

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียอันตรายจากโรงงาน  
นอกเขตการนิคมอุตสาหกรรม

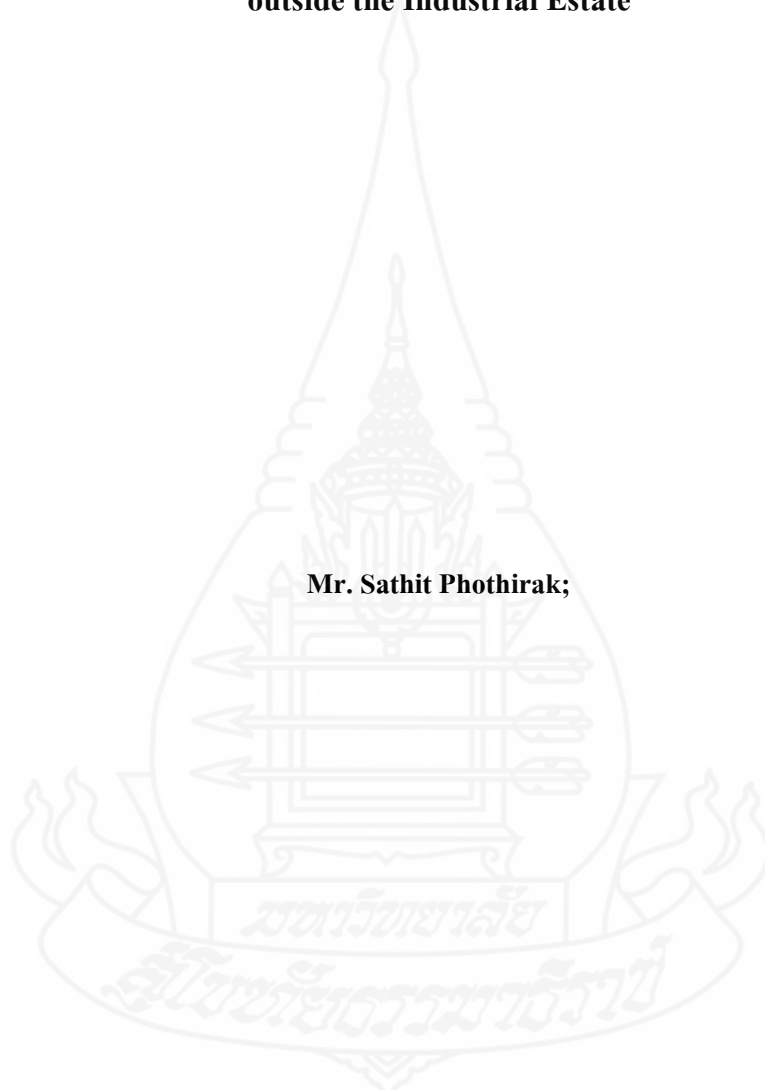


วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2561

**Legal Measures on Hazardous Waste Management of Industries  
outside the Industrial Estate**

**Mr. Sathit Phothirak;**



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law  
School of Law  
SukhothaiThammathirat Open University

2018

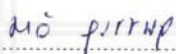
หัวข้อวิทยานิพนธ์    มาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียอันตรายจากโรงงาน  
 นอกเขตการนิคมอุตสาหกรรม  
 ชื่อและนามสกุล        นายสาธิต โพธิ์รักษ์  
 วิชาเอก                 กฎหมายมหาชน  
 สาขาวิชา                นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
 อาจารย์ที่ปรึกษา       1. รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ  
                                     2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์

วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
 ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2562

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ  
 (อาจารย์ ดร.ประพจน์ คล้ายสุวรรณ)



..... กรรมการ  
 (รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ)



..... กรรมการ  
 (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์)



..... ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา  
 (รองศาสตราจารย์ ดร.วรางคณา จันทรวง)

**ชื่อวิทยานิพนธ์** มาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียอันตรายจากโรงงาน

นอกเขตการนิคมอุตสาหกรรม

**ผู้วิจัย** นายสาธิต โปธิรักษ์ **รหัสนักศึกษา** 2554002044 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

**อาจารย์ที่ปรึกษา** (1) รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ (2) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์

**ปีการศึกษา** 2561

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตราย โดยมีวัตถุประสงค์การศึกษาคือ 1) เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม และมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม 2) เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินการจัดการของเสียอันตรายและอุปสรรคในการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศและหาแนวทางหรือมาตรการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการดำเนินการที่เป็นสากลและสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในด้านการจัดการและแก้ไขปัญหาของเสียอันตราย

การศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยเอกสารจากหนังสือ ตำราทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ควบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ บทความวิชาการ วารสาร สื่อออนไลน์ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของเสียอันตราย

ผลการศึกษาพบว่า 1) มาตรการบังคับทางอาญาในคดีสิ่งแวดล้อม มีมาตรการการลงโทษยังไม่เพียงพอที่จะบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากบทลงโทษไม่มีการแบ่งแยกผู้กระทำความผิดระหว่างบุคคลธรรมดาและผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคล ในต่างประเทศมีการพัฒนาโทษทางอาญาให้เหมาะสมกับนิติบุคคลที่กระทำความผิด เช่น การแก้ไขบทลงโทษปรับให้สูงขึ้น หรือใช้มาตรการอื่นที่ไม่ใช่โทษทางอาญา อันได้แก่ การคุมประพฤตินิติบุคคล การให้ทำงานบริการสังคม 2) ปัญหาด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในต่างประเทศได้มีการตรากฎหมายให้หน่วยงานท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการดำเนินการดังกล่าว การจัดให้มีหน่วยงานอิสระให้การดำเนินมาตรการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ 3) ในต่างประเทศมีกฎหมายให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมโดยการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

**คำสำคัญ** ของเสียอันตราย โรงงานนอกเขตการนิคมอุตสาหกรรม คดีสิ่งแวดล้อม

**Thesis title:** Legal Measures on Hazardous Waste Management of Industries outside the Industrial Estate

**Researcher:** Mr. Sathit Phothirak; **ID:** 2554002044; **Degree:** Master of Laws;

**Thesis advisors:** (1) Malee Surachet, Associate Professor;

(2) Dr. Varaporn Vanaphitak, Assistant Professor; **Academic year:** 2018

### **Abstract**

This thesis studies laws on hazardous waste management. This study aims to: 1) study concepts, principles, basic theories on the environment and foreign legal measures related to the management of hazardous waste from industrial factory; 2) study legal problems related to management of hazardous waste and obstacles in operations of relevant agencies; and 3) conduct a comparative study on foreign laws and find ways or measures to improve relevant laws so they comply with international practices and the spirit of the Constitution of the Kingdom of Thailand and relevant laws in management and resolution of hazardous waste problems.

This study is a qualitative research project, in which related documents, textbooks, theses, laws, acts, journals and online media concerning hazardous waste management were studied.

The study findings are as follows. 1) Criminal enforcement measures in environmental cases are not sufficient for effective enforcement because penalties do not separate individual offenders and offenders who are legal entities. In foreign countries, criminal penalties have been developed to be imposed on legal entities that commit offenses such as higher fines or taking measures other than criminal punishment. Use of other measures that are not criminal penalties includes probation for legal entities and community services. 2) Regarding problems on the part of responsible government organizations in foreign countries, laws were issued to empower local organizations to enforce measures effectively. 3) In foreign countries, there are laws placing importance on participation in environmental issues and people are made aware of their responsibilities in environmental management.

**Keywords:** Hazardous waste, Industrial factories outside industrial estates, Environmental cases.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยความเมตตาอย่างยิ่งจากรองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐกรรมกรและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำแนะนำ ซึ่งแนะแนวทางในการวางกรอบของการศึกษา และให้แง่คิดที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการค้นคว้า เรียบเรียงและแก้ไขอย่างละเอียด จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีเนื้อหาที่สมบูรณ์ และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความกรุณาของท่านอาจารย์ ดร. ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ ตุลาการศาลปกครองระยอง ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วราภรณ์ วนาพิทักษ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิวิธ วงศ์ทิพย์ ในการร่วมกับกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ในการศึกษาของผู้เขียนมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ผู้ให้ชีวิตและกำลังสติปัญญา ขอขอบคุณครอบครัวอันอบอุ่นที่เป็นเหมือนแรงบันดาลใจ ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่อบรมสั่งสอนและดูแลอย่างใกล้ชิดตั้งแต่ชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา จนถึงชั้นปริญญาตรี และปริญญาโทตลอดจนเพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ที่คอยเป็นกำลังใจ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชทุกท่าน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในความสำเร็จครั้งนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีส่วนดีที่เป็นประโยชน์ไม่ว่าในด้านใด ผู้เขียนขอขอบคุณความดีนั้นเพื่อทดแทนคุณบิดามารดาของผู้เขียน แต่หากมีความผิดพลาดประการใดเกิดขึ้นผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยมา ณ โอกาสนี้

สาธิต โพธิ์รักษ์

พฤศจิกายน 2562

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	9
3. สมมติฐานของการศึกษา .....	9
4. ขอบเขตของการศึกษา .....	10
5. วิธีดำเนินการศึกษา .....	10
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	11
บทที่ 2 แนวคิด หลักการ และทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตราย .....	12
1. แนวคิดพื้นฐานในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม .....	12
1.1 แนวคิดที่ว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางสิ่งแวดล้อม (Anthropocentric Approach) .....	12
1.2 แนวคิดที่ว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม (Eco-centric Approach) .....	15
2. ความหมายของสิ่งแวดล้อม .....	18
3. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ .....	19
4. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right) .....	22
4.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อมหมายถึงแก่นของสิทธิ .....	23
4.2 สิทธิมนุษยชนกับสิ่งแวดล้อม .....	24
4.3 สิทธิในสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ .....	25
4.4 การกำหนดสิทธิสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ .....	25
4.5 สิทธิสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย .....	26
4.6 บทบาทขององค์กรสิทธิมนุษยชนและศาล .....	30
4.7 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม .....	31
5. หลักการสำคัญในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม .....	33
5.1 หลักสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ .....	33

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.2 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation).....	41
5.3 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development).....	48
5.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle).....	53
5.5 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle).....	54
5.6 หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability).....	58
5.7 หลักการทางด้านเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม.....	64
6. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีกฎหมายสิ่งแวดล้อม.....	66
6.1 ความหมายของกฎหมายสิ่งแวดล้อม.....	66
6.2 ความเป็นมาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม.....	67
6.3 ที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Source of Environmental Law).....	69
6.4 โครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย.....	69
6.4.1 กฎหมายว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐในการจัดการระเบียบสิ่งแวดล้อม.....	69
6.4.2 กฎหมายว่าด้วยการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.....	71
6.4.3 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อม.....	71
6.4.4 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ.....	71
6.4.5 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง.....	72
6.4.6 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม.....	72
6.4.7 กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งและอาญาจากปัญหาสิ่งแวดล้อม.....	72
6.5 เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม.....	72
6.6 ความหมายของคดีสิ่งแวดล้อม.....	73
6.7 ลักษณะพิเศษคดีสิ่งแวดล้อม.....	74
6.8 ความรับผิดในคดีสิ่งแวดล้อม.....	77
6.8.1 ความรับผิดทางแพ่ง.....	77
6.8.2 ความรับผิดทางอาญา.....	77
6.8.2 ความรับผิดทางปกครอง.....	78



สารบัญ (ต่อ)

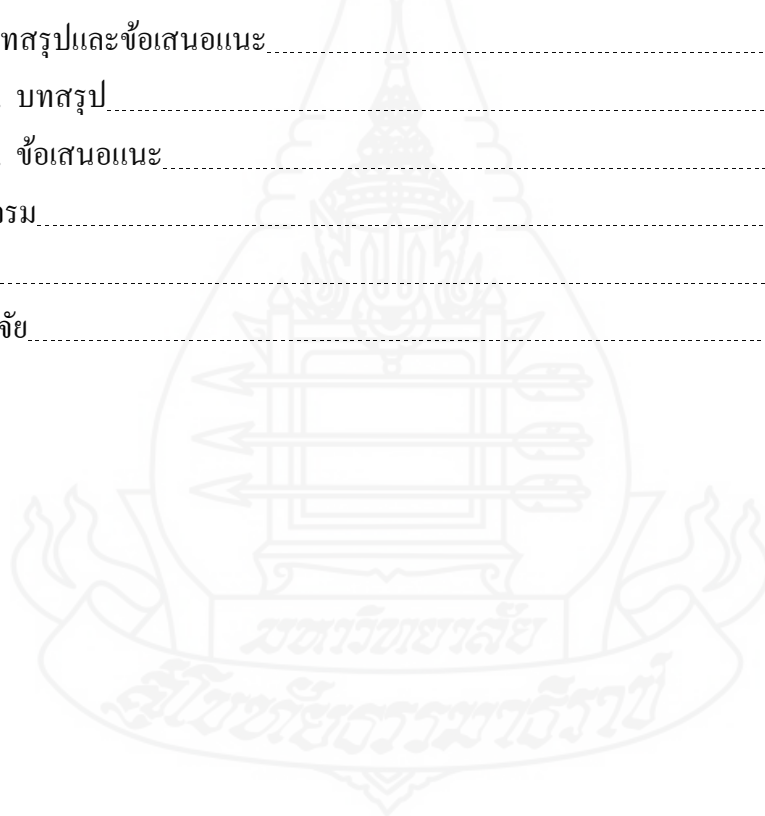
	หน้า
7. หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหาย.....	78
8. แนวคิดการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม.....	80
8.1 แนวคิดของรัฐในการลงโทษผู้กระทำความผิด.....	80
8.2 มาตรการบังคับทางปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม.....	80
9. วิธีการเพื่อความปลอดภัย.....	81
9.1 ความหมายของวิธีการเพื่อความปลอดภัย.....	82
9.2 หลักเกณฑ์วิธีการเพื่อความปลอดภัย.....	82
9.3 วิธีการเพื่อความปลอดภัยในคดีสิ่งแวดล้อม.....	85
10. วัตถุประสงค์ของการลงโทษ.....	86
11. โทษอาญาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.....	91
12. มาตรการอื่นที่อาจนำมาใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม.....	93
13. สภาพบังคับของกฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม.....	95
14. แนวคิดและปรัชญาของกฎหมายปกครอง.....	100
14.1 หลักความรับผิดชอบของรัฐ.....	100
14.2 ความหมายของฝ่ายปกครอง.....	102
14.3 แนวคิดในความรับผิดชอบเกี่ยวกับโทษทางปกครอง.....	103
14.4 วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางปกครอง.....	104
14.5 รูปแบบของโทษทางปกครอง.....	105
14.6 มาตรการบังคับทางปกครอง.....	106
14.7 ประเภทของการบังคับทางปกครอง.....	106
15. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับของเสียอันตราย.....	108
15.1 ความหมายของของเสียอันตราย.....	108
15.2 ประเภทและแหล่งกำเนิดของเสียอันตราย.....	111
15.3 ความเสียหายอันเกิดจากของเสียอันตราย.....	113

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
16. ประเภทของผู้กระทำผิดด้านการดำเนินการกำจัดของเสียอันตราย.....	115
16.1 ผู้ก่อกำเนิดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว.....	115
16.2 ผู้รวบรวมและขนส่ง.....	115
16.3 ผู้บำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว.....	116
16.4 ผู้ครอบครองของเสียอันตราย.....	116
บทที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	117
1. กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการจัดการของเสียอันตราย ของประเทศไทย.....	119
2. กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายของต่างประเทศ.....	133
2.1 ประเทศญี่ปุ่น.....	133
2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	145
2.3 ประเทศออสเตรเลีย.....	153
2.4 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	161
3. ความตกลงระหว่างประเทศ อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้าย ข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Waste and their Disposal).....	166
4. เปรียบเทียบการจัดการของเสียอันตรายของไทยและต่างประเทศ.....	171
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายของประเทศไทย และแนวทางแก้ไข.....	176
1. ปัญหาด้านโทษทางอาญาแก่บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม.....	177
1.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโทษทางอาญาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม.....	177
1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับโทษทางอาญาแก่บุคคล ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม.....	179
2. ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการจัดการของเสียอันตราย.....	182
2.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการจัดการ ของเสียอันตราย.....	182

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดหน่วยงานกลาง ในการจัดการของเสียอันตราย.....	183
3. ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียอันตราย.....	187
3.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการของเสียอันตราย.....	187
3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการของเสียอันตราย.....	189
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	196
1. บทสรุป.....	196
2. ข้อเสนอแนะ.....	198
บรรณานุกรม.....	204
ภาคผนวก.....	211
ประวัติผู้วิจัย.....	216



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรมกรอุปโภคบริโภคสินค้า การเพิ่มขึ้นของชุมชนการขยายตัวของที่อยู่อาศัย การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม รวมทั้งค่านิยมทางสังคม ประกอบกับการพัฒนาประเทศในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างปัจจัยพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน สนามบิน ท่าเรือ การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น การเร่งผลิตสินค้าและบริการให้ทันกับความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นนั้น ทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นจำนวนมาก มีของเสียเหลือทิ้งออกมาในรูปแบบต่างๆ เจือปนอยู่ในสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้ระบบนิเวศขาดความสมดุลไป เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายและมีของเสียปะปนอยู่เป็นจำนวนมาก สิ่งแวดล้อมก็จะอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมและอาจจะรุนแรงถึงขั้นเป็นพิษเป็นภัยได้ และมีผลโดยตรง ต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชน

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ปัญหาด้านของเสียอันตรายซึ่งจัดเป็นปัญหาหนึ่งในปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งที่นานาประเทศจะต้องให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วน เนื่องจากเป็นปัญหาที่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือสังคมใดสังคมหนึ่ง แต่ปัญหานี้ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้างตั้งแต่หน่วยย่อยของสังคมจนถึงโลกซึ่งมนุษย์อาศัยอยู่ ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าปัญหาด้านของเสียอันตรายนั้นเป็นผลกระทบจากการเจริญโตจากภาคเศรษฐกิจ สังคม อุตสาหกรรม ที่ประชาชนทั่วไปไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ ที่ต้องแลกมาด้วยปัญหามลพิษ สิ่งแวดล้อม สิ่งเหลือใช้ที่จัดเป็นของเสียอันตราย จะถูกจำแนกออกเป็นประเภทตามแหล่งกำเนิด ซึ่งไม่ว่าจะมาจากแหล่งกำเนิดใด สามารถจำแนกของเสียตามความเป็นอันตรายได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ ของเสียอันตราย (Hazardous Waste) และของเสียที่ไม่เป็นอันตราย (Nonhazardous Waste) เช่น ของเสียชุมชน (Municipal Waste) ของเสียอุตสาหกรรม (Industrial Waste) ของเสียจากการเกษตรกรรม (Agricultural Waste) เป็นต้น จากรายงานสถานการณ์ปริมาณกากของเสียอุตสาหกรรมปี พ.ศ. 2561 เข้าสู่ระบบการจัดการทั้งหมด 22.02 ล้านตัน เป็นกากอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นอันตราย 20.82 ล้านตัน โดยมีการนำกลับมาใช้ประโยชน์ด้วยการเผาเพื่อผลิตเป็นพลังงาน

ไฟฟ้าในปริมาณ 7.2 ล้านตัน สำหรับภาคอุตสาหกรรมอันตรายมีปริมาณ 1.2 ล้านตัน<sup>1</sup> เมื่อพิจารณาในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2551-2560) พบว่า ปริมาณกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่ปริมาณกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมที่ได้รับการจัดการมีแนวโน้มลดลง<sup>2</sup>

กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม<sup>3</sup> เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว พ.ศ. 2548 ข้อ 3 ได้ให้ความหมายของเสียอันตราย หมายความว่า สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วที่มีองค์ประกอบ หรือปนเปื้อนสารอันตราย หรือมีคุณสมบัติที่เป็นอันตรายตามที่กำหนดในภาคผนวกที่ 2 ท้ายประกาศ นอกจากนี้ ก็พบคำนิยามจากกรมควบคุมมลพิษได้ให้นิยาม ของเสียอันตราย<sup>4</sup> หมายถึง ของเสียประเภทใดประเภทหนึ่งหรือหลายประเภทรวมกันที่มีปริมาณ ความเข้มข้น หรือลักษณะทางกายภาพ ทางเคมี หรือการติดเชื้อ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหรือมีส่วนทำให้มีการตาย หรือการเจ็บป่วยอย่างรุนแรงที่รักษาไม่ได้เพิ่มขึ้น หรือก่อให้เกิดภาวะทุพพลภาพ ตลอดจนอาจก่อให้เกิดอันตราย หรือมีแนวโน้มจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม เมื่อไม่ได้รับการจัดการอย่างเหมาะสมในการบำบัด การเก็บกัก การขนส่ง การกำจัดหรืออื่นๆ

ถึงแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ จะมีการบัญญัติหรือออกหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการกำจัด และการกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม แต่มักจะพบปัญหาสิ่งแวดล้อมในหน้าหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ หรือสื่อต่างๆ มากมาย นั่นย่อมแสดงว่าเกิดปัญหาเรื่องการใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้นจะพบว่าสิ่งที่เป็นปัญหาหลัก คือ สิ่งเหลือใช้จากการผลิตจากภาคอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ หรือสิ่งเหลือใช้ที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ หรือนำมาแปรสภาพใช้ได้แต่ไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ไม่คุ้มต่อการลงทุน สิ่งเหลือใช้หรือของเสียนี้จะต้องมีการกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยภาคอุตสาหกรรมต้องว่าจ้างบริษัทที่ได้รับอนุญาตในการกำจัดของเสียประเภทนั้น ๆ

<sup>1</sup> สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2561. กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กุมภาพันธ์ 2562. หน้า 40.

<sup>2</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ข้อมูลตัวชี้วัด “ปริมาณกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม”. 20 กันยายน 2562. จาก [http://www.onep.go.th/env\\_data/2016/01\\_57/](http://www.onep.go.th/env_data/2016/01_57/).

<sup>3</sup> เล่ม 123 ตอนพิเศษ 11 ง ราชกิจจานุเบกษา 25 มกราคม 2549.

<sup>4</sup> กรมควบคุมมลพิษ. สารเคมีและของเสียอันตราย. 7 พฤษภาคม 2562. จาก [http://www.pcd.go.th/info\\_serv/haz\\_battery.htm](http://www.pcd.go.th/info_serv/haz_battery.htm).

ของเสียที่เกิดจากการดำเนินงานในภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้ไม่ว่าของเสียนั้นจะเป็นของเสียอันตรายหรือของเสียไม่อันตรายขึ้นอยู่กับองค์ประกอบส่วนผสมของกากอุตสาหกรรมชนิดนั้นๆ เมื่อเทียบกับข้อกำหนดจากมาตรฐานการวิเคราะห์ด้วยห้องปฏิบัติการที่หน่วยงานราชการรับรอง เพราะของเสียแต่ละประเภทมีวิธีและขั้นตอนกำจัดที่แตกต่างกัน ในการกำจัดกากอุตสาหกรรมจะมีมาตรฐานขั้นพื้นฐาน คือ การปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานราชการนั้นรับผิดชอบ ภาระตรวจอุตสาหกรรม ภาระตรวจทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภาระตรวจสาธารณสุข กรมควบคุมมลพิษ หน่วยงานท้องถิ่น สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะบัญญัติกฎหมายหรือหลักเกณฑ์เพื่อบังคับใช้ในขอบข่ายหน้าที่ของหน่วยงานนั้นและครอบคลุมกากอุตสาหกรรมหรือของเสียที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน ขณะที่การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติต่ำกว่ามาตรฐานทางกฎหมายและวิชาการนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม และอาจกระจายเป็นวงกว้างไปแล้ว เช่น การรั่วซึมของสารปนเปื้อนในสถานที่รับกำจัดของเสียอันตรายในชั้นใต้ดิน สิ่งมลพิษปนเปื้อนแหล่งผิวดิน หรือแพร่กระจายไปในอากาศ หรือการจัดการของเสียอันตรายของผู้ก่อกำเนิดของเสียอันตรายที่ไม่มีประสิทธิภาพ มีปัญหาการลักลอบทิ้งของเสียอันตราย การได้รับหรือสัมผัสของเสียอันตรายสะสมเกิดปัญหาสุขภาพต่อประชาชน ของเสียนั้นประกอบด้วยของเสียอันตรายจำนวนมากซึ่งพร้อมที่จะก่อให้เกิดอันตรายได้ทุกเมื่อ

จากการศึกษาสถานการณ์ปัญหาการจัดการของเสียอันตรายของประเทศไทย มีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนระเบียบและข้อกำหนดต่างๆ ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาและหาแนวทางการจัดการของเสียอันตรายให้เป็นระบบและเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ สามารถสรุปประเด็นปัญหาได้ ดังนี้

### 1.1 ปัญหาด้านมาตรการบังคับทางอาญาการลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อม

มาตรการบังคับทางอาญาด้านโทษ ถือเป็นมาตรการที่ประเทศไทยนำมาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการข่มขู่และยับยั้งไม่ให้มีการกระทำความผิด แต่เนื่องจากโทษที่มีอยู่ออกแบบมาเพื่อใช้กับบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นบุคคลทั่วไป เป็นโทษที่มีความรุนแรงเพราะโทษเหล่านั้นส่งผลต่อชีวิต ร่างกายและเสรีภาพที่เจ้าของชีวิตย่อมต้องหวงแหน แม้โทษปรับและริบทรัพย์สินจะมีผลกระทบต่อผู้กระทำความผิดเช่นกัน แต่พบว่าผู้กระทำผิดด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมักเกิดจากบุคคลอีกประเภทหนึ่งคือนิติบุคคล ซึ่งในที่นี้ก็คือโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงงานที่อยู่ห่างไกลและอยู่นอกเขตการนิคมอุตสาหกรรมหากก่อปัญหาหรือละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม ปล่อยของเสียอันตรายที่เหลือใช้จากกระบวนการผลิต หรือมลพิษออกสู่ชุมชน ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและทันทีทันใดก็คือชุมชนนั่นเอง ผลกระทบจากการฝ่าฝืน

กฎหมายนั้นย่อมเป็นผลกระทบเป็นวงกว้าง และอันตรายที่เกิดขึ้นย่อมมีความรุนแรงยิ่งกว่า ซึ่งจะแตกต่างจากโรงงานที่อยู่ในเขตการนิคมอุตสาหกรรมเพราะไม่มีประชาชนอาศัยอยู่บริเวณใกล้โรงงานอุตสาหกรรม แต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการกำจัดหรือบำบัดของเสียรวม อันเป็นการช่วยลดต้นทุนของโรงงานที่อยู่ในการนิคมอุตสาหกรรม เพียงแต่โรงงานอุตสาหกรรมชำระค่าดำเนินการกำจัดบำบัดของเสียอันตรายให้การนิคมอุตสาหกรรม แตกต่างจากโรงงานนอกเขตการนิคมอุตสาหกรรมหากไม่มีระบบบำบัดหรือกำจัดของเสียอันตราย จะต้องลงทุนติดตั้งระบบดังกล่าวด้วยงบประมาณของโรงงานนั่นเอง หากพิจารณาเรื่องการแสวงหากำไรของนักลงทุนถือเป็นการลงทุนรูปแบบหนึ่ง จึงเกิดปัญหาว่านักลงทุนไม่เห็นประโยชน์หรือความคุ้มค่าของการลงทุนติดตั้งระบบบำบัดหรือกำจัดของเสียอันตราย หรือการส่งของเสียอันตรายให้กับผู้รับดำเนินการกำจัดของเสียอันตรายอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เกิดการลักลอบทิ้งของเสียตามมา นิติบุคคลประเภทโรงงานอุตสาหกรรมจึงยอมเสี่ยงที่จะละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพราะถึงแม้หากได้รับโทษ ด้วยสภาพของนิติบุคคลไม่อาจนำโทษทางอาญาที่มีอยู่มาลงโทษได้ทุกอย่าง เพราะโทษที่จะได้รับจะถูกจำกัดโดยสภาพของนิติบุคคลนั่นเอง ก็เป็นเพียงโทษปรับที่ไม่มีผลกระทบต่อธุรกิจมากนัก และการดำเนินการด้านการผลิตก็ยังคงดำเนินต่อไปได้ ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมจึงยอมชำระค่าปรับทางสิ่งแวดล้อม เช่น ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 การปล่อยมลพิษเป็นความผิดที่เปรียบเทียบปรับได้ โดยระวางโทษไว้ไม่เกินสองแสนบาท ซึ่งมักกำหนดค่าปรับน้อยกว่านั้นมาก เทียบไม่ได้กับความเสียหายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต และเมื่อชำระค่าปรับภายในสามสิบวันก็นับว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการเห็นว่าคุ้มค่าที่จะฝ่าฝืน ขัดหลักการทฤษฎีการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ที่ประเทศไทยได้นำมาปรับใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ

จึงมีข้อพิจารณาว่า บุคคลทั่วไปหากกระทำผิดด้านสิ่งแวดล้อม ความร้ายแรงของการกระทำผิดนั้นย่อมรุนแรงน้อยกว่า แต่ต้องถูกบังคับโทษที่บังคับเข้ากับชีวิตร่างกาย เสรีภาพ เมื่อเทียบกับโรงงานอุตสาหกรรมกระทำผิดด้านสิ่งแวดล้อม ย่อมก่อให้เกิดความรุนแรงทางสิ่งแวดล้อมสูงกว่าแต่การบังคับโทษนั้นไม่ร้ายแรงเท่าเนื่องด้วยสภาพทางกฎหมายของนิติบุคคล

## 1.2 ปัญหาด้านหน่วยงานในการจัดการของเสียอันตราย

ในปัจจุบันการจัดการของเสียอันตราย มีกฎหมายที่ใช้บังคับและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ

บ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นต้น และยังมีกฎหมายที่ใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดของเสีย เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ระบบเอกสารกำกับการขนส่งของเสียอันตราย พ.ศ. 2547 และการฝังกลบ ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายผังเมืองของแต่ละภูมิภาค นอกจากนี้ กฎหมายที่บังคับใช้ตามบทบาทภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ส่งผลในการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเกิดความสับสนในอำนาจหน้าที่ของตนและของหน่วยงาน และการเกี่ยวงานกันรับผิดชอบ ยกตัวอย่างเช่น หากเกิดปัญหาการลักลอบทิ้งของเสียอันตรายลงไปในพื้นที่หน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ ดำเนินคดีคือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ กรมเจ้าท่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข หน่วยงานจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานฝ่ายปกครอง และเจ้าพนักงานตำรวจ และเมื่อมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่นกรณีนี้ ผลที่ตามมาคือ ขาดการประสานงานของผู้เกี่ยวข้อง เกิดปัญหาอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม และเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขสามารถออกคำสั่งไปยังผู้ประกอบการ โรงงาน เพื่อมิให้โรงงานดังกล่าวก่อมลพิษหรือระงับการก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญได้ เกิดปัญหาด้านการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้การดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เพิ่มประสิทธิภาพการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือแม้กระทั่งเพื่อให้การดำเนินคดีมีประสิทธิภาพนั้น ได้ปรากฏขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในรูปแบบของการออกกระเบื้องสันักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550<sup>5</sup> ขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบฉบับดังกล่าวไว้<sup>6</sup>

ระเบียบสันักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับดังกล่าว ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” เรียกโดยย่อว่า

<sup>5</sup> เล่ม 124 ตอนพิเศษ 23 ง ราชกิจจานุเบกษา 28 กุมภาพันธ์ 2550

<sup>6</sup> มาตรา 11 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เท่าที่ ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น



“กป.วล.” ประกอบด้วย<sup>7</sup> (1) รองอัยการสูงสุดซึ่งได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด เป็นประธานกรรมการ (2) อธิบดีอัยการฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็นรองประธานกรรมการ (3) ผู้แทนกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นกรรมการ (4) ผู้แทนกรมการปกครองเป็นกรรมการ (5) ผู้แทนกรมชลประทาน เป็นกรรมการ (6) ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นกรรมการ (7) ผู้แทนกรมอนามัย เป็นกรรมการ (8) ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชเป็นกรรมการ (9) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ (10) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ (11) ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการ (12) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งจำนวนสองคน เป็นกรรมการ (13) ผู้แทนองค์กรเอกชนซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งจำนวนสองคน เป็นกรรมการ (14) ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เป็นกรรมการและเลขานุการ (15) ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมควบคุมมลพิษจำนวนสองคนเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ตามองค์ประกอบของ กป.วล. เพียงตัวแทนจากกรุงเทพมหานครเท่านั้น ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ไม่พบว่า กป.วล. มีตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้อำนาจหน้าที่<sup>8</sup>ของ กป.วล. ซึ่งมีตัวแทนจากแต่ละภาคส่วนนั้นได้มีอำนาจหน้าที่อย่างสมบูรณ์ที่สุด การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ การแก้ปัญหาด้านการจัดการของเสียอันตรายอย่างบูรณาการ การปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ปัญหาด้านของเสียอันตรายได้รับการแก้ไขที่มาจากตัวแทนประชาชนได้มีโอกาสสะท้อนปัญหาในฐานะเป็นหน่วยงานราชการ อันอยู่ใกล้ชิดประชาชนในชุมชน ถ้าหากการปฏิบัติหน้าที่เป็น กป.วล. ซึ่งถือเป็นหน่วยงานหรือองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญ

### 1.3 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียอันตราย

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น รัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันก่อให้เกิดมลพิษไว้ชัดเจน การรับรองและคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารสิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

<sup>7</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 5.

<sup>8</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 9.

อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยเฉพาะในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ของรัฐ ที่จะเกิดผลกระทบต่อตนเอง หรือชุมชนที่อาศัยอยู่ รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียด้วย ทั้งยังรับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถฟ้องหน่วยงาน ของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้รับรองแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมกำหนดแนวทางการดำเนินงาน จึงเห็นได้ว่าการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างยิ่ง

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 กำหนดว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน แต่มิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น คือ 1. เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ 2. เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป 3. เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง 4. เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ 5. เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง และ 6. กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในวรรคท้าย กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามข้างต้น ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะและตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิหน้าที่ คือ

3.1.1 การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับ เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

3.1.2 การได้รับชดเชยค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการ โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

3.1.3 การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

3.1.4 การให้ความร่วมมือ และช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3.1.5 การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

อีกทั้งเพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติฯ ก็กำหนดให้ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

แต่ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน พบว่าการแก้ไขปัญหา และการจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ หรือชุมชน มีอำนาจหน้าที่เพียงหลักการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และอำนาจหน้าที่ตามข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ที่ออกตามกฎหมายที่ควบคุมดูแลของแต่ละท้องถิ่น ปัญหาจึงเกิดในทางปฏิบัติ กล่าวคือ เมื่อมีปัญหาด้านมลพิษของเสียอันตรายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ก็ไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ด้วยข้อจำกัดของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้

และท้ายที่สุด พบว่าการจัดการของเสียอันตรายยังขาดการติดตามตรวจสอบว่าบริษัทที่ได้รับอนุญาตกำจัดของเสียหรือกากอุตสาหกรรมมีการกำจัดของเสียถูกต้องตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้หรือไม่ เพราะบางกรณีบริษัทผู้รับกำจัดนำของเสียดังกล่าวไปทิ้ง โดยที่ไม่มีการบำบัดแต่อย่างใด ซึ่งการไม่ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้รับบำบัดอย่างสมบูรณ์นี้ทำให้สิ่งแวดล้อม แหล่งน้ำ ผืนดินที่เป็นสมบัติสาธารณะของทุกคนเสียหายไปกับการกระทำที่ไร้ความรับผิดชอบ ทั้งยังเป็นภาระของภาครัฐในการเก็บกู้และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมหรือการนำของเสียไปวางกองในพื้นที่ หรือสถานที่รับกำจัดของเสียอันตรายโดยไม่ได้ดำเนินการใดๆ เลย เพื่อให้ของเสียนั้นลดความเป็นอันตรายลงไปก่อนให้สารพิษที่ปนเปื้อนในของเสียนั้นถูกน้ำฝนชะล้างลงสู่ระบบนิเวศ เป็นปัญหาต่อระบบนิเวศ ขณะที่การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการรับบำบัดกำจัดของเสียหรือกากอุตสาหกรรม อันเป็นมาตรการทางปกครอง ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้ช่วยปัญหาลดน้อยลงได้ จากสัดส่วนการกระจายตัว

ของโรงงานบำบัดกำจัดกากอุตสาหกรรม ศักยภาพการรองรับ และการกระจายตัวในแต่ละภูมิภาค คือ ภาคกลางจำนวน 976 แห่ง ภาคตะวันออกจำนวน 679 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 114 แห่ง ภาคตะวันตกจำนวน 59 แห่ง ภาคใต้จำนวน 57 แห่งและภาคเหนือจำนวน 46 แห่ง ภาพรวมของประเทศไทย จำนวน โรงงานผู้ก่อกำเนิดของเสียอุตสาหกรรมต่อ โรงงานบำบัด/กำจัด คิดเป็นสัดส่วน 35 : 1<sup>9</sup> แต่ยังคงพบปัญหาการลักลอบทิ้งของเสียจาก โรงงานอุตสาหกรรมทั้งของ เสียอันตรายและของเสียไม่อันตราย และมีการร้องเรียนเรื่องการลักลอบทิ้งของเสียจาก โรงงาน อุตสาหกรรมและถูกดำเนินคดีตลอดมาในหลายพื้นที่ นั้นย่อมแสดงว่ากฎหมายที่บังคับใช้ยังขาด ความศักดิ์สิทธิ์ หรือมีความไม่เหมาะสมในสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องได้รับการพิจารณา ปรับปรุงเพื่อให้เกิดรูปธรรมในทางปฏิบัติต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม และมาตรการ ทางกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตรายจาก โรงงานอุตสาหกรรม

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินการจัดการของเสียอันตรายและ อุปสรรค

ในการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศและหาแนวทางหรือมาตรการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการดำเนินการที่เป็นสากลและสอดคล้อง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในด้านการจัดการ และแก้ไขปัญหาของเสียอันตราย

## 3. สมมติฐานการวิจัย

หลักการบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมมีปัญหาด้านมาตรการบังคับทางอาญา การลงโทษผู้กระทำผิดด้านสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและผู้กระทำผิดที่เป็นนิติบุคคล โดยเฉพาะ โรงงานอุตสาหกรรมนั้น อัตราการรับโทษไม่มีความสอดคล้องและเหมาะสมการดำเนินการ

<sup>9</sup> กรมโรงงานอุตสาหกรรม 2561.

มาตรการของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงาน แต่การปฏิบัติงานขาดความเชื่อมโยงให้ครบทุกกระบวนการ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีพอ

ดังนั้น หากมีการปรับปรุงกฎหมายด้านการบังคับโทษทางสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับผู้กระทำผิด มีหน่วยงาน หรือองค์กร ภาคี การปฏิบัติการการบังคับใช้กฎหมายจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมจากประชาชน โดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชน และใกล้ชิดปัญหา ย่อมสามารถจะเสริมสร้างการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อม และสะท้อนปัญหาที่ชัดเจนอันนำไปสู่การพัฒนาเพื่อการบังคับใช้กฎหมายด้านการจัดการของเสียอันตรายอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4. ขอบเขตการวิจัย

เนื่องจากปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมีมากมายหลายประเภท ทั้งปัญหาด้านมลพิษน้ำ มลพิษอากาศ มลพิษด้านของเสียอันตราย และมลพิษแต่ละประเภทมีแหล่งที่มาหลากหลายเช่นกัน เช่น จากภาคครัวเรือน จากภาคอุตสาหกรรม จากสถานประกอบการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการโรงแรม การท่องเที่ยว ธนาคาร สถานประกอบการขนาดเล็ก เช่น อู่ซ่อมรถยนต์ สถานประกอบการเชิงพาณิชย์ เช่น ห้างสรรพสินค้า หรือสถาบัน องค์กรต่างๆ เช่น สถาบันการศึกษา ผู้วิจัยจึงต้องจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะในประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการด้านของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในด้านการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม บทบังคับควบคุม หรือมาตรการต่างๆ จากบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อหามาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการของเสียอันตรายต่อไป

#### 5. วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ ตำราทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ด้วบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ บทความวิชาการ วารสาร สื่อออนไลน์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของเสียอันตราย

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทราบแนวคิด หลักการ และทฤษฎีพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม และมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม

6.2 ทราบปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินการจัดการของเสียอันตรายและอุปสรรคในการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

6.3 มีความรู้กฎหมายของต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางหรือมาตรการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการดำเนินการที่เป็นสากลและสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในด้านการจัดการและแก้ไขปัญหาของเสียอันตราย



## บทที่ 2

# แนวคิด หลักการ และทฤษฎีพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการของเสียอันตราย

ปัญหาของเสียอันตรายถือเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและเป็นภัยคุกคามมวลมนุษยชาติ ซึ่งการจัดการปัญหาของเสียอันตรายนั้นไม่สามารถจัดการได้โดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งได้ จำต้องอาศัยความร่วมมือทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ ตามบทบาทภารกิจหน้าที่ทั้งในส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การศึกษาจึงต้องอาศัยความรู้ทั้งด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการศึกษาด้านมาตรการการจัดการของเสียอันตรายการกำจัดของเสียอันตรายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### 1. แนวคิดพื้นฐานในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

#### 1.1 แนวคิดที่ว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางสิ่งแวดล้อม (Anthropocentric Approach)

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามแนวคิดนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ เนื่องจากมนุษย์อยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ดังนั้น การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปเพื่อสวัสดิภาพของมนุษย์ในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพอนามัย วัฒนธรรม เป็นต้น แม้กระทั่งการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเอง ก็ทำไปเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพก็ด้วยมือของมนุษย์เพราะมนุษย์ย่อมเป็นทั้งผู้สร้างและผู้ทำลาย โดยกลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดนี้คือ นักนิเวศวิทยาแนวตื้น (Shallow Ecologist) โดยจะถือว่าแนวทางในการพัฒนานั้นต้องพิจารณาองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1. การอนุรักษ์ 2. การใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และ 3. มีการบริหารจัดการที่ดี โดยแนวคิดดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในระดับโลกเป็นครั้งแรกในปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (The Stockholm Declaration on the Human Environment) ในอารัมภบทข้อที่ 1 โดยมีใจความส่วนหนึ่งว่า “มนุษย์เป็นทั้งผู้สร้างและเป็นเป้าหมายของสิ่งแวดล้อมของมนุษย์เอง ซึ่งทำให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตทางกายภาพอยู่ได้ และให้โอกาสแก่มนุษย์ที่จะเจริญเติบโตในด้านสติปัญญา ศิลธรรม สังคม และจิตวิญญาณ... สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ทั้งสองด้านดังกล่าวนี้ ทั้งด้านที่เป็น

ธรรมชาติและด้านที่มนุษย์สร้างขึ้นนั้น ย่อมเป็นสาระสำคัญต่อความอยู่ดีกินดีและต่อการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษยชนแม้กระทั่งสิทธิในชีวิตของตนเอง”<sup>10</sup>

ด้วยปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นรอบตัวมนุษย์ในปัจจุบันนี้ ย่อมส่งผลโดยตรงต่อสวัสดิภาพ และสุขอนามัยของมนุษย์ ดังนั้นหากมนุษย์ไม่ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวร่วมกันแล้ว การแก้ไขปัญหามีอยู่และที่จะเกิดขึ้นในอนาคตคงเป็นไปได้ยาก เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ เกิดขึ้นด้วยน้ำมือมนุษย์ ซึ่งจะแก้ไขได้ก็แต่โดยมนุษย์เองเท่านั้น การแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของโลก ตามแนวความคิดที่ถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางของสิ่งแวดล้อมนี้ ก็คือการร่วมมือกันของมวลมนุษยชาติอาศัยอยู่ที่ต่างๆ ของโลกนั่นเอง แม้ว่าความร่วมมือดังกล่าวยังไม่เป็นผลสมบูรณ์อันเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือระดับการพัฒนาของรัฐที่แตกต่างกันก็ตาม แต่ท่ามกลางข้อจำกัดเหล่านั้น มนุษย์ก็จะต้องพยายามบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ร่วมกันในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วยความร่วมมือระหว่างกัน ดังอารัมภบทข้อที่ 7 ของปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์ม ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ที่ว่า “การที่จะบรรลุเป้าหมายสิ่งแวดล้อมนี้ได้จะต้องยอมรับถึงความรับผิดชอบของทุกภาคส่วน โดยต้องใช้ความพยายามร่วมกันอย่างเป็นธรรม ... รัฐบาลมีภาระในการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำนาจของตน ความร่วมมือระหว่างประเทศก็เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเพิ่มทรัพยากรในการสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนา ... ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางจะต้องอาศัยความร่วมมือของรัฐต่างๆ และการดำเนินการขององค์กรระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ร่วมกันนี้ เรียกร้องรัฐบาลและประชาชนให้ใช้ความพยายามร่วมกันเพื่อรักษาและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมของมนุษย์เพื่อประโยชน์สุขและความเจริญรุ่งเรืองของมหาชนทั้งหลาย”<sup>11</sup>

<sup>10</sup> The Stockholm Declaration on the Human Environment. Proclaims that:

1. Man is both creature and moulder of his environment, which gives him physical sustenance and affords him the opportunity for intellectual, moral, social and spiritual growth. In the long and tortuous evolution of the human race on this planet a stage has been reached when, through the rapid acceleration of science and technology, man has acquired the power to transform his environment in countless ways and on an unprecedented scale. Both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights the right to life itself.

<sup>11</sup> The Stockholm Declaration on the Human Environment. Proclaims that:

7. To achieve this environmental goal will demand the acceptance of responsibility by citizens and communities and by enterprises and institutions at every level, all sharing equitably in common efforts. Individuals in all walks of life as well as organizations in many fields, by their values and the sum of their actions, will shape the world environment of the future.



แม้ปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ไม่ได้มีสถานะเป็นสนธิสัญญาที่จะมีผลผูกพันรัฐภาคีต่างๆ ก็ตาม แต่การที่รัฐจำนวนมากและองค์การระหว่างประเทศต่างๆ เข้าร่วมประชุมและจัดทำปฏิญญาดังกล่าวก็แสดงให้เห็นถึงฉันทามติ (Consensus) อันร่วมกันของประชาคมโลกที่ตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครอง ซึ่งหลักการต่างๆ ที่ปรากฏในปฏิญญาดังกล่าวถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานอันเป็นที่มาของสนธิสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเวลาต่อมา แนวคิดเรื่องนี้ได้รับการยืนยันในภาพรวมอีกครั้งในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลักการข้อที่ 1 ซึ่งกล่าวว่า “มนุษย์เป็นศูนย์กลางของความสัมพันธ์สำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน มนุษย์ชอบที่จะมีชีวิตที่มีสุขภาพที่ดีและอุดมสมบูรณ์กลมกลืนกับธรรมชาติ”<sup>12</sup> นอกจากนั้นแนวความคิดนี้ยังนำมาซึ่งความตกลงระหว่างประเทศต่างๆ เช่น อนุสัญญาการค้าระหว่างประเทศชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่มีสถานภาพใกล้สูญพันธุ์ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นไปเพื่อประโยชน์ของมนุษย์นั่นเอง เป็นต้น<sup>13</sup>

ดังนั้น โดยสรุปจึงอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดที่ถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางของสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดทางปรัชญากฎหมายจากสำนักกฎหมายบ้านเมือง (School of Positivism)<sup>14</sup> ที่เน้นสถานะทางกฎหมายของมนุษย์ในฐานะที่เป็นผู้ทรงสิทธิ

---

Local and national governments will bear the greatest burden for large-scale environmental policy and action within their jurisdictions. International cooperation is also needed in order to raise resources to support the developing countries in carrying out their responsibilities in this field. A growing class of environmental problems, because they are regional or global in extent or because they affect the common international realm, will require extensive cooperation among nations and action by international organizations in the common interest.

The Conference calls upon Governments and peoples to exert common efforts for the preservation and improvement of the human environment, for the benefit of all the people and for their posterity.

<sup>12</sup> Rio Declaration on Environment and Development, Principle 1 ;

“Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.”

<sup>13</sup> นันทพล กาญจนวัฒน์. (2542). *แนวความคิดการพัฒนอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร.

<sup>14</sup> จุมพต สายสุนทร. (2550). *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. หน้า 30.

ตามกฎหมาย (Subject of Law) และสรรพสิ่งทั้งหมดรวมทั้งสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงวัตถุแห่งสิทธิ (Object of Law) เท่านั้น<sup>15</sup>

### 1.2 แนวคิดที่ว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม (Ecocentric Approach)

แนวความคิดนี้ยึดเอาสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยถือว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติเช่นเดียวกับพืช สัตว์ และสิ่งอื่นที่ประกอบรวมกันขึ้นเป็นสิ่งแวดล้อมเท่านั้น มนุษย์กับสรรพสิ่งทั้งหลายมีชีวิตอยู่ร่วมกันในรูปของประชาคมธรรมชาติ ระบบนิเวศจะประกอบขึ้นในลักษณะที่เกื้อกูลกันอย่างแน่นแฟ้น โดยแต่ละส่วนมีความสำคัญในตัวเอง หากส่วนหนึ่งส่วนใดถูกทำลายทั้งระบบก็จะพังทลายไปด้วย ดังนั้น มนุษย์จึงไม่มีอำนาจเด็ดขาดที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อประโยชน์ของมนุษย์เพียงฝ่ายเดียว ไม่มีอำนาจที่จะกำหนดว่าสิ่งแวดล้อมควรจะเป็นอยู่หรือถูกทำลายลงตามอำเภอใจของมนุษย์ และที่สำคัญที่สุดคือ มนุษย์ไม่มีสิทธิที่จะทำลายสิ่งแวดล้อมเพื่อสนองประโยชน์ของตนเอง แต่ในทางตรงข้ามมนุษย์ควรปฏิบัติต่อธรรมชาติด้วยความเคารพ และมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ตลอดเวลาเพื่อให้สิ่งแวดล้อม คงมีอยู่ต่อไปเพื่อประโยชน์ของสิ่งแวดล้อมในอนาคต เพราะฉะนั้น แนวคิดนี้จึงเน้นให้สิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลางแทนที่จะให้มนุษย์เป็นศูนย์กลางแต่เพียงฝ่ายเดียว การกระทำของมนุษย์จึงควรสอดคล้องกลมกลืนกับสิ่งแวดล้อมและไม่ควรที่จะกระทบกระเทือนต่อส่วนอื่นๆ ของสิ่งแวดล้อมที่ไม่ใช่มนุษย์ เช่น น้ำ อากาศ พืชและสัตว์ เป็นต้น โดยกลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดนี้คือ นักนิเวศวิทยาแนวลึก (Deep Ecologist) เช่น Green Peace, Earth First เป็นต้น กลุ่มแนวคิดนี้จะดำเนินการปกป้องรักษาธรรมชาติด้วยชีวิตและจะต่อต้านคัดค้านการกระทำใดที่เห็นว่าส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม<sup>16</sup>

แนวความคิดที่ถือว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมนี้ ปรากฏชัดเจนในกฎบัตรโลกเพื่อธรรมชาติ ค.ศ. 1982 (World Charter for Nature 1982) ซึ่งกล่าวว่า

1) มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติและชีวิตขึ้นอยู่กับการทำงานของระบบธรรมชาติ<sup>17</sup>

<sup>15</sup> จุมพต สายสุนทร. (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. หน้า 30.

<sup>16</sup> นันทพล กาญจนวัฒน์, *แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญา ว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992*. หน้า 25.

<sup>17</sup> World Charter for Nature 1982, Aware that:

(a) Mankind is a part of nature and life depends on the uninterrupted functioning of natural systems which ensure the supply of energy and nutrients.

2) อารยธรรมมีรากเหง้ามาจากธรรมชาติซึ่งสร้างวัฒนธรรมของมนุษย์ และมีอิทธิพลต่อความสำเร็จทางด้านศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ทั้งปวง<sup>18</sup>

3) ทุกชีวิตมีเอกลักษณ์ของตนเองซึ่งต้องเคารพไม่ว่าสิ่งนั้นจะมีค่าต่อมนุษย์หรือไม่ก็ตาม<sup>19</sup>

4) มนุษย์ต้องดำรงซึ่งเสถียรภาพ คุณภาพของธรรมชาติ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ<sup>20</sup>

แนวคิดดังกล่าวเป็นการยอมรับถึงความสำคัญของสิ่งอื่นๆ ไม่ว่าจะมีชีวิตหรือไม่ก็ตาม ซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์จะต้องให้ความเคารพในฐานะที่มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมเช่นกัน ดังนั้นทุกสิ่งทุกอย่างที่ประกอบกันขึ้นเป็นสิ่งแวดล้อมย่อมมีคุณค่าในตัวเอง ไม่เพียงแต่เป็นประโยชน์ต่อมนุษย์แต่เพียงประการเดียวที่ถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางของสิ่งแวดล้อม หากแต่สิ่งต่างๆ รวมทั้งมนุษย์นั้นเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในสิ่งแวดล้อมเดียวกันจะต้องได้รับความคุ้มครองจากมนุษย์ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่สุดต่อการคงอยู่ของสิ่งแวดล้อม<sup>21</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแนวความคิดนี้สอดคล้องกับแนวคิดทางปรัชญาของสำนักกฎหมายธรรมชาติ (School of Natural Law)<sup>22</sup> ที่ถือว่า กฎเกณฑ์ที่มนุษย์สร้างขึ้นเกี่ยวกับ

<sup>18</sup> World Charter for Nature 1982, Aware that:

(b) Civilization is rooted in nature, which has shaped human culture and influenced all artistic and scientific achievement, and living in harmony with nature gives man the best opportunities for the development of his creativity and for rest and recreation.

<sup>19</sup> World Charter for Nature 1982, Convinced that:

(a) Every form of life is unique, warranting respect regardless of its worth to man, and, to accord other organisms such recognition, man must be guided by a moral code of action.

<sup>20</sup> World Charter for Nature 1982, Convinced that:

(b) Man can alter nature and exhaust natural resources by his action or its consequences and, therefore, must fully recognize the urgency of maintaining the stability and quality of nature and of conserving natural resources.

<sup>21</sup> Tribe, Ways Not to Think about Plastics Trees : New Foundations for Environment Law, (Yale Law Journal, 1315, 1974). อ้างใน ศุภศักดิ์ นิชโรจน์. (2553). การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในทวีปแอนตาร์กติกาในบริบทของพิธีสารว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามสนธิสัญญาแอนตาร์กติกา ค.ศ. 1991. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร.

<sup>22</sup> ดูเพิ่มเติมใน จุมพต สายสุนทร. กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1. หน้า 28.

สิ่งแวดลอมไม่ถือว่เป็นกฎเกณฑ์สูงสุด หากแต่มีกฎเกณฑ์อื่นๆ ของธรรมชาติที่อยู่สูงกว่ ซึ่งมนุษย์ไม่อาจ ก้าวล่วง ทั้งจะต้งตระหนักถึงและปฏิบัติตามดว้ ดังนั้น การกระทำทั้งหลายของ มนุษย์จึงต้งค้ำึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดลอมอยู่ดว้เสมอ<sup>23</sup> แนวคิดนี้แสดงให้เห้นถึงทรศนะที่ แตกต่างกันของการเอาใจใส่ต่อโลกในทางธรรมชชาติมากกว่าที่จะเป็นแบบอย่งให้กับกฎหมาย สิ่งแวดลอมระหว่างประเทศส่วนมาก

อย่งไรก็ตาม ทั้ง 2 แนวคิดนี้มีความแตกต่างกันโดยนัยสำคัญที่ว่ หากมนุษย์เป็น ศูนย์กลางของสิ่งแวดลอมแล้ว มนุษย์ย่อมมีอำนาจตัดสินใจในที่สุดว่าจะคงสิ่งใดไว้หรือจะทำลาย สิ่งใดในสิ่งแวดลอมเพื่อตอบสนองประโยชน์สูงสุดของตน ในขณะที่หากมนุษย์เป็นเพียงส่วนหนึ่ ของธรรมชาติแล้ว มนุษย์ย่อมไม่ใช่ผู้ใช้อำนาจตัดสินใจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวว่สิ่งแวดลอมควรจะเป็น เช่นไรเพื่อตอบสนองประโยชน์สูงสุดของตน กล่าวคือ สิ่งแวดลอมเป็นสิ่งที่มนุษย์ต้ง “เคารพ” ไม่ใช่สิ่งที่มนุษย์จะไปกำหนด ทั้งนี้ การที่มนุษย์เคารพสิ่งแวดลอมก็เพื่อความปลอดภัยของมนุษย์และ สิ่งแวดลอม เพราะมนุษย์ไม่อาจที่จะอยู่รอดได้หากสิ่งแวดลอมรอบตัวมนุษย์ถูกทำลายลงหรือขาด ความสมดุลไป และเมื่อพิจารณาแล้วจะเห้นได้ว่า แนวคิดทั้ง 2 นั้นมิได้ขัดแย้งกัน เพียงแต่แนวคิดที่ ถือว่มนุษย์เป็นส่วนหนึ่ของสิ่งแวดลอมนั้น ต้งการลด ความเห้นแก่ตัวของมนุษย์ที่ให้ความ สำคัญต่อตัวเองมากเกินไปถึงขนาดที่จะขาดความเคารพต่อสิ่งแวดลอม ทั้งที่เป็นสิ่งที่เกิด ก่อนที่มนุษย์จะอุบัติขึ้นในโลกเสียอีก ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดทั้ง 2 นั้น แตกต่างกันในแง่ ของการให้ความสำคัญต่อมนุษย์ แนวคิดหนึ่ให้ความสำคัญกับมนุษย์ที่มากเกินไป ส่วนอีกแนวคิด หนึ่จะให้ความสำคัญกับมนุษย์กับสิ่งอื่นในสิ่งแวดลอมไปพร้อมๆ กัน แม้จะไม่เท่าเทียมกันก็ตาม แต่เป้้าหมายสูงสุดของแนวคิดทั้ง 2 นั้น ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ ต่างก็เป้นไปเพื่อความปลอดภัยของ มนุษย์เท่านั้นเอง<sup>24</sup>

<sup>23</sup> จุมพต สายสุนทร. กฎหมายสิ่งแวดลอมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดลอมทาง ทะเล. หน้า 49.

<sup>24</sup> “เรื่องเดียวกัน” หน้า 47-49.

## 2. ความหมายของสิ่งแวดล้อม<sup>25</sup>

สิ่งแวดล้อม หมายถึง ปัจจัยและองค์ประกอบทางธรรมชาติ ชาติพันธุ์มนุษย์ที่พึ่งพาอาศัย ซึ่งกันและกัน และกระทบต่อสมดุลทางนิเวศ, คุณภาพชีวิต, สุขภาพมนุษย์, มรดกโลกและภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ (UNEP, 2005:4 )

ประเทศออสเตรเลียมี Environmental Protection Act, 1974 ที่บัญญัติความหมายของสิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง ทุกสิ่งที่อยู่ล้อมรอบมนุษย์ ซึ่งไม่ว่าจะส่งผลกระทบต่อมนุษย์แต่ละคนต่อกลุ่มคนที่รวมกันอยู่ในสังคมก็ตาม<sup>26</sup>

กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของนิวซีแลนด์ ค.ศ. 1986 ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” โดยรวมถึง

- (ก) ระบบนิเวศทั้งหลาย รวมทั้งส่วนประกอบของสรรพสิ่งในระบบนิเวศนั้น
- (ข) ทรัพยากรธรรมชาติและทางกายภาพทั้งปวง
- (ค) เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม รวมทั้งความงดงามตามธรรมชาติที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมนั้น

การให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของนิวซีแลนด์ ค.ศ. 1986 เป็นการให้ความหมายที่ค่อนข้างชัดเจน มุ่งคุ้มครองสรรพสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติทั้งระบบ โดยให้ความสำคัญกับระบบนิเวศและส่วนประกอบของระบบนิเวศนั้น รวมทั้งผลกระทบของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งความงดงามตามธรรมชาติที่อาจมีผลต่อสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมต่อเงื่อนไขขององค์ประกอบดังกล่าว<sup>27</sup>

<sup>25</sup> อัลเบิร์ต ไอน์สไตน์ เคยกล่าวว่า “สิ่งแวดล้อม คือ ทุกสิ่งที่ไม่ใช่ตัวฉันเอง: the environment is everything that is not me”

<sup>26</sup> น้ำแท้ มีบุญสูง. (2547). การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีสิ่งแวดล้อม. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.

<sup>27</sup> อุคมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2554). กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 83-84.

### 3. แนวคิด เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

#### ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ<sup>28</sup>

คำว่า “สิทธิ” (Right) ได้มีนักกฎหมายหลายท่านได้ให้คำนิยามไว้ เช่น

ขุนประเสริฐสุภมาตรา ได้อธิบายว่า สิทธิ หมายถึงอำนาจหรือความสามารถซึ่งกฎหมายรับรองป้องกันให้บุคคลผู้หนึ่งมีอำนาจร้องขอให้ผู้อื่นมีหน้าที่ต้องเคารพ

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายว่า สิทธิเป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นในอันที่จะต้องปฏิบัติทำให้เป็นไปตามประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ รวมถึงมีหน้าที่ที่จะไม่รบกวนต่อสิทธิหรือหน้าที่ที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามสิทธิ ทั้งนี้ แล้วแต่ประเภทของสิทธินั้นๆ ด้วย

คณิน บุญสุวรรณ ให้ความหมายไว้ว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมที่บุคคลสามารถที่จะมีหรือทำอะไรก็ได้ที่มีกฎหมายรองรับ แต่คำว่าจะทำอะไรก็ได้ในที่นี้มีได้หมายความว่า ทำอะไรได้ตามใจ เพราะหากทำอะไรลงไปแล้วเกิดไปกระทบสิทธิของคนอื่นหรือทำให้คนอื่นต้องเดือดร้อนเสียหาย หรือสูญเสียอะไรบางอย่าง การกระทำดังกล่าวก็เป็นสิ่งที่ต้องห้าม เช่น สิทธิในการมีทรัพย์สินส่วนตัว สิทธิในที่ดิน สิทธิในการป้องกันตัวเอง หรือสิทธิในการใช้รถใช้ถนน สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เป็นต้น

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า สิทธิ คืออำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น (เช่น สิทธิทางนี้กรรมสิทธิ์ ฯลฯ) เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน หรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต และคณะ มีความเห็นเรื่อง “สิทธิ” นี้ว่า หมายถึงอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและบุคคลอื่นหรือเรียกร้องให้บุคคลอื่นหรือหลายคนกระทำการหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน

<sup>28</sup> พงษ์พิสัย วรรณราช. (2562). “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” แท้จริงแล้วเหมือนหรือต่างกันอย่างไร.

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้แบ่งแยก “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ออกจากความหมายของคำว่า “สิทธิตามความหมายทั่วไป” โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด ซึ่งการให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายถึง การให้หลักประกันในทางหลักการซึ่งหมายถึงการมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้นสิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรใช้อำนาจรัฐทั้งหลายต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ

หากนำหลักการและความคิดเกี่ยวกับสิทธิมาประมวลแล้ว ก็จะเห็นได้ว่าสิทธิมีลักษณะสำคัญที่ตรงกันอยู่หลายประการ ได้แก่

(1) สิทธินั้นจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิ สิทธิจะเป็นการรับรองให้เจ้าของสิทธิมี “อำนาจ” สามารถ “ใช้” สิทธินั้นได้ หรืออาจจะไม่ใช้สิทธินั้นได้ตามเจตจำนงของเจ้าของสิทธิ ในบางกรณีก็อาจจะให้ผู้อื่นใช้สิทธิของตนแทนได้ ซึ่งการให้ผู้อื่นใช้สิทธิแทนนี้มักพบในกฎหมายแพ่ง

(2) สิทธินั้นเรียกร้องให้ผู้อื่นมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิของตนนั้น กล่าวคือ ถ้าเป็นสิทธิในทางแพ่งจะสามารถเรียกร้องต่อทรัพย์ (ทรัพย์สิน) บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องยอมรับและไม่ละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์อันผู้อื่นมีสิทธิอยู่นั้น หรือเรียกร้องให้บุคคลดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ (บุคคลสิทธิ) หรือในทางกฎหมายมหาชน สิทธินั้นจะเรียกร้องให้รัฐโดยหน่วยงานของรัฐกระทำการ หรือไม่กระทำการใดๆ เพื่อตนได้ทุกกรณีนั้นแสดงถึง “หน้าที่” ที่ผู้อื่นจะกระทำต่อสิทธินั้น กล่าวคือในทุกสิทธิจะมีหน้าที่ต่อผู้อื่นเสมอ

(3) สิทธิจะเกิดขึ้นก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น เนื่องจากสิทธิเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ ปัจเจกชนทั่วไปจะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรับรองสิทธิของตน และกำหนดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นเท่านั้น จริงอยู่แม้ในทางแพ่งบุคคลมีสิทธิจะทำนิติกรรมผูกพันได้โดยเสรี และนิติกรรมนั้นก็จะเกิดสิทธิทางแพ่งขึ้นก็ได้ แต่การที่บุคคลสามารถทำนิติกรรมกันได้นั้นก็ต้องชอบด้วยเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้ด้วย ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่าสิทธิจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น โดยกฎหมายอาจจะกำหนดสิทธิไว้โดยชัดเจนหรือให้อำนาจแก่ปัจเจกชนไปกำหนดก่อตั้งสิทธิระหว่างกันและกันได้โดยเสรี トラบไค

ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนสิทธิต่อรัฐนั้นก็ชัดเจนว่าต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติเท่านั้น

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” (Liberty) นั้น แปลว่า “ความมีเสรีหรือสภาพที่ทำได้โดยปลอดอุปสรรค สภาพที่มีสิทธิที่จะทำ จะพูดได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น” กล่าวขยายความได้ว่า เสรีภาพเป็นอำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรอง และคุ้มครองแก่บุคคลที่จะกระทำการ หรือไม่กระทำการใดๆ ตามที่เขาต้องการได้โดยอิสระ หรือโดยปลอดจากอุปสรรคหรือการบังคับขัดขวาง เสรีภาพจึงก่อนหน้าที่ตามกฎหมายให้รัฐและบุคคลอื่นที่จะต้องเคารพและไม่ไปรบกวน ขัดขวางการใช้เสรีภาพของเขา

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วราพงษ์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า เสรีภาพ คือ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น เป็นภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำและไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ โดยสรุปแล้ว เสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนเองได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง

ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต และคณะ มีความเห็นเรื่อง “เสรีภาพ” นี้ ว่าหมายถึง สภาวะการณ์ของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่น หรือปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่เท่าที่บุคคลนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องกระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่คุณคนนั้นประสงค์ที่จะกระทำ

แซลมอนด์ (Salmond) ได้ให้คำนิยามว่า “เสรีภาพ” หมายถึง ประโยชน์ซึ่งบุคคลได้มาโดยปราศจากหน้าที่ในทางกฎหมายใดๆ ต่อตนเอง เป็นสิ่งที่บุคคลอาจทำได้โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมาย และเป็นประโยชน์ที่บุคคลจะกระทำการใดๆ ได้ตามชอบใจ โดยจ่ายแห่งเสรีภาพตามกฎหมายที่ได้แก่จ่ายแห่งกิจกรรม ซึ่งภายในจ่ายกฎหมายนี้ปล่อยให้บุคคลใดๆ กระทำการไปโดยลำพัง

อย่างไรก็ดี อาจมีกรณีที่เกิดความสับสนได้ คือ กรณีของ “สิทธิในเสรีภาพ” (Freiheitsrecht) กล่าวคือ โดยลำพังของเสรีภาพนั้น ไม่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่น เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ซึ่งบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการที่จะนับถือศาสนาหรือไม่นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ในแง่นี้มิได้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นแต่อย่างใด แต่หากกล่าวว่ “สิทธิในเสรีภาพ” นั้น หมายความว่าบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง ในความหมายนี้ย่อมก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่น กล่าวคือ บุคคลย่อมมีหน้าที่ที่จะไม่ละเมิดการใช้เสรีภาพ



ตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้น ตัวอย่างสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญของเยอรมันได้บัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพไว้ในมาตรา 2<sup>29</sup> โดยในวรรคหนึ่งเป็น “เสรีภาพทั่วไปในการกระทำการ” โดยถือว่าเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐานหลัก” (Muttergrundrecht) ซึ่งจากสิทธิและเสรีภาพหลักดังกล่าวได้ก่อให้เกิดเสรีภาพเฉพาะเรื่องอื่นๆ อีกมากมาย ในกรณีที่มีการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพโดยอำนาจรัฐ ในกรณีนี้ย่อมถือว่าสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมีสถานะเป็น “สิทธิในการป้องกันตามกฎหมายมหาชน” อันเป็นสิทธิที่อาจเรียกร้องให้รัฐดำเนินการเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองได้อย่างสมบูรณ์

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right)<sup>30</sup>

สิทธิ คือ ประโยชน์ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมายหรือโดยผู้มีอำนาจของรัฐ เมื่อนำคำว่าสิทธิไปผนวกกับคำว่า สิ่งแวดล้อม จะมีความหมายที่กว้างขวางครอบคลุมไปถึงสิทธิต่างๆ ในสิ่งแวดล้อม เป็นต้นว่า สิทธิที่จะดำรงชีวิตอย่างสงบสุขภายใต้สิ่งแวดล้อมที่คุณภาพดี สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องให้แก่ประชาชนทุกคน เมื่อมีการประกอบกิจการใดที่แม้ผู้กระทำนั้นจะมีสิทธิทำได้ ถ้าหากการกระทำนั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดีถูกทำลายไป การกระทำนั้นย่อมเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิของทุกคน เพราะทุกคนเป็นเจ้าของสิ่งแวดล้อมร่วมกัน เนื่องจากสิ่งแวดล้อมไม่ใช่ทรัพย์สินหรือสมบัติ หรือวัตถุที่ผู้หนึ่งผู้ใดจะอ้างเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว การล่วงละเมิดนั้นจึงเท่ากับเป็นการใช้สิทธิล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิของคนอื่น ดังนั้นผู้ละเมิดก็สมควรที่จะต้องรับผิดชอบหากมีความเสียหาย และมีความจำเป็นที่จะต้องฟื้นฟูบูรณะสิ่งแวดล้อมที่จะเสียหายไป ผู้ล่วงละเมิดจำต้องรับผิดชอบ ในค่าใช้จ่ายต่างๆ และในกรณีที่มีการล่วงละเมิดนั้นทำให้มีผู้ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สิน ผู้เสียหาย ก็สมควรที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น โดยเฉพาะหากเป็นความเสียหายในเชิงเศรษฐกิจ การชดเชยค่าเสียหายก็ไม่น่าจะคำนึงถึงหลักการทางกฎหมาย ที่ผู้เสียหายจะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กล่าวคือ หากผู้เสียหายจำเป็นที่จะต้องยังชีพ โดยอาศัยพึ่งพาสิ่งแวดล้อม เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไป ทำให้เขาไม่สามารถจะยังชีพได้ ก็น่าจะได้รับการ

<sup>29</sup> Article 2 (Personal Freedom)

(1) Every person shall have the right to free development of his personality insofar as he does not violate the rights of others or offend against the constitutional order or the moral law.

(2) Every person shall have the right to life and physical integrity. Freedom of the person shall be inviolable. These rights may be interfered with only pursuant to a law.

<sup>30</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาสย์. ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหาหมอกพิษ. *คูลพาท* เล่ม 1 ปีที่ 43.

