ลงในเขตท่า แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ คือ การพิจารณาว่าเมื่อใดจึงจะถือว่าการเททิ้งสิ่งต่างๆ ลงในแหล่งน้ำ หรือการกระทำการใดต่อแหล่งน้ำอันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรกหรือเป็นพิษ นอกจากนี้ระยะเวลาที่จะเกิดการตื่นเงินก็เป็นปัญหาในการตีความได้เช่นกัน เพราะขณะที่ทิ้งนั้นอาจยังมิได้มีการตื่นเงินแต่เมื่อคืน กรวด หรือทรายนั้นถูกพัดพาไปยังที่อื่นอีกหลายวันต่อมาจึงเกิดการตกตะกอนและก่อให้เกิดการตื่นเงิน นอกจากนี้กรณีที่เกิดความสกปรกหรือเป็นพิษนั้น บางครั้งหากพิจารณาเฉพาะในบริเวณพื้นที่ขนาดเล็กก็สามารถเห็นได้ชัดเจนว่ามีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น แต่หากพิจารณาภาพรวมของทั้งลำน้ำอาจไม่ถือว่าลำน้ำนั้นมีความสกปรกหรือเป็นพิษก็ได้ เพราะน้ำมีปริมาณมากและยังสามารถฟื้นฟูเองได้โดยธรรมชาติ ดังนั้น การกระทำการใดที่จะถือว่าผิดมาตรา 119 หรือมาตรา 119 ทวิ หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับดุลยพินิจในการตีความ

ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 “ห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเนมา หรือเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์ และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ” ซึ่งการห้ามเททิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษลงไปในที่จับสัตว์น้ำนั้น ต้องเป็นวัตถุมีพิษชนิดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น หากมีการทิ้งวัตถุลงในที่จับสัตว์น้ำและวัตถุที่ทิ้งนั้นเป็นชนิดที่มีได้มีการประกาศรายชื่อ โดยรัฐมนตรีไว้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ต้องมีการพิจารณาว่าการทิ้ง หรือการกระทำการนั้น ทำให้สัตว์น้ำมีเนมาหรือไม่ มีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำหรือไม่ นอกจากนี้ หากการทิ้งนั้นถือได้ว่าก่อให้เกิดมลพิษขึ้น ก็มีปัญหาเช่นกันว่า เมื่อใดจึงถือว่าการทิ้งนั้นก่อให้เกิดมลพิษแก่ที่จับสัตว์น้ำแล้ว ในกรณีเช่นนี้เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย จะต้องพิจารณาเป็นกรณีไป

เมื่อพิจารณากฎหมายหลักในการจัดการสิ่งแวดล้อม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะเป็น

การส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยมิได้ยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายอื่น เช่น หากโรงงานอุตสาหกรรมประกอบกิจการฝ้ายฝืนกฎหมายโดยปกติกจะไม่มี การบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ทั้งนี้ แต่จะให้มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยโรงงานก่อน หากไม่มีการดำเนินการเช่นนั้น จึงจะมีการบังคับตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ทำให้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในทางปฏิบัติไม่ถูกนำมาใช้บังคับอย่างจริงจัง

2.3 ปัญหาอัตราโทษที่ไม่เหมาะสม

เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นส่วนใหญ่ถูกบัญญัติขึ้นมาแล้วเป็นเวลานาน และไม่ได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัย ทำให้อัตราโทษที่กำหนดไว้ในแต่ละกฎหมายเป็นอัตราโทษที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันและเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพอนามัยของประชาชน การกำหนดอัตราโทษที่ต่ำเกินไปนั้นยังเป็นสาเหตุของการไม่เกรงกลัวกฎหมายเนื่องจากผู้ก่อมลพิษพิจารณาแล้วว่าประโยชน์จากการก่อมลพิษมีมากกว่าโทษที่จะได้รับ จึงละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างของกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษไว้ต่ำเกินไป เช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 ซึ่งกำหนดโทษของการฝ้ายฝืนมาตรา 6 ไว้ค่อนข้างต่ำ คือ จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนและโทษปรับไม่เกิน 20 บาทและโทษปรับซึ่งกำหนดในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ต่ำสุดไม่เกิน 500บาท

2.4 ปัญหาอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำมีสภาพบังคับทางปกครองซึ่งให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการออกคำสั่งหรือทำคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นในกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำเพื่อควบคุมให้เป็นไปตามมาตรการในการควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ การออกคำสั่งหรือการทำคำสั่งทางปกครองเหล่านี้ กฎหมายได้ให้ดุลยพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นๆ ที่พบเห็นการกระทำที่ฝ้ายฝืนมาตรการที่มุ่งคุ้มครองมิให้เกิดมลพิษหรือการกระทำที่จะนำไปสู่ปัญหามลพิษทางน้ำได้ โดยให้มีอำนาจออกคำสั่งหรือทำคำสั่งให้เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือผู้ประกอบการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง การเพิกถอนใบอนุญาต การสั่งปรับทางปกครอง การสั่งให้หยุดประกอบการหรือปิดกิจการ การสั่งให้งดเว้นการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษ การสั่งให้ระงับการก่อให้เกิดมลพิษและป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันที

โดยที่ไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล แต่เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำมีหลายฉบับ เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 กรมประมงเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 เป็นต้น

ดังนั้น หากมีการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำในแหล่งน้ำ ตัวอย่างเช่น หากมีการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา การกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุข สามารถออกคำสั่งหรือทำคำสั่งไปยังผู้ประกอบการโรงงานเพื่อป้องกัน แก้ไข ระวัง และอื่นๆ เพื่อมิให้โรงงานดังกล่าวนั้นก่อมลพิษทางน้ำได้ จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่ง ถ้าหากหน่วยงานขาดการประสานงานกันหรือในบางกรณีที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาดูแลก็อาจเกิดปัญหาการเกี่ยงกันดูแลหรือเกี่ยงกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ หรือหากออกคำสั่งโดยที่ต่างหน่วยงานต่างออกคำสั่งและหากมีความแตกต่างกันทำให้ผู้ก่อมลพิษสับสนในการปฏิบัติตามคำสั่งหรือต้องปฏิบัติตามทุกคำสั่งที่ออกมา

นอกจากนี้ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยกเลิกการแต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่น อาทิเช่น นายอำเภอ ผู้อำนวยการเขต ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี เป็นต้น เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และยกเลิกการแต่งตั้งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถอาศัยอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 อีกต่อไป ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบดำเนินการบำบัดน้ำเสียของแหล่งกำเนิดมลพิษได้ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ขาดประสิทธิภาพเนื่องจากขาดกลไกสำคัญ คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในท้องที่ทราบสภาพปัญหาเป็นอย่างดีและมีกำลังคนเพียงพอสามารถกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพและการออกประกาศดังกล่าวยังขัดกับหลักการกระจายอำนาจซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 อีกด้วย

ในด้านปัญหาการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำให้อำนาจเจ้าพนักงานของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายสามารถใช้อดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งให้ผู้กระทำผิดกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดเพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้การใช้ดุลยพินิจนั้นก่อให้เกิดปัญหาตามมา คือ เป็นบ่อเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบเนื่องจากการใช้อดุลยพินิจทำให้เกิดความไม่แน่นอน ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน การเลือกปฏิบัติจนถึงการทุจริตประพฤติมิชอบทำให้มีความเป็นไปได้สูงกว่า การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อดุลยพินิจที่กฎหมายให้อย่างกว้างขวางไปในทางที่ช่วยเหลือผู้กระทำผิด และเกิดการผ่อนปรนของพนักงานเจ้าหน้าที่ทำให้กฎหมายขาดสภาพบังคับที่แท้จริง การผ่อนปรนของเจ้าพนักงานคือการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายให้การผ่อนปรนต่อผู้กระทำผิดแต่ยังไม่รุนแรงถึงกับจะเป็นการทุจริตประพฤติมิชอบ การผ่อนปรนนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากความใกล้ชิดสนิทสนมของพนักงานเจ้าหน้าที่กับผู้กระทำผิดซึ่งต้องติดต่อราชการหรือประสานงานกันในหลายขั้นตอนทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตนเป็นผู้ดูแลมากกว่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบควบคุม และเมื่อปรากฏว่าผู้กระทำผิดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ พนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็จะไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด และมักจะเกี่ยงให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการแทน

2.5 ปัญหาการพิสูจน์ความเสียหายและค่าเสียหาย

เนื่องจากลักษณะพิเศษของคดีสิ่งแวดล้อมต้องใช้เวลาในการแสดงผลความเสียหายและจะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย ตัวอย่างเช่น การได้รับสารพิษที่ปนเปื้อนมากับน้ำที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ลักษณะของความเสียหายที่ประชาชนได้รับนั้นอาจจะไม่ปรากฏผลในทันทีที่ได้รับสารพิษเข้าสู่ร่างกายแต่อาจต้องใช้ระยะเวลายาวนานจนร่างกายแสดงอาการจากการสะสมสารพิษเหล่านั้น การพิสูจน์ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจึงเป็นภาระอย่างมาก เนื่องจากการพิสูจน์ดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยเทคนิควิธีการทางด้านวิทยาศาสตร์และการแพทย์ ในการพิสูจน์ความเสียหายที่ได้รับว่ามีสาเหตุมาจากสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ

นอกจากจะต้องอาศัยเทคนิควิธีการทางด้านวิทยาศาสตร์และการแพทย์ที่ซับซ้อนยุ่งยากแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องการแสวงหาพยานหลักฐานของฝ่ายโจทก์ซึ่งเป็นผู้เสียหายเนื่องจากพยานหลักฐานต่างๆ นั้นมักอยู่กับจำเลยคือผู้ก่อมลพิษหากเกิดกรณีจำเลยไม่ให้ความร่วมมือในการแสวงหาพยานหลักฐานหรือทำลายพยานหลักฐานโจทก์ก็จะปราศจากพยานหลักฐานในการนำสืบ

ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำของจำเลยและเป็นการยากในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยและในกรณีที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งที่ปล่อยมลพิษลงสู่แหล่งน้ำทำให้เกิดความเสียหายจะเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่าผู้เสียหายได้รับสารพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษใดและในปริมาณเท่าใด

จึงสามารถสรุปได้ว่าลักษณะทั้งห้าประการเป็นปัจจัยที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ โดยในบางกรณีอาจพบเพียงหนึ่งถึงสองประการ แต่ในบางกรณีก็พบมากกว่านั้น ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้กฎหมายไม่มีผลยับยั้งการก่อมลพิษทางน้ำ เช่นเมื่อเกิดกรณีการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นมารกรณีหนึ่งซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ การกระทำความผิดก็ไม่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือการพิสูจน์ความผิดหรือความเสียหายอันเกิดจากการกระทำผิดของผู้ก่อมลพิษและการเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อมลพิษเมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติวิธีการที่ชัดเจนสามารถพิสูจน์ได้และเอื้อต่อการอำนวยความสะดวกแล้ว การนำผู้กระทำผิดมาลงโทษหรือเรียกร้องให้ชดเชย ค่าเสียหายย่อมเป็นไปได้โดยยากลำบากหรืออาจเป็นไปได้เลยในบางกรณีและการที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้สามารถตีความได้อย่างกว้างขวางแล้วก็อาจทำให้สามารถตีความกฎหมายเพื่อเป็นคุณแก่ผู้กระทำผิดได้ สิ่งที่สำคัญไปกว่านั้นคือการที่กฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมากพร้อมกับให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจหากพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้ใช้อำนาจและดุลยพินิจนั้นไปในทางที่ถูกต้องแล้ว ก็จะสร้างความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนปัญหาที่สำคัญประการสุดท้ายคือการที่กฎหมายบัญญัติโทษไว้ต่ำเกินไปหรือไม่เหมาะสมกับการกระทำผิดทำให้บุคคลทั่วไปไม่เกรงกลัวจากการทำละเมิดกฎหมายและผู้กระทำผิดเองก็ไม่เกรงกลัวที่จะกระทำผิดซ้ำเพราะผลประโยชน์ที่ได้รับจากการละเมิดกฎหมายมีมากกว่าโทษที่จะได้รับหากถูกจับกุมลงโทษนั่นเอง

นอกจากนี้แต่เดิมน้ำที่ของกฎหมายในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นการดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยเหตุเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) และรบกวนการครอบครอง (Trespass) ซึ่งมีลักษณะเป็นเพียงกลไกเพื่อให้การรักษาผลประโยชน์เอกชน (Private Interest) เท่านั้น ซึ่งยังไม่ได้ให้ความห่วงใยต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะเป็นผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) โดยค่านึงแต่เพียงการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายรายหนึ่งรายใดหรือหลายรายเท่านั้น กล่าวคือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลักกฎหมายเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญ จะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงเท่านั้น ด้วยการให้หลักดังกล่าวนี้จึงส่งผลให้การฟ้องคดีแทนผู้เสียหายทั้งหมด (Class Action) ไม่สามารถทำได้ ต่อมาเกิดแนวคิดให้มีการนำเอาหลักกฎหมายเรื่องทรัสต์ต่อมหาชน (Public Trust Doctrine) มาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมายซึ่งมีที่มาจากกฎหมายโรมันนี้มีเนื้อหาว่าทรัพย์สินและทรัพยากรบางประการที่เป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน เช่น อากาศ

พื้นน้ำ ป่าไม้ และธรรมชาติอื่น เป็นสิ่งที่รัฐบาลเก็บรักษาเป็นทรัพย์สินไว้ให้แทนมหาชน ด้วยเหตุนี้ การก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินเช่นนี้ จึงเป็นการกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของมหาชน (Public Interest) และประชาชนสามารถเข้าร่วมในการปกป้องรักษาได้ ซึ่งเป็นการนำหลักการที่ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ (Public Trust Doctrine) ดังนี้ จึงยอมให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีเอกชนหรือฟ้องเจ้าพนักงานของรัฐเพื่อบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องและชอบธรรม

หลักเกณฑ์ในเรื่องการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน (Citizen Suits) นี้มีวิวัฒนาการมาจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกา โดยหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suits) ของสหรัฐอเมริกาในระยะแรกนั้นผู้มีอำนาจฟ้องจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าสิทธิของตนเองถูกกระทบกระเทือนและอาจได้รับความเสียหายและสถานะของโจทก์ (Proper Plaintiffs) ซึ่งมีอำนาจในการฟ้องคดี (Standing to Sue) นั้นจะต้องเป็นบุคคล ดังนั้น นิติบุคคลหรือองค์กรเอกชนต่างๆ จึงไม่อาจเป็นผู้ได้รับความเสียหาย ในการที่จะฟ้องคดีโดยอาศัยหลัก Citizen Suits ได้ เว้นเสียแต่นิติบุคคลหรือองค์กรเหล่านั้นจะฟ้องคดีในฐานะตัวแทนของสมาชิกจึงจะถือว่าผู้มีอำนาจฟ้องและหลัก Citizen Suits ของสหรัฐอเมริกาไม่รวมถึงการฟ้องคดีอาญา เพราะการฟ้องคดีอาญาผู้เสียหายหรือราษฎรฟ้องคดีเองไม่ได้ต้องเป็นหน้าที่ของอัยการแผ่นดินเท่านั้นที่จะฟ้องได้ ซึ่งต่างกับของประเทศไทยประชาชนสามารถเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เอง

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศนั้น ผู้ศึกษาพบว่าในประเทศเยอรมนี เครื่องมือของรัฐในการให้ความคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีรูปแบบที่น่าสนใจในประเด็นที่มีการเสริมสร้างและสนับสนุน อดช่องว่างของกันและกัน เพื่อให้กฎหมายและการบังคับใช้บังคับให้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เช่น มีการวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อม ตามหลักการป้องกันการระมัดระวังก่อนเกิด ซึ่งถือเป็นมาตรการสำคัญที่ทุกประเทศต้องมีเพื่อป้องกันภัยต่อสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้า อีกทั้งยังเป็นการวางแผนแนวทางแก้ปัญหาความขัดแย้งอันจะพึงมีในกลุ่มผลประโยชน์ด้านต่างๆ¹⁸⁶

ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานระดับท้องถิ่นเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่จะถือว่าเป็นการพิสูจน์องค์กรท้องถิ่นของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าอดีตที่ผ่านมาองค์กรท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยอิงการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลาง ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศต้นแบบที่มีการพัฒนากฎหมายหลากหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการ

¹⁸⁶ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน คุณภาพ เล่ม 2 ปีที่ 47 พ.ค.-ส.ค.

อนุรักษ์ และการจัดการปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมคล้ายกับประเทศไทย แต่ที่แตกต่างจากประเทศไทย คือ องค์กรท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม องค์กรท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาออกข้อบัญญัติของตนเอง โดยอิงขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลาง ให้อำนาจเจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม เริ่มตั้งแต่การออกใบอนุญาต การตรวจสอบ การปรับ และการบังคับสั่งปิดกิจการ เป็นต้น¹⁸⁷ ในขณะที่ประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยทั่วไปยังไม่ มีขอบเขตอำนาจชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

ในประเทศไทย ผู้ศึกษาเห็นว่าควรที่จะสนับสนุนให้มีการออกกฎหมายให้ภาคอุตสาหกรรมเปิดเผยข้อมูลมลพิษ โดยกฎหมายลักษณะเช่นนี้เรียกว่า ทำเนียบข้อมูลการใช้งานและการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม (Pollutant and Release and Transfer Registers :PRTR)¹⁸⁸ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการรับรู้ข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูลด้านมลพิษที่ปล่อยออกมาจากภาคอุตสาหกรรมกว่า 2 ทศวรรษ ที่ไม่อาจทราบได้ว่าปริมาณการสะสมของสารพิษชนิดต่างๆ ในแหล่งน้ำ ดิน หรือแม้แต่ในสัตว์น้ำมีปริมาณเท่าใด นับเป็นความเสี่ยงอย่างสูงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ในขณะนี้ เหมือนทุกคนกำลังตกอยู่ในความมืดบอด จากการถูกปิดกั้นมิให้เข้าถึงข้อมูลมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งในแง่ชนิดและปริมาณที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ

ทั้งนี้ การใช้ PRTR มีประโยชน์ต่อหลายภาคส่วน ในแง่ภาครัฐจะช่วยติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบายการลดมลพิษหรือสารเคมีสู่สิ่งแวดล้อม และวัดความสำเร็จของนโยบายฯ หรือจะเป็นการวางแผนรองรับเหตุฉุกเฉินของหน่วยงานรัฐและอุตสาหกรรม การศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษและผลต่อสุขภาพ เป็นต้น ภาคอุตสาหกรรมช่วยใช้ระบบตรวจสอบมีประสิทธิภาพโปร่งใสมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการปล่อย การเคลื่อนย้ายสารเคมีอันตรายสู่สิ่งแวดล้อม หรือจะเป็นความปลอดภัยของคนในโรงงาน และการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะฯลฯ ส่วนภาคประชาชนจะกลายเป็นเครื่องมือช่วยให้เข้าถึงข้อมูลด้านมลพิษและสารเคมีของโรงงานและของรัฐ เพื่อช่วยปกป้องตนเองและชุมชน ด้วยการตรวจสอบและใช้ข้อมูลอ้างอิงเจรจากับโรงงานเพื่อแก้ไขปัญหา รวมถึงการศึกษาวิจัย

¹⁸⁷ Stafford, S.L. 2003. "Assessing the effectiveness of state regulation and enforcement of hazardous waste." *Journal of Regulatory Economics* 23(1): 27-41.