คุ้มครองด้วยการชดเชยค่าเสียหายโดยผู้ทำให้เกิดความเสียหาย เช่น ชาวบ้านที่มีอาชีพจับปลาในแม่น้ำไปขาย ปลาในแม่น้ำถูกทำลายจนไม่มีให้จับ เพราะโรงงานปล่อยน้ำทิ้งที่มีสารพิษ ทำให้น้ำเน่าเสีย ชาวบ้านไม่สามารถจับปลาได้ เนื่องจากไม่มีปลาให้จับ โรงงานนั้นก็อาจจะชดเชยค่าเสียหายให้แก่ชาวบ้าน เป็นต้น

สิทธิในสิ่งแวดล้อม มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อชีวิต และความเป็นอยู่ของมนุษย์ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษ บุคคลทุกคนย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตน จึงย่อมมีสิทธิที่จะบังคับการตามวัตถุประสงค์ได้ โดยไม่คำนึงว่ามลพิษที่เกิดขึ้นนั้นได้ทำลายหรือทำให้เกิดความเสียหาย หรือเป็นภัยอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย และทรัพย์สินมากน้อยเพียงใด เพราะฉะนั้นสาระสำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็คือ สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย หรือสิทธิที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับที่เหมาะสม และไม่ทำอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและทรัพย์สินของมนุษย์

#### 4.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อมหมายถึงแก่นของสิทธิ<sup>31</sup>

สิทธิที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่บุคคลทุกคนพึงมีและได้รับ โดยสิทธินี้แบ่งแยกไม่ได้และติดตัวทุกคนมาตั้งแต่เกิด ในภาษาอังกฤษหมายถึงเรียกสิทธิที่เป็นแก่นนี้ ว่าเป็น “สิทธิเชิงเนื้อหา” (Substantive Rights) ซึ่งสิทธิกลุ่มนี้แยกต่างหากจากสิทธิในเชิงกระบวนการ (Procedural Rights) ซึ่งเป็นเสมือนถนนที่ถนัดทางเพื่อมุ่งเดินไปสู่สิทธิในสิ่งแวดล้อมเชิงเนื้อหา กล่าวโดยสรุป คือ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีนี้ (Right to Good/Healthy/Decent Environment) แบ่งเป็นสิทธิในสิ่งแวดล้อมเชิงเนื้อหา (Substantive Rights) และสิทธิในสิ่งแวดล้อมในเชิงกระบวนการ (Procedural Rights)

<sup>31</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2551). “กระบวนการสร้างยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (ตอนที่ 1),” วารสารสิ่งแวดล้อม 12, ฉ. 1 (มกราคม-มีนาคม), หน้า 6. อ้างใน เขตไท ลังการ์พินธุ์. (2560). *สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ (The Right to Healthy Environment in Constitution of Thailand: Comparing Law with Foreign Countries)*. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 10 ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน), หน้า 49-50.

#### 4.2 สิทธิมนุษยชนกับสิ่งแวดล้อม<sup>32</sup>

ตราสารระหว่างประเทศประเภท Soft Law ได้แก่ ปฏิญญาสตอกโฮล์มและปฏิญญาริโอ ซึ่งเป็นตราสารที่ยังไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายให้รัฐใดต้องปฏิบัติตาม มีบทบาทในเวทีกฎหมาย สิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในการเสนอแนะหลักการหรือแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ สร้างความตระหนักในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และมีอิทธิพลต่อพัฒนาการประเด็นสิทธิในสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านสิทธิเชิงเนื้อหา สิทธิเชิงกระบวนการ และสิทธิของชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples) ส่งผลให้เกิดการนำเอากลไกทางสิทธิมนุษยชนมาใช้คุ้มครอง สิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับระหว่างประเทศและในระดับภูมิภาค

ตราสารระหว่างประเทศประเภท Hard Law ที่เกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แม้ส่วนใหญ่จะรับหลักการมาจากปฏิญญาสตอกโฮล์ม และปฏิญญาริโอ แต่ยังไม่มียกเว้นฉบับใดที่มีเนื้อหารับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมในฐานะเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง ยกเว้นฉบับเดียว คือ กฎบัตรแอฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสิทธิของประชาชน (The African Charter on Human and Peoples' Rights) และพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกาเกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม (The Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social, and Cultural Rights) โดยกฎบัตรดังกล่าวได้สถาปนา “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่น่าพอใจที่เอื้อต่อการพัฒนา (Satisfactory Environment Favorable to Development)”

ในการนำเอาสิทธิมนุษยชนมาใช้กับเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น มีรูปแบบที่แตกต่างกัน 2 วิธีคือ รูปแบบแรก อาศัยสิทธิมนุษยชนประเภทที่มีการยอมรับและรับรองอยู่แล้วทั้งสิทธิเชิงเนื้อหา และสิทธิเชิงกระบวนการมาใช้ปรับกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นรายกรณีไป ข้อจำกัดของวิธีนี้คือ ตราบใดที่ปัญหาดังกล่าว ยังไม่ได้สร้างผลเสียแก่มนุษย์โดยตรงแม้จะสร้างผลเสียหายสาหัสต่อสิ่งแวดล้อมก็ไม่สามารถนำเอากลไกทางสิทธิมนุษยชนมาปรับใช้ได้ เพราะสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิของมนุษย์ไม่ใช่สิทธิของธรรมชาติ รูปแบบที่สอง อาศัยการสร้างสิทธิมนุษยชนประเภทใหม่ขึ้นมา เรียกว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to Environment) หรือสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Good/Healthy/Decent Environment)

<sup>32</sup> คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม ชีระวุฒิ เต็มสิริวัฒนกุล และฐิตินันท์ เต็งอำนวยการ. (2560). รายงานการวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร. หน้า 5.

### 4.3 สิทธิในสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ<sup>33</sup>

การนำสิทธิมนุษยชนและสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศมีหลายรูปแบบ ซึ่งอาจจำแนกได้ 4 รูปแบบ ดังนี้

1) การเขียนในรูปแบบของสิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive Rights) จำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Good Environment) และสิทธิในชีวิตหรือสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Live in Good Environment)

2) การเขียนในรูปแบบของสิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Rights) จำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม

3) การเขียนในรูปแบบของหน้าที่ของประชาชนในการปกป้องสิ่งแวดล้อม

4) การเขียนในรูปแบบของหน้าที่ของรัฐในการปกป้องสิ่งแวดล้อม

### 4.4 การกำหนดสิทธิสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ<sup>34</sup>

การกำหนดถึงสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญมิได้เป็นเพียงการระบุหรือรับรองให้ชัดเจนถึงสิทธิที่มนุษย์พึงมีมาแต่กำเนิด บทบาทของการกำหนดสิทธิไว้วันนี้ย่อมมีหลากหลายแบ่งออกได้เป็นอย่างน้อย 7 ประการที่ควรแก่การพิจารณา (Kravchenko&Bonine, 2008) ดังต่อไปนี้ (1) เป็นการกล่าวไว้ถึงความมุ่งมาดปรารถนาที่จะให้มีสิทธินั้นๆ ภายในรัฐ (2) เป็นพื้นฐานในการเปิดทางให้นำคดีขึ้นสู่ศาลหรือกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (3) เป็นคำแนะนำทางนโยบายให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (4) เป็นการตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถบังคับได้โดยทางพิจารณาคดีหรือการตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยศาล (5) เป็นคำสั่งให้กระทำที่เฉพาะเจาะจงโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (6) เป็นการเข้าแทนที่อำนาจของอำนาจฝ่ายบริหาร และข้อสุดท้าย (7) เป็นพื้นฐานในการเรียกค่าเสียหายหรือออกคำสั่งระงับยับยั้งที่คล้ายกับความเสียหายจากกฎหมายละเมิดหรือลักษณะทรัพย์สิน

<sup>33</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 6-7.

<sup>34</sup> มณฑนา ดวงประกษา. (2557). *สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญไทยในยุค (เสมือน) เปลี่ยนผ่านในมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (10 ธันวาคม 2557)*. 7 พฤศจิกายน 2562. จาก <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=2402>.

#### 4.5 สิทธิสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>35</sup>

สิทธิในสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สำคัญ คือ รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2540 ฉบับปีพุทธศักราช 2550 และ ฉบับปีพุทธศักราช 2560 ที่ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560

1) สิทธิทางสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2540, ฉบับปีพุทธศักราช 2550 และฉบับปีพุทธศักราช 2560

ในการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาเปรียบเทียบกับ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 และฉบับปีพุทธศักราช 2550 ได้มีสิทธิสิ่งแวดล้อมบางอย่าง หายไป และสิทธิบางส่วนที่ยังคงไว้ดังนี้

(1) สิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟู และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง สมดุล

รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปีพุทธศักราช 2550 มาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่ง รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมใน การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้ง ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 บุคคล และชุมชน ย่อมมีสิทธิ

ก. อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และ จารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

<sup>35</sup> James R. May and Daly Erin, Constitutional Environmental Rights Worldwide, (Delaware: Widener Law School Legal Studies Research Paper Series no.11-35, 2011), 332. อ้างใน เขตไท ลังการ์พินธุ์. (2560). สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ (The Right to Healthy Environment in Constitution of Thailand: Comparing Law with Foreign Countries). *วารสาร นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์* 10 ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน). หน้า 50-54.

ข. จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

ทั้งนี้ได้เพิ่มเรื่องรัฐมีหน้าที่ ตามมาตรา 57 รัฐต้อง...

(2) อนุรักษ์ ค้ำจุน บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

## 2) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อม

สิทธิที่ประชาชนจะมีในมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปีพุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ ยังกำหนดหน้าที่ของรัฐในประเด็นที่เกี่ยวข้องเอาไว้ในมาตรา 57 - 58 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดก่อนดำเนินโครงการต่างๆ ดังต่อไปนี้

ก. รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 กำหนดเรื่องสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 56 หมวดสิทธิ และเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ว่าบุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามกฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ บุคคลสามารถฟ้องร้องรัฐได้ เพื่อให้ปฏิบัติ หน้าที่ตามสิทธิและการมีส่วนร่วมดังกล่าว

ข. รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปีพุทธศักราช 2550 มาตรา 67 หมวดสิทธิชุมชนก็ได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วม และฟ้องร้องกับรัฐและชุมชนที่จะได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปีพุทธศักราช 2540

ค. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้รับรองเรื่องสิทธิชุมชนและบุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วม และฟ้องร้องกับรัฐและชุมชนที่จะได้รับความคุ้มครองเหมือนกับรัฐธรรมนูญฯ ทั้งสองฉบับที่ผ่านมา แต่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ...(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ หมายความว่าสิทธิชุมชนและบุคคลมี

สิทธิส่วนร่วม และฟ้องร้องกับรัฐและชุมชนที่จะได้รับความคุ้มครองนั้นจะต้องบัญญัติออกมาเป็นกฎหมายลูกอีกครั้ง ทำให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อมไม่แน่นอนแล้วนโยบายของรัฐว่ามีในเรื่องนี้อย่างไร นับว่าเป็นจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้

### 3) สิทธิของบุคคลในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการต่างๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่มีการบัญญัติถึงสิทธิแสดงความคิดเห็นของบุคคลต่อการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐ ซึ่งมีมาแต่รัฐธรรมนูญฯ เดิม แต่มีการเพิ่มสิทธิของประชาชนที่จะเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานรัฐมีหน้าที่ ต้องพิจารณาข้อเสนออื่นๆ หมายความว่า การใช้สิทธิที่ได้รับความคุ้มครองเปลี่ยนจากการแสดงความคิดเห็นโดยบุคคลคนเดียว เป็นการเข้าชื่อกัน โดยไม่มีเงื่อนไขว่าต้องเข้าชื่อกันเป็นจำนวนกี่คน และได้บัญญัติไว้ในมาตรา 58 ให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

(1) รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 มาตรา 59 หมวด สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยบัญญัติว่า บุคคลมีสิทธิแสดงความคิดเห็นและได้รับข้อมูล คำชี้แจง เหตุผลจากหน่วยงานรัฐก่อนการอนุญาตดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพชีวิตของตน หรือชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

(2) รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปีพุทธศักราช 2550 มาตรา 57 หมวด สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยบัญญัติไว้เหมือนกับมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 แต่เพิ่มประเด็นการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 หมวด สิทธิ และเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่าบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ...

ก. เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือคว่นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้อง

พิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมี ส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่ กฎหมายบัญญัติ

และตามมาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใด ดำเนินการถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพ ชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของ ประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและ ชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อน การดำเนินการ หรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผล ต่อประชาชนชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการ ให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็น ธรรมและโดยไม่ชักช้า

#### 4) เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 และฉบับปีพุทธศักราช 2550 ไม่ได้ กำหนดรายละเอียด ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนด นโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และ ศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมี ประสิทธิภาพรวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชนในพื้นที่

(3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำ กินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของ ประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น



(5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

#### 4.6 บทบาทขององค์กรสิทธิมนุษยชนและศาล<sup>36</sup>

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไข

กรณีที่มีการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ ต่อเมื่อมิใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ในการรับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น การละเมิดสิทธิชุมชน การละเมิดสิทธิในการจัดการหรือใช้ที่ดิน และการละเมิดสิทธิในทรัพย์สิน เรื่องร้องเรียนอื่นนอกจากนี้ ได้แก่ เรื่องละเมิดสิทธิในที่อยู่อาศัย ละเมิดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และละเมิดสิทธิในข้อมูลข่าวสาร

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมาย หากกฎหมายฉบับใดมีเนื้อหาเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ ก็อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญของไทย มี 2 เรื่องที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 เรื่องพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง มีเนื้อหาที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2554 เรื่องพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6 ไม่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎและคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนการกระทำอันเป็นการละเมิดทางปกครองของเจ้าพนักงาน โดยหากกฎหรือคำสั่งทางปกครองใดๆ มีเนื้อหาเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าพนักงานมีการกระทำทางปกครองที่มีผลเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน กรณีพิพาทดังกล่าว ย่อมตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง คำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมที่เป็นตัวอย่างมี 5 เรื่อง ดังนี้ คดีหมายเลขแดงที่ อ. 415/2550 ศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การเรียกค่า

<sup>36</sup> คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม ชีระวุฒิ เต็มสิริวัฒนกุล และจิตินันท์ เต็งอำนาจ. รายงานการวิจัย ความสัมพันธ์ระหว่าง สิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน. หน้า 8-9.

สินไหมทดแทนจากหน่วยงานรัฐที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมเก็บรักษา และจัดการกากกัมมันตรังสี (โคบอลต์ 60) คดีหมายเลขแดงที่ พ. 13/2552 ศาลปกครองสูงสุดเรื่อง ความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกหรือเห็นชอบ โดยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อเยียวยาความเสียหายจากมลพิษทางเสียงสนามบินสุวรรณภูมิ คดีหมายเลขแดงที่ อ. 743/2555 เรื่อง หน่วยงานของรัฐละเลยปฏิบัติหน้าที่ฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ และละเมิดสิทธิในการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนตามรัฐธรรมนูญ คดีหมายเลขแดงที่ อ. 730-748/2557 เรื่อง เรียกค่าเสียหายจากละเมิดทางปกครองกรณีโรงไฟฟ้าแม่เมาะก่อให้เกิดมลพิษมีผลกระทบ ต่อชุมชน และคดีหมายเลขแดงที่ อ. 749-764/2547 เรื่อง กรณี เหมืองถ่านหินแม่เมาะไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ส่วนคดีเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยอาศัยหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ก็จะเป็นคดีที่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลยุติธรรมคำพิพากษาของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมตัวอย่าง 2 เรื่อง ดังนี้ คดีหมายเลขแดงที่ 2147/2547 ศาลอุทธรณ์ ภาค 4 เรื่อง เรียก ค่าสินไหมทดแทนกรณี โรงงานก่อมลพิษทำให้น้ำป่าพองเน่าและเกิดผลกระทบต่อชุมชน และคดีหมายเลขแดงที่ 5818/2549 ศาลฎีกา เรื่อง สิทธิชุมชนในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติบริเวณอำมาหย้า

#### 4.7 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม<sup>37</sup>

การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อหน่วยงานทางปกครองให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ทรงสิทธิเชิงกระบวนการทางสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นประชาชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้อ้างถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยตรง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นการกระทำตามหน้าที่ที่บังคับให้ปฏิบัติตามสิทธิของประชาชนในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินกิจกรรม โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงในส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บังคับใช้ในปัจจุบันได้รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่

<sup>37</sup> ประภัสสร ปานป้อมเพชร. (2559). การคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอน การตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาตามมาตรา 58 ประกอบมาตรา 43 (2) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการตีความผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ค่อนข้างกว้าง แต่ย่อมต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ทั่วไปของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามเงื่อนไขมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่าบุคคลดังกล่าว เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม<sup>38</sup> สามารถแบ่งประเภทผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามลักษณะตัวบุคคลได้ ดังนี้

- 1) ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ
- 2) นิติบุคคลหรือองค์กรเอกชน สมาคมด้านสิ่งแวดล้อม หรือสหภาพที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ<sup>39</sup> และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้ากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว
- 3) ชุมชน คณะบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในฐานะบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนที่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มเป็นชุมชนถูกกระทบสิทธิ โดยมีเหตุแห่งการฟ้องคดีว่าชุมชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และถือได้ว่าบุคคลที่อาศัยอยู่ในชุมชนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย แม้ชุมชนดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกัน โดยชัดแจ้ง

<sup>38</sup> คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554 ข้อ 3

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7

ยกตัวอย่าง ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 247/2552 ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกลุ่มภาคประชาชนที่ชื่อว่า กลุ่มศรีทวารวดี ซึ่งการจัดตั้งกลุ่มมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าอนุรักษ์ ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม ซึ่งได้ฟ้องคัดค้านการก่อสร้างที่เห็นว่าเป็นการทำลายโบราณสถานพระปฐมเจดีย์ การรวมกลุ่มนี้เป็นประโยชน์โดยรวมของชุมชนและประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายคน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 64 วรรคหนึ่ง

มาตรา 66 มาตรา 67 วรรคหนึ่ง และมาตรา 67 วรรคสามแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

## 5. หลักการสำคัญในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

### 5.1 หลักสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ<sup>40</sup>

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการไว้ในมาตรา 6 (1) ดังนี้

“มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย”

กฎหมายมาตรานี้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารของทางราชการในเรื่องเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันก็สงวนสิทธิบางประการที่จะไม่อนุญาตให้ได้รับรู้ในข้อมูลข่าวสารบางเรื่องหากเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเข้าข้อยกเว้นดังที่ปรากฏในวรรคท้ายของมาตราเดียวกันนี้ จึงเท่ากับเป็นการรับรองสิทธิแบบมีเงื่อนไขขึ้นอยู่กับดุลพินิจเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวที่จะอนุญาตให้

<sup>40</sup> อุคมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2561). *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. หน้า 72-78.

ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมาน้อยเพียงใด หรือในบางกรณีอาจไม่มีการอนุญาตเลยก็ได้

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามมาตรานี้มีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) ผู้ทรงสิทธิ

ผู้ที่จะมีสิทธิตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นี้ กฎหมายใช้คำว่า “บุคคล” แต่เนื่องจากในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้ให้คำนิยามของคำว่าบุคคลไว้แต่อย่างใด ด้วยเหตุดังกล่าว จึงต้องอาศัยเทียบเคียงจากคำนิยามในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในหมวดที่ว่าด้วยบุคคลมาพิจารณา ดังนั้น “บุคคล” ตามความในมาตรานี้จึงน่าจะหมายถึงบุคคลธรรมดา หรือประชาชนทั่วไป และนิติบุคคลโดยรวมถึงคณะบุคคลและองค์การพัฒนาเอกชนต่างๆ ก็น่าที่จะมีสิทธิดังกล่าวนี้ได้ ข้อที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมคือ บุคคลที่จะมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามมาตรานี้น่าจะมีความหมายเดียวกันกับบุคคลและรวมถึงชุมชนด้วย ตามมาตรา 41<sup>41</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ หมายถึงบุคคลทั่วไปที่ประสงค์จะรับทราบข้อมูลข่าวสารดังกล่าวโดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับคำนิยามในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 ว่า “บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจสอบขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51<sup>42</sup> ยังได้กำหนดให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ถ้าการนั้นรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐ

<sup>41</sup> มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

(3) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

<sup>42</sup> มาตรา 51 การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

และศาลปกครองสูงสุด ก็เห็นความสำคัญของ “สิทธิของชุมชน” ที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการคุ้มครองประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อันถือได้ว่าเป็นการวางหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่สำคัญ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 453/2553<sup>43</sup>

## (2) ความหมายของสิทธิ

สิทธิตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง หมายความว่า สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น กล่าวคือ เป็นเพียงสิทธิที่จะได้รับรู้และรับทราบถึงข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในอันที่จะพิทักษ์สิทธิหรือผลประโยชน์และกำหนดหน้าที่ของตนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิในการมีส่วนร่วมการแสดงความเห็น หรือร่วมตัดสินใจในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 ได้นอกจากนี้ การที่จะวินิจฉัยว่าบุคคลจะมีสิทธิดังกล่าวหรือไม่เพียงใด กฎหมายก็ได้ให้การรับรองไว้อย่างชัดเจนดังเช่นที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันนี้ โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า “บุคคลอาจมีสิทธิ” ซึ่งหมายความว่า การจะได้สิทธินี้หรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะให้ข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาประกอบ

<sup>43</sup> เรื่องนี้มีประเด็นสำคัญตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับ “สิทธิของชุมชนในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลเพื่อร่วมกับรัฐในการคุ้มครองประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน” ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไว้อย่างน่าสนใจว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้คือคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ให้เพิกถอนและแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) จำนวน 52 แปลงของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด โดยที่ดินที่พิพาทกันในคดีนี้มีปัญหาว่าเป็นที่ดินที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเนื่องจากเป็นเขตป่าคุ้มครอง และเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองแม่ราฟิ่ง อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งผู้ร้องสอดทั้งสามสิบสามคนมีภูมิลำเนา ประกอบอาชีพ และอยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว ย่อมมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน อันเป็นสิทธิ ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครอง ตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ ดังนั้นการออกเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. ให้แก่ที่ดินจำนวน 52 แปลง ในบริเวณดังกล่าว จึงกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ร้องสอดทั้งสามสิบสามคน การร้องสอดของผู้ร้องทั้งสามสิบสามคนจึงเป็นการร้องสอดเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

กับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ได้บัญญัติ ให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ดังนี้

“ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

- 1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว
- 2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7 (4)
- 3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ
- 4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน
- 5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงตามมาตรา 7 วรรคสอง
- 6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ
- 7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย”

หลักเกณฑ์ในการจัดทำข้อมูลข่าวสารสำหรับประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังกล่าว จึงอาจใช้เป็นแนวทางในการจัดการในเรื่องข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อที่ประชาชนทั่วไปจะสามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นได้

### (3) ประเภทของข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผย

ในการพิจารณาถึงข้อมูลข่าวสารที่จะเปิดเผยนั้น สมควรที่จะต้องพิจารณาถึงความหมายของข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 4 เสียก่อน โดยเทียบเคียงจากคำนิยามในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ให้คำนิยามของคำว่า “ข้อมูลข่าวสาร” และ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ไว้ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่มีสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าจะสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่ง ที่บันทึกปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ตามมาตรานี้กฎหมายกำหนดเฉพาะข้อมูลข่าวสาร ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ซึ่งมีความหมายเฉพาะเจาะจง กว่าข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งครอบคลุมถึงข้อมูล ข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของรัฐซึ่งเป็นข้อมูลโดยทั่วไปที่มีความหมายกว้าง กว่า แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนของลักษณะและรูปแบบของข้อมูลข่าวสารอาจถือตามคำนิยามที่บัญญัติ ไว้ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 ข้างต้น ได้ นอกจากนี้ ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองราชการนั้นยังต้องพิจารณาถึง “ชั้นความลับของทาง ราชการ” ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ประกอบอีกด้วย แม้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้จะให้สิทธิแก่บุคคลในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งมีข้อจำกัดหลายประการดังที่กล่าว แล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังได้บัญญัติข้อยกเว้นที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็น ความลับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ ดังนี้

- 1) การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security)
- 2) สิทธิส่วนบุคคล (Right to Privacy)
- 3) สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Right to Intellectual Property)
- 4) สิทธิในทางการค้า (Right to Trade Secret)
- 5) กิจการของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้จัดแบ่งข้อมูลข่าวสาร ออกเป็น 4 ประเภท คือ

- 1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องเปิดเผย
- 2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ต้องเปิดเผย
- 3) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล



## 4) เอกสารประวัติศาสตร์

ซึ่งในส่วนเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

## ก. ข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดส่งข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ดังนี้

1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน  
 2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน  
 3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎหมาย เพื่อให้มีผลเป็นผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

## 5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 (4) หากยังมีได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้ในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดมิได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะารู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร (มาตรา 8)

นอกจากต้องจัดส่งข้อมูลข่าวสารไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตามตราดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐยังมีหน้าที่รวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารเช่นว่านั้นไว้เผยแพร่ ณ ที่ทำการของหน่วยงานนั้นตามที่เห็นสมควรอีกด้วย (มาตรา 7 วรรคท้าย)

ข้อมูลข่าวสารที่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาถือเป็นข้อมูลสาธารณะซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถขอเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด

## ข. ข้อมูลข่าวสารที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้ให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารกำหนด ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 ดังนี้

1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผล โดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตามมาตรา 7 (4)

3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลัง  
ดำเนินการ

4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมี  
ผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง

6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญา  
ร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดย  
มติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้  
ในการพิจารณาไว้ด้วย

8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารกำหนด

สิทธิในการเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 เป็นของบุคคลทุกคน  
รวมทั้งนิติบุคคลไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีส่วนได้เสียในข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ และจะขอให้มีการ  
รับรองสำเนาด้วยก็ได้ โดยหน่วยงานของรัฐ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร  
ของราชการอาจกำหนดให้ผู้ขอเสียค่าธรรมเนียมเพื่อสำเนาเอกสารดังกล่าวด้วยก็ได้ (มาตรา 9  
วรรคสาม)

ส่วนคนต่างด้าวจะมีสิทธิขอเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 ได้  
เพียงใดหรือไม่ให้เป็นไปตามกฎกระทรวง (มาตรา 9 วรรคท้าย)

ค. ข้อมูลข่าวสารอื่นที่ประชาชนขอเข้าตรวจสอบได้

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้สิทธิประชาชน  
ขอเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารอื่นๆ ได้อีก ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 11 คือ ข้อมูลข่าวสารที่เป็น  
ประโยชน์ต่อสาธารณะที่มีใช่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า หรือเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อ  
ปกป้องสิทธิเสรีภาพของผู้ขอ

เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่  
ระบุไว้ในมาตรา 7 มาตรา 9 และมาตรา 11 หากผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐใดไม่ปฏิบัติตาม  
บทบัญญัติดังกล่าว หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือปฏิบัติล่าช้า หรือเห็นว่าตนเอง  
ไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูล  
ข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการฯ ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน ในกรณี  
จำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้อีกแต่ไม่เกินหกสิบวัน โดยต้องแสดงเหตุผลถึงความจำเป็นดังกล่าว  
(มาตรา 13)

ปัจจุบัน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกระเบียบปฏิบัติงานของกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความรับผิดชอบเป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1) ให้สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักเลขาธิการรัฐมนตรีมีหน้าที่นำข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้วส่งสำเนาให้กองกลางจัดการ เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้โดยต้องทำคำขอเป็นลายลักษณ์อักษร

2) ในกรณีข้อมูลข่าวสารที่ขอเป็นเรื่องที่มีต้องลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ผู้อำนวยการของหน่วยงานที่รับผิดชอบในข้อมูลข่าวสารนั้นๆ เป็นผู้พิจารณาอนุมัติหากไม่สามารถวินิจฉัยได้ให้เสนอปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้พิจารณา

3) ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งในเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย

#### ข้อสังเกต

สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับที่ควรต้องพิจารณาซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

1) สิทธิในข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ ถือเป็นสิทธิของประชาชนทั่วไปโดยไม่คำนึงว่าจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ เพียงแต่ตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎหมายบัญญัติไว้เพียงว่า อาจเป็นสิทธิของบุคคลเท่านั้น มิใช่การรับรองสิทธิอย่างชัดเจน ดังเช่นที่ได้รับรองไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าว

2) ตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มุ่งคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ในขณะที่มาตรา 9 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ครอบคลุมข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐโดยไม่จำกัดว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะหรือไม่ ส่วนข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คุ้มครองเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

การที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทำให้รัฐต้องมีความรอบคอบในการพิจารณาคำเนิกรในโครงการต่างๆ มากขึ้น ในการใช้สิทธิของประชาชนเพื่อเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจกระทำได้หลายลักษณะ อาทิ การขอตรวจดู ขอให้จัดหา หรือขอสำเนาข้อมูลข่าวสาร ซึ่งได้ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในอันที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของตนต่อผู้ร้องขอ การปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวหรือการกระทำใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หน่วงเหนี่ยว กีดกัน ทำให้ไม่ได้รับความสะดวกหรือเกิดความล่าช้าเกินกว่าที่ควร ถือว่าเป็นการปฏิเสธสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ผู้ที่ถูกปฏิเสธสิทธิเช่นนั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ตรวจสอบการกระทำดังกล่าวและบังคับให้เป็นไปตามสิทธินั้นได้

## 5.2 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

หลักการพื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืนคือการให้โอกาสท้องถิ่นและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ดังปรากฏตามปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ได้กล่าวถึงบทบาทท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ในข้อบทที่ 10 ว่า

“ในการพัฒนาอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมีระบบการเมืองการปกครองที่ทำให้หลักประกันและคำนึงถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน”<sup>44</sup>

### 1) ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>45</sup>

การมีส่วนร่วม (Participation) ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด ได้ให้นิยามไว้ว่า “เป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่า การมีส่วนร่วม โดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้น คำว่าการมี

<sup>44</sup> Rio Declaration on Environment and Development 1992, Principle 10

Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.

<sup>45</sup> เรณูมาศ รักษาแก้ว. การมีส่วนร่วมของประชาชน. สถาบันพระปกเกล้า. 7 พฤษภาคม 2562. จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>

ส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจมติชน ไม่ว่าจะเป็ทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ให้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้ เช่น เจมส์ แอล. เกรย์ตัน ได้กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่างๆ ของสาธารณชนไว้ อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน<sup>46</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม<sup>47</sup>

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผล

<sup>46</sup> เจมส์ แอล. เกรย์ตัน. (2551). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม*. แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์,ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิสา พงษ์ศักดิ์ศรี. ขอนแก่น: สิริกัณฑ์ ออฟเซ็ท. หน้า 3.

<sup>47</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)*. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพมหานคร. หน้า 15.

กระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน<sup>48</sup>

ปีทมา สุปกำป้ง ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติการติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมนั้น<sup>49</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>50</sup> (Public Participation) มีความหมายที่หลากหลาย โดยเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมและการเมือง ในที่นี้หมายถึง กระบวนการที่ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการหรือขั้นตอนต่างๆ ของการบริหาร ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลการปฏิบัติงาน การร่วมแสดงทัศนคติความคิดเห็น การร่วมเสนอปัญหา และความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น การร่วมคิดแนวทางการแก้ไขปัญหา การร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การร่วมในการดำเนินการ และการร่วมติดตามประเมินผล รวมทั้งการร่วมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางวิชาการมีหลากหลายตัวแบบ ในที่นี้ใช้ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (IAP2 – International Association for Public Participation) ที่เรียกว่า Public Participation Spectrum แบ่งเป็น 5 ระดับ ดังนี้

**ระดับที่ 1** การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform) เป็นการให้ข้อมูล ข่าวสาร แก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมน้อยที่สุด แต่ถือว่าเป็นขั้นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและมีความสำคัญมาก โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชน

<sup>48</sup> คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. กรุงเทพมหานคร: ชรรคมดาพลส.

<sup>49</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (2554). *รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์. หน้า 18.

<sup>50</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. *ยุทธศาสตร์ปี 2556-2561 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 : การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน*. 4 กันยายน 2562. จาก [https://www2.opdc.go.th/special.php?spc\\_id=9&content\\_id=2907](https://www2.opdc.go.th/special.php?spc_id=9&content_id=2907).

สามารถเข้าถึงได้ ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทำงานของภาครัฐ โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากภาครัฐสู่ประชาชน

**ระดับที่ 2** การมีส่วนร่วมในระดับการปรึกษาหารือ (To Consult) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการ/ การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐอย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น และประเด็นที่ประชาชนเป็นห่วงไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย หรือพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน และประกอบการตัดสินใจ โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ทำได้โดยการสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การเสวนากลุ่ม เป็นต้น

**ระดับที่ 3** การมีส่วนร่วมในระดับให้เข้ามามีบทบาท (To Involve) เป็นลักษณะที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการวางแผนและตัดสินใจ ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน โครงการ และวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวกและยอมรับการเสนอแนะ และมีการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมระดับนี้อาจดำเนินการในรูปแบบกรรมการ

**ระดับที่ 4** การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (To Collaborate) เป็นการให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเป็นหุ้นส่วนกับประชาชน ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือก และแนวทางแก้ไข รวมทั้งการเป็นภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้นการมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การที่ภาครัฐสัญญากับประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงานร่วมกัน และนำแนวคิดใหม่ๆ หรือข้อเสนอแนะของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจให้มากที่สุด ซึ่งความเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาจากผลของการตัดสินใจที่ค่อนข้างสูง โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน เป็นต้น

**ระดับที่ 5** การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจประชาชน (To Empower) : เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีบทบาทในระดับสูงสุด โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งผลการตัดสินใจมีผลผูกพันให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้ เน้นให้ประชาชนมีบทบาทในการบริหารจัดการ โดยเป็นผู้ดำเนินการกิจ และภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุน

เท่านั้น ประโยชน์ของการตัดสินใจในขั้นนี้ คือ การสร้างการเรียนรู้ ความเข้าใจและความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น การลงประชามติเพื่อพิจารณาว่าควรมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ของชุมชนหรือไม่ เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่า สิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ ดังนั้น ทุกคนจึงควรที่จะมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ หากจำแนกตามบทบาท ความสนใจ และโอกาสที่ประชาชนจะได้รับ อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การมีส่วนร่วมที่ริเริ่มโดยรัฐ และการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มโดยประชาชน ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมโดยรัฐ (Top - down Approach) หมายถึง การที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการที่รัฐได้คิดริเริ่มหรือกำหนดขึ้น กระบวนการของความคิดริเริ่มหรือความเต็มใจที่จะดำเนินกิจการต่างๆ นั้น เกิดขึ้นจากการมอบหมาย สั่งการ หรือการขอความร่วมมือ โดยรัฐจะเป็นผู้มีบทบาทคอยชี้นำ ผลักดัน และกำหนดแนวทางให้ประชาชนปฏิบัติ

2) การมีส่วนร่วมที่ในการคิดริเริ่ม โดยประชาชน (Bottom - up Approach) หมายถึง การที่ประชาชนได้มีความคิดริเริ่มและสมัครใจที่จะจัดทำกิจกรรมและโครงการต่างๆ ด้วยตนเอง เกิดจากความต้องการของประชาชนหรือของชุมชนนั่นเอง โดยเริ่มตั้งแต่การคิดค้นหากิจกรรมที่จะทำ ตัดสินใจที่จะทำกิจกรรมนั้น ตลอดจนกำหนดแนวทาง รูปแบบและวิธีการในการจัดทำกิจกรรมนั้นๆ ร่วมกัน รัฐจะมีบทบาทเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือและให้การสนับสนุนเท่านั้น<sup>51</sup>

2) กลไกการคุ้มครองกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนิน โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม<sup>52</sup>

การฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนิน โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จัดอยู่ในประเภทคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีลักษณะแห่งคดีตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554 ว่าเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เป็นการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองเยียวยา

<sup>51</sup> อุดมศักดิ์ สิ้นธิพงษ์. กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท. หน้า 56-57.

<sup>52</sup> ประภัสสร ปานป้อมเพชร. (2559). การคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนิน โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.