¹⁸⁸ แนวทางการคาดการณ์การปลดปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร กรมควบคุมมลพิษ 2552 หน้า 1

สหรัฐอเมริกาได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เป็นกฎหมายตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 โดยเรียกว่า ทำเนียบการปล่อยสารพิษ (Toxics Release Inventory : TRI) โดยองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา (US .EPA) ระบุว่าเพียง 7 ปีหลังการใช้นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2538 ทำเนียบการปล่อยสารพิษ (TRI) พิสูจน์ให้เห็นถึงความสำเร็จในการลดปริมาณสารเคมีหรือมลพิษที่ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม คือมลพิษในสิ่งแวดล้อมลงได้ประมาณ ร้อยละ 5.64 หรือ จาก 2.96 เหลือ 1.61 พันล้านปอนด์ และยังมีตัวอย่างความสำเร็จในการลดมลพิษหลังมีการใช้กฎหมายทำเนียบการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม (PRTR) อีกหลายประเทศ เช่น แคนาดา ลดได้ถึงร้อยละ 36 ภายใน 3 ปีหลังการบังคับใช้ อังกฤษ ลดได้ถึง ร้อยละ 46 ระหว่างปี 2540- 2544 เป็นต้น โดยปัจจัยพื้นฐานของความสำเร็จคือ การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูล และการปฏิวัติการสื่อสาร (คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต) นอกจากสหรัฐอเมริกา แคนาดา และอังกฤษแล้ว ปัจจุบันมีหลายประเทศนำแนวคิดระบบทำเนียบการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม (PRTR) มาประยุกต์ใช้เป็นกฎหมาย เช่น กลุ่มประเทศส่วนใหญ่ในสหภาพยุโรป ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลี เม็กซิโก แอฟริกาใต้ เป็นต้น และอีกหลายประเทศที่กำลังจะพิจารณานำมาใช้ เช่น จีน ฟิลิปปินส์ เป็นต้น ขณะที่ประเทศไทย กรมควบคุมมลพิษได้มีการริเริ่มนำมาใช้แก้ปัญหาในบริเวณมาบตาพุด แต่ก็ยังไม่มีแนวทางปฏิบัติหรือนำมาใช้จริงจัง ในขณะที่จะนำมาผลักดันเป็นกฎหมายหรือนำมาใช้ทั้งประเทศ¹⁸⁹

ดังนั้น ถ้าหากพิจารณาตามแนวทางการพัฒนาประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ราชการส่วนกลางคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องปรับบทบาทหน่วยงานให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ การตัดสินใจและความรับผิดชอบให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการปัญหามลพิษที่เกิดในท้องถิ่นตนเองได้อย่างเหมาะสม แต่จะมีมาตรการดำเนินการอย่างไร และต้องบูรณาการการทำงานกันในแต่ละกระทรวงอย่างไร เพื่อให้การถ่ายโอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

อนึ่ง จากข้อมูลที่คุณศึกษานำเสนอมาข้างต้นสามารถสรุปหลักเกณฑ์เป็นตารางรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ได้ดังนี้

¹⁸⁹ Pollutant Release and Transfer Register, คืบคืบ 21 พฤษภาคม 2556 จาก

ตารางที่ 5.1 รูปแบบการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

หัวข้อ/ประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหรัฐ	สหภาพยุโรป
รูปแบบทางกฎหมาย	เน้นมาตรการบังคับเช่น เพิกถอนใบอนุญาต หรือ ถอนสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น	ไม่เน้นมาตรการบังคับ แต่ขอความร่วมมือ คือ การปลูกจิตสำนึกใน เรื่องการรักษา สิ่งแวดล้อม	เน้นการควบคุมมลพิษ ด้วยเทคโนโลยี	เป็นการสร้างแนว ปฏิบัติ หากละเมิดต้อง ชดใช้ค่าเสียหายตามแต่ กำหนด
หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	กำหนดนโยบายให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไป จัดการกล่าวคือหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานมีอำนาจ กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ได้ตามดุลยพินิจของ หน่วยงานที่ดูแล รับผิดชอบ	รัฐบาลเป็นศูนย์กลาง กำหนดนโยบายใน ภาพรวม ในการบริหาร สิ่งแวดล้อมและ กระจายไปสู่ท้องถิ่น	มีองค์กรเฉพาะในการ รับผิดชอบต่อการรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ คือ คณะกรรมการคุณภาพ สิ่งแวดล้อม (Council an Environment Quality: CEQ)	การกระจายอำนาจใน การใช้มาตรการทาง กฎหมาย
มาตรการทางอาญา	บทลงโทษเน้นป้องกัน และปราบปราม คือเน้น โทษปรับและจำคุกหรือ ทั้งจำทั้งปรับ	บทลงโทษหนัก ทั้ง โทษปรับและจำคุก มุ่งควบคุมและป้องกัน โดยกำเนิดโทษจาก กระทำความผิดโดย เจตนา ประมาท และ รวมถึงรับผิดชอบร่วมกัน กับตัวแทน	มุ่งคุ้มครองผู้เสียหาย และควบคุมป้องกัน สิ่งแวดล้อมมี 3 ระดับ ความคิดคือตั้งใจ, กระทำโดยตั้งใจ, ประมาท	มุ่งโทษหนัก เพื่อให้ เกิดการบังคับกฎหมาย มีประสิทธิภาพโดยมี ผลทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล เช่นเดียวกัน
มาตรการทางแพ่ง	หลักผู้ก่อให้เกิดมลพิษ จะต้องรับผิดชอบใน ค่าใช้จ่าย กล่าวคือผู้ใด ก่อให้เกิดมลพิษต่อ สิ่งแวดล้อมผู้นั้นต้อง ชำระค่าใช้จ่ายในการ ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสีย หายไป	ชดใช้ค่าเสียหาย	โทษปรับกรณีฝ่าฝืน หากรู้ว่ากระทำผิด กฎหมายต้องโทษ อาญา เป็น 2 เท่าจาก โทษปกติ	โทษปรับ ดัดลัทธิจาก การช่วยเหลือหรือ ดำเนินกิจการ
การมีส่วนร่วมของ ประชาชน	ผู้ได้รับผลกระทบ มีสิทธิ เสนอความคิดเห็นหรือมี สิทธิคัดค้านใจต่อ โครงการ เช่นประชาชน รวมตัวการแสดง ความเห็นต่อการสร้าง โรงไฟฟ้า เป็นต้น	มีการตั้งคณะกรรมการ ทำหน้าที่แก้ไขข้อ พิพาททางสิ่งแวดล้อม เพื่อยุติข้อพิพาทนอก ศาล คือ EDCC และ PEC	เปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมในการกำหนด นโยบายหรือคัดค้านใจ เกี่ยวกับโครงการต่างๆ	ให้อำนาจแก่ประชาชน ทั่วไปในการใช้สิทธิ ฟ้องดำเนินคดี และ ฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐได้ ด้วย

จากตารางจะเห็นว่าประเทศไทย การบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเน้นมาตรการ บังคับทางกฎหมาย เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งมาตรการทางอาญาคือมีทั้งโทษปรับและ จำคุก ซึ่งเป็นการป้องกันและปราบปราม ส่วนทางแพ่งเน้นความรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็น ผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่สามารถ เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการว่ามีผลดีต่อชุมชนหรือไม่ประการใดได้ และการตรากฎหมาย ของประเทศไทยก็ครอบคลุมรายละเอียดทุกด้าน ฉะนั้นการบังคับใช้กฎหมายน่าจะมีประสิทธิภาพ แต่ก็ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ ทั้งนี้ ในประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป การบังคับใช้กฎหมายเน้นไปในทางควบคุมมลพิษและการขอความร่วมมือโดยการปลูกจิตสำนึกให้ รู้จักการรักษาสิ่งแวดล้อมว่าเป็นของทุกคนมิใช่ของใครคนใดคนหนึ่ง แต่การบังคับใช้กฎหมายของ แต่ละประเทศก็มีประสิทธิภาพมากกว่า แต่ในทางตรงกันข้ามหากมีผู้กระทำให้เกิดความเสียหาย ต่อสิ่งแวดล้อมก็มีบทลงโทษที่หนักซึ่งจะมีโทษแตกต่างกันไป 3 ระดับ คือ จงใจให้เกิดอันตราย การกระทำโดยจงใจ และ การกระทำโดยประมาท ซึ่งไม่ว่าจะเป็นทางอาญามีทั้งโทษปรับและจำคุก ส่วนทางแพ่งก็จะเป็นการปรับ การชดใช้ค่าเสียหาย เป็นต้น และในส่วนภาคประชาชนเองก็ให้มี ส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายในการรักษาสิ่งแวดล้อมและให้สิทธิฟ้องดำเนินคดีได้เองอีกด้วย



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ปัญหามลพิษทางน้ำ เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มนุษย์เป็นผู้ก่อหรือคัดแปลงทำให้ทรัพยากรน้ำขาดความสมดุล และสูญเสียระบบนิเวศ ซึ่งมีสาเหตุมาจาก โรงงาน โรงแรม โรงพยาบาล โรงเรียน สำนักงาน อาคารพาณิชย์ บ้านเรือน บรรดาน้ำทิ้งจากสถานที่ดังกล่าวข้างต้นเป็นสาเหตุก่อให้เกิดน้ำเน่าเสีย ก่อให้เกิดปัญหามายาวนาน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 จนปรากฏชัดในปี พ.ศ.2535 เมื่อมีกรณีลำน้ำพองเน่าเสียในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การบริหารจัดการน้ำในอดีตพิจารณาว่า น้ำเป็นทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดเท่านั้น แต่จากสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำนับเนื่องมาแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นสาเหตุให้คนไทยเริ่มตื่นตัวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำที่เข้าขั้นวิกฤติ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบันจึงมิได้พิจารณาว่าน้ำเป็นทรัพยากรอันจำเป็นและมีอยู่อย่างจำกัดแต่เพียงมิติเดียวอีกต่อไป หากต้องพิจารณาน้ำในมิติที่เป็น “ภัยคุกคาม” ไปพร้อมกันด้วย

จากการศึกษาพบว่า ได้มีการวิจัยสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อมลพิษทางน้ำในประเทศไทย เสียงส่วนใหญ่เห็นด้วยว่ากฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยน้ำทิ้งที่มีอยู่ในปัจจุบันหย่อนยานและไม่เพียงพอในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำ หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในการป้องกันมลพิษทางน้ำหย่อนยานหรือไม่เคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ก่อมลพิษ ถ้าหากพิจารณาอย่างผิวเผินจะเห็นได้ว่าประเทศไทยให้ความสำคัญและใส่ใจในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเหมือนกับในต่างประเทศ หากแต่ประเทศไทยยังขาดการบังคับใช้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีหน่วยงานในสังกัดของรัฐบาลที่ถูกตั้งขึ้นจำนวนมากเพื่อเข้ามาบริหารจัดการและดูแลสภาพแวดล้อม ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ยังไม่มีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน ในหลายกรณีก็เป็นงานที่ซ้ำซ้อน ในขณะที่อีกหลายกรณีไม่สามารถระบุหน่วยงานที่จะรับผิดชอบดูแลได้ ทำให้มาตรการที่กำหนดขึ้นไม่มีความหมายและไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามที่ตั้งไว้

ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองทางน้ำ ในปัจจุบันเกิดปัญหาหลายประการ เช่น การบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนและกระจัดกระจายหลายหน่วยงานจนเกิดการเกี่ยงความรับผิดชอบหรือแย่งกันรับผิดชอบ อัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้เบาเกินไป การไม่มีมาตรการทาง

กฎหมายในการบังคับอย่างเข้มงวดและจริงจัง ขาดการกระจายอำนาจในการใช้บังคับกฎหมาย การบัญญัติข้อกำหนดที่เอื้อประโยชน์ให้กับตนเอง การปรับปรุงกฎหมายอยู่บ่อยครั้งจนไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ และเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องยังขาดความตื่นตัวในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้ง การบังคับใช้กฎหมายยังขาดเอกภาพ ขาดการประสานงานที่ดีและเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายทำให้มีปัญหาจนเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมระหว่างประชาชนกับหน่วยงานราชการ

ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาถึงความรู้ ความเข้าใจ การปฏิบัติงาน และการกำหนดมาตรการ กลไกการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมถึงสถานการณ์มลพิษสิ่งแวดล้อม ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานภาครัฐ สำหรับใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหามาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำ มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ สามารถอภิปรายผลการวิจัย ได้ดังนี้

(1) ปัญหาการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐานและกฎระเบียบในการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในระยะเริ่มต้น เครื่องมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ถูกนำมาใช้กับการจัดการของเสียอุตสาหกรรม คือเครื่องมือในการกำกับและสั่งการ ด้วยการออกมาตรฐาน กฎระเบียบต่างๆ และการตรวจจับ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกำหนดในกฎระเบียบว่าโรงงานจะต้องมีการจัดการของเสียอย่างถูกต้อง แต่ปัญหาที่พบในทางปฏิบัติคือ โรงงานส่วนใหญ่ไม่มีเทคโนโลยีและสถานที่ที่เหมาะสมในการกำจัดของเสียของตน ประกอบกับยังขาดความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น ในอดีตโรงงานส่วนใหญ่จึงมีการทิ้งของเสียอุตสาหกรรมปะปนไปกับขยะทั่วไปบ้าง นำไปลักลอบทิ้งภายนอก หรือกองทิ้งไว้ในบริเวณโรงงานบ้าง

มาตรการกำกับดูแลให้โรงงานมีการกำจัดของเสียอุตสาหกรรมที่เหมาะสม ยังคงขาดความชัดเจน เนื่องมาจากการขาดแคลนทั้งเทคโนโลยีในการกำจัดที่เหมาะสม และจำนวนสถานที่กำจัดที่มีไม่เพียงพอต่อปริมาณของเสียที่เกิดขึ้นทำให้เกิดข้อจำกัดต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้งกฎระเบียบที่ออกมาบังคับใช้ไม่ได้มีกลไกที่จะสามารถติดตามตรวจสอบปริมาณของเสียอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น ทำให้หน่วยงานกำกับดูแลไม่มีข้อมูลที่ต้องการในการกำหนดนโยบายที่จะดำเนินการต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบในทางปฏิบัติ คือ โรงงานส่วนใหญ่ (มากกว่าร้อยละ 90) ไม่ทราบและเข้าใจถึงขั้นตอนในการปฏิบัติตามประกาศที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยน้ำเสีย และในส่วนที่เข้าใจก็มีเป็นจำนวนน้อยที่มาทำการขออนุญาตในขณะที่กำลังของเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอที่จะไปกำกับดูแลหรือลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามประกาศฯ ได้ อีกทั้งการพิจารณาใบอนุญาตของเจ้าหน้าที่

ใช้เวลาดำเนินการนาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ยังขาดความเข้าใจในคุณลักษณะของของเสียอันตราย และการจัดการที่เหมาะสม ทำให้มีการขอเอกสารประกอบการพิจารณา มาก ประกอบกับใบอนุญาต ในขณะนั้นจะต้องลงนามโดยอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้กระบวนการในการพิจารณา ยิ่ง ใช้เวลามากขึ้น ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้ ทำให้วัตถุประสงค์ที่จะได้ข้อมูลของเสียอันตรายไม่สัมฤทธิ์ผล เพราะข้อมูลที่ได้มาน้อยและไม่มีการจัดเก็บที่เป็นระบบ ส่วนข้อมูลที่ได้รับจากการแจ้งตอนสิ้นปี นั้น ไม่ได้มีระบบการจัดเก็บใดๆ รองรับ ดังนั้น ปัญหาของการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรม และการจัดการที่ไม่เหมาะสม จึงมิให้พบเห็นอยู่เสมออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แม้กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะได้แก้ไขปัญหการจัดเก็บข้อมูลและการบริหารจัดการ ข้อมูล โดยได้ทำการพัฒนาการเก็บข้อมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ขึ้น เพื่อให้สามารถตรวจสอบ ข้อมูลได้ทันทีว่า มีการขออนุญาตนำของเสียออกไปจัดการด้วยปริมาณเท่าใด ซึ่งเมื่อผนวกกับการ ปรับปรุงระบบการพิจารณาอนุญาตให้รวดเร็วยิ่งขึ้น มีการให้ความรู้แก่โรงงานให้เข้าใจในหน้าที่ที่ต้อง ปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้นสามารถเลือกสรรผู้รับดำเนินการที่มีจำนวนมากขึ้นได้ ในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญมากขึ้นสามารถพิจารณาใบอนุญาตในเวลาที่รวดเร็วยิ่งขึ้นได้ ทำให้ปริมาณ ค่าขออนุญาตเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมสามารถจัดเก็บข้อมูลได้มากขึ้น กว่าเดิม แต่ยังคงถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยอยู่เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนทั้งหมดอย่างไรก็ตาม เนื่องจาก การขออนุญาตนำของเสียออกนอกบริเวณโรงงานเป็นการขออนุญาตที่ต้องดำเนินการก่อนมีการขน ออกจริง ดังนั้น การไม่ปฏิบัติตามสิ่งที่ได้ขออนุญาตไว้ล่วงหน้ายังมีให้เห็นทั่วไปรวมทั้ง การขาดมาตรการในการติดตามตรวจสอบการขนส่งของเสียจากโรงงานไปยังผู้รับดำเนินการ ประกอบกับกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่จำกัด ทำให้ไม่สามารถติดตามตรวจสอบได้ทั่วถึง ปัญหาการ ลักลอบนำของเสียไปทิ้งในที่สาธารณะจึงยังมีอยู่ เกิดผลกระทบต่อประชาชนบริเวณใกล้เคียงจน เกิดเรื่องร้องเรียนบ่อยครั้ง

(2) ปัญหาการพัฒนาระบบกำกับและติดตามตรวจสอบการจัดการของเสียอุตสาหกรรม ปัญหาสำคัญในการกำกับดูแลด้วยการติดตามตรวจสอบการจัดการของเสียอุตสาหกรรมนั้น ขึ้นตอนที่ยังเป็นปัญหาและกฎหมายโรงงานไม่ได้ให้อำนาจไว้ คือขั้นตอนของการขนส่งเมื่อของ เสียอุตสาหกรรมถูกนำออกจากบริเวณโรงงานแล้ว

(3) ปัญหาการกำกับดูแลการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในปัจจุบัน นโยบายการ จัดการของเสียอุตสาหกรรมในวันนี้ ได้มีการปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ไป เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละจุด แม้ว่าปริมาณของของเสียอุตสาหกรรมจะเพิ่มมากขึ้น แต่ด้วย เทคโนโลยีการจัดการที่ทันสมัยและเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทำให้มีการแลกเปลี่ยนวิทยากรกันได้ ง่ายขึ้นความรู้ในด้านการจัดการที่ถูกต้องจึงไม่ใช่ข้อจำกัดอีกต่อไป อีกทั้งเทคโนโลยีและวิทยาการ

ด้านสารสนเทศและการสื่อสารในด้านการบริหารจัดการข้อมูล ทำให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมสามารถติดตามตรวจสอบการจัดการของเสียอุตสาหกรรมได้ง่ายขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาในทางปฏิบัติก็ยังมีให้พบเห็นอยู่ทั่วไป เช่น ของเสียอุตสาหกรรมบางประเภทไม่สามารถกำหนดรหัสที่เหมาะสมได้ วิธีการวิเคราะห์ความเป็นอันตรายของของเสียอุตสาหกรรมก็ยังทำกันในขอบเขตจำกัดเพราะข้อจำกัดของห้องปฏิบัติการที่มีอยู่ เป็นต้น ในส่วนของเจ้าหน้าที่ ยังมีความจำเป็นในการไปบรรยายให้ความรู้กับผู้ประกอบการเกี่ยวกับประกาศของส่วนราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยน้ำเสียอยู่เสมอจนปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกาศคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ประกาศกรมควบคุมมลพิษ ทั้งที่ประกาศฯ ต่างๆ ดังกล่าว ได้ถูกบังคับใช้มาเป็นเวลานานแล้ว ในขณะเดียวกันข้อมูลที่คาดหวังว่าจะได้จากระบบสารสนเทศที่มีอยู่ และการส่งข้อมูลทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ยังไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง และไม่สามารถนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาในการกำกับดูแลยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลผู้ประกอบการที่รับดำเนินการกำจัดของเสีย ซึ่งการดำเนินการก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญที่สุดคือปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการจัดการกับปัญหาต่างๆ ในเชิงเทคนิค ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการของเสียอุตสาหกรรมทั้งสิ้น