แก้ไขสุขภาพของมนุษย์ เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมของมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์หรือ ศิลปวัฒนธรรม

แม้บทกฎหมายที่เป็นมาตรฐานในการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจกรรม ทางปกครองด้านสิ่งแวดล้อมของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่จัดเป็นกฎหมายที่อยู่ในกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่ก็เป็นการอ้างถึงสิทธิของประชาชนและชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมอันเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาประกอบปัจจัยอื่นๆ เห็นว่าเป็นเรื่อง ข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับโครงการที่จำเป็นต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ อันเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองในการอนุมัติอนุญาตโครงการอันมีผลกระทบเป็นวงกว้างและเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม ซึ่งศาลปกครองจำต้องออกคำสั่งเพื่อยุติการแก้ไขสภาพแวดล้อมหรือ ทรัพยากรธรรมชาติหรือยุติข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม

ข้อพิจารณาที่สนับสนุนว่าศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมพิจารณาได้ดังนี้

1) วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นระบบไต่สวน กล่าวคือ เป็นระบบการพิจารณาคดีที่ตุลาการมีบทบาทสำคัญตั้งแต่การแสวงหาพยานหลักฐานจนกระทั่งมีคำพิพากษา โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีได้เองตามความเห็นสมควรว่าเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดี อาทิ การเรียกพยานเพิ่มเติมหรือออกคำสั่งเพื่อเดินเผชิญสืบ โดยคู่ความไม่จำเป็นต้องร้องขอ แตกต่างจากการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมที่เป็นระบบกล่าวหาซึ่งศาลจะจำกัดตัวเองในการแสวงหาพยานหลักฐาน โดยโจทก์และจำเลยมีหน้าที่พิสูจน์ข้อกล่าวอ้างของตนและหักล้างข้อกล่าวอ้างคู่กรณี

การพิจารณาคดีในระบบไต่สวนสอดคล้องกับสถานะของคู่กรณีที่ไม่เท่าเทียมกันในคดีสิ่งแวดล้อมทั้งในข้อพิพาททางแพ่งหรือทางปกครอง เนื่องจากคู่กรณีคือประชาชนผู้ฟ้องคดีมักเป็นผู้ ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และขอให้ชดใช้เยียวยาความเสียหายหรือเพิกถอนการกระทำหรือละเลยการกระทำหน้าที่ตามกฎหมาย ศาลจึงมีบทบาทอย่างมากในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อเข้าถึงข้อเท็จจริงและคุ้มครองสิทธิของประชาชน

2) การคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ

การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะคือ การฟ้องคดีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมและส่งผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีข้อพิพาทมาจาก

การกระทำของผู้ก่อความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณสมบัติของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมจำนวนมาก และไม่ได้มีลักษณะที่เป็นประโยชน์เพื่อการเฉพาะเจาะจงต่อบุคคล ดังนั้น การฟ้องคดีโดยอาศัยสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ<sup>53</sup> จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม

การพิจารณาคดีของศาลปกครองในประเด็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนประการสำคัญคือ ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีได้<sup>54</sup> ไม่อยู่ในบังคับต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีอาจมิใช่คู่กรณีในคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ยกตัวอย่าง คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 96/2555 ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเพิกถอนการอนุญาตให้ก่อสร้างสถานที่เลี้ยงสุกร เนื่องจากอยู่ใกล้แหล่งชุมชน วัด โรงเรียนและลำคลองซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนและการใช้น้ำในการเกษตรกรรม โดยเห็นว่าการทำประชาคมและประชาพิจารณ์ไม่ครอบคลุมพื้นที่ที่ได้ผลกระทบทั้งหมด จึงคัดค้านให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ใหม่ก่อนศาลวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดอยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรมในท้องที่อันเป็นชุมชนท้องถิ่นของตน จึงเป็นผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องใน สิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนและสิทธิ ดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยมีคู่กรณีในการออกคำสั่งทางปกครองในการขออนุญาตฯ ดังกล่าวและแม้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี แต่ถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในบังคับต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดี<sup>55</sup>

เช่นเดียวกับในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.48/2557 กลุ่มผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาประกอบอาชีพหรืออยู่อาศัยใกล้กับป่าสงวนแห่งชาติป่าเก่ากลอยและป่านากลาง ตำบลดงมะไฟ จังหวัดหนองบัวลำภู ได้ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์เหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูนตามคำขอต่ออายุประทานบัตรตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีวิถีชีวิตผูกพันกับ

<sup>53</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67.

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42.

ป่าดังกล่าว ซึ่งแหล่งรับน้ำที่ไหลลงสู่ที่ราบลุ่มเกษตร เป็นแหล่งเรียนรู้ธรรมชาติและอยู่อาศัยของสัตว์ป่า และอาจเกิดผลกระทบกับเขตโบราณสถานใกล้พื้นที่พิพาท อีกทั้งในขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

ศาลวินิจฉัยว่า สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงสิทธิของชุมชนที่ฟ้องหน่วยงานทางปกครองเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข<sup>56</sup> และเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อการออกใบอนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่กรณีในการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในบังคับต้องดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดี

การมีส่วนร่วมกับรัฐในการคุ้มครองประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 453/2533 ซึ่งเป็นการวางหลักเรื่องการมีส่วนร่วมในรูปแบบของ “สิทธิของชุมชน” ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่สำคัญ

### 5.3 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเริ่มเข้ามามีบทบาทในกระแสการพัฒนาของสังคมโลก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เริ่มตั้งแต่องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Human Environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งเรียกร้องให้ทั่วโลก ได้คำนึงถึงผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยจนเกินขีดจำกัดของทรัพยากรโลก ผลจากการประชุมดังกล่าวทำให้ทั่วโลกหันมาให้ความสนใจเรื่องสิ่งแวดล้อมกันอย่างกว้างขวาง ต่อมาในปี พ.ศ. 2526 สหประชาชาติได้จัดตั้งสมัชชาโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา (World Commission on Environment and Development หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า Brundtland Commission) เพื่อทำการศึกษาในเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาซึ่งได้เผยแพร่เอกสารชื่อ Our Common Future ที่ได้เรียกร้องให้ชาวโลกเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือย และเปลี่ยนวิถีทางในการพัฒนาเสียใหม่ในลักษณะที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม และให้สอดคล้องกับ

<sup>56</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4 และมาตรา 5.

ข้อจำกัดของธรรมชาติมากยิ่งขึ้น รวมทั้งได้เสนอว่ามนุษยชาติสามารถที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นมาได้

การพัฒนาที่ยั่งยืนได้รับความสำคัญมากยิ่งขึ้น เมื่อสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development : UNCED) หรือการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี พ.ศ. 2535 ผลการประชุมนี้ผู้แทนของ 178 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ได้ร่วมลงนามรับรองแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทของโลกที่ประเทศสมาชิกต้องตระหนักถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและเห็นความสำคัญที่จะต้องร่วมกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นในโลก โดยกำหนดกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล พร้อมทั้งกระตุ้นให้รัฐบาลประเทศต่างๆ สร้างกลยุทธ์การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่รับผิดชอบต่อสังคมในขณะเดียวกันก็ให้การคุ้มครองฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเพื่อผลประโยชน์ของคนในรุ่นต่อไป ทั้งนี้ ควรเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางที่สุด ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกันต่อไปได้

ต่อมาสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development : WSSD) ขึ้นอีกครั้งหนึ่งที่นคร โจฮันเนสเบิร์ก ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม – 4 กันยายน 2545 ซึ่งได้นำไปสู่พันธกรณีของประเทศสมาชิกประมาณ 180 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยที่จะต้องสานต่อแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อดำเนินงานการพัฒนาที่ยั่งยืนให้กว้างขวางและมีผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้นที่สำคัญ คือ

1) กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องบรรลุข้อตกลงในการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) ร่วมกันให้สำเร็จภายในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) เพื่อผลของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานในด้านต่างๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและขจัดปัญหาความยากจนของคนในประเทศ

2) ประเทศสมาชิกควรมุ่งส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ (Human Capacity Building) ซึ่งรวมถึงการพัฒนาด้านการศึกษาและการจัดหาบริการด้านสุขภาพอนามัยให้ประชาชนอย่างทั่วถึง

3) เสริมสร้างจิตสำนึกเพื่อกระตุ้นให้ประชากรทั่วโลกตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมของแต่ละประเทศต้องร่วมกันเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาและร่วมกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป<sup>57</sup>

ก่อนสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ของ MDGs ได้มีการจัดประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (United Nations Conference on Sustainable Development: UNCSDD) หรือการประชุม Rio+20 ในปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงริโอเดจาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ในการประชุมครั้งนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการหารือเพื่อกำหนดกรอบในการขับเคลื่อนการพัฒนาของโลกภายหลังปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) กระทั่งเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญ ครั้งที่ 70 ที่จัดขึ้น ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ชาติสมาชิกได้ร่วมรับรองเอกสารเป้าหมาย การพัฒนาอย่างยั่งยืน ค.ศ. 2030 (The 2030 Agenda for Sustainable Development Goals: SDGs ) อันประกอบด้วยเป้าหมาย 17 ข้อ ซึ่งมีกรอบการพัฒนาที่เชื่อมโยงกันของ 3 มิติ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยในส่วนของประเด็นสิ่งแวดล้อมนั้น เป้าหมายหนึ่งที่สำคัญคือ การดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับสถานะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบ<sup>58</sup>

การประชุมดังกล่าวมีหัวข้อการประชุมหลัก 2 หัวข้อได้แก่

- 1) เศรษฐกิจสีเขียวในบริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการขจัดความยากจน (Green Economy in the Context of Sustainable Development and Poverty Eradication)
- 2) กรอบในเชิงสถาบันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Institutional Framework for Sustainable Development)

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางในการกระตุ้นความมุ่งมั่นของประเทศสมาชิกในการทำตามเป้าหมายดังกล่าว และเพื่อประเมินความก้าวหน้าสำหรับสิ่งที่ได้ทำมาตลอด 20 ปี โดยสหประชาชาติได้ออกรายงาน "May 2010 Report" ซึ่งประเมินผลความคืบหน้า และสิ่งที่ต้องกระทำจากการประชุมในครั้งแรกพร้อมให้ความเห็นต่อหัวข้อหลักของการประชุม Rio+20

<sup>57</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546). *การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย*. กรุงเทพมหานคร. หน้า 2-3.

<sup>58</sup> The Global Goals for Sustainable Development, "From MDGs to SDGs," last modified n.d., accessed March 13, 2018, <http://www.un.or.th/globalgoals/th/the-goals/> อ้างใน จัญญา ไพทจันทร์. (2561). *หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน กับกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อาเซียน: กรณีการขนส่งทางอากาศ Sustainable Development and ASEAN Economic Community: The Case of Air Transport*. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร* 11. (1) (มกราคม-มิถุนายน) หน้า 60.

ทั้งนี้ ความเคลื่อนไหวในกระแสโลกดังกล่าว ถือเป็นความพยายามที่ท้าทายของมวลมนุษยชาติในอันที่จะบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืนให้ได้ภายในศตวรรษที่ 21 โดยจะต้องพยายามหาแนวทางการร่วมมือระหว่างกันให้มากขึ้น รวมทั้งเชื่อมโยงผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเข้าด้วยกัน เพื่อลดช่องว่างระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศด้อยพัฒนา อันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนรุ่นต่อไปในอนาคต

ในสังคมโลกมีผู้ให้ความหมายของ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ไว้หลายนิยาม ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความหมายใกล้เคียงกันทั้งสิ้น แต่ที่มีชื่อเสียงมากที่สุดก็คือคำนิยามของ World Commission on Environment and Development หรือ Brundtland (2526) ที่ได้ให้ไว้ในรายงาน “Our Common Future” ซึ่งได้เสนอแนะว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ รูปแบบของการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดทอนความสามารถในการที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง (Sustainable Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)” กล่าวคือ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบัน จะต้องไม่ใช่ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง แต่ควรเป็นการใช้ทรัพยากรในเชิงอนุรักษ์และพัฒนาให้เต็มศักยภาพอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องพิจารณาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความยั่งยืนของระบบนิเวศไปพร้อมๆ กัน<sup>59</sup>

และในปัจจุบันสหประชาชาติได้ประกาศเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–SDGs) จำนวน 17 เป้าหมาย เพื่อกำหนดเป็นทิศทางการพัฒนาของโลกครอบคลุมระยะเวลา 15 ปี ตั้งแต่เดือนกันยายนปี พ.ศ. 2558 ถึงปี พ.ศ. 2573<sup>60</sup>

เป้าหมาย SDGs ประการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการมีคุณภาพชีวิตที่ดีและได้อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีได้แก่

- 1) เป้าหมายที่ 3 คือ ทำให้แน่ใจถึงการมีสุขภาพะในการดำรงชีวิตและส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของคนในทุกช่วงอายุ
- 2) เป้าหมายที่ 6 คือ ทำให้แน่ใจว่าการเข้าถึงน้ำสะอาดและการสุขาภิบาลได้รับการจัดการอย่างยั่งยืนและมีสภาพพร้อมใช้สำหรับทุกคน
- 3) เป้าหมายที่ 11 คือ ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัย ยืดหยุ่น และยั่งยืน

<sup>59</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย*. หน้า 3-4.

<sup>60</sup> Preamble of The 2030 agenda for Sustainable Development.

4) เป้าหมายที่ 15 คือ ปกป้องฟื้นฟูและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบกอย่างยั่งยืน การจัดการป่าอย่างยั่งยืน ต่อสู้กับสภาวะแห้งแล้ง หยุดยั้งการทำลายสภาพดินและการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพฟื้นฟูให้กลับคืน

5) เป้าหมายที่ 16 คือ การสร้างสังคมอันสันติและครอบคลุมทุกภาคส่วนจัดช่องทางการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับทุกคน และการสร้างสถาบันที่มีความรับผิดชอบสามารถตรวจสอบได้ ประกอบตัวชี้วัดเป้าหมายที่ 16.1 คือ ลดความรุนแรงทุกรูปแบบ และอัตราการเสียชีวิตที่เกี่ยวข้องทุกแห่ง หมายรวมถึงสิทธิในชีวิตของบุคคลที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีด้วย ซึ่งผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ทั้งจากมลพิษทางอากาศ น้ำ ขยะ และสารเคมีที่เป็นพิษ ย่อมส่งผลกระทบต่อเป้าหมายในเชิงเนื้อหาดังกล่าวข้างต้น

ในส่วนเป้าหมายเชิงกระบวนการของ SDGs ปรากฏในตัวชี้วัดเป้าหมายที่ 16.3 และ 16.6 คือ ส่งเสริมหลักนิติรัฐและการเข้าถึงความยุติธรรม โดยพัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบและโปร่งใสในทุกระดับ ตลอดจนประกันให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและปกป้องเสรีภาพ ขันพื้นฐานที่สอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศและมาตรฐานระหว่างประเทศ และตามตัวชี้วัดเป้าหมายที่ 16.10 ประกอบตัวชี้วัดเป้าหมายที่ 16.10.2 เพิ่มจำนวนประเทศที่ประกันสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ ซึ่งเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดเป้าหมายที่ 16.7 คือ การรับรองถึงการตอบสนองต่อการมีส่วนร่วมประชาชน และผู้แทนที่เข้าร่วมในการมีส่วนร่วมตัดสินใจอย่างครอบคลุมในทุกระดับ โดยกำหนดบุคคลผู้เข้าร่วม อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม<sup>61</sup> ดังนี้

1) กำหนดสัดส่วนของผู้เข้าร่วมตามสถานะ โดยคำนึงถึงเพศ อายุ คนพิการ และกลุ่มประชากรในสถาบันของรัฐทั่วประเทศทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในการบัญญัติกฎหมาย การบริการสาธารณะและการตัดสินใจพิพาท

2) กำหนดสัดส่วนของผู้เข้าร่วมตามประชากร (เพศ อายุ ความพิการ) โดยคำนึงถึงกลุ่มประชากรที่จะถูกกระทบจากการตัดสินใจของรัฐอย่างครอบคลุม<sup>62</sup>

<sup>61</sup> John H. Knox. "Human rights, environmental protection, and the sustainable development goals," Washington international law journal, Vol.24 No.3, p.12 (2015).

<sup>62</sup> Indicators 16.7.1 "Proportions of positions (by sex, age, persons with disabilities and population groups) in public institutions (national and local legislatures, public service, and judiciary) compared to national distributions"

Indicators 16.7.2 "Proportion of population who believe decision making is inclusive and responsive, by sex, age, disability and population group".

เป้าประสงค์เชิงกระบวนการข้างต้นสอดคล้องกับการรับรองสิทธิเชิงกระบวนการทางสิ่งแวดล้อมในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐ ตามหลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยการพัฒนา และเป็นการยึดโยงกับหน้าที่ของรัฐในการเคารพสิทธิของพลเมืองในการมีส่วนร่วมในกิจการการปกครองภายในรัฐ<sup>63</sup> และนอกจากจะเป็นการคุ้มครองสิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือสิทธิในการรวมกลุ่มโดยตรงแล้ว ยังเป็นการปกป้องต่อชีวิต อีสภาพ และสิทธิในความมั่นคงปลอดภัยของปัจเจกบุคคลแต่ละคนด้วย<sup>64</sup> เนื่องจากรัฐสามารถสร้างฉันทมติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่การพัฒนาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการประสานประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์เอกชนและประโยชน์ของชุมชนเข้าด้วยกัน<sup>65</sup>

#### 5.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle: PP)<sup>66</sup>

หลักการป้องกันล่วงหน้า เป็นมาตรการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีเหตุผลมาจากความเชื่อว่าการป้องกันปัญหาในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่พึงกระทำควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังปรากฏในปฏิญญารุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ที่ได้กล่าวถึงหลักการป้องกันล่วงหน้าไว้ในข้อบทที่ 15 ว่า

“รัฐพึงกำหนดมาตรการในการป้องกันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ”<sup>67</sup>

หลักการป้องกันล่วงหน้า เป็นมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายอันอาจจะเกิดขึ้น และสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ โดยที่เป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปแล้วว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นจะต้องดำเนินการควบคู่กันไปทั้งมาตรการในการป้องกันและในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ เนื่องจากว่าสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายไปแล้วนั้น เป็นการยากที่จะแก้ไขให้กลับคืนดั้งเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมได้ เนื่องจากต้องใช้เวลาและทรัพยากรต่างๆ เป็นจำนวนมาก

<sup>63</sup> Article 25, ICCPR.

<sup>64</sup> John H. Knox, p.12. อ้างใน ประภัสสร ปานป้อมเพชร.

<sup>65</sup> ประภัสสร ปานป้อมเพชร. การคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนิน โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง. หน้า 29-31.

<sup>66</sup> อุคมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท. หน้า 49-50.

<sup>67</sup> Rio Declaration on Environment and Development 1992, Principle 15

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.



หลักการป้องกันล่วงหน้า<sup>1</sup>นี้ได้ถูกกำหนดไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ และได้พัฒนาไปสู่หลักเกณฑ์ต่างๆ ของกฎหมายภายในของประเทศ อาทิ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการจัดทำแผนและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ เป็นต้น

ประเทศไทยนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ในลักษณะที่เป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงาน ในอันที่จะเข้าไปตรวจสอบว่าผู้ประกอบการได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 35 ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปในโรงงานเพื่อตรวจสอบสภาพโรงงาน อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะ สภาพเครื่องจักร หรือการกระทำใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 39 กรณีที่ปรากฏว่าการประกอบการกิจการของโรงงานใดอาจจะก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการ โรงงานนั้นหยุดประกอบการ โรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานเสียใหม่ หากผู้ประกอบการโรงงานไม่ดำเนินก็อาจมีคำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ได้นำหลักการนี้มาใช้ในเรื่องการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของโครงการบางประเภท เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการคาดหมายหรือทำนายว่าการประกอบการตามโครงการนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใดและจะมีมาตรการเพื่อลดและแก้ไขผลกระทบจากการดำเนินการตามโครงการอย่างใดบ้าง ส่วนการตรวจสอบและควบคุม ตามมาตรา 80 วรรคหนึ่ง กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย หรือมลพิษอื่น ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามมาตรา 68 หรือมาตรา 70 เป็นของตนเอง มีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละวันและจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น และจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง และมาตรา 80 วรรคท้าย กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียมีหน้าที่ต้องดำเนินการเช่นเดียวกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามวรรคหนึ่ง

### 5.5 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หรือ PPP มีที่มาจากหลักการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้เกิดการใช้จ่ายทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทรัพยากรในที่นี้คือสิ่งแวดล้อมหรือความสามารถของระบบนิเวศ ในการรองรับมลพิษและของเสีย หลักการนี้มาจากพื้นฐานความคิดที่ว่า โดยปกติผู้ผลิตหรือผู้ก่อมลพิษจะมีได้รวมเอาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นต้นทุนทางสังคม (Social Costs) เข้าไปในราคาผลิตภัณฑ์หรือบริการ เพื่อสร้างผลกำไรให้แก่ตนให้มากที่สุด ในสถานการณ์เช่นนี้จะทำให้เกิดการผลิตมากเกินไป หรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ความล้มเหลวของตลาด” (Market Failure) ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา จึงควรมีการรวมต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อม (Internalization of Environmental Costs) เข้าไปในราคาผลิตภัณฑ์และการบริการ เพื่อให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง

PPP มีกำเนิดในช่วงต้นทศวรรษ 1970 โดยมีผู้ริเริ่มคือ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-Operation and Development หรือ OECD) ตามหลักการของ OECD ว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (OECD Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies) ซึ่งประกาศเมื่อ ค.ศ. 1972 ได้นิยาม PPP ไว้ดังนี้

“หลักการสำหรับการจัดสรรค่าใช้จ่ายในการดำเนินการป้องกันและควบคุมมลพิษเพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมอย่างมีเหตุผล และเพื่อหลีกเลี่ยงการบิดเบือนทางการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนก็คือหลักการที่เรียกกันว่า หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการนี้ หมายความว่า ผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในสภาวะที่ยอมรับได้กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเหล่านี้ควรจะสะท้อนอยู่ในราคาสินค้าและบริการซึ่งก่อให้เกิดมลพิษในกระบวนการผลิต และ/หรือการบริโภค การดำเนินการดังกล่าวไม่ควรกระทำควบคู่ไปกับมาตรการให้เงินอุดหนุนซึ่งจะก่อให้เกิดการบิดเบือนในระดับสำคัญแก่การค้าระหว่างประเทศและการลงทุน”

ใน ค.ศ. 1974 OECD ได้ทำข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการนำ PPP ไปใช้ โดยหลักการก็คือ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้มีการรวมต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปในกระบวนการผลิต ภาษีสิ่งแวดล้อมรูปแบบต่างๆ เช่น ค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษ และภาษีที่เรียกเก็บจากประเภทของกิจการที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ต่อมาใน ค.ศ. 1991 OECD ได้ออกข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งให้แนวทางเกี่ยวกับประเภทของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

ที่สามารถนำมาใช้ได้  ตามหลัก PPP ได้  แก่ ค่าธรรมเนียมและภาษีสิ่งแวดล้อม ระบบใบอนุญาตที่ซื้อขายได้  (Marketable Permits) และระบบมัดจำและคืนเงิน (Deposit-Refund Systems)

แม้ว่าข้อเสนอและแนวปฏิบัติของ OECD จะไม่มีผลบังคับใช้  ตามกฎหมาย แต่  หลัก PPP ก็ได้  รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง หลักการ PPP ถูกอ้างถึงในอนุสัญญาต่างๆ หลายฉบับ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยล่าน้ำข้ามแดน ค.ศ. 1992 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองทะเลบอลติค ค.ศ. 1992 อนุสัญญาว่าด้วยการเตรียมความพร้อมและความร่วมมือในสถานการณ์  มลพิษที่เกิดจากน้ำมัน ค.ศ. 1992 และอนุสัญญาว่าด้วยผลกระทบข้ามแดนที่เกิดจากอุบัติเหตุจากอุตสาหกรรม เป็นที่น่าสังเกตว่าอนุสัญญาส่วนใหญ่ที่อ้างถึงหลัก PPP เป็นความตกลงด้านมลพิษที่ใช้  กับภูมิภาคยุโรป ซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้ว  อย่างไรก็ตาม ปรัชญาของหลัก PPP มีปรากฏในความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources) ค.ศ. 1985<sup>68</sup>

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษซึ่งได้สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายเช่นว่านั้น ดังปรากฏตามปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ที่ได้กล่าวถึงหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษไว้ในข้อบทที่ 16 ว่า

“องค์กรของรัฐพึงใช้ความพยายามส่งเสริมมาตรการเพื่อกำหนดต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสนับสนุนหลักการที่ว่าผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษนั้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ และโดยที่ไม่เป็นการบิดเบือนต่อหลักการของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ”<sup>69</sup>

<sup>68</sup> กอบกุล ราชะนาคร. (2549). เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 25 พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน โครงการความร่วมมือของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส). สถาบันวิจัยสังคม. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มีนาคม 2549. หน้า 16-18.

<sup>69</sup> Rio Declaration on Environment and Development 1992, Principle 16

National authorities should endeavor to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, who due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย<sup>70</sup> ได้ถูกนำมาใช้ในการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ผลิต ผู้นำเข้าผู้ส่งออก ผู้ขนส่ง และผู้ครอบครองวัตถุอันตราย ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และถูกขยายความให้ครอบคลุมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในวงจรการเคลื่อนย้ายวัตถุอันตรายดังกล่าว ได้แก่ ผู้ขายหรือผู้ส่งมอบ รวมทั้งนายจ้าง ตัวการ ผู้ว่าจ้าง หรือเจ้าของกิจการต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดของผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้ครอบครอง ผู้ขาย หรือผู้ส่งมอบวัตถุอันตรายนั้น

การดำเนินมาตรการเพื่อให้เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้น อาจกระทำได้หลายลักษณะ ดังนี้

1. การควบคุมโดยตรง เช่น กำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิดมลพิษในความเสี่ยงจากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น

2. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การเก็บภาษีมลพิษจากผู้มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษ ทั้งผู้ใช้ทรัพยากร ผู้ผลิต และผู้บริโภค รวมทั้งค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อมลพิษตามสัดส่วนของความเสียหาย ที่เกิดขึ้น

3. มาตรการอุดหนุน เช่น การจ่ายเงินอุดหนุนแก่เอกชนเพื่อช่วยลดภาระด้านการลงทุนในการดำเนินมาตรการป้องกันภาวะมลพิษในการประกอบกิจการหรือการช่วยเหลือทางด้านเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

4. มาตรการจูงใจ เช่น การลดภาระด้านภาษีอากรเกี่ยวกับการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อการควบคุมมลพิษ รวมทั้งการจัดหาผู้เชี่ยวชาญเพื่อการดำเนินการดังกล่าว<sup>70</sup>

ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้  นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์  ตามหลัก PPP มาใช้  บ้างในกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนของจัดการมลพิษที่สำคัญได้  แก่  พระราชบัญญัติ  ่ง  เ  ส  ริ  ม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 บัญญัติให้  เจ้าของหรือผู้  ครอบครองแหล่งกำเนิด  ม  ล  พ  ิ  ษ ที่ถูกควบคุม มีหน้าที่ต้องติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย ของเสีย และน้ำเสีย และในพื้นที่ซึ่งมีการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องส่งน้ำเสียไปรับการบำบัดในระบบบำบัดรวมโดยต้องเสียค่าบริการ<sup>71</sup> พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย และของเสีย เพื่อบำบัดมลพิษจนได้  มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก

<sup>70</sup> อุคมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท. หน้า 51-53.

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 68 ถึงมาตรา 71.

และพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติให้ □ องค์ □ ครอบคลุมส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่เก็บ ขนและกำจัดขยะมูลฝอยสามารถเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการให้ □ บริการเก็บ ขนและกำจัดขยะมูลฝอยได้<sup>72</sup>

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้รับรองและนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายทั้งในกรอบแนวคิดเดิมและในส่วนที่ขยายออกไปมาบัญญัติ ในพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยในกรอบแนวคิดเดิมของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้บัญญัติไว้ในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน รวมทั้งสิ่งแวดล้อมจากการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดนั้น<sup>73</sup> ดังเช่น กรณีการปนเปื้อนสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ เนื่องจากการทำเหมืองแร่จนทำให้ชาวบ้านเจ็บป่วย ตลอดจนเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การฟ้องคดีโดยชาวบ้านคลิตี้ 8 คน ฟ้องบริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด กับผู้บริหารบริษัทเป็นจำเลย รวม 2 ราย ต่อมาศาลฎีกาที่ 15219/2558 ให้จำเลยร่วมกันชำระเงินค่าเสียหายแก่โจทก์ และให้จำเลยแก้ไขฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ ด้วยค่าใช้จ่ายของจำเลยทั้งสอง จนกว่าลำห้วยคลิตี้จะกลับมาเป็นสภาพที่สามารถใช้อุปโภคบริโภคได้ตามมาตรฐานของทางราชการ

และบัญญัติในส่วนแนวคิดที่ขยายออกไปในมาตรการส่งเสริม (Incentive) โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในการติดตั้งและดำเนินการเพื่อลดมลพิษจากกระบวนการผลิต<sup>74</sup> รวมทั้งให้การสนับสนุนการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนในกระบวนการลดมลพิษจากแหล่งผลิตในกิจการของตน<sup>75</sup>

### 5.6 หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)<sup>76</sup>

เดิมการที่ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

ได้นั้นเป็นไปตามหลักทั่วไปตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องความรับผิดเพื่อละเมิด หรือในเรื่องการทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ในเมื่อ

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 ถึงมาตรา 20.

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96.

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 94.

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 23 (1) (2) และ (3).

<sup>76</sup> ประพจน์ ค้ายสุบรรณ. (2550). แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม. วารสารวิชาการศาลปกครอง 7, (2) หน้า 9-16. (พฤษภาคม – สิงหาคม).

เอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาค้ำประกันประกอบตามมาตรา 1337 แต่อย่างไรก็ดี การจะเรียกร้องโดยอาศัย หลักกฎหมายดังกล่าวได้นั้น ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้เห็นได้ว่าจำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ในการกระทำการหรือละเว้นการกระทำจนสร้างความเสียหายให้แก่โจทก์ ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่พิสูจน์ได้ยาก ส่วนการจะเรียกร้องโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 1337 ก็มีปัญหาในแง่ที่ผู้มีสิทธิเรียกร้องได้ต้องเป็นเจ้าของของสังหาริมทรัพย์เท่านั้น กรณีนี้เห็นได้ว่าการเรียกร้องค่าเสียหายในคดีสถานะแวดล้อมแต่เดิมนั้นจะก่อให้เกิดปัญหากับผู้เสียหาย (ทั้งรัฐและเอกชน) เป็นอย่างมาก ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 จึงได้กำหนดวิธีการเยียวยาแก่ผู้ได้รับความเสียหายเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยนำหลักกฎหมาย เรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) มาใช้ โดยไม่คำนึงว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม ซึ่งหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด หมายความว่า การให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ดังนั้น ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม จึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อให้เกิดมลพิษหรือไม่ ผู้เสียหายเพียงแต่แสดงให้เห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นและตนได้รับความเสียหายก็พอแล้ว ขณะเดียวกันฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะรับภาระในการพิสูจน์ว่าตนหรือกิจการของตนมิได้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย หรือพิสูจน์ว่ากรณีดังกล่าวเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ เช่น พิสูจน์ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม เกิดจากการกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของผู้อื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่หลายของมลพิษนั้น เป็นต้น จึงจะพ้นจากความรับผิดได้

บทบัญญัตินี้นับว่าเป็นเรื่องของการผลักระเบียบการพิสูจน์ (Burden of Proof) ซึ่งโดยทั่วไป

ในการฟ้องร้องคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนนั้น ผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ในการฟ้องร้องคดีจะต้องเป็นผู้นำพยานหลักฐานเข้าพิสูจน์ว่าความเสียหายที่ผู้ก่อมลพิษหรือจำเลยได้กระทำขึ้นนั้น เกิดขึ้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

หลักการความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ในประเทศอังกฤษ มีรากฐานมาจากคำตัดสินในคดี Ryland v. Fletcher (ค.ศ. 1868) โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้ได้ความว่าจำเลยเป็น

เจ้าของเหมืองแร่อยู่ในที่ดินที่ติดกับที่โจทก์ ต่อมาจำเลยได้ก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำในที่ดินของตน โดยว่าจ้างวิศวกรให้เป็นผู้สร้างเขื่อนในลักษณะที่เป็นการว่าจ้างทำของที่ผู้รับจ้างทำเป็นเอกเทศ มิใช่เป็นเพียงตัวแทนหรือลูกจ้างด้วยความประมาทเลินเล่อของวิศวกรผู้รับจ้าง เมื่อเขื่อนกั้นน้ำสร้างเสร็จและเริ่มใช้งาน เขื่อนนั้นไม่อาจกั้นน้ำได้ น้ำจึงไหลผ่านที่ดินจำเลยเข้าไปยังที่ของโจทก์ซึ่งอยู่ติดกัน โจทก์ได้รับความเสียหายจึงนำคดีขึ้นฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลย ศาลสูงสุดของอังกฤษหรือศาลแห่งสภาขุนนาง (House of Lords) ได้ตีความไปในทางที่กว้างมาก โดยให้จำเลยต้องมีความรับผิดชอบตามละเมิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) แม้จำเลยจะไม่ได้มีความประมาทเลินเล่อ (Negligence) ก็ตาม

ส่วนความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 นั้นเป็นเรื่องของความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ซึ่งแตกต่างจากความรับผิดทางละเมิดในมาตรา 420 ที่บุคคลจะมีความรับผิดทางละเมิดได้เมื่อเขาได้ทำผิดหรือสมควรถูกจะต้องได้รับการติเตียน (Fault Liability) ซึ่งได้แก่ การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อตนเอง ดังนั้น การพิสูจน์ว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่จึงเป็นเรื่องสำคัญในการกำหนดความรับผิดของเขาตามมาตรา 420 แต่ในกรณีของมาตรา 437 นั้น การจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายไม่เป็นประเด็นสำคัญในการกำหนดความรับผิด เพียงแต่ว่า มีความเสียหายเกิดจากยานพาหนะหรือทรัพย์สินอันตรายที่เขาครอบครองอยู่เท่านั้นก็เป็นการเพียงพอแล้วที่จะทำให้เขาต้องมีความรับผิดต่อความเสียหายนั้น แม้ว่าเขาจะได้ใช้ความระมัดระวังอย่างดีแล้วก็ตาม ดังนั้น หากผู้เสียหายฟ้องจำเลยโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 437 ภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายจะน้อยกว่าการฟ้องคดีตามมาตรา 420 เนื่องจากโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยตามมาตรา 437 นั้น จงใจหรือประมาทเลินเล่อในการก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ โจทก์เพียงแต่พิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากยานพาหนะหรือทรัพย์สินอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของจำเลยเท่านั้น โดยในกรณีที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อมนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 มีหลักเกณฑ์ ดังนี้ คือ

#### (1) ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตราย

บุคคลที่จะต้องมีความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์สินอันตราย ได้แก่ ผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น กฎหมายมิได้จำกัดว่าผู้ที่รับผิดชอบนั้นจะต้องเป็นเจ้าของ แต่อาจจะเป็นบุคคลใดก็ได้ที่ครอบครองทรัพย์สินนั้น ซึ่งอาจเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ผู้เช่า หรือบุคคลอื่นที่ครอบครองทรัพย์สินนั้นในลักษณะอื่น เช่น เป็นผู้ที่ยืมทรัพย์สินนั้น จากเจ้าของ และแม้ว่าการครอบครองทรัพย์สินอันตรายนั้นจะได้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ผู้ครอบครองก็ควรจะต้องมีความรับผิดตามมาตรา 437 ด้วย โดยทรัพย์สินอันตรายนั้นไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ

ซึ่งได้แก่ วัตถุที่ติดไฟหรือเกิดการระเบิดได้ง่ายรวมทั้งสารที่ก่อให้เกิดอันตรายได้เฉียบพลันโดยสภาพของมันเอง เช่น ดินปืน น้ำมันเบนซิน กระแสไฟฟ้าก๊าซหุงต้ม กรดกำมะถันสารกัมมันตภาพรังสี และสารไวไฟอื่นๆ หรือทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ เช่น อาวุธปืน หรือทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้น เช่น เครื่องที่ใช้ยกและเคลื่อนย้ายวัสดุ ในบริเวณเขตก่อสร้างก็ตามหากทรัพย์สินดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้ที่ครอบครองจะต้องรับผิดชอบ