(4) ปัญหาการซ้ำซ้อนของหน่วยงานกำกับดูแลการจัดการของเสีย ปัญหาการจัดการของเสียเป็นเรื่องที่รัฐบาลหลายรัฐบาลพยายามผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติ และรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา ผลกระทบที่อาจได้รับหากมีการจัดการที่ไม่เหมาะสม และเสริมสร้างบทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปัญหาดังกล่าว ในขณะเดียวกันจากแนวทางการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการด้านต่างๆ ในพื้นที่ตนเอง ซึ่งรวมถึงภารกิจในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดการน้ำเสียและขยะมูลฝอย ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะปัญหาขยะมูลฝอยที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กับความสามารถในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ตั้งแต่การเก็บ ขนจนถึงการกำจัดขั้นสุดท้าย จะพบว่ายังมีปัญหาอยู่มากทั้งนี้ด้วยเหตุที่ว่า การจัดการขยะมูลฝอยนั้นหากมิได้กระทำอย่างถูกต้องตามวิธีการส่งผลให้เกิดการรั่วซึมของน้ำเสียปะปนลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ ประเด็นสำคัญของการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน อยู่ที่ขั้นตอนการกำจัดขยะมูลฝอย โดยเฉพาะการหาพื้นที่สำหรับการกำจัด

เนื่องจากมักได้รับการต่อต้านจากประชาชน หรือที่รู้จักกันในนามว่า “Not In My Backyard Syndrome :NIMBY”¹⁹⁰ เมื่อไม่มีสถานที่กำจัด ขยะมูลฝอยก็ไม่ได้รับการจัดการทำให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ นอกเหนือจากนี้ ปัญหาการต่อต้านการสร้างสถานกำจัดขยะมูลฝอยยังก่อให้เกิดปมขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนอีกด้วย นอกจากนี้เรื่องของสถานที่กำจัดแล้ว ยังพบว่าเรื่องของวิธีการในการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็ยังไม่ได้มาตรฐานโดยส่วนใหญ่ แม้ว่าเทศบาลหลายแห่งจะมีการก่อสร้างหลุมฝังกลบขยะที่ได้มาตรฐาน แต่โดยส่วนใหญ่ที่พบเห็นแล้วคือการเก็บขนขยะมูลฝอย ไปทิ้งกองไว้ในที่ดินว่างเปล่า รกร้าง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพต่อชุมชนที่อยู่รอบข้าง และในบางพื้นที่ จะมีการนำขยะมูลฝอยที่เก็บขนได้ในท้องถิ่นหนึ่งไปทิ้งไว้ในพื้นที่ของท้องถิ่นอื่น ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของคนระหว่างชุมชนอีกด้วย

อุปสรรคสำคัญของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร ที่ถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากที่สุด คือปัญหาในเรื่องของการคัดแยกขยะ ทั้งที่ได้มีความพยายามรณรงค์ด้วยวิธีการต่างๆ แล้วก็ตาม แม้จะมีการระดมว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ้างเอกชนมาดำเนินการแทนได้ แต่ค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมที่อนุญาตให้เก็บได้ตามกฎหมาย ก็ถือว่าน้อยมาก ไม่สะท้อนถึงต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินการจัดการของเสียที่แท้จริง

ดังนั้น จึงได้มีการดำเนินการที่จะแก้ไขข้อจำกัดประเด็นนี้ ด้วยการออกกฎหมายเพิ่มเติม คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 เพื่อกำหนดนิยามของมูลฝอยเสียใหม่ และให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการมูลฝอย และจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมสะท้อนค่าดำเนินการที่แท้จริงได้ ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ ได้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปเก็บขนขยะทั่วไปที่ไม่ได้เกิดจากกระบวนการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ตนเองได้แล้ว ยังสามารถเก็บขนของเสียอุตสาหกรรมที่เกิดจากกระบวนการผลิตได้อีกด้วย ซึ่งในประเด็นนี้เองที่ทำให้เกิดการทับซ้อนในหน้าที่กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงาน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แม้พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 จะออกมาด้วยเจตนารมณ์ที่ดี สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ แต่ก็ทำให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ หรือผู้ประกอบการเอง ตระหนักในเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วน

¹⁹⁰ ศัพท์สิ่งแวดล้อม, กันยายน 21 พฤษภาคม 2556 จาก www.greenworld.or.th/library/environment-vocabulary

ท้องถิ่นพอสมควร เนื่องจากเกรงว่าปัญหาการปนเปื้อนและการแอบอ้างของเสียอันตรายว่าเป็นขยะมูลฝอยทั่วไปจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีมาตรการในการรับมือกับเหตุการณ์นั้นอย่างไร รวมถึงข้อก้ำขำในเรืองความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตเทศบาล) ในการคัดแยกของเสีย ในขณะที่เดียวกันเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายแล้ว ในทางปฏิบัติ ได้มีการกำหนดมาตรการที่จะกำก้ำดูแลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องดำเนินการในการปรับกระบวนการทำงานอย่างไร ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมีความพร้อมในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับหรือไม่และอำนาจหน้าที่นั้นมาพร้อมกับภาระความรับผิดชอบ (Liability) อย่างไร

(5) ปัญหาการดำเนินคดี เนื่องจากมีความไม่ชัดเจนการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมตลอดจนบทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ของประเทศไทย ทำให้การบริหารกฎหมายมีอุปสรรคมาก ถ้าสุดรัฐบาลไทยได้ออกประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงาน เพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 โดยให้บทบาทแก่สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด รวมทั้งจัดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เรียกโดยย่อว่า “กป.วล” โดยมีเป้าหมายเพื่อต้องการแก้ปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย กป.วล มีอำนาจหน้าที่สนับสนุนสำนักงานคุ้มครองสิทธิในการตรวจสอบเรื่องร้องทุกข์ หรือ อีกประการหนึ่งคือการตรวจสอบด้านเทคนิควิชาการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีหน้าที่ในการให้หน่วยงานภาครัฐออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในระเบียบดังกล่าว โดยเฉพาะข้อที่ 11¹⁹¹ ระบุให้หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งระงับเหตุการณ์เกิดและ

¹⁹¹ ข้อที่ 11 “ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพบเห็นการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือได้รับแจ้งจากองค์กรเอกชนหรือบุคคลใดว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเพื่อระงับเหตุแห่งความเสียหายตามอำนาจหน้าที่โดยทันที เช่น การสั่งปิดหรือพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือการสั่งให้หยุดใช้ หรือทำประโยชน์ด้วยประการใด ๆ เพื่อระงับเหตุแห่งความเสียหายนั้น และหากมีความจำเป็นจะต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานและให้แจ้งให้ศูนย์ข้อมูลทราบโดยไม่ชักช้า

กรณีที่ต้องคัดกรเอกชนหรือบุคคลใด พบว่าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น ให้แจ้งศูนย์ข้อมูลทราบเพื่อพิจารณามาตรการในการระงับเหตุแห่งความเสียหายเพิ่มเติม ในกรณีที่ศูนย์ข้อมูลเห็นว่า มาตรการที่ใช้เพื่อการระงับเหตุแห่งความเสียหายของหน่วยงานของรัฐที่

แพร่กระจายมลพิษต่อสาธารณะ ในกรณีนี้เป็นหลักฐานที่ชัดเจนว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยขาดประสิทธิภาพการบังคับใช้ ทำให้จำเป็นต้องใช้กฎหมายทางปกครองแทน

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ามิได้มีการกล่าวถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่น ระเบียบดังกล่าวจึงแสดงนัยของการไม่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้ชัดเจน มีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ในราชการส่วนกลางดังจะเห็นจากโครงสร้างการจัดตั้ง กป.วล. ที่ปฏิบัติงานร่วมกับสำนักงานคุ้มครองสิทธิซึ่งไม่ต่างไปจากเดิม จากการใช้กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ที่ไม่มีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นทางการดังกล่าวดังกล่าว เพียงแต่เพิ่มความชัดเจนบทบาทหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดและกรมควบคุมมลพิษมากขึ้นเท่านั้น และชี้แนะการใช้อำนาจของหน่วยงานราชการในการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อแก้ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม

(6) ปัญหาด้านสุขอนามัยของชุมชน อันเกิดจากมลพิษทางน้ำนั้นส่งผลกระทบต่อสาธารณสุข สุข น้ำเสียเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ก่อให้เกิดโรคระบาด หลายชนิด เช่น อหิวาต์ ไข้ไทฟอยด์ โรคบิด ซึ่งเกิดจากน้ำสกปรก แต่ถ้าเป็นน้ำเน่าเสียในแม่น้ำ ลำคลอง ส่งกลิ่นเน่าเหม็น ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ เป็นการบั่นทอนสุขภาพของประชาชน ผู้อาศัยอยู่ริมแม่น้ำลำคลอง และผู้สัญจรไปมา นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการผลิตน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค น้ำที่มีคุณภาพต่ำหรือน้ำเสีย จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการผลิตน้ำประปา เพราะถ้าคุณภาพน้ำลดต่ำลงค่าใช้จ่ายในกระบวนการผลิตเพื่อให้มีน้ำมีคุณภาพเข้าเกณฑ์มาตรฐานน้ำดื่มก็จะเพิ่มขึ้น ผลก็คือราคาค่าบริการใช้น้ำก็จะเพิ่มตามไปด้วย นอกจากนี้การเลือกแหล่งน้ำเพื่อการประพาก็ยังสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากขึ้นด้วย อีกทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อการคมนาคม การที่แหล่งน้ำมีตะกอน ขยะมูลฝอย ทับถมกันมากขึ้น จะทำให้แหล่งน้ำมีสภาพตื้นเขิน ส่งผลกระทบต่อการคมนาคมทางน้ำ ทำให้การคมนาคมไม่สะดวก และต้องเสี่ยงงบประมาณในการขุดลอกคลองสูงขึ้น

(7) ปัญหาการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เนื่องจากการเจริญเติบโตทางด้านเทคโนโลยี มีการใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลง ใช้เครื่องจักรแทนคนใช้สารกัมมันตภาพรังสี ซึ่งนำมาใช้ในการถนอมอาหาร การเพาะเนื้อเยื่อ ใช้สารเร่งการเจริญเติบโต ซึ่งผลพวงของสารเคมีเหล่านี้ที่

เกี่ยวข้องตามวรรคหนึ่งไม่เพียงพอ ให้ศูนย์ข้อมูลเสนอมาตรการให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามที่ศูนย์ข้อมูลเสนอ ให้ศูนย์ข้อมูลรายงานให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และกป.วล. ทราบโดยไม่ชักช้า”

หลงเหลือหรือเล็ดลอด การทำลายไม่ได้ดำเนินไปตามวิธีการที่ถูกต้องก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางน้ำ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนิ่งเฉยไม่เร่งรัดจัดการ หรือมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน

จากสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิต ผลกระทบทางด้านสาธารณสุข ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ผลกระทบทางด้านสังคมการเมืองและสิ่งแวดล้อม ความสูญเสียที่เกิดขึ้นก็เพราะมีการยอมรับความเสี่ยงในสภาพเป็นอยู่ของประชาชนเพื่อไปแลกเปลี่ยนกับความเจริญทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมแต่การแลกเปลี่ยนนี้เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่ยั่งยืน ทั้งนี้ เพราะขาดการคำนึงถึงต้นทุนอย่างเต็มรูปแบบเกี่ยวกับความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมในการตัดสินใจทางเศรษฐกิจหรือลงทุนสร้างโรงงาน ความเดือดร้อนและหายนะของสิ่งแวดล้อมทางน้ำจึงปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาได้พบว่ากลไกสำคัญที่จะแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำให้บรรลุวัตถุประสงค์คือ กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้เป็นกติกาของสังคมที่ตกลงร่วมกัน เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่การบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ในปัจจุบันพบว่ามียุทธศาสตร์ คือ การขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมาย บทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพของปัญหา กฎหมายมีจำนวนหลายฉบับกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ไม่สอดคล้องกัน ไม่มีความชัดเจนเกิดช่องว่างในกฎหมายแต่ละฉบับที่บังคับใช้ เจ้าหน้าที่ขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายขาดเอกภาพการบริหารจัดการทั้งการป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิด ปัญหาการพิสูจน์ และการรวบรวมหลักฐาน หลักมาตรฐานพิสูจน์ความผิด และขาดการประสานความร่วมมือในการป้องกันการกระทำความผิด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ด้านความเป็นเอกภาพของกฎหมาย

1.1 ควรกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน มีการกำหนดหน้าที่และหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจนในการร่าง ดำเนินการ และบังคับใช้กฎหมาย จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้เป็นกฎหมายหลักในการควบคุมมลพิษทางน้ำ กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลัก และทำหน้าที่เป็นหัวหน้าในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำ การกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งให้สอดคล้องกับความสามารถในการรองรับความสกปรกของแหล่งน้ำ และกำหนดบทลงโทษผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำในเชิงที่จะมีผลยับยั้งไม่ให้เกิดมลพิษทางน้ำ โดยนำหลักการ “การลงโทษในเชิงสร้างสรรค์” (Creative sentencing) นำเอาวิธีการคุมประพฤติมาใช้

ควบคู่กันเป็นมาตรการเสริม เพื่อให้การลงโทษผู้กระทำผิดในคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล รวมทั้งผู้แทนหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล มีประสิทธิภาพและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

1.2 รัฐสมควรที่จะกำหนดแนวนโยบายเพื่อควบคุมการตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมที่จะระบายน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติให้สอดคล้องกับความสามารถในการรองรับมลพิษของแหล่งน้ำเพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อคุณภาพน้ำโดยจะต้องมีการจัดการมลพิษที่เกิดขึ้นและควบคุมปริมาณความสกปรกที่เหมาะสม กำกับดูแลและเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายให้โรงงานอุตสาหกรรมระบายน้ำทิ้งให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดพิจารณากำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งให้เข้มงวดขึ้นในพื้นที่วิกฤติที่มีความจำเป็น

1.3 รัฐควรออกข้อบังคับและกฎระเบียบต่างๆ ในการกำหนดโครงสร้างพื้นฐานของกฎระเบียบที่จะบังคับใช้ โดยต้องกำหนดว่า มีของเสียประเภทใดที่จะต้องอยู่ในความควบคุมและต้องระบุมาตรฐานเชิงเทคนิค กระบวนการและรายละเอียดที่สำคัญ ของสถานให้บริการบำบัดเก็บรวบรวม และกำจัดของเสียอันตราย รวมถึงผู้ก่อให้เกิดของเสียอันตรายด้วย และควรที่จะกำกับดูแลและเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายให้แหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเป็นอาคารบางประเภท ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียและระบายน้ำทิ้งให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดประกอบด้วย อาคารชุด โรงแรม หอพัก สถานบริการประเภทสถานอาบน้ำ นวดหรืออบตัว โรงพยาบาล โรงเรียนและอาคารสถาบันอุดมศึกษา ที่ทำการของราชการ รัฐวิสาหกิจหรือองค์การระหว่างประเทศและของเอกชน ศูนย์การค้าหรือห้างสรรพสินค้า ตลาด ภัตตาคารหรือร้านอาหาร

1.4 สมควรมีคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติ (Code of practice) ที่มีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ทั้งระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและในระดับท้องถิ่นว่ามีขอบเขตแค่ไหนเพียงไร ให้มีการทำงานประสานร่วมกันอย่างบูรณาการ

1.5 สนับสนุนให้มีการจัดการน้ำเสียโดยเฉพาะบ้านเรือนและอาคารที่อยู่ริมน้ำด้วยการติดตั้งถังดักไขมันและระบบบำบัดน้ำเสียสำหรับบ้านเรือนและอาคาร ก่อนที่จะระบายลงท่อระบายน้ำหรือแหล่งน้ำธรรมชาติ

2. ด้านบทบัญญัติกฎหมาย

2.1 ผลักดันให้มีการจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมสำหรับชุมชนเมืองระดับเทศบาลตามลำดับความสำคัญของพื้นที่ที่กำหนดไว้ในแผนการจัดการน้ำเสียชุมชน โดยปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 เพื่อกำหนดให้บ้านเรือนและอาคารติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย สนับสนุนและผลักดันให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับกับบ้านเรือนและอาคารที่จะปลูกสร้างใหม่ซึ่งอยู่นอกพื้นที่ให้บริการบำบัดน้ำเสีย

2.2 ควรปรับปรุงประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดให้ที่ดินจัดสรรทุกขนาดเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียดังผู้แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด

2.3 ควรปรับปรุงกฎระเบียบภายใต้พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ในการควบคุมการระบายน้ำเสียจากหมู่บ้านจัดสรร โดยจัดให้มีนิติบุคคลบ้านจัดสรรเพื่อให้มีผู้รับผิดชอบ และสามารถโอนระบบบำบัดน้ำเสยรวมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลได้ตามแต่จะตกลงกัน ส่งเสริมและพัฒนาเทคโนโลยีการจัดการน้ำเสียสำหรับบ้านเรือน ตลอดจนการตรวจประเมินและรับรองประสิทธิภาพผลิตภัณฑ์การบำบัดน้ำเสีย

2.4 ผลจากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายกระทรวง หลายกรม การเข้าถึงกฎหมายของประชาชนเป็นไปได้ยาก การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่เป็นไปได้ยาก มีปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนราชการ ช่องว่างของกฎหมาย ดังนั้น จึงสมควรรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กิตติ์สิริ แก้วพิพัฒน์ (2551) “แนวคิดการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในต่างประเทศกับทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการในประเทศไทย” ใน เวทีสาธารณะครั้งที่ 1 “เรียนรู้การจัดการของเสียในต่างประเทศเพื่อพัฒนาทิศทางการจัดการของไทย” วันที่ 4 สิงหาคม 2551 ณ ห้องประชุม 1 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- กอบกุล ราชะนาคร (2550) *กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน _____ . “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” ค้นคืนวันที่ 10 มีนาคม 2554 จาก <http://www.tdri.or.th/library/quarteriy/white-pp/wb19.htm>
- ขนิษฐา ฤทธิศาสตร์ (2541) "มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมของเทศบาลศึกษาเฉพาะกรณีการจัดการปัญหาน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- เขตไท ลังการ์พินธุ์ (2543) “ความรับผิดชอบละเมิดโดยเด็ดขาด (Strict Liability) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศอังกฤษเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* (กันยายน): 409-414
- คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2550) *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตมาบตาพุดและจังหวัดระยอง* (ม.ป.ท.)
- คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2540) *โครงการศึกษาข้อเสนอแนะการปรับปรุง กลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม*
- คมวัชร เอื่องอ่อง (ม.ป.ป.) “การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา” *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์* ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม <http://www.library.coj.go.th>: 68-89
- คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม (2554,9 มีนาคม) *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 128 ตอน 30 ก หน้า 47
- คำสั่งศาลฎีกาที่ 30/2547 เรื่อง ตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (ภายใน) ในศาลฎีกาและกำหนดประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (ภายใน) วันที่ 29 เมษายน 2554.