เพราะมาตรา 437 นี้เป็นความรับผิดชอบของบุคคลเนื่องจากทรัพย์สินที่ตนเองใช้ประโยชน์ครอบครอง ในเมื่อตนเองได้ประโยชน์จากตัวทรัพย์สิน เมื่อทรัพย์สินก่อให้เกิดความเสียหายตนเองก็ต้องรับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2651/2546)

## (2) ข้อยกเว้นความรับผิด

ผู้ที่ครอบครองทรัพย์สินอันตรายซึ่งจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากทรัพย์สินที่ครอบครองจะพ้นจากความรับผิดได้นั้น จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายเกิดขึ้นโดยเหตุสุดวิสัย หรือความเสียหายเกิดขึ้นจากผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

### ก. เหตุสุดวิสัย

หากผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์สินนั้น เกิดจากเหตุสุดวิสัย เขาย่อมหลุดพ้นจากความรับผิด ซึ่งเหตุสุดวิสัยนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8 หมายถึง “เหตุใดๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะได้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น” เช่น อาจเกิดแผ่นดินไหวอย่างรุนแรงจนทำให้ตึกพังและล้มทับถังแก๊สพิษจนเกิดการรั่วไหลของแก๊สพิษไปทั่วบริเวณใกล้เคียงและก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ เป็นต้น

### ข. ความผิดเกิดจากผู้เสียหาย

หากผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายสามารถพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินอันตรายนั้น เกิดจากความผิดของผู้เสียหายเองแล้ว ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายนั้น ย่อมหลุดพ้นจากความรับผิด เช่น ผู้เสียหายได้ลักลอบเข้าไปขโมยวัตถุไวไฟซึ่งเก็บไว้ในโกดังเก็บของของจำเลย ในขณะที่ผู้เสียหายกำลังลำเลียงวัตถุไวไฟอยู่นั้น ได้มีการตกลงของวัตถุไวไฟและก่อให้เกิดการระเบิดของวัตถุนั้น จนทำให้ผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บสาหัส ดังนั้น ถือว่าความเสียหายเกิดจากผู้เสียหายเอง จำเลยไม่ต้องรับผิด แต่จำเลยมีหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อต่อสู้ดังกล่าว โดยมีได้



จำกัดว่าความผิดของผู้เสียหายนั้นจะต้องเกิดจากการกระทำโดยเจตนาเท่านั้น แม้ความผิดนั้นเกิดจากการกระทำโดยประมาทของผู้เสียหาย ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายก็สามารถยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้เช่นกัน แต่ถ้าทั้งผู้เสียหายและผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายต่างก็มีส่วนผิดด้วยกันในการก่อให้เกิดความเสียหายน่าจะต้องพิจารณาว่าฝ่ายใดมีความประมาทมากกว่ากัน หากผู้เสียหายมีความประมาทมากกว่าผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายก็น่าจะยกความผิดของผู้เสียหายขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้

กล่าวโดยสรุป หลักการหรือทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) นี้มีรากฐาน

แต่เดิมมาจากระบบกฎหมาย Common Law ของประเทศอังกฤษ โดยมีหลักการที่จะให้มีการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องคำนึงว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำหรือไม่ แนวคิดในเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้เกิดขึ้นก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยถือว่าเมื่อมีความเสียหายก็ต้องมีการชดเชยเยียวยาเสมอจึงได้เรียกหลักนี้ว่า Strict Liability อันหมายถึงความรับผิดโดยเคร่งครัด หรือเรียกว่า Liability Without Fault อันหมายถึงความรับผิดโดยปราศจากความผิด ที่เรียกเช่นนี้เนื่องจากพื้นฐานของแนวคิดนี้มาจากหลักการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบทางด้านจิตใจของผู้กระทำ เช่น จงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่ประการใด เพียงแต่ผู้เสียหายพิสูจน์ถึงความเสียหายเนื่องมาจากต้นเหตุนั้น ได้ก็เพียงพอแล้ว ทั้งนี้ เพราะถือว่า ความคิดของมนุษย์อันเป็นองค์ประกอบทางด้านจิตใจไม่อาจหยั่งรู้ได้ จึงเห็นได้ว่าทฤษฎีนี้มุ่งคุ้มครองความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลมากกว่าจะเน้นที่ความผิดของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย

ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ประเทศต่างๆ ที่ตระหนักและให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้นำหลักทฤษฎีความรับผิดเคร่งครัดมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่าในสภาพสังคมปัจจุบันที่ซับซ้อนมากขึ้น ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอาจเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อในการดำเนินชีวิตประจำวัน กรณีเหล่านี้หากผู้เสียหายต้องพิสูจน์ความผิดให้ได้ว่าผู้กระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อในขั้นตอนต่างๆ ของการกระทำ ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว แหล่งกำเนิดมลพิษมักมาจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีขั้นตอนการผลิตและการดำเนินงานที่ซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ยากต่อการพิสูจน์ อาจทำให้ไม่มีผู้เสียหายคนใดได้รับการชดเชยเยียวยาเลยก็เป็นได้ ดังนั้น การสร้างมาตรการทางกฎหมายโดยการวางข้อสันนิษฐานทางกฎหมายว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษ และจะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องที่เหมาะสมแก่สภาพการณ์ในปัจจุบันและอนาคต

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมเรื่อยมา โดยใน ส่วนของความ

รับผิดชอบทางแพ่งตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ได้มีการนำหลักการสากลมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหากรณีและผู้เสียหาย ไม่สามารถเรียกร้อง ให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

หลักนี้เป็นการวางข้อสันนิษฐานทางกฎหมายแก่ผู้ที่ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นผู้ที่ ก่อให้เกิดมลพิษ

ให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากมลพิษนั้น ซึ่งการสันนิษฐาน เช่นนี้เท่ากับเป็นการเปลี่ยนภาระการพิสูจน์ซึ่งเดิมเคยตกอยู่กับ โจทก์ให้มาตกอยู่กับจำเลยแทน ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะต้องพิสูจน์หักล้างให้เข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดให้ได้ ตนจึงจะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบตามข้อสันนิษฐานดังกล่าว

อนึ่ง หากนำมาตรา 96 ดังกล่าวมาแยกองค์ประกอบ ก็จะได้สาระ ดังต่อไปนี้

#### 1. คำจำกัดความของคำว่า “มลพิษ”

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “มลพิษ” ไว้ดังนี้

“มลพิษ หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่นๆ รวมทั้ง กากตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อม ตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัย อันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึงรังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่นๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย”

#### 2. ผู้เสียหาย ผู้ที่เป็นผู้เสียหายตามมาตรา นี้ ได้แก่

2.1 ผู้ที่ได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยอันเป็นผลมา จากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ

2.2 ผู้ที่ทรัพย์สินของตนได้รับความเสียหายอันเป็นผลมาจากการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษ

2.3 รัฐเป็นผู้เสียหายเนื่องจากทรัพย์สินของรัฐได้รับความเสียหายอันเป็น ผลมาจากการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษ

#### 3. ผู้ที่ต้องรับผิด

3.1 เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายมลพิษนั้น เช่น โรงงานที่ปล่อยน้ำเสียออกมาสู่แม่น้ำลำคลอง เจ้าของโรงงานก็ต้องรับผิดชอบตามมาตรานี้ หรือ

3.2 ผู้ที่ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายมลพิษนั้น เช่น ผู้เช่า ผู้ควบคุมดูแล หรือผู้ประกอบการซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าของโรงงานนั้น หากเป็นกรณีที่โรงงานนั้น ปล่อยน้ำเสียออกมาสู่แม่น้ำลำคลองในขณะที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลดังกล่าวข้างต้นเช่นนี้บุคคลนั้นก็ต้องรับผิดชอบตามมาตรานี้

#### 4. ในส่วนความรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดมลพิษ

4.1 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย และ

4.2 รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องเสียไปในการขจัดมลพิษนั้นซึ่งค่าใช้จ่ายส่วนนี้ถือเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้คืนดีดังเดิม

4.3 ข้อยกเว้นความรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดมลพิษ หากผู้ก่อให้เกิดมลพิษพิสูจน์ได้ว่ามลพิษดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการกระทำของตนแต่เกิดจาก

4.3.1 เหตุสุดวิสัย หรือการสงคราม หรือ

4.3.2 การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือ

4.3.3 การกระทำ หรือละเว้นการกระทำของ

1) ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือได้รับความเสียหายนั่นเอง

2) บุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหล หรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น หากพิสูจน์ได้เช่นนี้ผู้นั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

#### 5.7 หลักการทางด้านเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม<sup>77</sup>

มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เป็นกลไกหนึ่งที่จะนำมาใช้ทำให้ราคาสินค้าและบริการได้มีการรวมต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมในกระบวนการผลิต บริโภค และกำจัดตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ซึ่งจะช่วยให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและร่วมลด การสร้างมลพิษจากการผลิตบริโภคสินค้าและบริการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

1) ประเภทของเครื่องทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

<sup>77</sup> กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). *มารู้จัก... มาตรการเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษ*. ส่วนเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม กองแผนงานและประเมินผล กรมควบคุมมลพิษ. หน้า 1 – 7.

(1) ค่าธรรมเนียมการอนุญาต (Administrative Fees) คือ เงินที่จะเรียกเก็บจากผู้ประกอบการ โดยเรียกเก็บเมื่อยื่นขอใบอนุญาตดำเนินการ ส่วนใหญ่จะใช้เมื่อมีการขออนุญาตประกอบกิจการหรือประกอบวิชาชีพที่ต้องมีระบบการอนุญาตการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การขอใบอนุญาตประกอบ กิจการรับทำการเก็บขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจการขอใบอนุญาต เป็นผู้มีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการสร้างระบบการควบคุมการดำเนินงานเหล่านี้ให้เป็นไปตามมาตรฐานหรือระเบียบที่กำหนด

(2) ค่าธรรมเนียมการใช้ (User Fees หรือ User Charges) คือ เงินที่จ่ายสำหรับต้นทุนการบำบัดกำจัดของเสีย หรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ/แร่ธาตุ เช่น

- ค่าธรรมเนียมการจัดการน้ำเสีย
- ค่าธรรมเนียมการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอย
- ค่าธรรมเนียมการเข้าอุทยาน เป็นต้น

(3) ค่าภาษีการปล่อยมลพิษ (Pollution Tax หรือ Pollution Fees) คือ เงินที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบการที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม ได้แก่ การเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำ ภาษีมลพิษทางอากาศ โดยเรียกเก็บตามปริมาณหรือประเภทของมลพิษที่ปล่อยออกมา

(4) การซื้อขายหรือโอนใบอนุญาตการปล่อยมลพิษ (Marketable or Tradable Permits) คือ ระบบที่ยอมให้มีการซื้อขายสิทธิความเป็นเจ้าของใบอนุญาตปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมได้ และสร้างตลาดให้ผู้ก่อมลพิษสามารถปล่อยมลพิษที่บำบัดได้ตามมาตรฐานแล้วออกสู่สิ่งแวดล้อมได้อย่างถูกกฎหมาย ซึ่งเหมาะสำหรับใช้ในการควบคุมปริมาณมลพิษโดยรวมในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งและสามารถประยุกต์ใช้กับการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จำกัด เช่น การซื้อขายคาร์บอนเครดิต การกำหนดสิทธิ การใช้น้ำและอนุญาตให้ซื้อขายสิทธิการใช้น้ำระหว่างผู้ใช้น้ำหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำในภาคส่วนต่างๆ เป็นต้น ซึ่งในประเทศไทยยังไม่ได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้

(5) ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (Product Surcharge) คือ การเก็บเงินจากผลิตภัณฑ์ที่ทำให้เกิดมลพิษในขั้นตอนการผลิต การบริโภค หรือการกำจัด เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมจากแบตเตอรี่ สารที่ทำลายชั้นโอโซน บรรจุก๊าซและผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่ก่อให้เกิดของเสียอันตรายหลังจากการใช้ เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยจะเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวจากภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้สามารถนำกลับมาใช้เพื่อจัดการซากผลิตภัณฑ์ เช่น เป็นค่าใช้จ่ายในการรีไซเคิล บำบัด และกำจัดของเสีย

(6) ระบบมัดจำเงิน (deposit - refund system) เป็นการคืนเงินมัดจำ หรือเงินค่าประกันให้กับผู้บริโภค ในกรณีที่ซื้อสินค้าไปแล้วนำภาชนะบรรจุก๊าซมาคืน เช่น บรรจุก๊าซ

ประเภทขวดแก้วบรรจุ น้ำอัดลมประเภทฝาจีบ แบตเตอรี่รถยนต์ เป็นต้น ระบบมัดจำคืนเงินจะนำหลักการขยายความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility : EPR) มาใช้ประกอบกัน เพื่อให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ตลอดจนกระบวนการตั้งแต่การรับคืน เก็บรวบรวม ขนส่ง นำกลับมาใช้ใหม่ ตลอดจนการบำบัดและกำจัด เช่น ซากเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

(7) การใช้อัตราภาษีที่แตกต่างกัน (Tax Differentiation) เป็นการเก็บเงินจากผู้บริโภค เพื่อจูงใจให้เลือกซื้อผลิตภัณฑ์ หรือสินค้าที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยเพราะมีราคา ต่ำกว่า เช่น

- การเก็บภาษีสรรพสามิตจากน้ำมัน ไร้สารตะกั่วในอัตราต่ำกว่าน้ำมันที่มีสารตะกั่ว
- การเก็บภาษีจากแบตเตอรี่ที่ใช้ตะกั่วรีไซเคิลในอัตราต่ำกว่า แบตเตอรี่ที่ใช้ตะกั่วจากแหล่งธรรมชาติ
- การเก็บภาษีรถจักรยานยนต์ 4 จังหวะในอัตราที่ต่ำกว่ารถจักรยานยนต์ 2 จังหวะ
- การเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ที่ปล่อยคาร์บอนต่ำ
- การเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์คาร์บอนต่ำ เป็นต้น

(8) การวางประกันความเสี่ยง หรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม (Performance Bonds) คือการเก็บค่าประกันความเสี่ยงจากผู้ก่อให้เกิด ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยการวางเงินประกันจะต้องมากพอสำหรับใช้ในการเยียวยาความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ซึ่งเหมาะสมกับกิจการที่มีความเสี่ยงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรืออาจเกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ เช่น การทำเหมืองแร่ เป็นต้น ซึ่งหากผู้ประกอบการทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าว ตามมาตรา 131/1 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

(9) มาตรการอุดหนุน (Subsidy) คือ มาตรการที่สนับสนุนการลดมลพิษหรือช่วยรักษาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะกิจการที่มีการลงทุนสูงให้ผลตอบแทนต่ำไม่คุ้มทุน แต่รัฐต้องการส่งเสริมกิจการดังกล่าว เพราะเป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การให้ เงินช่วยเหลือการให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การยกเว้นหรือลดภาษี เป็นต้น

## 6. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม

### 6.1 ความหมายของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเรื่องสาธารณสุขและ  
 ธรรมชาติรวมทั้งสิ่งที่ล้อมรอบที่มนุษย์ได้ทำขึ้น<sup>78</sup>

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่มีคุณลักษณะพิเศษ กล่าวคือ มีความเกี่ยวข้องกับ  
 กับศาสตร์ ในสาขาอื่นๆ อย่างใกล้ชิด ซึ่ง ได้แก่ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์  
 ฯลฯ กฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทุกชนิด ครอบคลุมทั้ง  
 สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น จุดมุ่งหมายที่สำคัญของสิ่งแวดล้อมของ  
 ไทย คือเพื่อคุ้มครองและสงวนรักษาไว้ซึ่งระบบนิเวศของธรรมชาติรวมทั้งพลเมืองของชาติจาก  
 กิจกรรมใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

เมื่อก้าวถึง “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” แล้วย่อมหมายถึงความถึง กฎหมายสิ่งแวดล้อม  
 ภายในประเทศและกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ  
 หมายถึงกฎหมายที่ใช้ควบคุมพฤติกรรมของรัฐ ซึ่งเกิดจากฉันทามติ (Consensus) ระหว่างรัฐต่างๆ  
 เพื่อจุดประสงค์ที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการใช้ทรัพยากร  
 แบบยั่งยืน (Resource Conservation and Sustainable use)

ด้วยเหตุผลที่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสมบัติของมนุษยชาติ  
 ไม่ใช่ของประเทศใดประเทศหนึ่ง การที่ประเทศหนึ่งไม่ให้ความสำคัญในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและ  
 สิ่งแวดล้อม ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ดูแลอย่างเคร่งครัด นอกจากจะทำให้ประเทศที่ละเลย  
 สูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็ยังมีผลกระทบไปยังประเทศใกล้เคียงและอาจมี  
 ผลไปทั่วโลก ดังเช่น โอโซนในชั้นบรรยากาศของโลกปัจจุบัน มีแนวโน้มลดลงจนเกิดภาวะเรือน  
 กระจก (Emission of Greenhouse Effect) อันเกิดจากการที่หลายๆ ประเทศ มีการเผาทำลายขยะมี  
 พิษ ทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ มีเทน คลอโรฟลูออโรคาร์บอน (Chlorofluorocarbon :  
 CFC) เป็นควันพิษที่ไม่อาจระบายสู่ชั้นบรรยากาศได้ หรือการที่เรือเดินทะเลปล่อยของเสียใน  
 น่านน้ำสากล เป็นต้น

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มักจะอยู่ในรูปของอนุสัญญา (Conventions)  
 พิธีสาร (Protocols) และแนวปฏิบัติที่มีลักษณะเป็น Soft Law เช่น แถลงการณ์ร่วม (Declarations)<sup>79</sup>  
 และบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาก็ใช้มาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมในการคว่ำบาตรสินค้าชนิด

<sup>78</sup> ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. *แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม*. หน้า 1.

<sup>79</sup> พรชัย ดำนวิวัฒน์. (2543). “ประเทศไทยกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในปัจจุบัน”.  
*วารสารนิติศาสตร์* 30, (1) (มีนาคม): หน้า 35. อ้างใน ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (2552). *บทบาทของศาลยุติธรรมกับ  
 กฎหมายสิ่งแวดล้อม (The Role of the Court of Justice and the Environmental Law)*. 19 สิงหาคม 2552. ธรรม  
 นิติ. 30 มกราคม 2561 จาก <http://www.dlo.co.th/legal-articles/1920>.

ที่ได้มาโดยการทำลายสิ่งแวดล้อม และหากประเทศใดมีการทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ก็จะถูกคว่ำบาตรทางการค้าทั้งหมด ดังกรณีมาตรการห้ามนำเข้ากุ้งกุลาดำจากประเทศไทยด้วยเหตุผลว่าประมงไทยจับปลาโดยใช้อวนลาก เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในทะเล ส่วนกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศนั้น หมายถึงกฎหมายภายในของรัฐต่างๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ควบคุมป้องกันมลพิษ ส่งเสริมให้สิ่งแวดล้อม มีผลทำให้มีสุขภาพอนามัยที่ดี ซึ่งกฎหมายภายในดังกล่าว อาจอยู่ในรูปของกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชน

## 6.2 ความเป็นมาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ในประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1273 กษัตริย์เอ็ดเวิร์ดที่ 1 ออกพระบรมราชโองการห้ามเผาถ่านหินในบริเวณที่กำหนด ในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมก็มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ โดยมีมาตรการต่างๆ ที่จะปกป้องคุ้มครองสุขภาพประชาชน ประเทศอังกฤษได้ชื่อว่า เป็นประเทศอุตสาหกรรมประเทศแรก ที่มีระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เก่าแก่ที่สุด เช่น Public Health Act 1848, Alkali Act 1863, Town and Country Planning Act 1947

ต้นกำเนิดของกฎหมายสิ่งแวดล้อม มิได้เกิดขึ้นเพราะต้องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หากแต่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน (Intend to Safeguard Public Health rather than the Environment) แต่ก็มีผลทางอ้อมที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อม

ระบบกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงที่จะปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพิ่งจะเริ่มขึ้น เมื่อปี ค.ศ.1974 เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติควบคุมมลพิษ (Control of Pollution Act 1974 : COPA) ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Act : EPA) ซึ่งยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน

ข้อที่น่าสังเกตคือ EPA เป็นกฎหมายแม่บท กำหนดให้มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดมาตรการขั้นพื้นฐานในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม จนกว่าสังคมจะได้มีสิ่งแวดล้อมที่ดี กฎหมายที่ออกตามมาได้แก่ Noise and Statutory Nuisance Act 1993, Water Act 1989, Water Resources Act 1991 และ Water Industrial Act 1991<sup>80</sup>

สำหรับประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ. 2518 ประเทศไทยก็มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายเหล่านั้นแต่ละฉบับ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในบางเรื่อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักของหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายนั้น เช่น

<sup>80</sup> Susan Wolf & Anna White ,Environmental Law , 1st ed.(London :Cavendish Publishing,1995), p.3-4. อ้างใน กัทรศักดิ์ วรรณแสง. “เรื่องเดียวกัน”.

กฎหมายเกี่ยวกับโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข กฎหมายเกี่ยวกับการเดินเรือและการรักษาแม่น้ำลำคลอง กฎหมายเกี่ยวกับการประมง ประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและทรัพย์สิน ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงเป็นครั้งแรก เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมา เพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมในภาพรวมทั้งหมด ขณะเดียวกัน กฎหมายและหน่วยงานอื่นๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแต่ละเรื่องอยู่ เดิมนั้นก็ยังคงทำหน้าที่ต่อไป คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีได้อำนาจเพียงพอที่จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมทั้งยกเลิกสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยให้ก่อตั้งหน่วยงานใหม่ 3 หน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติคือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษและกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>81</sup>

### 6.3 ที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Source of Environmental Law)<sup>82</sup>

ในประเทศอังกฤษ กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติต่างๆ เช่น Environmental Protection Act 1990 (EPA)
- 2) กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิด และ Case Law
- 3) กฎหมายท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ
- 4) กฎหมายผังเมือง
- 5) กฎหมายที่ดิน
- 6) กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค
- 7) กฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสุข
- 8) กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงาน
- 9) List of European Union Directives : EU Directives<sup>83</sup>

<sup>81</sup> “เรื่องเดียวกัน”.

<sup>82</sup> “เรื่องเดียวกัน”.

<sup>83</sup> ดูเพิ่มเติมที่ [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_European\\_Union\\_directives](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_European_Union_directives).



## 6.4 โครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย<sup>84</sup>

### 6.4.1 กฎหมายว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐในการจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม

การกำหนดนโยบายใดๆ ของรัฐมักกระทำในรูปของรัฐธรรมนุญเพื่อที่จะได้ใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม รวมทั้งสิ่งแวดล้อม การกำหนดแผนนโยบายของรัฐในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งได้กำหนดแผนนโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ในหลายมาตรา รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กล่าวถึงแผนนโยบายของรัฐไว้ในมาตรา 72 ดังนี้

“รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศไทยให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- (2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- (3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- (4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น
- (5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน”

รัฐธรรมนูญฯ ยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 57 (2) ดังนี้

“รัฐต้อง อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิด

<sup>84</sup> อุคมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. หน้า 53-56.

ประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม  
ดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และหน้าที่ในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมในมาตรา 58 ดังนี้

“การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้น  
อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วน  
ได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มี  
การศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และ  
จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน  
เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงาน  
ของรัฐก่อน การดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผล  
กระทบต่อประชาชนชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการ  
ให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็น  
ธรรมและโดยไม่ชักช้า”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติอันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนต่อ  
การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนด้าน  
สิ่งแวดล้อมในมาตรา 43 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ  
รวมทั้งสิทธิฟ้องร้องรัฐและหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา  
41 เป็นต้น

#### 6.4.2 กฎหมายว่าด้วยการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ

กฎหมายที่มีบทบาทสำคัญ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวนโยบายของชาติในการส่งเสริม  
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

#### 6.4.3 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อม

กฎหมายกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการควบคุมและ  
แก้ไขปัญหาภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ  
การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของสิ่งแวดล้อมโดยตรง ดังเช่น กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น  
หรือสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติหลายฉบับที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ถึงแม้  
จะมีได้มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมโดยตรงก็ตาม แต่พระราชบัญญัติ

เหล่านั้นมีบทบัญญัติเกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมปัญหาภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อม ในกิจการเฉพาะ ซึ่งถือเป็นผลโดยอ้อมต่อสถานการณ์ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมนั้น ตัวอย่างกฎหมายในกลุ่มนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เป็นต้น

#### 6.4.4 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลัก โดยมีมาตรการในการให้ความคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นไปด้วย ซึ่งประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายประเภทนี้มาเป็นเวลานานแล้ว กฎหมายในกลุ่มนี้สามารถจัดแบ่งตามประเภทของทรัพยากรที่ได้รับความคุ้มครองหลายประเภท ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เป็นต้น

#### 6.4.5 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง

ปัญหาของชุมชนเมืองจัดเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมทางด้านสังคมลักษณะของปัญหาโดยทั่วไปจะเป็นปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย การสาธารณสุข ความเดือดร้อนรำคาญ ความแออัด ความสกปรก และอื่นๆ กฎหมายในกลุ่มนี้จะเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

#### 6.4.6 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับการจัดการและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมอันได้แก่ โบราณสถาน ศิลปวัตถุ รวมทั้งสถานที่ทางธรรมชาติอันมีค่า ตัวอย่างของกฎหมายในกลุ่มนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น

#### 6.4.7 กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบแห่งและอาญาจากปัญหาสิ่งแวดล้อม

กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการความรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหายในทางแพ่งจากผู้ที่สร้างปัญหาให้กับสิ่งแวดล้อมและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว และบทลงโทษทางอาญาต่อผู้ที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างของ

กฎหมายในกลุ่มนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

### 6.5 เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม<sup>85</sup> สรุปได้ 4 ประการ คือ

1) การป้องกัน (Prevention) การป้องกันมลพิษและความเสียหายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญที่สุด (Optimum Objective) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการควบคุมอากาศ น้ำ และพื้นแผ่นดิน (Air, Water and Land) ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะนำไปสู่สิ่งแวดล้อม (Environmental media) ที่ดี

2) การปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Setting Environmental Quality Standard) กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับมลพิษที่เกิดขึ้นจากภาคอุตสาหกรรมที่พอยอมรับได้เป็นหลักเกณฑ์ที่เดินสายกลาง กำหนดเขตแดนแห่งการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมโดยที่ยังคงไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่ดี

ด้วยเหตุผลที่ว่า กิจการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษนั้น ในขณะเดียวกันก็ยังมีประโยชน์แก่สังคมทั้งเรื่องการจัดแรงงาน การผลิตสินค้าและบริการ ฐานะทางเศรษฐกิจ ความสะดวกสบายของประชาชน

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเองยอมรับว่า สังคมยุคใหม่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากระบบการทางอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมอยู่บ้าง ดังนั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อม จึงมีหลักการว่า “รัฐควรอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมได้ภายใต้การควบคุม”

3) การเยียวยา (Clean-up/Remediation) ในบางกรณีการป้องกันสิ่งแวดล้อมมิให้ถูกทำลายอาจจะไม่ทันการเมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปแล้ว จึงจำเป็นที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะต้องเข้ามาเยียวยา โดยมีวิธีการเฉพาะแตกต่างจากการเยียวยาความเสียหายในคดีแพ่งโดยทั่วไป

กฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดให้องค์กรของรัฐเข้าไปจัดการบำบัดรักษาคุณภาพน้ำได้ทันที โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติ โดยผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย (Polluter Pays Principle)

4) เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญา เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่มีโทษทางอาญานั้น โดยหลักแล้ว กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการป้องกันหรือควบคุมมลพิษ ซึ่งแตกต่างจากเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาโดยทั่วไปที่มุ่งจะลงโทษผู้กระทำผิด หรือเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคมส่วนรวม

<sup>85</sup> ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม (The Role of the Court of Justice and the Environmental Law).

## 6.6 ความหมายของคดีสิ่งแวดล้อม

คำแนะนำของประธานศาลฎีกา เกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม<sup>86</sup> ข้อ 1 วรรคแรก ได้ให้ความหมาย “คดีสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า

1) คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อันเนื่องมาจากการทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศ

2) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน

3) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อขจัดมลพิษ ที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป

4) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย ต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือสิทธิใดๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ

และโดยที่ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณชน และการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวม การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมสมควรเป็นไปโดยรวดเร็วทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ สังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้กรณีอย่างมีประสิทธิภาพ ได้มีคำแนะนำประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม<sup>87</sup> ข้อ 1 วรรคแรกว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด

## 6.7 ลักษณะพิเศษคดีสิ่งแวดล้อม

<sup>86</sup> คำแนะนำของประธานศาลฎีกา เกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม เล่ม 128 ตอนที่ 30 ก ราชกิจจานุเบกษา 29 เมษายน 2554.

<sup>87</sup> คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก ราชกิจจานุเบกษา 4 กรกฎาคม 2554.

ลักษณะคดีสิ่งแวดล้อมโดยสภาพแล้วมีความพิเศษแตกต่างจากคดีทั่วไป โดยในที่นี้จะเป็นการมองเห็นไปที่มูลคดีและผลที่เกิดขึ้น กล่าวคือ คดีสิ่งแวดล้อมเกิดจากการกระทำใดๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม ในส่วนความรับผิดชอบทางแพ่งก็จะคล้ายคลึงกับการกระทำละเมิดหรือคดีละเมิดทั่วไปหรือในส่วนความรับผิดชอบทางอาญา ก็จะคล้ายคลึงกับการกระทำผิดทางอาญาทั่วไป กล่าวคือ มักมีการกระทำของบุคคลเป็นองค์ประกอบสำคัญ แต่คดีสิ่งแวดล้อมนอกจากจะมีความแตกต่างจากคดีละเมิดหรือคดีแพ่งหรือคดีอาญาทั่วไปแล้ว ยังมีความยุ่งยากซับซ้อนและลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะ ดังนี้

1) การก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณะสมบัติที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

จะพบเสมอว่า ในคดีสิ่งแวดล้อมผลที่เกิดจากการกระทำมักก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น แก่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนตัวของผู้ใดผู้หนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางครั้งไม่ใช่ทรัพย์สินของโจทก์ผู้ฟ้องคดีอีกด้วย เช่น มลภาวะที่เกิดในน้ำ อากาศ พื้นดิน หรือการทำลายป่าไม้ เป็นต้น จึงเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสิทธิหรือผลประโยชน์ของสาธารณะด้วย

2) มีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้คนในสังคมจำนวนมาก

ในบางครั้งความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมอาจแพร่กระจายเป็นวงกว้างซึ่งจะมีผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือผลกระทบตามมาเป็นจำนวนมาก อาจเป็นคนภายในชุมชนหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัด บางกรณีอาจแผ่ขยายไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เช่น โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียลงสู่น้ำลำคลอง โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่หรือกรณีกลุ่มควันไฟที่เกิดจากเหตุไฟป่าในประเทศอินโดนีเซีย เป็นต้น

3) ต้องใช้เวลาในการแสดงผลความเสียหาย

บางครั้งผลความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งอันเนื่องมาจากการใช้สารเคมี

สารพิษ หรือวัตถุใดๆ ในกระบวนการอุตสาหกรรมจะไม่ได้เกิดขึ้นในทันทีทันใด แต่ต้องอาศัยระยะเวลาในการบ่มเพาะของสารนั้นไว้ในร่างกาย หรืออาจจะต้องมีปริมาณสะสมในจำนวนหนึ่งจึงจะแสดงปฏิกิริยาต่อร่างกายมนุษย์ ในกรณีเช่นนี้ ปัญหาในการพิจารณาคดีที่ซับซ้อนกว่าคดีทั่วไปก็คือ การพิสูจน์ความเกี่ยวข้องหรือความสัมพันธ์ระหว่างสารเคมีกับความเสียหายต่อสุขภาพของโจทก์ซึ่งอาจต้องใช้เวลาาน ผลร้ายอาจแสดงขึ้นหลังจากคดีเสร็จสิ้นไปนานแล้วซึ่งจะมีผลกระทบในเรื่องการกำหนดค่าเสียหาย หรืออายุความฟ้องร้องคดี เป็นต้น

4) ต้องใช้พยานผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย

คดีสิ่งแวดล้อมที่มีปัญหาเกี่ยวข้องการมลพิษต่างๆ จำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในการสืบพิสูจน์ความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นแก่บุคคล ในบางคดีจำเป็นต้องอาศัยเทคนิค วิธีการ และวิชาความรู้ทางวิทยาศาสตร์เข้าช่วยเหลือในการสืบพยาน ดังนั้นศาลจำเป็นต้องใช้พยานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาให้ความเห็นประกอบการวินิจฉัยคดีเหล่านี้

5) ต้องมีมาตรการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็วทันต่อสถานการณ์

ความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อมมักจะสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างมากและส่งผลกระทบต่อมนุษย์ก่อนข้างรุนแรง หากปล่อยเวลาให้เนิ่นนานออกไปอาจเป็นการยากที่จะแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ในบางครั้งอาจต้องใช้เวลาและใช้เงินเป็นจำนวนมาก ทั้งต้องใช้วิทยาการสมัยใหม่หรือขั้นสูงจึงจะแก้ไขได้ ดังนั้น ศาลจะต้องมีอำนาจในการออกคำสั่งให้ระงับการกระทำใดๆ ไว้ชั่วคราวก่อนพิพากษา หรือในบางกรณีจำเป็นต้องออกคำสั่งคุ้มครองก่อนการฟ้องคดี เป็นต้น เพื่อใช้เป็นมาตรการในทางกฎหมายที่จะหยุดยั้งหรือระงับความเสียหายที่เกิดขึ้นให้รวดเร็วที่สุด<sup>88</sup>

คดีสิ่งแวดล้อมยังมีความแตกต่างจากคดีอื่นต่างๆ ไปอีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักคิดในเรื่องของทฤษฎีหรือปรัชญาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความโดดเด่นและได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ในประเด็นเรื่องของแนวคิดหรือทฤษฎีทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องยอมรับว่ามีความต่างจากหลักกฎหมายแพ่งต่างๆ ไป ซึ่งเป็นกฎหมายภาคเอกชน (Private Law) แต่กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีเนื้อหาในส่วนของกฎหมายมหาชน (Public Law) รวมเข้าอยู่ด้วย นอกจากนี้ กฎหมายสิ่งแวดล้อมยังมีเนื้อหาอีกส่วนหนึ่งที่ถือได้ว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศอีกด้วย คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ใช่เรื่องเฉพาะของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นเรื่องของประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่จะต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะผลของปัญหาได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวม จึงมีความคิดริเริ่ม และประชุมปรึกษากันเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมอย่างต่อเนื่องตลอดมา ในปัจจุบันนี้มีข้อตกลงหรือสนธิสัญญาสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ Multilateral Environmental Agreements (MEAs) และยังมีกิจกรรมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความร่วมมือเพื่อส่งเสริมให้มีการบังคับใช้และปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจำนวนมากในทุกภูมิภาคอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าที่มาหรือบ่อเกิดและวิวัฒนาการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น ส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลมาจาก “กระแสนานาชาติทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม” (Internationalization of

<sup>88</sup> วินัย เรืองศรี. (2561). ลักษณะและขอบเขตคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม (*Nature and Scope of Environmental Case in Court of Justice*) โครงการการฝึกอบรมหลักสูตรเพิ่มทักษะการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งในการบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม วันที่ 12 กรกฎาคม 2561. หน้า 1-2.