- จิราวัลย์ คชฤทธิ์ (2553) “แนวทางในการกำหนดค่าเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.
2535”วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์ 4, 6 (สิงหาคม-กันยายน): 139-144
- จุมพต สายสุนทร (2550) กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร
วิญญูชน
- ชัยชม อรรถกัญญา (2539) “การบังคับใช้กฎหมาย:ประเด็นที่ยังต้องปรับปรุงในการคุ้มครอง
สิ่งแวดล้อมไทย” คุณภาพ 43,1 (มกราคม-มีนาคม): 73-97
- ชัยวัฒน์ คงสม (ฉบับปรับปรุง 2548) “ทรัพยากรป่าไม้ สิ่งแวดล้อมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” ใน
เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1 หน้า 1-
24 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์
- ชาญวิทย์ ชัยกันย์ (2554) “การพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีสิ่งแวดล้อมของ
ประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น” Japan Watch Project Vol.4 No.1 : 25-35
- เชาว์ลิต แจ็งอักษร (2550) “มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตาม
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535” วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- เชาว์วิศ สกุลวรวิทย์ (2549) “ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม:ศึกษากรณี
มลพิษทางน้ำ” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม)
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ไชยยศ เหมะรัชตะ (2539) “กฎหมายกับการอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม” คุณภาพ 43, 1
(มกราคม-มีนาคม): 59-72
- ณรงค์ ใจหาญ (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 2552) “มาตรการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม”ใน
เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 15 หน้า 1-54 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์
- ณรงค์ ใจหาญ และ อุดม มัตสยะวนิชกุล (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 2552) “กฎหมายว่าด้วยการ
ควบคุมมลพิษทางน้ำ”ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 7
หน้า 1-89 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์
- ณรงค์ นุ่นทองและคณะ (2546) “นโยบายเศรษฐกิจสาธารณะในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม” สถาบันพระปกเกล้า
- ทรงพล พลเยี่ยม (2539) “มาตรการทางอาญากับปัญหาการก่อให้เกิดมลพิษของโรงงาน
อุตสาหกรรม” คุณภาพ 43,1 (มกราคม-มีนาคม): 125-144

ธีระพล อรุณะกสิกรและคณะ (2550) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

กรุงเทพมหานคร วิทยุชน

นันทพล กาญจนวัฒน์ (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 2552) “กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย” ใน เอกสาร
การสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 3 หน้า 1-65 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์

น้ำแท้ มีบุญสูงล้ำ (2550) การดำเนินคดีแบบกลุ่มและการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้
ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย กรุงเทพมหานคร นิติธรรม

นิศากร โหมยรัตน์ (2546) “กฎหมายสิ่งแวดล้อมและแนวทางในอนาคต” สถาบันพระปกเกล้า
ประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลแพ่ง วันที่
19 เมษายน 2554

ประพจน์ คล้ายสุวรรณ “กลไกในการขจัดปัญหาสิ่งแวดล้อม” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา
กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 3 หน้า 1-84 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
สาขาวิชานิติศาสตร์

_____. (2550) “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม”
วารสารวิชาการศาลปกครอง 7,2 (พฤษภาคม-สิงหาคม) :11-42

“ประมวลกฎหมายอาญาแก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2551” (2551,7 กุมภาพันธ์) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม
125 ตอน 30 ก หน้า 19

ประณีต ชุมแก้ว (2541) “ความรับผิดชอบทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ. 2535” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พนัส ทศนียนนท์ (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 2552) “แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม”
ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1 หน้า 1-40 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์

พนัส ทศนียนนท์และ โสภณ ชาดบุษย์จาร์ (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 2552) “บทบาทและสิทธิ
หน้าที่ของประชาชนเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา
กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 2 หน้า 1-70 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
สาขาวิชานิติศาสตร์

พนัส ทศนียนนท์และสมนึก รับทอง (ฉบับปรับปรุง 2548) “กฎหมายกับการจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับ

- ทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 3 หน้า 76-131 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาชิราช สาขาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์
- _____. (ฉบับปรับปรุง 2548) “หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทย” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา
กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 4 หน้า 107-132 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาชิราช สาขาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์
- พรชัย ดำนวิวัฒน์ “กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา
กฎหมายระหว่างประเทศ หน่วยที่ 11 หน้า 1-22 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาชิราช
สาขานิติศาสตร์
- พรณทิพย์ วัฒนกิจการ (2546) *WTO กับสิ่งแวดล้อม : เน้นการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ
ในประเด็นสิ่งแวดล้อม* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- “พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2545” (2545,8 ตุลาคม)
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 102 ก หน้า 66
- “พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2530” (2530,19 สิงหาคม)
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 104 ตอนที่ 164 ฉบับพิเศษ หน้า 64
- “พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2550” (2550,27
กันยายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 61 ก หน้า 1
- “พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 แก้ไขเพิ่มเติมถึง 2543” (2543,29
พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 111ก หน้า 1
- “พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งชาติไทย พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2551”
(2551,8 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 4 ก หน้า 1
- “พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2528” (2528,5 กันยายน) ราชกิจจา-
นุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 120 ฉบับพิเศษ หน้า 38
- “พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2545” (2545,8
ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 102 ก หน้า 70
- “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545” (2545, 19 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา
ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอน 74 ก หน้า 1-23
- “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2550” (2550,27 มิถุนายน)
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 28 ก หน้า 1

- “พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2545”
(2545,8 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 102 ก หน้า 66
- “พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2550” (2550,16 ตุลาคม)
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 68 ก หน้า 1
- “พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2550” (2550,18 ตุลาคม)
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 70 ก หน้า 4
- “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2552” (2552,13 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 85 ก หน้า 7
- “พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2546” (2546,17 มิถุนายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 102 ก หน้า 66
- “พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2550” (2550,17 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 69 ก หน้า 1
- “พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. 2546” (2546, พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 109 ก หน้า 1
- “พระราชบัญญัติรักษาคดอง รัตนโกสินทรศก 121 (พ.ศ. 2445) แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2484”
(2484,3 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 หน้า 34
- “พระราชบัญญัติรักษาคดองประปา พ.ศ.2526” (2526,6 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 100 ตอนที่ 160 ฉบับพิเศษ หน้า 1
- “พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535”
(2535,28 กุมภาพันธ์) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 15 หน้า 28
- “พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2545” (2545,8 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 102 ก หน้า 66
- “พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535” (2535,9 เมษายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 44 หน้า 62
- “พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547” (2547,12 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 70 ก หน้า 12
- “พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2550 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2554” (2554,9 มิถุนายน)
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 46 ก หน้า 1
- “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2550”
(2550,1 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 38 ก หน้า 16

- “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2545” (2545,8 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 102 ก หน้า 66
- “พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2547” (2547,30 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนที่ 55 ก หน้า 1
- “พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2547” (2547,12 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนที่ 6 ก หน้า 1
- “พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2546” (2546,12 พฤษภาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 41 ก หน้า 1
- “พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2552” (2552,6 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 84 ก หน้า 8
- “พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2545” (2545,8 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 102 ก หน้า 66
- “พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2545” (2545,8 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 102 ก หน้า 66
- พิศาล มาณวพัฒน์ (2552) “นโยบายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป” วันที่ 16 กรกฎาคม 2552
โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ
- พิริยุตน์ วรรณพฤกษ์ (2553) *ตอบ โจทย์สิ่งแวดล้อมท้องถิ่น:แนวทางการจัดการขยะและน้ำเสีย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์ และการพิมพ์*
- ภัทรศักดิ์ วรรณแสง “บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม” ค้นคืนวันที่ 13 มีนาคม 2554 จาก <http://www.dlo.co.th/node/252>
- มาลี สุรเชษฐและสิริพันธ์ พลรบ (ฉบับปรับปรุง2548) “กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรพยากรป่าไม้และสิ่งแวดลอม” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดลอม* หน่วยที่ 14 หน้า 233-289 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์
- มาลีรัตน์ เลิศสุวรรณกุล (2543) “มาตรการภาษีเพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม” สถาบันพระปกเกล้า
- รวีวรรณ ภูริเดช (2553) “การค้าและสิ่งแวดล้อมภายใต้นโยบายการเปิดเขตการค้าเสรีและความร่วมมือในการแก้ปัญหาสถานะโลกร้อน” สถาบันพระปกเกล้า

- “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550”(2550,28 กุมภาพันธ์) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 23 ง หน้า 1
- “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.2547” (2547, 2 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 23 ง หน้า 10
- รัชดาพร นิ่มพงษ์ศักดิ์ “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม* หน่วยที่ 2 หน้า 1-53 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัย - ธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์
- รัชณี เก่าเจริญ (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 2552) “ของเสียอันตราย” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม* หน่วยที่ 8 หน้า 1-56 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัย - ธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์
- รัฐสภาไทย, รัฐธรรมนูญต่างประเทศ, http://web.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/index.htm.
- ลาจิต ไชยอนงค์ (2550) “การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมประสพการณ์ของศาลญี่ปุ่น” *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์* (พฤษภาคม) ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม :38-65
- ลาวัดย์ ถนัดศิลป์กุล (2543) “มาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมในระบบการค้าเสรีและกลไกของ GATT/WTO” *วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช* 22,1 (มิถุนายน): 59-85
- _____. (2549) “หลักการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายใต้ GATT/WTO กับการเปิดการค้าเสรี” *วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช* 18,1 (มิถุนายน): 51-61
- _____. “กฎหมายระหว่างประเทศทางด้านสิ่งแวดล้อม” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม* หน่วยที่ 13 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์
- ลาวัดย์ หอนพรัตน์ “กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม* หน่วยที่ 6 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์
- โลกที่อยู่ดีมีสุขมีหน้าตาเป็นอย่างไร, http://bilom.blogspot.com/2008_07_01_archive.html
- วราภรณ์ วนาพิทักษ์ “กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในชุมชน” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม* หน่วยที่ 6 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล (2553) *กฎหมายและแนวคำตัดสินองค์การการค้าโลกกับสิ่งแวดล้อม*
กรุงเทพมหานคร วิญญูชน

สนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon Treaty) กลุ่มความตกลงทางการค้า สำนักมาตรการทางการค้า

กระทรวงพาณิชย์ www.dft.moc.go.th/the_files/.../Lisbon%20treaty_01-10-51.pdf

สนั่น สุขสว่าง (2540) “มาตรการทางปกครองในการควบคุมป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมจาก

โรงงาน” วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย

รามคำแหง

สมบัติ พุดติพงศภูค (2550) “กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป” *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์*

(กรกฎาคม) ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม: 75-80

สมนึก รัชทอง (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 2552) “องค์กรเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม”

ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม* หน่วยที่ 4 หน้า 1-58 นนทบุรี

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์

สมเกียรติ จันทร์ไพแสง (ฉบับปรับปรุง 2548) “สถานการณ์ปัญหาทรัพยากรป่าไม้และ

สิ่งแวดล้อม” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และ*

สิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 2 หน้า 26-72 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

สาขาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์

สัมมนาวิชาการ เรื่อง การจัดการความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อม” (2553) *วารสารศาลยุติธรรม*

ปริทัศน์ 4,4 (เมษายน-พฤษภาคม): 38-65

สัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ศิลปะในการตัดสินคดีสิ่งแวดล้อม (2553) *วารสารศาลยุติธรรม*

ปริทัศน์ 4,4 (เมษายน-พฤษภาคม): 104-129

สิทธิพร สุริวงศ์ (2551) “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม” การศึกษาอิสระนิติศาสตร-

มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สิริพรหม ชำนาญยา (2553) “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วน

ตำบล” วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัย แม่ฟ้าหลวง

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (ม.ป.ป.) *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม* กรุงเทพมหานคร นิติธรรม

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2539) “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ” *จุลพาห* 43,1

(มกราคม-มีนาคม):98-111

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และนนทพล กาญจนวัฒน์ (ฉบับปรับปรุง 2548) “กฎหมายว่าด้วยการ ส่งเสริม

และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับ*

ทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 12 และหน่วยที่ 13 หน้า 139-231 นนทบุรี

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์

- _____. (ฉบับปรับปรุง 2548) “กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม* หน้าที่ 15 หน้า 291-335
 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์
 สุวิชา สุภามา (2552) “การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” *วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ (2543) “กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน” *จุลพาท* 47,2 (พฤษภาคม-สิงหาคม) ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม:117-130
- _____. (2550) “ศาลสิ่งแวดล้อม:กระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม” *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์* (มิถุนายน):3-32
- เสรีย์ ตู๊ประกายและสิรวัดท์ เรื่องช่วย (ม.ป.ป.) “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย” *วารสารรามคำแหง* 21,1:75-82
- อดิศร เพียงเกษ (2539) “การปรับทิศทางการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย” *สถาบันพระปกเกล้า*
- อภิเชษฐ์ พงษ์ไพบูลย์ (2549) “มาตรการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบองค์การการค้าโลก กับพิธีสารเกียวโต ศึกษาประเด็น :ความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นเกี่ยวกับการคุ้มครองการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต (2539) “กฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียจากโรงงาน” *จุลพาท* 43,1 (มกราคม-มีนาคม):112-124
- _____. (2550) *กฎหมายสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 2* กรุงเทพมหานคร วิทยุชน
- อินทรา เอี่ยมฉัตร (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 2552) “การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม* หน้าที่ 5 หน้า 1-58
 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ (2554) *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 3* กรุงเทพมหานคร วิทยุชน
- _____. (2554) *กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม* กรุงเทพมหานคร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- Hans D. Jarass “วิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันจากกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องสู่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม” โดยบุญศรี มีวงษ์อุโฆต (2543) *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* (กันยายน):465-476
- H.E.Kyoji komachi “ญี่ปุ่นกับการต่อสู้มลพิษสิ่งแวดล้อม” *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์* (<http://www.library.coj.go.th>)
- A.A.M.F.Staatsen, “Public information and participation in the Netherland,” in *Environmental impact assessment*, ed. Pergammon Press.Great Britain : A Wheaton & Co, 1972.
- Aarne P. Vesllind and Jeffery J.Peirce, *Environmental Pollution and Control*, 2d ed. (Boston : Butterorth,1983),
- Anthony J. Celebreze,Jr., “Coporate and Individual Officer Liability” in *The Havard Environmental Law Review*, Vol.14, No.1,1990
- Antoinette Hildering. 2004 Title: ‘International Law, Sustainable Development and Water Management’Eburon Publishers, pp.169-187
- Basic Law for Environmental Pollution Control, (Law No.132 of 1967 Amended by Law No.132 of 1970 and No. 88 of 1971 and No.111 of 1973 and No.84of 1974 and Amended in 1993.
- Bernhard Glaeser, *Environmental policy : the example of the Federal Public of Germany in the international context* (Germany : GFD, 1988)
- Carter, N. *The politics of the environment: Ideas, Activism, Policy*. New York: Cambridge University Press. (2001).
- Claudia Copeland, *Clean Water Act : Summary of the Law*, Congressional Research Service, April 23, 2010. [http:// www.cnie.org/nle/crsreports/10May/RL30030.pdf](http://www.cnie.org/nle/crsreports/10May/RL30030.pdf).
- Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act 1980 (Supefund), &CFR Title 40 Part 25 (Public Participation).
- Federal Water Pollution Control Act, (FWPCA),33 U.S.C.A. 1251 to 1387, in *Selected Environmental Law Statutes 1990-1991, Educatinal Edition* (U.S.A.:West Publishing Co.,1990),
- Groundwater – the processes and global significance of aquifer degradation.
- Halbury’s status of England, 1984

- Hall, David (2006) "Waste Management Companies in Europe" Public Services International Research Unit, www.psir.org
- International Commission of Juristics & Consumers Association of Penang, Rural Development and Human Rights in South East Asia, Report of a Seminar in Penang December 1981, (Penang : ICJ/CAP,1982)
- International Institute for Environment and Development [IIED]. (1989). Retrieved May 12, 2009, from <http://www.iied.org/pubs/search.php?k=Sustainable+Developmen&z=Search>
- Kenny, J.E. et al, Estimated use of water in the United States in 2005 : U.S> Geological Survey Circular 1344, 2009
- Law for the Punishment of Crimes relating to the Environmental Pollution which adversely affects the Health of Persons , Law No.142 Of 1970
- Paul Sieghart, The International Law of Human Right, Oxford : Clarenon, 1984.
- Pollutant Release and Transfer Register, <http://www.greenpeace.org/seasia/th/testing/reports/pollutant-release-and-transfer-register/>
- Shalit. The environment: Between theory and practice. Oxford : Oxford University Press. (2000).
- Stafford, S.L. 2003. "Assessing the effectiveness of state regulation and enforcement of hazardous waste." *Journal of Regulatory Economics* 23(1): 27-41.
- The United States Geological Survey , <http://www.Usgs.gov/about/usgs/default.asp#what>.
- United Nations Environment Programme, Regional seas (GESAM : The state of the marine environment), UNEP Regional Seas reports and study No. 115 (UNEP : Oceans and Coastal Programme activity Center, 1990),
- Water Pollution Control Law, Law No.138 of 1970 Amended by Law No.88 of 1971 and No.84 of 1972.
- William H. Rodgers, Environment Law, Minnesota : West Publishing Company, 1977.
- Winsemius, P., & Guntram, U. A thousand shades of green: Sustainable strategies for competitive advantage. London: Earthscan Publications. (2002).
- Word Bank Analytical and Advisory Assistance (AAA) Program, Ibid,P.4-6 (April 2006).
- World population to reach 9.1 billion in 2050, UN projects.
http://www.mlit.go.jp/tochimizushigen/mizsei/water_resources/contents/policy.html.

World Bank Analytical and Advisory Assistance (AAA) Program, Ibid,P.4-6 (April 2006).

<http://www.water.weather.gov/ahps/forecasts.php>.

Water, <http://epa.gov/aboutepa/ow.html>.





ภาคผนวก

มหาวิทยาลัย

สกลนครราชภัฏ

คำย่อ

ADR	Alternative Dispute Resolution
BAT	Best Available Technology
BOD	Biochemical Oxygen Demand
BPT	Best Practicable Control Technology
CAA	Clean Air Act
CEQ	Council an Environment Quality
CWA	Clean Water Act
EDCC	Environmental Dispute Coordination Commission
EMS	The Environmental Management System
EPA	Environmental Protection Agency
ETS	EU Emission Trading Scheme
IIED	International Institute for Environment and Development
NPDES	National Pollutant Discharge Elimination System
NWC	The National Water Council
NWS	National Weather Service
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
OW	Office of Water
PEC	Pollution Examination Commission
PPP	Polluter Pay Principle
PRTR	Pollutant and Release and Transfer Registers
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
TRI	Toxics Release Inventory
U.S. EPA	United States Environmental Protection Agency
USGS	The United States Geological Survey
WEEE	Waste Electrical and Electronic Equipment
WFD	European Commission Water Framework Directive
WSAC	The Water Space Amenity Commission

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายสุภณัฐ ชัยสวัสดิ์
วัน เดือน ปีเกิด	2 ตุลาคม 2523
สถานที่เกิด	อำเภอนาทวี จังหวัดสงขลา
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2545 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2545 ประกาศนียบัตรสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภานายความ รุ่นที่ 20
สถานที่ทำงาน	บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) อาคารบริหาร 1 ฝ่ายกฎหมาย 99 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
ตำแหน่ง	นิติกร