Environmental Law) นั่นเอง ซึ่งกระแสนานาชาติทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ส่งผลโดยตรงต่อกระบวนการพัฒนาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของแต่ละประเทศอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาที่ผ่านมา ไม่ว่าจะปรากฏในรูปของบทบัญญัติของกฎหมายภายในที่แต่ละประเทศได้อนุวัตตามพันธกรณีหรือความตกลงร่วมกันระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งในรูปแบบของอนุสัญญาปฎิญญาหรือพิธีสารต่างๆ ซึ่งมีตัวอย่างที่สำคัญๆ อาทิเช่น อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดน (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 1973-CITES) ปฎิญญาริโอเพื่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) และพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) เป็นต้น หรือจะปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของศาลต่างๆ ซึ่งได้รับเอาแนวคิดหรือหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมาปรับใช้แก่คดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศของตน ด้วยการตีความหรือขยายความด้วยทฤษฎีกฎหมาย เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมแก่ทุกฝ่าย ไม่เพียงแต่เฉพาะคู่ความที่พิพาทกันในคดี ดังตัวอย่าง แนวคิดทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ว่าด้วย “ความเป็นธรรมระหว่างชนต่างรุ่น” (Intergenerational Equity) หมายถึง ความเป็นธรรมระหว่างชนรุ่นปัจจุบันและชนรุ่นอนาคต (Future Generation) ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการจัดสรรและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดหาพลังงาน โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และผลกระทบด้านสังคม โดยคำนึงถึงชนรุ่นอนาคตซึ่งจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจ และการดำเนิน โครงการในปัจจุบัน รวมทั้งสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติต่อไปอีกด้วย ซึ่งแนวคิดนี้ย่อมต่างจากสิทธิของบุคคลตามกฎหมายแพ่ง<sup>89</sup>

## 6.8 ความรับผิดชอบในคดีสิ่งแวดล้อม สามารถแบ่งได้ ดังนี้

### 6.8.1 ความรับผิดชอบทางแพ่ง

ในการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งโดยทั่วไปนั้น ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับความเสียหายที่ได้รับว่ามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันหรือไม่อย่างไรซึ่งเป็นแนวคิดจากทฤษฎีที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล ทฤษฎีนี้ได้ใช้พิสูจน์ความรับผิดทางละเมิดโดยพิจารณาถึงเงื่อนไขและความเหมาะสมของเหตุและผลของการกระทำนั้นเป็นส่วนประกอบ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าข้อกล่าวอ้างของ

<sup>89</sup> วินัย เรื่องศรี.ลักษณะและขอบเขตคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม (Nature and Scope of Environmental Case in Court of Justice). หน้า 2-3.



ตนเป็นความจริงและความเสียหายที่ได้รับเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยในคดีนั้น ซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อมการที่จะพิสูจน์ให้ได้ครบองค์ประกอบเช่นนั้น ถือเป็นภาระและความยากลำบากอย่างยิ่ง

### 6.8.2 ความรับผิดชอบทางอาญา

มาตรการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำผิดในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างออกไปตามลักษณะของโทษ กล่าวคือ โทษประหารชีวิตและจำคุกมีวัตถุประสงค์ที่จะตัดโอกาสผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคมมิให้มีโอกาสได้กระทำความผิดเช่นนั้นอีก รวมทั้งเพื่อป้องปรามและยับยั้งบุคคลอื่นมิให้กล้าที่จะกระทำความผิดเช่นเดียวกันนั้น ส่วนการริบทรัพย์สินนั้นจะมีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันและตัดโอกาสผู้กระทำผิดที่จะใช้อุปกรณ์และเครื่องมือเหล่านั้นในการกระทำความผิด กล่าวโดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นจะมีลักษณะเป็นการป้องกันโดยการยับยั้งผู้กระทำความผิดให้เกิดความเกรงกลัวและตัดโอกาสมิให้ได้รับความสะดวกที่จะกระทำความผิด เนื่องจากสิ่งแวดล้อม หากถูกทำลายไปแล้วไม่อาจฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพที่ดีดังเดิมได้ ดังนั้นการป้องกันปัญหาจึงเป็นมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

### 6.8.3 ความรับผิดชอบทางปกครอง

มาตรการทางปกครอง ได้แก่ ระบบทะเบียนและระบบการอนุญาตดำเนินการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาของสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรม มาตรการทางปกครองเพื่อการคุ้มครองความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ได้มีการดำเนินการภายใต้การควบคุมขององค์กรเฉพาะที่มีอำนาจในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และในระดับชาติ โดยที่การจัดองค์กรและรูปแบบการดำเนินงานที่แตกต่างกันไป โดยที่ในบางประเทศจะดำเนินการโดยองค์กรเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลางควบคุมทุกภาคส่วนของสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมทางอุตสาหกรรมในท้องถิ่น

## 7. หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหาย<sup>90]</sup>

เมื่อมีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือในบริเวณที่ถัดออกไปจากเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐโดยที่

<sup>90</sup> อุดมศักดิ์ สิ้นธิพงษ์. กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท. หน้า 55-56.

มิได้อยู่ในเขตอำนาจแห่งชาติแห่งรัฐใดเลยก็ตาม ก็เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้น ซึ่งปฏิญญาสตอกโฮล์มแห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในข้อบทที่ 22 ดังนี้

“รัฐต่างๆ พึงร่วมมือกันในการพัฒนาหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากภาวะมลพิษและความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อันเกิดจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ หรือการควบคุมของรัฐต่อบริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากเขตอำนาจแห่งชาติของตน”<sup>91</sup>

ในขณะที่ในข้อบทที่ 22 ของปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 เรียกร้องความร่วมมือของรัฐในการพัฒนาหลักเกณฑ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหาย ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้รัฐพัฒนากฎหมายภายในของตนในส่วนของความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากภาวะมลพิษและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ไว้ในข้อบทที่ 13 ของปฏิญญาฯ ดังกล่าวไว้ว่า

“รัฐจะต้องพัฒนากฎหมายภายในของตนเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายสำหรับผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษและความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อีกทั้งต้องร่วมมือกันไม่ชักช้าและอย่างแน่นนอนในอันที่จะพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ที่ได้รับผลจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจแห่งชาติหรือการควบคุมของรัฐต่อบริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากเขตอำนาจแห่งชาติของตน”<sup>92</sup>

หลักการตามข้อบทที่ 13 ของปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 นี้ มุ่งคุ้มครองความเสียหายและการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจของรัฐและได้สร้างความเสียหาย

<sup>91</sup> Rio Declaration on Environment and Development, 1992, 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.

<sup>92</sup> Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Principle 13

States shall develop national law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damages, States shall also cooperate in an expeditious and more determined manner to develop further international law regarding liability and compensation for adverse effects of environmental damage caused by activities within their jurisdiction or control to areas beyond their jurisdiction.

ต่อบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐที่มนุษย์ชาติได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งได้แก่ ทะเลหลวง บริเวณพื้นที่ และห้วงอวกาศสากล โดยความรับผิดชอบเช่นนี้อยู่บนหลักการของความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) โดยถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐผู้มีเขตอำนาจ และใช้อำนาจนั้นในการควบคุมและดำเนินการในกิจกรรมใดๆ ในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐตน โดยมีต้องคำนึงว่าการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของรัฐนั้น จะเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม

## 8. แนวคิดการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

### 8.1 แนวคิดของรัฐในการลงโทษผู้กระทำความผิด

“โทษ” หมายถึง การกระทำที่เป็นผลร้ายหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับโทษ และโทษจะมีลักษณะรุนแรงมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะการกระทำความผิดว่ามีความร้ายแรงและก่อความเสียหายต่อผู้เสียหายหรือรัฐมากน้อยเพียงใด โทษจึงเป็นมาตรการสำคัญที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบังคับใช้กฎหมาย โดยจำเป็นต้องกำหนดโทษเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดหรืออาจจะกล่าวได้ว่าโทษถูกใช้เป็นเครื่องมือในการข่มขู่บุคคลมิให้กระทำความผิด นอกจากนั้นยังช่วยให้กฎหมายได้รับความนับถือและปฏิบัติตาม

โทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18 มีทั้งหมด 5 สถาน คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับและริบทรัพย์สิน การลงโทษนั้น โดยทั่วไปแล้วถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่ง ที่นำมาใช้เพื่อมุ่งหวังให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพอันเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำที่ฝ่าฝืนบรรทัดฐานของสังคม ทั้งนี้ เพื่อให้ความเป็นอยู่ในสังคมมีความสงบเรียบร้อย การลงโทษทางอาญาเป็นการลงโทษที่มุ่งบังคับต่อตัวบุคคล ต่อทรัพย์สิน ชื่อเสียงและเกียรติยศอย่างใดอย่างหนึ่งโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการเคารพหลักมนุษยธรรมเป็นหลัก ในทางตำรามิผู้ให้ความหมายของโทษทางอาญาไว้ว่า “โทษทางอาญา” คือ ผลร้ายซึ่งผู้กระทำความผิดได้รับเนื่องจากการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา โดยผู้ซึ่งมีอำนาจให้ผลร้ายจะต้องมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดและผลร้ายที่ผู้กระทำความผิดได้รับนั้นเป็นการตอบแทนการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งการตอบแทนนี้จะมีลักษณะตำหนิผู้กระทำความผิดนั้น

## 8.2 มาตรการบังคับทางปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม

มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นสภาพบังคับที่เกิดจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นมาตรการที่ใช้วิธีการออกคำสั่งให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติ หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งปรับผู้กระทำความผิดได้ตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งจะมีผลต่อผลประกอบการของผู้กระทำความผิด การปรับในทางปกครองนี้ต่างจากการปรับในทางอาญา เพราะเป็นการปรับที่เกิดจากฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง

การนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นมาตรการที่ถูกนำมาใช้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการประกาศการกำหนดค่ามาตรฐานต่างๆ การออกคำสั่งให้ต้องปฏิบัติหรือห้ามปฏิบัติ การออกใบอนุญาต การระงับใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาต มาตรการต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น โดยมากจะเป็นมาตรการที่นำมาใช้เป็นอันดับต้นๆ ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่หากมีผู้ประกอบการรายใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศที่กำหนดไว้ ก็ชอบที่จะนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เป็นลำดับต่อไป โดยถือว่าการกระทำความผิดต่อสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการกระทำความผิดทางอาญาจึงต้องลงโทษทางอาญาต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทางปกครองที่นำมาใช้ยังมีปัญหาหลายประการ อาทิ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าพนักงานไม่อาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ได้ เนื่องจากการกดดันจากบุคคลอื่นที่มีอิทธิพลเหนือกว่า เช่น หากมีการกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยโรงงานที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งหรือประกาศปิดโรงงาน ซึ่งจะเกิดผลกระทบคือคนตกงานจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั้นอาจจะถูกคนเหล่านั้นเดินประท้วงกดดันเพื่อไม่ให้ปิดโรงงานหรือเพื่อกดดันให้มีคำสั่งเปิดโรงงานใหม่ก็เป็นได้ หรือการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเนื่องจากสาเหตุการทุจริตในหน้าที่ก็เป็นอีกประการหนึ่ง ปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ได้ผลเท่าที่ควรและอาจจะส่งผลให้การกระทำความผิดนั้น ไม่ถูกนำมาดำเนินคดีตามกฎหมายอีกด้วย

## 9. วิธีการเพื่อความปลอดภัย<sup>93</sup>

<sup>93</sup> ปารีชาติ สายจันดี. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร. วิธีการเพื่อความปลอดภัยในคดีสิ่งแวดล้อม (The application of safety measures in environmental cases). รายงานสืบ

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้ในคดีอาญา ในทางอาญาเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น สิ่งที่สังคมมีต่อการกระทำความผิด จะมีทั้งในด้านการปราบปรามและในด้านการป้องกัน สำหรับปฏิกิริยาในด้านการปราบปรามก็คือ การลงโทษ ผู้กระทำความผิด ส่วนในด้านการป้องกัน ได้แก่ การบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิด วิธีการเพื่อความปลอดภัยจึงถูกกำหนดขึ้นตามสภาพที่เป็นอันตรายซึ่งบุคคลนั้นแสดงออกมามีแนวโน้มว่าจะกระทำความผิดขึ้นในอนาคต รัฐจึงต้องหาวิธีการมิให้ความผิดที่เป็นอันตรายต่อสังคมเกิดขึ้นหรือมิให้เกิดขึ้นอีกอันเป็นการป้องกันการกระทำความผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพบังคับ กล่าวคือ โทษเป็นสภาพบังคับที่รัฐจะบังคับใช้แก่บุคคลภายหลังจากที่บุคคลนั้นได้กระทำความผิดแล้ว แต่วิธีการเพื่อความปลอดภัยเป็นมาตรการที่รัฐนำมาใช้ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดหรือมีการกระทำความผิดแล้วไม่ให้เกิดกลับมากระทำผิดอีก

### 9.1 ความหมายของวิธีการเพื่อความปลอดภัย

คำว่า “วิธีการเพื่อความปลอดภัย” ในความหมายโดยทั่วไปนั้น คือ วิธีการต่างๆ ที่บุคคล สถาบันต่างๆ หรือรัฐนำมาใช้เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ตัวเอกชน สถาบัน ทรัพย์สิน สังคมในการกินอยู่ การประกอบอาชีพ การคมนาคม การปกครอง การบริหาร ฯลฯ แต่วิธีการเพื่อความปลอดภัยนัยที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ คือ วิธีการเพื่อความปลอดภัยตามนัยความหมายทางกฎหมายในฐานะที่เป็นมาตรการซึ่งใช้บังคับต่อผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่มีสภาพน่ากลัวว่าจะกระทำความผิดแทนโทษ หรือเป็นมาตรการที่ใช้บังคับต่อผู้กระทำความผิดผนวกกับโทษ

มูลเหตุที่ต้องมีวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามนัยที่จะกล่าวถึงนี้ ก็เนื่องจากการป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดโดยพึงเล็งเฉพาะบุคคล เพราะยังมีบุคคลเฉพาะรายที่โทษไม่อาจกีดกันการกระทำของเขาได้อยู่ หรือโทษไม่อาจกระทำแก่บุคคลเหล่านั้นได้ เช่น คนกระทำความผิดติดนิสัย คนจรจัดไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งและมีได้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ ผู้กระทำความผิดเพราะเสพสุราเป็นอาชญา เพราะเสพยาเสพติดให้โทษ ผู้กระทำความผิดโดยอาศัยโอกาสจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ เด็กที่ไม่ต้องรับโทษตามกฎหมาย คนวิกลจริต นอกจากนี้ การลงโทษจะทำได้ต่อเมื่อได้มีการกระทำความผิดขึ้นแล้วก่อนที่ผู้ใดจะได้กระทำความผิดขึ้นแม้จะมีพฤติการณ์น่ากลัวอันตรายแสดงว่าผู้นั้นจะกระทำความผิดขึ้นก็ดี ยังไม่มีทางจะลงโทษผู้นั้นได้ จึงต้องมีวิธีการเพื่อความปลอดภัยขึ้น

เพื่อป้องกันและปฏิบัติต่อผู้ที่มีสภาพเป็นอันตรายต่อสังคมมิให้กระทำผิดขึ้นในอนาคต (วิธีการเพื่อความปลอดภัยซึ่งใช้บังคับต่อผู้ที่น่าจะก่อเหตุร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46, ต่อบุคคลผู้เป็นภัยต่อสังคมตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 22 ตั้ง ณ วันที่ 13 ตุลาคม 2519 การริบทรัพย์ไม่ว่าเป็นของผู้กระทำผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 32)

ดังนั้น ความหมายของวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามนัยความหมายทางกฎหมาย คือ มาตรการที่รัฐใช้บังคับแก่บุคคลเป็นรายบุคคลเพื่อป้องกันผู้ที่มีสภาพน่ากลัวว่าจะกระทำผิดหรือผู้ที่มีแนวโน้มจะอาชญาว่าเป็นผู้ที่มีสภาพเป็นอันตรายต่อสังคม มิให้กระทำผิดหรือกระทำผิดขึ้นอีก

## 9.2 หลักเกณฑ์วิธีการเพื่อความปลอดภัย

ในปัจจุบันมาตรการวิธีการเพื่อความปลอดภัยนั้น ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ตามความในมาตรา 12 บัญญัติว่า “วิธีการเพื่อความปลอดภัยจะ ใช้บังคับแก่บุคคลได้ก็ต่อเมื่อ มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ใช้บังคับได้เท่านั้น...” ซึ่งในหลักเกณฑ์วิธีการเพื่อความปลอดภัยนั้น ระบุไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ตามความในมาตรา 39 บัญญัติถึงวิธีการเพื่อความปลอดภัยไว้ 5 ชนิด ด้วยกัน คือ

- 1) กักกัน (ป.อ.มาตรา 40 ถึงมาตรา 43)
- 2) ห้ามเข้าเขตกำหนด (ป.อ.มาตรา 44, 45 และ 46 วรรคสอง)
- 3) เรียกประกันทัณฑ์บน (ป.อ.มาตรา 46, 47)
- 4) คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล (ป.อ.มาตรา 48, 49)
- 5) ห้ามการประกอบอาชีพบางอย่าง (ป.อ.มาตรา 50)

1) กักกัน ความหมายของคำว่า “กักกัน” ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 40 บัญญัติว่า “กักกัน คือ การควบคุมผู้กระทำความผิดติดนิสัไว้ภายในเขตกำหนด เพื่อป้องกันการกระทำความผิด เพื่อคั่นนิสัและเพื่อฝึกหัดอาชีพ” ตามบทบัญญัตินี้กักกันเป็นเรื่องป้องกันสังคมให้ปลอดภัย ดังนั้น การกักกันจึงกำหนดไว้เพื่อป้องกันการกระทำความผิดต่อไปอีก อันเป็นการทำให้สังคมหรือผู้อื่นปลอดภัยจากการกระทำของผู้นั้น เพื่อคั่นนิสัอันเป็นการเปลี่ยนความเคยชินต่อการกระทำผิดให้เป็นความเคยชินในทางที่ถูกต้องและเหมาะสมแก่อุปนิสัย ทัศนคติและวิถีของผู้นั้น และเพื่อฝึกหัดอาชีพ โดยนำผู้ถูกกักกันมาฝึกหัดอาชีพ เพื่อจะได้รู้คุณประโยชน์ของการทำงาน รักงานและรู้จักประกอบอาชีพเพื่อได้ใช้ชีวิตเป็นประโยชน์แก่การดำรงชีพของตนและครอบครัว ภายหลังจากกักกันแล้ว (ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, 2556)

- 2) หลักเกณฑ์การห้ามเข้าเขตกำหนด มีดังนี้

- (1) ต้องเป็นคดีที่ศาลพิพากษาให้ลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น โดยไม่จำกัดความผิด
- (2) ต้องมีพฤติการณ์ที่สมควรจะสั่งห้ามเข้าเขตกำหนด เพื่อความปลอดภัยแก่ประชาชน
- (3) กำหนดเวลาห้ามเข้าไปต้องไม่เกิน 5 ปีนับจากวันพ้นโทษ
- (4) คำสั่งห้ามนั้น ศาลต้องสั่งในคำพิพากษาที่ลงโทษ จะสั่งภายหลังที่มีคำพิพากษาแล้วไม่ได้

(5) ศาลมีอำนาจสั่งห้ามได้เองโดยโจทก์ไม่ต้องมีคำขอให้ห้าม

3) เรียกประกันทัณฑ์บน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46 ได้บัญญัติถึงเหตุที่ศาลจะสั่งให้ใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัย 2 กรณีคือ

(1) ถ้าความปรากฏแก่ศาลตามข้อเสนอของพนักงานอัยการว่าผู้ใดจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น หรือจะกระทำการใดให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ หรือ

(2) ในการพิจารณาความผิดใด ถ้าศาลไม่ลงโทษผู้ถูกฟ้อง แต่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้ถูกฟ้องน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น หรือจะกระทำการทั้งสองกรณีนี้ถ้าเป็นการกระทำของบุคคลที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีแล้ว ศาลจะสั่งดังนี้

- สั่งผู้นั้นให้ทำทัณฑ์บนว่าจะไม่ก่อเหตุร้ายดังกล่าวตลอดเวลาที่ศาลกำหนด ไม่เกิน 2 ปี ถ้าผิดทัณฑ์บนยอมให้ใช้เงินตามที่ศาลกำหนดไม่เกินห้าหมื่นบาท และศาลจะสั่งให้มีประกันทัณฑ์บนนั้นด้วยหรือไม่ก็ได้

- ถ้าผู้นั้นไม่ยอมทำทัณฑ์บนหรือหาประกันไม่ได้ ศาลมีอำนาจสั่งกักขังผู้นั้นจนกว่าจะยอมให้ทำทัณฑ์บนหรือหาประกันได้ไม่เกิน 6 เดือน หรือมิฉะนั้นศาลจะสั่งห้าม ผู้นั้นเข้าไปในเขตกำหนดตามมาตรา 45 ก็ได้ โดยศาลจะสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง จะสั่งทั้งสองอย่างไม่ได้

- ถ้าผู้นั้นยอมทำทัณฑ์บนและทำผิดทัณฑ์บน ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นชำระเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ในทัณฑ์บน ถ้าผู้นั้นไม่ชำระจะถูกบังคับเช่นเดียวกับค่าปรับตามมาตรา 29 และมาตรา 30 (ป.อ.มาตรา 47)

**ข้อสังเกต** การกระทำของบุคคลตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46 ที่ศาลจะสั่งให้ทำทัณฑ์บนได้นั้น ต้องปรากฏว่าการกระทำนั้นยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดตามกฎหมาย

4) คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล กรณีศาลจะสั่งให้ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย โดยสั่ง คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล มีเหตุกระทำได้ 2 กรณีคือ

(1) ถ้าศาลเห็นว่าการปล่อยตัวผู้มีจิตบกพร่อง โรคจิต หรือจิตฟั่นเฟือน ซึ่งไม่ต้องรับโทษหรือได้รับการลดโทษตามมาตรา 65 จะเป็นการไม่ปลอดภัยแก่ประชาชน ศาลจะสั่งให้ส่งไปกุมตัวไว้ในสถานพยาบาลก็ได้และคำสั่งนี้ศาลจะเพิกถอนเสียเมื่อใดก็ได้ (ป.อ.มาตรา 48)

(2) ผู้กระทำความผิดเป็นผู้เสพสุราเป็นอาจิม หรือเป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษและศาลได้กำหนดในคำพิพากษาว่าบุคคลนั้นจะต้องไม่เสพสุรา เสพยาเสพติดให้โทษภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันพ้นโทษหรือวันปล่อยตัว เพราะรอกการกำหนดโทษ

5) ห้ามการประกอบอาชีพบางอย่าง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 50 บัญญัติว่า “เมื่อศาลพิพากษาให้ลงโทษผู้ใด ถ้าศาลเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดโดยอาศัยโอกาสจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือเนื่องจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ และเห็นว่าหากผู้นั้นประกอบอาชีพหรือ วิชาชีพนั้นต่อไปอาจจะกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นอีก ศาลจะสั่งไว้ในคำพิพากษาห้ามการ ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้น มีกำหนดเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันพ้นโทษไปแล้วก็ได้” ตามมาตรานี้ศาลจะสั่งห้ามการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) ผู้ใดกระทำความผิดใดๆ โดยอาศัยโอกาสหรือเนื่องจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ

(2) ศาลได้พิพากษาให้ลงโทษผู้นั้นตามความผิดนั้นแล้ว

(3) ศาลเห็นว่าถ้าให้ผู้นั้นประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นต่อไปอีก อาจจะกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นอีก

(4) ศาลจะสั่งห้ามการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพไว้ในคำพิพากษาที่ลงโทษนั้นก็ให้มีกำหนดเวลาไม่เกิน 5 ปี นับจากวันพ้นโทษนั้น

(5) ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งศาลเช่นนี้ มีความผิดตามมาตรา 196 ด้วย

ตัวอย่าง เช่น การตั้งสถานพยาบาลรักษาโรคเป็นอาชีพ แต่กลับรับจ้างทำแท้ง ศาลจะพิพากษาให้ห้ามการประกอบอาชีพอีกตามระยะที่ศาลกำหนด หรือมีอาชีพขับรถรับจ้าง (TAXI) แต่ฉวยโอกาสขู่เชิญชิงเอาทรัพย์สินของผู้โดยสาร หรือมีอาชีพเป็นยามแต่รู้เห็นเป็นใจให้คนร้ายเข้ามาโจรกรรมทรัพย์สิน เป็นต้น เมื่อศาลพิพากษาให้ลงโทษ สำหรับความผิดนั้นแล้ว ศาลเห็นว่าหากผู้นั้นประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นต่อไปอีก อาจกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นอีก ศาลจะสั่งไว้ในคำพิพากษาห้ามการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้น มีกำหนดเวลาไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันพ้นโทษไปแล้วก็ได้

### 9.3 วิธีการเพื่อความปลอดภัยในคดีสิ่งแวดล้อม



เจตนารมณ์ของการลงโทษทางอาญาในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่สำคัญ ซึ่งยังมีความแตกต่างจากเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาทั่วไป ดังนั้น โทษทางอาญาในกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงไม่ได้มีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังมุ่งเน้นในเรื่องของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและป้องกันมิให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายหรือได้รับความเสื่อมโทรม จึงได้มีการนำมาตรการอื่นมาใช้เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น การริบทรัพย์สิน การยึดทรัพย์ การบริการสังคม เป็นต้น แม้ว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมจะไม่ได้มีเจตนาในการลงโทษบุคคล แต่เป็นการมุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อมีการกระทำความผิดก็ย่อมต้องมีการลงโทษและโทษที่จะลงได้นั้น ก็ต้องบรรลุนิติบุคคลในส่วนของกรณียังไม่ให้มีการกระทำความผิด หรือห้ามมิให้มีการกระทำความผิดซ้ำอีก การแก้ไขผู้กระทำความผิดและการป้องกันไม่ให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อันเป็นเครื่องมือการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมวิธีหนึ่งรวมไปถึงมาตรการเสริม เช่น หลักระบบ Command and Control จึงอาจกล่าวได้ว่าในการนำมาตรการต่างๆ มาใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นจำเป็นต้องมีความหลากหลายและหนักเบาไปตามสถานการณ์ เพื่อให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า วิธีการเพื่อความปลอดภัยไม่ใช่โทษทางอาญา แต่เป็นมาตรการบังคับอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งประมวลกฎหมายอาญากำหนดให้มีขึ้น เพื่อป้องกันสังคมให้ปลอดภัย ฉะนั้น ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมนั้น นิติบุคคลก็ย่อมต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะเป็นในลักษณะของโทษปรับหรือโทษริบทรัพย์สิน แต่เนื่องจากการกำหนดโทษปรับนั้นมีอัตราค่าปรับเท่ากับผู้กระทำความที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งมีอัตราที่ยังถือว่าน้อยมาก เมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดกับสิ่งแวดล้อม นิติบุคคลที่ขาดจิตสำนึกขาดความรับผิดชอบต่อสังคม และคิดว่าการดูแลรักษาหรือป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นต้นทุน และเป็นต้นทุนที่มีมูลค่ามาก นิติบุคคลจึงมักใช้วิธีการที่จะเสียค่าปรับเป็นโทษทางอาญาที่ได้รับจากการกระทำความเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## 10. วัตถุประสงค์ของการลงโทษ

วัตถุประสงค์ในการลงโทษทางอาญาตามทฤษฎีทางอาญาวิทยาและทัณฑวิทยาต่อผู้กระทำผิดในยุคปัจจุบันแบ่งออกเป็น 4 แนวทางใหญ่ๆ กล่าวคือ

### 10.1 การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory)

มุมมองเกี่ยวกับการลงโทษในยุคแรกๆ เป็นการมองกระทำความผิดว่าเป็นการแหกกฎหรือฝ่าฝืนกฎของสังคม (Rule-breaking) และมองไปถึงพฤติกรรมของอาชญากรรมโดยมุ่งเน้น

เรื่องเจตจำนงอิสระ (Free Will) และความสามารถของบุคคลในการใช้เหตุผลที่จะตัดสินใจคำนึงผลสืบเนื่องอันเกิดจากพฤติกรรมของตน ความสามารถตามธรรมชาติของมนุษย์ที่มีอยู่แล้วในการที่จะตัดสินใจนี้ขึ้นอยู่กับความคาดหวังระหว่างต้นทุนและผลตอบแทน (Cost and benefit) ที่จะได้รับจากการกระทำนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสามารถตามธรรมชาติของมนุษย์นี้จะนำไปสู่การพัฒนาแนวคิดในการลงโทษผู้กระทำผิด

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory) มีพื้นฐานความคิดมาจากลัทธิเจตจำนงเสรีที่เรียกว่า Free Will ลัทธินี้มีความเชื่อเป็นพื้นฐานว่า มนุษย์มีเหตุผล มีอิสระเสรีภาพที่จะคิด มีเสรีภาพที่จะกระทำการใดๆ ภายใต้ความคิดความเชื่อและการตัดสินใจของตนเอง รวมทั้งความสามารถของบุคคลในการใช้เหตุผล การกระทำสิ่งใดมนุษย์ย่อมมีเหตุผลของตนเอง ดังนั้นมนุษย์จึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองที่ได้กระทำลงไป หากเป็นการกระทำที่ดี เขาย่อมได้รับผลตอบแทนที่ดี แต่หากเป็นการกระทำที่ไม่ดี หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของสังคม เขาย่อมสมควรได้รับการตำหนิ หรือได้รับการลงโทษจากสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การที่สังคมลงโทษเขาเพราะเหตุผลที่มาจากการกระทำของเขาเอง หาใช้สิ่งอื่นใดไม่

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน ได้รับอิทธิพลมาจากความเชื่อของสำนักอาชญวิทยาสำนักคลาสสิก (Classical School) ซึ่งเห็นว่า ผู้ที่กระทำผิดเป็นผู้ละเมิดศีลธรรม ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของสังคม จึงสมควรถูกลงโทษให้เพื่อตอบแทนความผิดที่เขากระทำลงไป<sup>94</sup>

ดังนั้นผู้กระทำผิดควรจักต้องได้รับการตอบแทนแก้แค้นให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น เป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักสูตรกฏวิทยาแห่งการลงโทษ ซึ่งในปัจจุบันก็ยังถือปฏิบัติกันอยู่ในกระบวนการยุติธรรม ดังจะเห็นได้ว่า ความผิดร้ายแรงลักษณะต่างๆ ที่ประกอบด้วยเจตนาจะได้รับการลงโทษที่รุนแรง

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม โดยเน้นการลงโทษซึ่งมองไปที่อดีตเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนแก่ผู้กระทำผิดซึ่งเกิดจากอารมณ์ตามสัญชาตญาณของมนุษย์ ประกอบกับมนุษย์มีเจตจำนงอิสระ ที่จะคิดและกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายใต้การตัดสินใจของเขา ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในสังคม ผู้กระทำผิดจึงสมควรได้รับโทษเพื่อทดแทนความผิดหรือลบล้างความชั่วที่เกิดขึ้น โดยโทษที่ผู้กระทำความผิดสมควรได้รับนั้น ควรจะได้สัดส่วนกับความเสียหายที่ผู้เสียหายหรือสังคมได้รับเช่นเดียวกัน

<sup>94</sup> ญัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. (2555). “ทฤษฎีการลงโทษ” ใน *แนวทางการศึกษาวิชากฎหมายอาญาและอาชญวิทยาชั้นสูง* หน่วยที่ 6 นนทบุรี: บัณฑิตศึกษาสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 6-11.

## 10.2 การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory)

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง ตั้งอยู่บนความเชื่อพื้นฐานว่า การกระทำผิดที่เกิดขึ้นในสังคม เมื่อเกิดขึ้นแล้วไม่สามารถที่จะย้อนเวลากลับไปแก้ไขไม่ให้เกิดการกระทำผิดนั้นอีกได้ ดังนั้น เมื่อเกิดการกระทำผิดเกิดขึ้น เราจึงควรวางแนวทางที่จะป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดลักษณะนั้นเกิดขึ้นมาอีกมากกว่าที่จะแก้แค้นทดแทนผู้กระทำผิด

การลงโทษควรมีไว้เพื่อเป็นการยับยั้งและป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดนั้นเกิดขึ้นอีก วัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีข่มขู่ยับยั้งจึงแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ

1. การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งโดยเฉพาะหรือป้องกันโดยเฉพาะ (Specific Deterrence) เป็นการลงโทษผู้กระทำผิดรายบุคคล เพื่อข่มขู่ยับยั้งมิให้เขากระทำผิดซ้ำ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นการป้องกันโดยเฉพาะ (Specific Prevention)

2. การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งโดยทั่วไปหรือป้องกันโดยทั่วไป (General Deterrence) เป็นการลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อเป็นตัวอย่างให้สังคมทั่วไปเห็น เพื่อที่จะได้เกรงกลัวโทษจากการกระทำผิดและไม่คิดที่จะกระทำผิดขึ้นอีก อาจกล่าวอีกในหนึ่งได้ว่าเป็นการป้องกันโดยทั่วไป (General Prevention)

การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง มิได้คำนึงถึงประโยชน์แต่เฉพาะการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งตัวผู้กระทำผิดเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและสังคมโดยรวมอีกด้วย การลงโทษตามทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ทฤษฎีอรรถประโยชน์” (Utilitarian Theory) ตามแนวคิดของจอห์น สจิวต์ มิลล์ (J.S. Mill) และ “ทฤษฎีเจตจำนงเสรี” (Free Will) ทฤษฎีอรรถประโยชน์มีแนวคิดว่า การที่จะตัดสินว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น เป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ จะต้องดูจากผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคมโดยรวมเป็นสำคัญ หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ก็จะถือว่าการกระทำนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม โดยมีหลักพิจารณาว่า “การกระทำนั้นก่อให้เกิดความสุขมากที่สุดต่อคนมากที่สุด” หรือไม่ ถ้าใช่ก็จะถือว่าการกระทำนั้นถูกต้องชอบธรรม

โดยทั่วไปแล้ว ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันเห็นว่าการลงโทษเป็นสิ่งเลวร้าย แต่เป็นความจำเป็นที่จะต้องป้องกันสังคมจึงต้องมีการลงโทษ ดังนั้น หากจะมีการลงโทษก็จะต้องเป็นไปเพื่อเหตุผลในการป้องกันสังคมเป็นหลัก มิใช่เพื่อแก้แค้นผู้กระทำผิด<sup>95</sup>

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งนั้นมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งมิให้ผู้กระทำผิดกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก และในขณะเดียวกันก็เป็น

<sup>95</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 6-18.

การป้องกันยับยั้งมิให้บุคคลอื่นถือเอาเป็นเยี่ยงอย่างด้วย ซึ่งการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดทฤษฎีนี้จะต้องมีปริมาณ โทษที่มากพอเพื่อที่จะทำให้บรรลุผลในการป้องกันการกระทำผิดทั้งจะต้อง มีความแน่นอน เสมอภาค และรวดเร็ว เพื่อให้ตัวผู้กระทำความผิดเองรวมทั้งบุคคลอื่นในสังคมเห็นผลร้ายที่จะต้องได้รับจากการกระทำผิดนั้น นับว่าเป็นการป้องกันสังคมโดยรวมให้มีความปลอดภัยจากอาชญากรรมอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งการลงโทษจะมุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ 3 ประการ คือ

1. เพื่อเป็นการป้องกันอาชญากรรมเป็นการชั่วคราว หรืออย่างถาวร
2. เพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้ง ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำความผิดเอง หรือบุคคลอื่นทั่วไป
3. เพื่อปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิด ซึ่งอาจเกิดจากการลงโทษโดยตรง หรือ ในส่วนที่

เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการลงโทษ

### 10.3 การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู มีหลักคิดว่า “สิ่งใดก็ตามที่สามารถแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดีได้ สิ่งนั้นคือวิธีการที่ดีที่สุด และควรนำมาใช้ เนื่องจากผู้กระทำความผิด แต่ละคนมีปัญหาแตกต่างกัน มีนิสัยใจคอแตกต่างกัน เราจึงต้องใช้วิธีปฏิบัติที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าวิธีการแบบใดจึงจะเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดมากที่สุด” ทั้งนี้ตามแนวคิดของแพ็คเกอร์ (Herbert L. Packer) ที่สรุปว่าวิธีการใดที่สามารถแก้ไขดัดแปลงผู้กระทำความผิดได้ก็ควรเลือกวิธีนั้น

การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูมีหลักการสำคัญที่ควรปฏิบัติ 5 ประการ ดังนี้

1. พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำความผิดประสบกับสิ่งที่ทำลายคุณลักษณะประจำตัวของเขา

2. ให้ใช้วิธีการอื่นแทนการลงโทษจำคุกกระยะสั้น โดยหันมาใช้วิธีการอย่างอื่นแทนโทษจำคุก เพราะการลงโทษจำคุกกระยะสั้นไม่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูผู้กระทำความผิด การลงโทษจำคุกกระยะสั้นยิ่งจะทำให้ผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษกลายเป็นผู้ร้ายถาวร เพราะผ่านการจำคุกมาแล้ว วิธีการอย่างอื่นที่สามารถนำมาใช้แทนการลงโทษจำคุกกระยะสั้น เช่น

- (1) การกักขังแทนค่าปรับ
- (2) การรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษ
- (3) การคุมประพฤติ

3. การลงโทษต้องเหมาะสมกับการกระทำผิดเป็นรายบุคคล ตามแนวคิดของแพ็คเกอร์ที่ว่า ในการกำหนดโทษและการพิจารณาความหนักเบาของการลงโทษ ขึ้นอยู่กับ

ระยะเวลาที่จำเป็นต้องใช้ในการแก้ไขคดีแปลงผู้กระทำผิด ไม่ใช่ความหนักเบาของการกระทำผิด ดังนั้น จึงต้องลงโทษให้เหมาะสมกับตัวบุคคลผู้กระทำผิดว่าเขาควรได้รับการแก้ไขอย่างไร

4. เมื่อผู้กระทำได้แก้ไขคดีเดิมแล้วให้หยุดการลงโทษ หากเห็นว่าผู้กระทำผิดสามารถแก้ไขตนเองได้ดีแล้ว ก็ไม่ควรไปลงโทษเขาต่อไปอีก ควรจะระงับการลงโทษ เพราะถึงลงโทษต่อไปก็ไม่ได้ประโยชน์ วิธีการที่อาจนำมาใช้คือ การพักการลงโทษ (Parole)

5. ให้มีการปรับปรุงการลงโทษระหว่างที่มีการคุมขัง เนื่องจากทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูมีแนวคิดว่าจะคืนผู้กระทำผิดกลับไปสู่สังคม จึงต้องหาวิธีการช่วยเหลือให้ผู้กระทำผิดสามารถใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้ มีอาชีพ มีงานทำ มีรายได้ เลี้ยงตนเองได้ ไม่ตกเป็นภาระของผู้อื่นอันจะทำให้เกิดการรังเกียจ ดังนั้น ในระหว่างที่มีการลงโทษ ควรมีการฝึกอาชีพ ให้ความรู้ในเรื่องที่จำเป็นต้องนำไปใช้ในสังคม เพื่อฟื้นฟูไปแล้วจะสามารถเลี้ยงตนเองได้ ทำให้ไม่กลับมากระทำผิดซ้ำอีก<sup>6</sup>

กล่าวโดยสรุป การลงโทษแก่ผู้กระทำผิดตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู เห็นว่าผู้กระทำผิดไม่มีเจตนาในการประกอบอาชญากรรม แต่กระทำผิดไปเพราะถูกกำหนดโดยปัจจัยเกี่ยวข้องกับความบกพร่องต่างๆ เช่น ทางสภาพร่างกาย จิตใจ หรือสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้น ก่อนที่จะกระทำการลงโทษหรือใช้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้กระทำผิด จะต้องทำการศึกษาเพื่อหาสาเหตุในการกระทำผิดก่อน เมื่อพบสาเหตุแล้วจึงจะทำการแก้ไขที่สาเหตุนั้น ให้มีความเหมาะสมแล้วแต่ลักษณะของการกระทำผิดในเรื่องดังกล่าว โดยพยายามหลีกเลี่ยงโทษจำคุกและจะใช้มาตรการในการลงโทษอย่างอื่นแทน เนื่องจากสังคมมาสามารถจองจำตัวผู้กระทำผิดไว้ได้ตลอดไป จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปล่อยตัวผู้กระทำผิดนั้นกลับคืนสู่สังคมภายหลังจากที่ได้ฟื้นฟูแล้ว การลงโทษจึงมุ่งเน้นไปในทางแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้สามารถกลับมาใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขมากกว่า

#### 10.4 การลงโทษเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคม (Social Protection Theory)

เป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งได้รับแนวคิดพื้นฐานในเรื่องนี้มาจากนักอาชญาวิทยาของสำนักป้องกันสังคม โดยมุ่งเน้นไปที่บุคลิกภาพของผู้กระทำผิด บทบัญญัติของกฎหมาย และการควบคุมสภาพแวดล้อมของสังคมเพื่อเป็นการป้องกันการก่อให้เกิดอาชญากรรมรวมทั้งทำให้สภาพสังคมโดยรวมดีขึ้น จนกระทั่งได้รับการพัฒนามาเป็นทฤษฎีการลงโทษเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคมในปัจจุบัน ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

<sup>6</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 6-31.

1) ต้องมีวิธีดำเนินการกับผู้ที่ทำให้เกิดความผิดอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งคุ้มครองสังคมจากอาชญากรรมมากกว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล

2) ในการลงโทษผู้กระทำผิดนั้น ไม่อาจใช้หลักกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงพฤติกรรมของผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล รวมทั้งสถานการณ์ของอาชญากรรมเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาร่วมกันด้วย

โดยการลงโทษผู้กระทำผิดตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กฎหมายของบ้านเมืองมีสภาพบังคับ การที่มีผู้กระทำผิดเกิดขึ้นในสังคมนั้น เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง แม้ผู้เสียหายจะไม่ใส่ใจเอาความแก่ผู้กระทำความผิดก็ตาม แต่ผู้กระทำความผิดก็ยังคงต้องถูกลงโทษอยู่ หรือที่เรียกว่า “ความผิดอาญาต่อรัฐ” นั่นเอง ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ โดยอาจนำหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมป้องกันผู้กระทำผิดอย่างอื่น เช่น การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำผิด มาเป็นมาตรการเสริมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการลงโทษเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคม เห็นว่าการลงโทษนั้น นอกจากจะมุ่งลงโทษผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคลเพื่อแก้ไขฟื้นฟูแล้ว ควรจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสังคมด้วยเพื่อปกป้องสังคมให้มีความปลอดภัยจากอาชญากรรม โดยใช้วิธีแยกผู้กระทำผิดออกจากสังคมเพื่อตัดโอกาสไม่ให้ผู้กระทำผิดได้กระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก แม้ผู้เสียหายจะไม่ใส่ใจเอาความแก่ผู้กระทำความผิดก็ตาม เพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั่นเอง

## 11. โทษอาญาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพสูงขึ้น ป้องกันและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม และให้สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพที่ดีและยั่งยืนตลอดไป ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดที่เป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นต้องมีบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดนั้น โดยโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวดที่ 7 มาตรา 98 ถึงมาตรา 111 มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ โดยมีโทษจำคุกตั้งแต่จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนถึงจำคุกไม่เกินห้าปี และโทษปรับตั้งแต่ปรับไม่เกินห้าพันบาทจนถึงปรับไม่เกินห้าแสนบาท

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดอัตราโทษสำหรับความผิดฐานต่างๆ ไว้ดังต่อไปนี้

1) ความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหรือขัดขวางการกระทำตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แล้วแต่กรณี (มาตรา 9 และมาตรา 98)

2) ความผิดฐานบุกรุกหรือครอบครองที่ดินของรัฐอันเป็นการทำลายระบบนิเวศ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 99)

3) ความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของมาตรการคุ้มครองพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ที่มีระบบนิเวศตามธรรมชาติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 100)

4) ความผิดฐานแพร่หรือไขว่คว้าที่ไม่เป็นความจริงเกี่ยวกับอันตรายจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 101)

5) ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะอันก่อให้เกิดมลพิษ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท (มาตรา 102)

6) ความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกคำสั่งให้ยานพาหนะหยุด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 103)

7) ความผิดฐานไม่จัดให้มีระบบกำจัดน้ำเสีย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 104)

8) ความผิดฐานรับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือให้บริการบำบัดน้ำเสียโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 105)

9) ความผิดฐานไม่ทำบันทึกรายงานสรุปผลการทำงานของระบบบำบัดอากาศเสียหรือระบบบำบัดน้ำเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 106)

10) ความผิดฐานแสดงข้อความอันเป็นเท็จในบันทึกหรือรายงานที่ตนมีหน้าที่ต้องทำ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 107)

11) ความผิดฐานขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 108)

12) ความผิดฐานเป็นผู้รับจ้างหรือเป็นผู้ควบคุมการให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียฝ่ฝิ่นหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 109)

13) ความผิดฐานจ้างบุคคลที่ถูกเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมการทำงานของระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียให้ควบคุมการทำงานของระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท (มาตรา 110) และ

14) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการหรือผู้จัดการหรือบุคคลใดๆ ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

## 12. มาตรการอื่นที่อาจนำมาใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 ได้บัญญัติหลักในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลไว้ว่า ห้ามมิให้ศาลพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอหรือที่มีได้กล่าวในฟ้อง โดยมีข้อยกเว้นดังนี้

1. หากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการพิจารณาแตกต่างกับข้อเท็จจริงตั้งที่กล่าวในฟ้อง โดยข้อแตกต่างนั้นมิใช่ในข้อสาระสำคัญและจำเลยมิได้หลงต่อผู้ ศาลจะลงโทษจำเลยตามข้อเท็จจริงที่ได้ความจากการพิจารณาคดีนั้นก็ได้

2. ถ้าศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงบางข้อที่กล่าวไว้ในคำฟ้องเป็นเรื่องที่โจทก์ไม่ประสงค์ให้ลงโทษ ห้ามมิให้ศาลลงโทษจำเลยในข้อเท็จจริงนั้น

3. ถ้าศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงตามฟ้องนั้น โจทก์สับสน แต่โจทก์อ้างฐานความผิดหรือบทมาตราผิด ศาลมีอำนาจลงโทษจำเลยตามฐานความผิดที่ถูกต้องได้

4. ถ้าความผิดตามที่ฟ้องนั้นรวมการกระทำหลายอย่าง แต่ละอย่างอาจเป็นความผิดได้ อยู่ในตัวเอง ศาลจะลงโทษจำเลยในการกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่พิจารณาได้ความ ก็ได้

เนื่องจากกฎหมายยกเว้นให้ศาลพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอหรือนอกเหนือจากที่โจทก์บรรยายในคำฟ้องเพียง 4 กรณีดังกล่าวในการพิพากษาหรือสั่งของศาล ศาลจึงเคร่งครัดมากที่จะไม่พิพากษาหรือสั่งเกินคำขอหรือนอกคำฟ้อง ศาลจะพิพากษาหรือสั่งเฉพาะในประเด็นที่โจทก์



บรรยายในคำฟ้องและขอมาในคำขอท้ายฟ้องเท่านั้น ดังนั้น การที่ศาลจะพิพากษาหรือสั่งให้ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยแก่จำเลยก็ต่อเมื่อในคำฟ้องโจทก์บรรยายข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุสมควรให้ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยแก่จำเลย และในคำขอท้ายฟ้อง โจทก์ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยแก่จำเลยด้วย

ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม ถ้ามีการใช้ทั้งมาตรการลงโทษและมาตรการวิธีการเพื่อความปลอดภัยควบคู่กัน นอกจากจะทำให้นิติบุคคลซึ่งกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและเจ็บช้ำทรมานไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำอีก ยังเป็นการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามกฎหมาย นอกจากการลงโทษปรับนิติบุคคลในอัตราสูงกว่าการลงโทษปรับบุคคลธรรมดาแล้ว ผู้ศึกษามีความเห็นว่าควรใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยบังคับแก่จำเลยด้วย โดยห้ามมิให้นิติบุคคลนั้นประกอบอาชีพอันเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเป็นการยกเลิกใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานตลอดไปหรือการยกเลิกชั่วคราวตามระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควรกำหนด แล้วแต่กรณี

การให้ผู้กระทำความผิดทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นมาตรการอีกอย่างหนึ่งที่น่านำมาใช้เสริมการลงโทษอาญา มาตรการนี้เป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ สภาพเศรษฐกิจ และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งมีผลกระทบต่อบุคลากรของนิติบุคคลนั้นที่จะต้องร่วมทำกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ต่อสังคม โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่สังคมจะได้รับเป็นสำคัญ และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้ชดใช้เยียวยาความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้น เพื่อเป็นการฟื้นฟูสภาพของสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายให้กลับมาอยู่ในสภาพที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดา อาจเป็นการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดทำความสะอาดถนนหรือแม่น้ำลำคลองหรือบริเวณที่บุคคลผู้กระทำความผิดนั้นก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมขึ้น หรือในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล อาจเป็นการกำหนดให้นิติบุคคลผู้กระทำความผิดมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานหรือโครงการเพื่อฟื้นฟูสภาพของสิ่งแวดล้อมที่นิติบุคคลนั้นได้ทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพลงไป หรืออาจเป็นการกำหนดหน้าที่ให้นิติบุคคลผู้กระทำความผิดจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อมหรือจัดตั้งกองทุนเพื่ออากาศสะอาดหรือจัดทำโครงการปลูกป่าในพื้นที่หรือในบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ที่นิติบุคคลนั้นปล่อยมลพิษออกมาสู่สิ่งแวดล้อม หรือจัดทำโครงการเพื่อสร้างคุณประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมในลักษณะอื่นใด การกำหนดให้ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็

บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์ดังกล่าวจะส่งผลให้สิ่งแวดล้อมและชุมชนที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษได้รับการแก้ไขและฟื้นฟูสภาพให้กลับคืนสู่สภาพดั้งเดิมได้

### 13. สภาพบังคับของกฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

13.1 สภาพบังคับทางปกครอง เป็นมาตรการที่ไม่กระทบต่ออิสรภาพของผู้กระทำผิด แต่กลับส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของผู้กระทำผิด เนื่องจากสภาพบังคับทางปกครองจะใช้วิธีการลงโทษด้วยการปรับ ซึ่งการปรับในกรณีนี้จะต่างจากโทษปรับทางอาญา กล่าวคือ โทษปรับทางปกครองเกิดจากการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ในส่วนที่ 8 ว่าด้วยค่าบริการและค่าปรับ การปรับในทางปกครองจึงไม่มีเจตนารมณ์ที่จะใช้เป็นการลงโทษทางอาญา สภาพบังคับทางปกครองอีกประการหนึ่งที่น่าสนใจ คือ ระบบใบอนุญาต โดยการระงับหรือยกเลิกหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบการเพิ่มเติมเงื่อนไขในใบอนุญาต การเตือน การเรียกให้ชดเชยค่าเสียหาย รวมถึงการสั่งให้ฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่เสียไป

สภาพบังคับทางปกครองนี้มีทั้งมาตรการทั่วไปในเชิงป้องกัน ควบคุม มาตรการเฉพาะเรื่อง และมาตรการบังคับทางปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะแยกพิจารณา ดังนี้

#### 1) สภาพบังคับทั่วไปในเชิงป้องกัน

สภาพบังคับทั่วไปในเชิงป้องกันเป็นวิธีการที่กำหนดไว้เพื่อเป็นการปกป้องและเตือนภัยมิให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจแก่ผู้ลงทุนในกิจการหรือโครงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อนุญาตให้ดำเนินการในเวลาต่อมา ตัวอย่างของมาตรการในเชิงป้องกัน คือ

(1) กิจการหรือโครงการบางประเภทที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>97</sup> (Environmental Impact Assessment : EIA) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำการตรวจสอบถึงผลกระทบที่จะได้รับจากการดำเนินกิจการหรือโครงการนั้นๆ และมาตรการในการตรวจสอบถึงผลกระทบกับการตรวจสอบในระหว่างดำเนินการก่อนที่จะพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการจัดสร้างต่อไป<sup>98</sup> เป็นการศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งในทางบวกและทางลบ รวมทั้งความเสียหายที่จะมีผลต่อสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ และการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อธรรมชาติ ซึ่งบางครั้งอาจนำไปสู่ภัยพิบัติต่อสิ่งแวดล้อมที่ร้ายแรง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอาจนิยามได้ว่าเป็น "กระบวนการเพื่อการบ่งชี้ ทำนาย ประเมิน และบรรเทาผลกระทบทางชีวภาพ กายภาพ สังคม และผลกระทบที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่มีต่อข้อเสนอการพัฒนาใดๆ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจให้ลงมือดำเนินการได้ วัตถุประสงค์ของการประเมินก็เพื่อให้เป็นการประกันได้ว่า ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้พิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบของโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อม ก่อนทำการอนุมัติให้ดำเนิน โครงการที่มีผู้ขออนุญาตดำเนินการ

(2) การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination : IEE) เป็นการตรวจสอบเบื้องต้นถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการที่เสนอ มักใช้ข้อมูลเบื้องต้นที่มีอยู่หรือข้อมูลที่สามารหาได้ทันที IEE เป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบว่าจำเป็นต้องทำ EIA ต่อหรือไม่ สำหรับประเทศไทยได้นำมาใช้ในการกำหนดให้โครงการบางประเภทที่คาดว่าจะมีผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีขนาดเล็กหรือไม่มาก จัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

(3) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment : EHIA) เป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับที่เพิ่มเติมมิติในเรื่อง

<sup>97</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 แก้ไขเพิ่มเติม โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 9/2559 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ลงวันที่ 7 มีนาคม พุทธศักราช 2559

มาตรา 46 ในส่วนนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า กระบวนการศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ผลการศึกษาเรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

<sup>98</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. นิติธรรม มปป. หน้า 83-84.

ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียให้มากขึ้นจากระดับ EIA โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

(4) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA) เป็นการใช้อุปกรณ์แนวคิดและกระบวนการในการวิเคราะห์ ประเมินศักยภาพ และข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่การพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน และโครงการขนาดใหญ่ ในรายสาขา (Sectoral Based) หรือในเชิงพื้นที่ (Area Based) ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยบูรณาการมิติด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม และเปรียบเทียบทางเลือกในการตัดสินใจ เพื่อให้การตัดสินใจนั้นมีคุณภาพ รอบคอบ โปร่งใส และมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งนี้ SEA จะเป็นการดำเนินการก่อนถึงขั้นตอนการพัฒนา โดยสามารถช่วยชี้ว่า นโยบาย แผน แผนงาน และโครงการขนาดใหญ่ ลักษณะใดเหมาะสมกับพื้นที่และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และช่วยบ่งชี้เรื่องหรือประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการด้วย ดังนั้นการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ จึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะนำมาสู่การบูรณาการทั้งความคิดและการปฏิบัติกรร่วมกันของหลายฝ่ายให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบและมีกระบวนการตัดสินใจจากหลายฝ่ายอย่างมีส่วนร่วม โดยมุ่งเป้าประสงค์ของการพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>99</sup>

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 80 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย หรือมลพิษอื่น ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียตามมาตรา 68 หรือมาตรา 70 เป็นของตนเอง และผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียมีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละวันและจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น และจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่ อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง และหากกรณีที่มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบ

<sup>99</sup> หนังสือสภาคับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ค่วนที่สุดที่ สผ (สพท) 0014/450. รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การปฏิรูปด้านระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของประเทศไทย. ลงวันที่ 31 มกราคม 2560. หน้า 71.

กำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว จะต้องมีผู้ควบคุมตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดให้ผู้ควบคุมมีหน้าที่ดำเนินการตามที่กำหนดแทนเจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้น

### 2) มาตรการทั่วไปในเชิงควบคุม

เป็นมาตรการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ระบุไว้เพื่อรองรับกับปัญหาแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งประกอบกิจการมาเป็นเวลานานและยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะนำเอาเทคโนโลยีที่ไม่ก่อให้เกิดของเสียหรือ Clean Technology เข้ามาใช้ในกระบวนการผลิต มาตรการที่นำมาใช้กับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทนี้จึงเป็นเพียงการควบคุมมิให้ปล่อยทิ้งของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมก่อนที่จะผ่านระบบการบำบัดของเสียอย่างถูกวิธี<sup>100</sup>

### 3) มาตรการเฉพาะเรื่อง

เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อการป้องกันและควบคุมผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ โดยอาจกำหนดเป็นเงื่อนไขให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้พิจารณาโดยเฉพาะก่อนการอนุญาตหรือสั่งการใดๆ

### 4) มาตรการบังคับทางปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม

มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นสภาพบังคับที่เกิดจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นมาตรการที่ใช้วิธีการออกคำสั่งให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติ หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเจ้าหน้าที่ ที่มีอำนาจอาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งปรับผู้กระทำความผิดได้ตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งจะมีผลต่อผลประกอบการของผู้กระทำความผิด การปรับในทางปกครองนี้ต่างจากการปรับในทางอาญา เนื่องจากการปรับทางปกครองเป็นการปรับที่ต่างกับการปรับในทางอาญา เพราะเป็นการปรับที่เกิดจากฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง

การนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นมาตรการที่ถูกนำมาใช้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการประกาศการกำหนดค่ามาตรฐานต่างๆ การออกคำสั่งให้ต้องปฏิบัติหรือห้ามปฏิบัติ การออกใบอนุญาต การระงับใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาต มาตรการต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น โดยมากจะเป็นมาตรการที่นำมาใช้เป็นอันดับต้นๆ ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่หากมีผู้ประกอบการรายใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือ

<sup>100</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. หน้า 95-96.

ประกาศที่กำหนดไว้ก็ชอบที่ใช้มาตรการทางอาญามาบังคับใช้เป็นลำดับต่อไป โดยถือว่าการกระทำ ความผิดต่อสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการกระทำความผิดทางอาญาจึงต้องลงโทษ ทางอาญาต่อไป<sup>101</sup>

และมาตรการบังคับทางปกครอง ยังเป็นมาตรการที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้เพื่อ ป้องกันเหตุภัยอันตรายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุ ภัยอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของ มลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของ ประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควร ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใด รวมทั้ง บุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใดๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุม ระวัง หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตราย และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ได้ อย่างทันที่ ทั้งนี้ ในกรณีที่ทราบว่าคุณใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมี อำนาจสั่งบุคคลนั้นไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษใน ระหว่างที่มีเหตุภัยอันตรายดังกล่าวด้วย และจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการ ภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรีได้ โดยให้ทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้ สั่งแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า<sup>102</sup>

### 13.2 มาตรการทางอาญา

การนำมาตรการทางอาญามาใช้ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแยกพิจารณาได้เป็น 2 แนวทางด้วยกันคือ การนำมาตรการทางอาญามาใช้โดยตรง หมายถึง การบัญญัติให้ผู้กระทำผิด ต่อ สิ่งแวดล้อม เป็นความรับผิดทางอาญาและกำหนดโทษไว้ในประมวลกฎหมายอาญา<sup>103</sup> และการนำ

<sup>101</sup> ปรีชาดิ สายจันดี, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, *วิธีการ เพื่อความปลอดภัยในคดีสิ่งแวดล้อม (The application of safety measures in environmental cases)*, หน้า 194.

<sup>102</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9.

<sup>103</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 237 ผู้ใดเอาของที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่ สุขภาพเจือลงในอาหาร หรือในน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระหรือที่ขังน้ำใดๆ และอาหารหรือน้ำนั้น ได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อ ประชาชนบริโภค ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

มาตรา 239 บัญญัติว่า ถ้าการกระทำดังกล่าวในมาตรา 226 ถึง มาตรา 237 เป็นการกระทำโดย ประมาทและ โทษจะเป็นอันตรายแก่ชีวิตของบุคคลอื่น ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่ เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 375 ผู้ใดทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำหรือท่อระบายของโสโครก อันเป็นสิ่งสาธารณะเกิด ขัดข้องหรือไม่สะดวก ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรการอาญามาใช้เป็นมาตรการประกอบ หมายถึง การเอาบทกำหนดโทษมาบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นเครื่องบ่งชี้ว่ารัฐได้นำเอาโทษไปใช้ในปัญหาต่างๆ ในสังคมโดยในเรื่องการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยปรากฏตามกฎหมายเหล่านั้นว่า รัฐได้ใช้มาตรการทางอาญาไปบังคับการกระทำ ความผิดที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่คุ้มครองดูแลสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน<sup>104</sup>

## 14. แนวคิดและปรัชญาของกฎหมายปกครอง

### 14.1 หลักความรับผิดชอบของรัฐ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นๆ หลากหลายสาขาด้วยกัน โดยมีการนำหลักกฎหมายลักษณะและสาขาต่างๆ มาใช้ตามแต่กรณี เช่น หลักกฎหมายเอกชนเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งในเรื่องละเมิดและเหตุเดือรื้อนราคาตามหลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยทรัพย์สิน และหลักกฎหมายอาญาในเรื่องการกำหนดความรับผิดทางอาญา การดำเนินคดีและการรับโทษอาญา นอกจากนี้ กฎหมายสิ่งแวดล้อมยังเกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายมหาชน เช่น หลักกฎหมายว่าด้วยสาธารณสมบัติและทรัพย์สินของแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การภาษีอากร การควบคุมการผูกขาดตัดตอนและการดำเนินกิจการด้านอุตสาหกรรม ซึ่งหลักกฎหมายมหาชนนั้น รัฐจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกที่เป็นเอกชนอื่นได้ และความเสียหายเหล่านี้จะต้องได้รับการเยียวยา ดังนั้นความรับผิดของรัฐจึงเกิดขึ้นโดยรัฐจะต้องเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีพิพาทดังกล่าว และหากข้อพิพาทเห็นได้ว่าเป็นความผิดของรัฐ รัฐจะพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อเป็นค่าชดเชย และหลักเกณฑ์ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อ

---

มาตรา 380 ผู้ใดทำให้เกิดปฏิภูลแก่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.

<sup>104</sup> สุดารัตน์ จันทรเจริญ. (2547). *มาตรการทางกฎหมายในการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ* (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.

พิพาทให้แก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาล หากผู้เสียหายไม่พอใจในผลการพิจารณาจึงนำคดีพิพาทฟ้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองตามอำนาจศาลต่อไป เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาเป็นที่สุดให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบ จึงนำหลักกฎหมาย ในเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่มาบังคับใช้ ซึ่งหลักความรับผิดชอบของรัฐจะช่วยควบคุมหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับแนวความคิดเรื่องหลักความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศส เดิมแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองมีหลักสำคัญ คือ ความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐ (ผู้ใช้อำนาจมหาชน) ซึ่งหมายความว่า รัฐไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ต่อความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้น เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน เช่น ความเสียหายเกี่ยวกับงาน โยธาสาธารณะ (loi 28 pluviöse An VIII) เป็นต้น ซึ่งหลักดังกล่าวนี้ถือเป็นเอกลักษณ์ของรัฐ อย่างไรก็ตามแนวความคิดดังกล่าวได้พัฒนาจนกระทั่งเปลี่ยนไปว่า ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนตามคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflicts) ในคดี Blanco ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1873 ซึ่งวางหลักไว้ว่า รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชน อันเกิดจากการกระทำของผู้ที่ทำงานให้หน่วยงานทางปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยไม่ให้นำหลักเกณฑ์ ในกฎหมายแพ่งมาใช้และถือว่าความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เฉพาะ ต่อมาความรับผิดชอบของรัฐจึงค่อยๆ ขยายตัวทีละน้อยโดยไม่เพียงแต่รัฐเท่านั้นที่ต้องรับผิดชอบ แต่ถือว่า เขตการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรของรัฐต้องรับผิดชอบด้วย

ส่วนผู้ที่ต้องรับผิดชอบนั้น ระบบของฝรั่งเศสยอมรับทั้งแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยความผิดส่วนตัวขึ้นศาลยุติธรรมและใช้กฎหมายเอกชน ส่วนความผิดของหน่วยงานผูกพันความรับผิดชอบของรัฐ โดยขึ้นศาลปกครองและใช้กฎหมายมหาชน ตลอดจนหลักในเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันหรือการควบคุมความรับผิดชอบ (Le Cumul de Responsabilite) โดยความเสียหายที่เกิดแก่บุคคลที่สามอาจเกิดจากทั้งความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และความผิดของหน่วยงาน อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครอง (Faute de Service) ซึ่งเป็น ปัญหาความรับผิดชอบทั้งของเจ้าหน้าที่และฝ่ายปกครองที่มีต่อบุคคลอื่น โดยผู้เสียหายอาจฟ้อง ต่อศาลยุติธรรมให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ได้ หรือฟ้องต่อศาลปกครองให้ฝ่ายปกครองชดใช้ได้โดยอาจเรียกค่าเสียหายทั้งหมดได้ในแต่ละศาล แต่ไม่สามารถได้รับชดใช้ค่าเสียหายควบกันได้หากผู้เสียหายได้รับชดใช้จากฝ่ายปกครองแล้ว และถ้าในเวลาเดียวกันได้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ด้วยแล้ว ฝ่ายปกครองจะเข้ารับช่วงสิทธิแทนผู้เสียหาย ดังนั้นฝ่ายปกครองซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการหรือการให้บริการที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้นจึงเป็นผู้รับผิดชอบในการชดใช้



ค่าเสียหาย และอาจไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ได้ต่อไปตามแต่กรณี ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักในเรื่องการเฉลี่ยความรับผิดชอบ กล่าวคือเจ้าหน้าที่อาจไม่ต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายทั้งหมดก็ได้ เช่น กรณีที่มีผู้กระทำหลายคนก็ต้องรับผิดชอบเฉพาะส่วนที่ตนเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเท่านั้น เป็นต้น

ในขณะที่เมื่อพิจารณากฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของญี่ปุ่น (The Basic Environmental Law, Law no.91, 1993) ได้กำหนดเรื่องความรับผิดของรัฐไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 6 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ว่ารัฐมีความรับผิดชอบในการกำหนดและประกาศใช้นโยบายพื้นฐานและนโยบายย่อยสำหรับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามหลักการพื้นฐานว่าด้วยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเมื่อมีการกำหนดและประกาศใช้นโยบายดังกล่าวแล้วรัฐบาลต้องดำเนินการทางนิติบัญญัติ การเงิน และมาตรการอื่นๆ เพื่อให้มีการนำนโยบายนั้นมาใช้ในทางปฏิบัติตามหลักการนี้ รัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำทางปกครอง

กฎหมายปกครองเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน โดยกฎหมายมหาชนนั้นเป็นกฎหมายที่รวบรวมกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐ (Les Pouvoirs Publics) หรือระหว่างนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน (Les Personnes Publiques) กับเอกชน ในขณะที่กฎหมายเอกชนนั้นเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน เช่น กฎหมายแพ่ง เป็นต้น

กฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายที่วางหลักในการจัดระเบียบการปกครองรัฐ และการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ประกอบด้วย บรรดาหลักเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง และการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ ของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกัน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชน เช่น กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่ประกอบด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัย หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการลงทะเบียนเรียนของนิสิตนักศึกษา กฎเกณฑ์สำหรับการรับปริญญา โทษและการลงโทษทางวินัยแก่นิสิตนักศึกษา เป็นต้น

สำหรับเหตุที่ต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้กับฝ่ายปกครอง ก็เนื่องมาจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองนั้นแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของเอกชน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ (l'intérêt général) ในขณะที่การดำเนินกิจกรรมของเอกชนมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนตัว (l'intérêt personnel) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และสำเร็จลุล่วงไปได้เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่และทั่วถึง ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศจึงสร้างระบบกฎหมายพิเศษขึ้นมาเพื่อใช้กับการจัดตั้ง การกำหนดสถานะของฝ่ายปกครอง และการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง โดยให้ฝ่ายปกครองมี

เอกสิทธิ (prérogatives) เหนือกว่าฝ่ายเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง (เพื่อประโยชน์สาธารณะ) สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 14.2 ความหมายของฝ่ายปกครอง

คำว่า “ฝ่ายปกครอง” (l'administration) นั้น หมายความว่าถึง หน่วยงานของรัฐและบุคลากรของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนั้น มีการจัดแบ่งองค์กรและบุคลากรของรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์กรและบุคลากรของฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติอันเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจของฝ่ายปกครอง และการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองกับศาลปกครองและตุลาการศาลปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรและบุคลากรของฝ่ายปกครองให้เป็นที่พอใจโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรและบุคลากรของฝ่ายปกครองนั้นก็ได้มีการแบ่งองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองออกเป็นสองระดับคือ องค์กรฝ่ายปกครองส่วนกลางและองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น การแบ่งองค์กรของฝ่ายปกครองดังกล่าวมีที่มาสืบเนื่องจากในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น มีการจัดแบ่งการปกครองของประเทศออกเป็น การปกครองในส่วนกลางและการปกครองในส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติ กษัตริย์จะรวมอำนาจการปกครองทั้ง 2 ส่วน ไว้ที่ตนเองเพื่อมิให้บรรดาขุนนางที่อยู่ตามหัวเมืองมีอำนาจมากเกินไปนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสิ้นสุดของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเข้ามาแทนที่ ฝรั่งเศสก็ยังแบ่งการปกครองออกเป็นสองส่วนเช่นเดิมคือการปกครองส่วนกลางและการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ได้มีการมอบอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้นกว่าแต่เดิม

#### 14.3 แนวคิดในความรับผิดชอบเกี่ยวกับโทษทางปกครอง

“โทษทางปกครอง” หมายถึง โทษที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองลงแก่ผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะ สามารถดำเนินการต่อไปได้ โทษทางปกครองจึงมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1) กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะมีคำสั่งลงโทษผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งทางปกครองอย่างชัดแจ้ง ซึ่งฝ่ายปกครองนี้นอกจากหมายถึง หน่วยงานของรัฐแล้ว ยังหมายรวมถึงองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย เช่น องค์กรวิชาชีพ เป็นต้น

2) ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษได้เองโดยไม่ต้องฟ้องศาล

3) การลงโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองดูแลรับผิดชอบสามารถดำเนินการต่อไปได้

โทษทางปกครองมีข้อดีกว่าโทษทางอาญาหลายประการ ดังนี้

- 1) โทษทางปกครองมีความเหมาะสม
- 2) โทษทางปกครองมีกระบวนการขั้นตอนที่เรียบง่าย รวดเร็วกว่ากระบวนการลงโทษทางอาญาที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดียาวนาน อีกทั้งโทษทางปกครองยังมีผลใช้บังคับทันที เว้นแต่จะมีการสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง สำหรับการปราบปรามการกระทำความผิดที่แพร่หลายในวงกว้าง เช่น การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎจราจร การกระทำความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร เป็นต้น เนื่องจากการฟ้องคดีจำนวนมากจะเป็นภาระต่อศาล ทำให้ศาลต้องใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดล่าช้าเกินสมควร ซึ่งจะมีผลทำให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในที่สุด

3) โทษทางปกครองไม่ก่อผลร้ายทางสังคมแก่ผู้ถูกลงโทษ เนื่องจากโทษทางปกครองไม่มีลักษณะเป็นการประณามให้เสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติยศ หรือทำให้เสียประวัติ ดังที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกลงโทษทางอาญา

4) เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจลงโทษทางปกครองจะมีประสบการณ์ความเชี่ยวชาญและความรู้เกี่ยวกับสภาพปัญหาในเรื่องที่จะลงโทษอย่างแท้จริง ทำให้สามารถพิจารณาเลือกใช้โทษทางปกครองให้เหมาะสมได้สอดคล้องกับการกระทำความผิดในแต่ละกรณี ซึ่งประเทศฝรั่งเศสได้นำแนวคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาเป็นครั้งแรกในกฎหมายขนส่งเมื่อปี ค.ศ. 1938 และนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญามากขึ้นโดยในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสนำโทษทางปกครองมาใช้ในกฎหมายภาษีอากรกฎหมายสิ่งแวดล้อมกฎหมายควบคุมการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ กฎหมายควบคุมการประกอบกิจการโทรคมนาคมกฎหมายแข่งขันทางการค้า กฎหมายหลักทรัพย์ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลสารสนเทศ เป็นต้น มีข้อสังเกตว่าประเทศไทยนำ “โทษทางปกครอง” มาใช้ในกฎหมายเป็นเวลานานแล้ว เพียงแต่มีได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าเป็นโทษ โดยโทษทางปกครอง ส่วนใหญ่เป็นโทษที่เกี่ยวข้องกับการใช้ระบบการอนุญาต (Licensing System) โดยกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ การอนุญาตจะให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะมีคำสั่งพักใช้ ยกเลิกหรือ เพิกถอนใบอนุญาตไว้ด้วยเสมอ ต่อมาเมื่อมีการศึกษาวิชากฎหมายปกครองพัฒนามากขึ้น จึงมีการพัฒนาโทษทางปกครองรูปแบบใหม่ๆ มาใช้ในกฎหมาย เช่น การเปรียบเทียบปรับ การปรับทางปกครอง การดำเนินคดีโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน การจำกัดการประกอบการ เป็นต้น และเริ่มมีการแยกโทษ ทางปกครองออกจากโทษทางอาญาอย่าง

ชัดเจนในปี พ.ศ. 2546 โดยกฎหมายฉบับแรกที่แยกโทษทางปกครองออกจากโทษทางอาญาอย่างเด็ดขาด ได้แก่ พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546

#### 14.4 วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางปกครอง

วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางปกครองมีความคล้ายคลึงกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญา คือ เป็นการลงโทษสำหรับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยผู้ซึ่งมีอำนาจลงโทษจะต้องมีอำนาจตามที่กำหนดและผลร้ายจากการลงโทษนั้นเป็นการตอบแทนการฝ่าฝืนกฎหมายที่ผ่านพ้นไปแล้ว โดยทั่วไปโทษทางปกครองจะนำมาใช้กับการกระทำ ความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบข้อบังคับซึ่งมีลักษณะเป็นแบบแผน (Norm) ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองและการกระทำความผิดนั้นไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางปกครองส่วนใหญ่จึงเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม (Mala Prohibita) มากกว่าที่จะเป็นการกระทำความผิดในตัวเอง (Mala in Se) ซึ่งมีความชั่วร้ายหรือผู้กระทำความผิดเป็นอาชญากรเช่นเดียวกับลักษณะของการกระทำความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางอาญา

นอกจากวัตถุประสงค์ของการกำหนดโทษทางปกครองข้างต้นแล้ว หลักการลงโทษทางปกครองของบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสเห็นว่าการกำหนดโทษบางกรณีอาจมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดมาตรการเพื่อความสงบเรียบร้อยรวมอยู่ด้วย เช่น การออกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ปล่อยมลพิษ นอกจากจะเป็นการลงโทษ การฝ่าฝืนผู้ประกอบการที่กระทำความผิดกฎหมายแล้ว โทษดังกล่าวยังเป็นมาตรการห้ามมิให้มีการกระทำความผิดซึ่งส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เป็นการควบคุมพฤติกรรมในอนาคตไปพร้อมกันได้ด้วย อย่างไรก็ตามหากพิจารณาวัตถุประสงค์ของโทษทางปกครองที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นการลงโทษบุคคล โทษทางปกครองอาจมีความคล้ายคลึงกับมาตรการลงโทษของฝ่ายปกครองในลักษณะอื่นอีก เช่น การลงโทษคู่สัญญาตามสัญญาทางปกครอง การลงโทษทางวินัยหรือโทษทางวิชาชีพ

#### 14.5 รูปแบบของโทษทางปกครอง

การกำหนดประเภทของโทษทางปกครองจะแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษและจะสอดคล้องกับสภาพของบริการสาธารณะที่มุ่งคุ้มครอง ปัจจุบันประเทศต่างๆ มีการนำโทษทางปกครองไปกำหนดไว้ในกฎหมายหลายด้าน โดยอาจแบ่งรูปแบบของโทษทางปกครองได้ดังนี้

1) โทษทางการเงิน โทษทางการเงินเป็นโทษทางปกครองที่มีการนำมาใช้กว้างขวาง โดยกระทำในรูปของโทษปรับทางปกครองหรือการมีคำสั่งระงับการจ่ายหรือให้หักเงินช่วยเหลือ

ตามกฎหมายก็ได้ การกำหนดโทษปรับทางปกครองมักจะกำหนดโทษปรับให้มีอัตราสูง เพื่อให้ผู้ที่  
จะคิดฝ่าฝืนกฎหมายเกรงกลัวและมักจะกำหนดโทษขั้นต่ำสุดจนถึงขั้นสูงสุดเอาไว้เพื่อให้เจ้าหน้าที่  
ใช้ดุลพินิจตามความเหมาะสมแก่ข้อเท็จจริงแก่กรณี

2) โทษที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ โทษในลักษณะนี้จะกำหนดควบคู่ไปกับการ  
ประกอบกิจการประเภทที่ต้องมีการควบคุมหรือตรวจสอบ โดยฝ่ายปกครองและการเริ่มต้น  
ประกอบกิจการนั้นจะต้องมีการขออนุญาต ขอดจดทะเบียนหรือเมื่อได้ประกอบกิจการแล้วจะต้อง  
แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายรับรู้ สำหรับโทษทางปกครองประเภทนี้อาจแบ่งออกไปตาม  
ความรุนแรงของโทษที่จะกำหนดโดยเริ่มจากการมีคำสั่งจำกัดการประกอบกิจการ การพักใช้ใบอนุญาต  
หรือการจดทะเบียนหรือการให้ความเห็นชอบหรือการตัดสิทธิในการประกอบกิจการ ซึ่งได้แก่ คำสั่ง  
ห้ามดำเนินการ ห้ามประกอบการ คำสั่งยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาตหรือการจดทะเบียนหรือการให้  
ความเห็นชอบ แต่การออกคำสั่งเพิกถอนสิทธิในลักษณะนี้จะไม่รวมถึงกรณีที่มีการเพิกถอนสิทธิ  
เพราะคำสั่งที่ก่อตั้งสิทธิในการประกอบกิจการนั้นออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

3) โทษที่กระทบต่อชื่อเสียง การประกอบกิจการบางประเภทจำเป็นต้องอาศัย  
ความน่าเชื่อถือหรือชื่อเสียงของผู้ประกอบการเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นการกำหนดโทษทางปกครอง  
ที่จะทำให้ชื่อเสียงหรือความน่าเชื่อถือของผู้ประกอบการต้องเสียไปจึงนำมาใช้กับกรณีนี้ได้ เช่น  
กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองประกาศหรือแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือสาธารณชนทราบถึง  
การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้กระทำความผิดหรือการดำเนินคดีโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน

4) การเปรียบเทียบคดีตามใบสั่ง เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่าย  
ปกครองที่จะเปรียบเทียบคดี เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้  
เพื่อลดภาระของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีเล็กน้อย โดยเมื่อมีผู้กระทำการอันกฎหมายห้าม  
เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกใบสั่ง (Infringement notice) แจ้งข้อกล่าวหาให้บุคคลดังกล่าว  
ทราบและให้มาชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบ ซึ่งต้องไม่เกินเพดานที่กฎหมายกำหนด  
หากบุคคลดังกล่าวไม่ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องบุคคลดังกล่าวเป็น  
คดีต่อศาล

#### 14.6 มาตรการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองหรือการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายถึง มาตรการต่างๆ ที่หน่วยงานทางปกครองหรือ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผล ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการบังคับ  
ทางปกครองจึงเป็นไปเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด  
โดยปกติคำสั่งทางปกครองไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะคำสั่ง

ทางปกครองบางประเภทไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง รวมทั้งผู้รับคำสั่งทางปกครอง หรือผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นก็ไม่ต้องมีการบังคับทางปกครอง กล่าวให้แคบลงไปอีกว่า การบังคับทางปกครองใช้เฉพาะกรณีที่มีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครองนั้นเท่านั้น (หรือไม่มีการชำระเงิน โดยถูกต้องครบถ้วน) และเงื่อนไขดังกล่าวนี้จะต้องเป็นการบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้อยู่ในคำสั่งทางปกครองนั้นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเป็นการบังคับในลักษณะการเพิกถอนสิทธิตามกฎหมายที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้ออกคำสั่งทางปกครองไป

#### 14.7 ประเภทของการบังคับทางปกครอง<sup>105</sup>

การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แบ่งมาตรการบังคับทางปกครอง คือ

1) การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ในทางวิชาการสามารถแบ่งแยกประเภทของคำสั่งทางปกครองได้หลากหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับว่าจะแบ่งแยกเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องใดหรือยึดถือปัจจัยด้านใดเป็นหลักในการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็น ด้านดุลพินิจ ด้านการบอกล้างคำสั่งทางปกครอง ด้านสิทธิหน้าที่ ด้านเนื้อหา ด้านผลกระทบต่อบุคคลที่สาม โดยเฉพาะด้านการบังคับทางปกครอง สามารถแบ่งแยกออกเป็นสองประการ **ประการแรก** ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับการ ตามคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ เป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในลักษณะที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น ออกใบอนุญาต การอนุมัติ หรือเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น การออกใบรับรองนิติบุคคล สูติบัตร เป็นต้น **ประการที่สอง** ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไป ตามคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ เป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าวระงับการก่อสร้างอาคารที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และการก่อสร้างดังกล่าวนั้นไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคาร หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคาร บางส่วนหรือทั้งหมดได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ตาม

<sup>105</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2557). มาตรการบังคับทางปกครอง ใน *ชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง* หน่วยที่ 10, นนทบุรี: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 10-14 ถึง 10-16.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 42 จะเห็นได้ว่า คำสั่งหรือรื้อถอนนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง หากต่อมาเจ้าของอาคาร หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีความจำเป็นจะต้องบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครอง โดยไม่ต้องฟ้องร้อง ต่อศาลอีก

ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครองนี้สามารถแบ่งแยกประเภทตามเกณฑ์การบังคับได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการกระทำทางปกครองที่เรียกให้เอกชนชำระเงินตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ตัวอย่างเช่น กรณีเงินภาษีซึ่งต้องเสียหรือนำส่งต่อกรมสรรพากร เมื่อถึงกำหนดชำระแล้ว ถ้ามิได้เสียหรือนำส่ง ให้ถือเป็นภาษีอากรค้าง ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง อธิบดีกรมสรรพากรมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดเสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่งตามประมวลรัษฎากร มาตรา 12 หรือกรณีเงินค่าบริการ เช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งยังมีได้ทำการก่อสร้างติดตั้ง หรือจัดให้มี ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียหรือไม่ประสงค์ที่จะทำการก่อสร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดดังกล่าว มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตน ไปทำการบำบัด และมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 71 หรือกรณีเงินสมทบ เช่น เงินสมทบกองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่นายจ้างไม่ส่งหรือส่งไม่ครบ เลขาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือ เงินเพิ่มหรือนำส่งไม่ครบจำนวนตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 47

2) การบังคับทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการยอมรับภาระบางอย่าง หรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

นอกจากคำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครอง สามารถแบ่งแยกประเภทตามเกณฑ์การบังคับได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังได้กล่าวมาแล้ว ยังแบ่งแยกประเภทได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการยอมรับภาระบางอย่าง หรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในรูปของคำสั่ง เช่น คำสั่งรื้อถอนอาคารที่เจ้าของอาคารก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อบัญญัติท้องถิ่น

กฎกระทรวง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือคำสั่งมิให้กระทำการอันเป็นเหตุรำคาญแก่ผู้อื่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25

## 15. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับของเสียอันตราย

### 15.1 ความหมายของของเสียอันตราย

คำนิยามของคำว่า “ของเสียอันตราย” หรือ “Hazardous Waste” ตามกฎหมายของไทย ก่อนที่จะมีการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 อาศัยอำนาจตามความในข้อ 13 (3) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ขึ้นใช้บังคับนั้น มิได้มีการให้คำนิยามไว้โดยชัดเจน ถึงแม้จะมีการบัญญัติหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตรายอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการไว้หลายฉบับก็ตาม อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบปฏิบัติหรือข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตราย ได้แก่ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540) เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว<sup>106</sup> ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2541) เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว<sup>107</sup> และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 1 (เพิ่มเติม) พ.ศ. 2547 เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว<sup>108</sup> แต่ก็มีได้มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “ของเสียอันตราย” ไว้อย่างชัดเจน โดยได้มีการบัญญัติถึงเฉพาะคำว่า “ของเสียอันตราย” ไว้ในมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535<sup>109</sup> เท่านั้นโดยมิได้มีการให้คำนิยามไว้ในบทนิยามดังกล่าวโดยเฉพาะเจาะจง<sup>110</sup>

<sup>106</sup> ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ข้อ 2.

<sup>107</sup> ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ข้อ 2.

<sup>108</sup> ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ข้อ 2.

<sup>109</sup> มาตรา 79 ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตรายที่เกิดจาก



จากการรวบรวมความหมายของคำว่า “ของเสียอันตราย” หรือคำที่มีความหมายใกล้เคียง สามารถสรุปได้ ดังนี้คือ

ของเสีย หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกากตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ<sup>111</sup>

ของเสียอันตราย หมายความว่า สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนสารอันตราย หรือมีคุณสมบัติที่เป็นอันตราย ตามที่กำหนดในภาคผนวกที่ 2 ท้ายประกาศนี้<sup>112</sup>

กากของเสียอันตราย หมายถึง ของเสียที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ ที่มีลักษณะเป็นอันตราย กล่าวคือ ติดไฟง่าย กัดกร่อน เมื่อทำปฏิกิริยาแล้วเกิดอันตรายง่าย และสารพิษต่างๆ รวมทั้งกากของเสียอันตรายที่บำบัดแล้ว อย่างไรก็ตามยังมิได้มีการกำหนดคำจำกัดความทั่วไปของ “กากของเสียอันตราย” ไว้ในกฎหมายใดโดยเฉพาะ แต่มีคำจำกัดความเกี่ยวข้องในกฎหมายต่างๆ ซึ่งนำมาใช้ในการควบคุมการจัดการของเสีย<sup>113</sup>

วัตถุอันตราย หมายความว่า วัตถุระเบิดได้  วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์  และวัตถุเปอร์ออกไซด์

วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้  เกิดโรค วัตถุกำมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่น ไม่  ว่าจะ

---

การผลิต การใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตทาง อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสาธารณสุข และกิจการอย่างอื่นให้อยู่ในความควบคุม ในการนี้ให้กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และวิธีการเพื่อควบคุมการเก็บรวบรวม การรักษาความปลอดภัย การขนส่งเคลื่อนย้าย การนำเข้าในราชอาณาจักร การส่งออกไปนอกราชอาณาจักร และการจัดการ บำบัด และกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวด้วยวิธีการที่เหมาะสม และถูกต้องตามหลักวิชาที่เกี่ยวข้องด้วย.

<sup>110</sup> อภิญา วังศ์กำภู. (2553). การดำเนินคดีอาญากับผู้ลักลอบทิ้งของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>111</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 วรรค 8.

<sup>112</sup> ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ข้อ 3.

<sup>113</sup> กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. ตำราระบบการจัดการมลพิษจากอุตสาหกรรม สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. นนทบุรี.

เป็นเคมีภัณฑ์ □ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้ □ เกิดอันตราย แก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือ สิ่งแวดล้อม<sup>114</sup>

วัตถุอันตราย หมายความว่า ของเสียอันตรายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม โรงงานอุตสาหกรรมตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมออกตามความในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535<sup>115</sup>

กรมควบคุมมลพิษ ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับของเสียอันตราย หมายถึง ของเสียประเภทใดประเภทหนึ่งหรือหลายประเภทรวมกันที่มีปริมาณ ความเข้มข้น หรือลักษณะ ทางกายภาพ ทางเคมี หรือการติดเชื้อ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหรือมีส่วนทำให้มีการตาย หรือการเจ็บป่วย อย่างรุนแรงที่รักษาไม่ได้เพิ่มขึ้น หรือก่อให้เกิดภาวะทุพพลภาพ ตลอดจนอาจก่อให้เกิดอันตราย หรือมีแนวโน้มจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม เมื่อไม่ได้รับการ จัดการอย่างเหมาะสมในการบำบัด การเก็บกัก การขนส่ง การกำจัดหรืออื่นๆ ซึ่งมีลักษณะต่างๆ ดังนี้

1. การติดไฟ (Flammability)
2. การระเบิด (Explosiveness)
3. การทำปฏิกิริยา (Reactivity)
4. การกัดกร่อน (Corrosivity)
5. การระคายเคืองหรือมีการกระตุ้น (Irritation or Sensitization Potential)
6. การก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม (Genetic-Change potential)
7. ความเป็นพิษ (Toxicity)
8. การก่อให้เกิดมะเร็ง (Carcinogenicity)
9. การติดเชื้อ (Infectiousness)

นอกจากนี้ กรมควบคุมมลพิษ ยังได้ให้ความหมายคำว่า ของเสียอันตรายจาก ชุมชน<sup>116</sup> หมายความว่า ของเสียที่ปนเปื้อนหรือมีส่วนประกอบของสารที่มีคุณสมบัติเป็นสารพิษ สารไวไฟ สารออกซิไดซ์ สารเปอร์ออกไซด์ สารระคายเคือง สารกัดกร่อน สารที่เกิดปฏิกิริยาได้ง่าย สารที่ระเบิดได้ สารที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม สารหรือสิ่งอื่นใดที่อาจก่อหรือ

<sup>114</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 วรรค 11 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 4.

<sup>115</sup> ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ระบบเอกสารกำกับ การขนส่งของเสียอันตราย พ.ศ. 2547 ข้อ 1.

<sup>116</sup> ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน สำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 19 พฤษภาคม 2560.

มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากกิจกรรมต่างๆ ภายในที่อยู่อาศัย สถานที่ราชการ สถานศึกษา สถานประกอบการ รวมทั้งสถานที่อื่นในชุมชน เว้นแต่สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วจากโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน มูลฝอยติดเชื้อตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและของเสียกัมมันตรังสี

## 15.2 ประเภทและแหล่งกำเนิดของเสียอันตราย

การจำแนกของเสียใดๆ ว่าเป็นของเสียที่เป็นอันตรายหรือไม่ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ 2 ประการคือ

1) การจำแนกตามคุณสมบัติ (Characteristic) ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 5 ประเภท ดังนี้

(1) สารไวไฟ (Ignitable Substance) : จุดวาบไฟต่ำกว่า 60 องศาเซลเซียส เป็นสารที่ไม่ใช่ของเหลวแต่สามารถลุกเป็นไฟเมื่อเสียดสีหรือการดูดความชื้น หรือเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเคมีขึ้นเองภายในสารนั้น เป็นก๊าซอัดที่จุดระเบิดได้ และเป็นสารออกซิไดเซอร์

(2) สารกัดกร่อน (Corrosive Substances) เป็นสารที่มีค่าความเป็นกรดเป็นด่าง (pH) น้อยกว่าหรือเท่ากับ 2 และค่าความเป็นกรดเป็นด่างมากกว่าหรือเท่ากับ 12.5 สามารถกัดกร่อนเหล็กกล้าชั้น SAE (Society of Automotive Engineers) 1020 มากกว่า 6.35 มิลลิเมตร/ปี ที่อุณหภูมิ 55 องศาเซลเซียส (130 องศาฟาเรนไฮต์)

(3) สารที่เกิดปฏิกิริยาได้ง่าย (Reactive Substance) เป็นสารที่มีสภาพไม่คงตัวสามารถทำปฏิกิริยาได้รวดเร็วโดยไม่มีภาวะระเบิดขึ้น และทำปฏิกิริยารุนแรงกับน้ำ เป็นสารที่เมื่อรวมตัวกับน้ำจะได้ของผสมระเบิดได้ หรือเกิดก๊าซพิษ หรือเป็นสารที่ประกอบด้วยไซยาไนด์หรือซัลไฟด์ เมื่อมีค่าความเป็นกรดเป็นด่าง (pH) ระหว่าง 2-11.5 แล้วจะทำให้เกิดก๊าซพิษ ไอพิษ หรือควันพิษขึ้นในปริมาณที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพบุคคลและสิ่งแวดล้อมได้

(4) สารพิษ (Toxic Substance) เป็นสารที่มีอันตรายต่อสุขภาพอนามัยโดยทำให้ถึงตายได้ในปริมาณที่มีเพียงเล็กน้อย เป็นพิษต่อสัตว์ทดลอง เป็นสารก่อให้เกิดมะเร็ง หรือสกัดแล้วมีโลหะหนักหรือสารพิษมากกว่าที่กำหนด

(5) สารที่ถูกชะล้างได้ (Leachable Substance)

2) การจำแนกตามการกำหนดรายชื่อ ได้แก่

บัญชีรายชื่อของเสียเคมีวัตถุ (Chemical Wastes) ตามบัญชี ข ท้ายประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ซึ่งได้กำหนดรายชื่อ

ของเสียเคมีวัตถุจำนวน 60 ชนิด เป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ซึ่งผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก และผู้ที่มีไว้ในครอบครองจะต้องขออนุญาตและปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือประกาศกระทรวง<sup>117</sup>

นอกจากนี้จากการศึกษาขององค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (JICA)<sup>118</sup> ร่วมกับกรมโรงงานในปี 2544 ภายได้โครงการ การศึกษาแผนแม่บทการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและบริเวณใกล้เคียงในประเทศไทย (The Study on the Master Plan on Industrial Waste Management in the Bangkok Metropolitan Area and its Vicinity in the Kingdom of Thailand) ได้แบ่งประเภทของเสียอันตรายจากกากอุตสาหกรรมอันตรายและตัวอย่างกากอุตสาหกรรมอันตราย ดังนี้

1. กรดอนินทรีย์ (Inorganic Acid) ได้แก่ กรดกำมะถัน ( $H_2SO_4$ ) กรดไนตริก ( $HNO_3$ ) กรดไฮโดรคลอริก (HCl) กรดฟอสฟอริก ( $H_2PO_4$ ) กรดอนินทรีย์อื่นๆ
2. กรดอินทรีย์ (Organic Acid) ได้แก่ กรดอะซิติก ( $CH_3COOH$ ) กรดฟอร์มิก ( $HCOOH$ ) กรดอินทรีย์อื่นๆ
3. ด่าง (Alkalis) ได้แก่ โซดาไฟ (NaOH) แอมโมเนีย ( $NH_3$ ) โซเดียมคาร์บอเนต ( $Na_2CO_3$ ) ด่างประเภทอื่นๆ
4. สารประกอบโลหะหนัก (Heavy Metal Compounds) ได้แก่ สารประกอบของเกลือของโลหะ เช่น ปรอท (Mercury : Hg), สารหนู (Arsenic : As), แคดเมียม (Cadmium : Cd), ตะกั่ว (Lead : Pb), โครเมียม (Chromium : Cr) ฯลฯ
5. สารประกอบอนินทรีย์ของแข็ง ได้แก่ แอสเบสตอส (Asbestos) เศษขี้ตะกรัน (Slag) ตะกอน (Silt)
6. สารประกอบอินทรีย์ (Organic Compounds) ได้แก่ กากสารเคมีที่เกิดปฏิกิริยาได้ง่าย ออกซิไดซิ่งเอเจนต์ (Oxidizing Agents) รีดิวซิ่งเอเจนต์ (Reducing Agents) ตัวทำละลาย (Solvent) อื่นๆ

<sup>117</sup> กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม แหล่งเดิม.

<sup>118</sup> Japan International Cooperation Agency หรือ ใจก้า เป็นหน่วยงานรัฐบาลญี่ปุ่น ได้รับการก่อตั้งตามกฎหมายญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2545 และเริ่มดำเนินงานเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2546 ซึ่งเข้ามาแทนที่องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศเดิม (เรียกว่า ใจก้า เช่นกัน) ที่อยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งก่อตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. 2517 คอยให้คำปรึกษาตลอดจนให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาประเทศอย่างเป็นทางการในนามของรัฐบาลญี่ปุ่นแก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงส่งเสริมการยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ.

7. วัสดุโพลิเมอร์ (Polimer Materials) ได้แก่ อีพอกซีเรซิน (Epoxy Resin) ซีเลทเรซิน (Chelata Resin) โพลียูเรเทนเรซิน (Polyurethane Resin) ยางลาเทกซ์ (Latex Rubber) อื่นๆ

8. เชื้อเพลิง น้ำมัน ไขมัน (Fuel, Oil and Grease) ได้แก่ น้ำมันหล่อลื่นใช้แล้ว

### 15.3 ความเสียหายอันเกิดจากของเสียอันตราย

ของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นได้จากกระบวนการผลิตที่ใช้สารเคมีที่มีค่าความเป็นพิษสูงเป็น วัตถุประสงค์ในกระบวนการผลิต ทำให้เกิดเป็นของเสียที่มีสารพิษเป็นองค์ประกอบ โดยปล่อยออกมาในรูปของกากตะกอนของแข็งที่เป็น โลหะหนัก ซึ่งการกำจัดกากของเสียอันตรายที่เกิดขึ้น จำเป็นที่จะต้องใช่วิธีการที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ผลลัพธ์ที่ต้องการดังกล่าวมักมีความสัมพันธ์กับต้นทุนในการผลิต ดังนั้นจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมผู้ก่อกำเนิดของเสียอันตรายหลีกเลี่ยงการแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นด้วยการลักลอบนำของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นไปทิ้งโดยไม่เข้าสู่ระบบของการกำจัดหรือบำบัดอย่างถูกต้อง เมื่อของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรมไม่ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ อันนำไปสู่การลักลอบทิ้งของเสียอันตรายลงสู่สิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อทั้งโดยตรงและโดยทางอ้อมต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ชุมชน พืช สัตว์และสิ่งแวดล้อมในบริเวณใกล้เคียง<sup>119</sup>

#### 1) ผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยแบบเฉียบพลัน

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการได้รับสัมผัสของเสียอันตราย ทำให้เกิดอุบัติเหตุที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อชีวิต ตลอดจนสุขภาพอนามัยและความเจ็บป่วยทั้งจากการสัมผัสโดยตรง หรือการเข้าสู่ร่างกายโดยอ้อม เช่น ผ่านห่วงโซ่อาหาร หรือโดยการหายใจหรือการดูดซึมทางผิวหนัง เมื่อเข้าสู่ร่างกายแล้วจะเกิดอาการแพ้พิษต่างๆ ขึ้น แล้วแต่ชนิดและปริมาณของสารพิษและระบบต่างๆ ของร่างกายผู้ได้รับสารพิษนั้น<sup>120</sup>

#### 2) ผลกระทบจากการสะสมในสิ่งแวดล้อมเป็นระยะเวลายาวนาน

ของเสียอันตรายบางชนิดอาจตกค้างได้เป็นระยะเวลายาวนานและสะสมอยู่ในดินตลอดจนแหล่งน้ำใต้ดินและแหล่งน้ำผิวดิน ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ<sup>121</sup>

#### 3) ผลกระทบต่อคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์

<sup>119</sup> อภิญา วงศ์กำภู. การดำเนินคดีอาญากับผู้ลักลอบทิ้งของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม. หน้า 32.

<sup>120</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 33.

<sup>121</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 35.

ของเสียอันตรายที่ตกค้างในสิ่งแวดล้อมย่อมส่งผลกระทบต่อคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ เช่น ในพื้นที่ที่มีการลักลอบนำของเสียอันตรายมาทิ้ง ทำให้มีการปนเปื้อนของมวลสารที่อาจเป็นอันตรายลงสู่พื้นดิน แหล่งน้ำผิวดินและแหล่งน้ำใต้ดินในปริมาณที่เกินมาตรฐาน ทำให้การดำเนินกิจกรรมใดๆ บนพื้นที่เหล่านั้นต้องหยุดลง เพราะผู้ที่เข้าไปประกอบกิจกรรมบนพื้นที่นั้นอาจมีความเสี่ยงที่จะได้รับสารพิษเข้าสู่ร่างกายได้ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม และที่ดินนั้นก็สมควรมีการใช้ประโยชน์จนกว่าจะมีการฟื้นฟูกลับสู่สภาพปกติ<sup>122</sup>

#### 4) ผลกระทบจากการทำปฏิกิริยาจนอาจทำให้เกิดอันตรายร้ายแรง

หากของเสียอันตรายที่มีการลักลอบนำไปทิ้งนั้นเกิดปฏิกิริยากันเอง เช่น อาจเกิดกรณีที่สารพิษซึ่งเป็นองค์ประกอบในของเสียอันตรายเกิดการผสมปนกันจนเกิดการลุกติดไฟได้เองและเกิดเพลิงไหม้ หรืออาจเกิดการระเบิดหรือเกิดปฏิกิริยาเคมีกลายเป็นไอหรือควันระเหยออกมาเกิดความเป็นพิษของสารเคมีฟุ้งกระจายไปในอากาศ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นบริเวณกว้างได้อย่างรวดเร็วและรุนแรง หรืออาจเกิดกรณีที่ภาชนะบรรจุเกิดการกัดกร่อนเสียหายจากการกัดกร่อนของสารละลายกรดและด่างแก่ หรือของเหลวที่เป็นพิษ หากเกิดการรั่วไหล ระเหยหรืออาจเกิดปฏิกิริยาเคมีจนทำให้เกิดเป็นสารมลพิษขึ้น ซึ่งกรณีต่างๆ เหล่านี้ล้วนสร้างปัญหาให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมและเป็นการยากต่อการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้อย่างสมบูรณ์<sup>123</sup>

## 16. ประเภทของผู้กระทำผิดด้านการดำเนินการกำจัดของเสียอันตราย

### 16.1 ผู้ก่อกำเนตสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว

มีการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ระบบเอกสารกำกับการขนส่งของเสียอันตราย พ.ศ. 2547<sup>124</sup> อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 (1) และ มาตรา 44 (1) แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งได้บัญญัติถึงผู้ก่อกำเนตของเสียอันตรายไว้โดยเฉพาะว่าผู้ก่อกำเนตของเสียอันตราย หมายความว่า ผู้มีไว้ในครอบครองของเสียอันตราย

<sup>122</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 35-36.

<sup>123</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 36.

<sup>124</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 9 ง วันที่ 31 มกราคม 2548 หน้า 13.

ตั้งแต่ 100 กิโลกรัมต่อเดือนขึ้นไป แบ่งออกเป็น 2 ขนาด ดังนี้

(1) ผู้ก่อกำเนิของเสียอันตรายตั้งแต่ 1,000 กิโลกรัมต่อเดือนขึ้นไป

(2) ขนาดกลาง ได้แก่ ผู้ก่อกำเนิของเสียอันตรายตั้งแต่ 100 กิโลกรัม ต่อเดือนขึ้นไปแต่ไม่ถึง 1,000 กิโลกรัมต่อเดือน ผู้มีไว้ในครอบครองของเสียอันตรายไม่ถึง 100 กิโลกรัมต่อเดือน ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงฉบับนี้<sup>125</sup>

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับดังกล่าว มีการตราขึ้นเพื่อเป็นการกำกับดูแลการขนส่งของเสียอันตรายให้ได้ตามมาตรฐาน มีความปลอดภัยและสามารถติดตามได้ด้วยการใช้เอกสารกำกับกำเนิการขนส่งของเสียอันตราย ซึ่งเป็นเอกสารที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมออกให้แก่ผู้ก่อกำเนิของเสียอันตราย ผู้ขนส่งของเสียอันตรายและผู้เก็บรวบรวมกำจัดบำบัดของเสียอันตราย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักฐานแสดงการมอบหมายให้ขนส่งของเสียอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของตนจากที่แห่งหนึ่งไปยังที่อีกแห่งหนึ่ง

## 16.2 ผู้รวบรวมและขนส่ง

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ได้บัญญัติถึงผู้รวบรวมและขนส่งไว้ว่า “ผู้รวบรวมและขนส่ง” หมายความว่า ผู้มีสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วไว้ในครอบครองสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วในสถานที่รวบรวมหรือขนถ่ายสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ระบบเอกสารกำกับกำเนิการขนส่งของเสียอันตราย พ.ศ. 2547<sup>126</sup>

ดังนั้น ผู้รวบรวมและขนส่งของเสียอันตรายที่จะมีความผิดตามประกาศ กระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 จึงหมายความว่า ผู้มีของเสียอันตรายไว้ในครอบครองเพื่อการขนส่ง บุคคลที่ประกอบการขนส่ง และให้หมายความรวมถึงบุคคลอื่นใดซึ่งผู้ขนส่งได้มอบหมายช่วงต่อไปให้ทำการขนส่งด้วย ไม่ว่าการมอบหมายก็ทอดก็ตาม โดยให้มีความรับผิดชอบตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548

## 16.3 ผู้บำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ได้บัญญัติถึงผู้บำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว หมายความว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่มีสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วไว้ในครอบครอง ตามประกาศกระทรวง

<sup>125</sup> ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ระบบเอกสารกำกับกำเนิการขนส่งของเสียอันตราย พ.ศ. 2547 ข้อ 1.

<sup>126</sup> ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ข้อ 3.

อุตสาหกรรม เรื่อง ระบบเอกสารกำกับการขนส่งของเสียอันตราย พ.ศ. 2547 และโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ 105<sup>127</sup>

#### 16.4 ผู้มีไว้ในครอบครองของเสียอันตราย

ผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ซึ่งบัญญัติว่า มีไว้ในครอบครอง หมายความว่า การมีไว้ในครอบครองไม่ว่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น และไม่ว่าจะมีไว้เพื่อขาย เพื่อขนส่ง เพื่อใช้ หรือเพื่อประการอื่นใดและรวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในความครอบครองด้วย<sup>128</sup> ดังนั้นผู้มีไว้ในครอบครอง ไม่ว่าจะเพื่อการใดๆ ย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 นั้นด้วย



<sup>127</sup> “เรื่องเดียวกัน”.

<sup>128</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.



### บทที่ 3

## กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายของประเทศไทย และต่างประเทศ

นับตั้งแต่ในสมัยสุโขทัยที่ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์เพียงพอต่อการใช้ประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป ทุกคนมีสิทธิเลือกที่จะจัดการและใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นตามวิถีแห่งการดำรงชีพของตน พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครอง จะทำหน้าที่จัดสรรและควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นอย่างเท่าเทียมกัน พร้อมทั้งการเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกันเองจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว<sup>129</sup> การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในลักษณะของการสนับสนุนและดูแลให้ประชาชนได้เข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติอย่างทั่วถึงนี้ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาจนผู้สมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีการลดภาษีอากรจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่รกร้างและทรุดโทรม<sup>130</sup> เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามาช่วยดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติของชาติร่วมกัน การใช้พระราชอำนาจดังกล่าวของพระมหากษัตริย์ได้ปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ที่บ้านเมืองมีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างขนานใหญ่มีการรับวัฒนธรรมและระบบกฎหมายจากตะวันตกมาใช้กับสังคมไทยอย่างกว้างขวาง รวมทั้งแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติที่เปลี่ยนแปลงไปตามแนวคิดของตะวันตก<sup>131</sup>

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ภายใต้ระบอบทุนนิยม ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับการที่ประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนแนวทางของการพัฒนาประเทศไปสู่เศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม

---

<sup>129</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. นิตติธรรม, กรุงเทพมหานคร หน้า 145-146. อ้างใน อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. *กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบ ทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท*. หน้า 19.

<sup>130</sup> กรมศิลปากร. (2521). *กฎหมายตราสามดวง*. หน้า 389. อ้างใน อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. *กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท*. หน้า 19-20.

<sup>131</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. *กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท*. หน้า 20.

ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ทำให้สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมของชาติที่สะสมมาแต่อดีตตกอยู่ในสถานการณ์ที่เลวร้าย รัฐบาลจึงต้องใช้อำนาจเข้าควบคุมและแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการออกกฎหมายที่มีลักษณะการควบคุมและสั่งการ แนวคิดในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปในการทำงาน โดยการถูกควบคุมและสั่งการภายใต้อำนาจรัฐ โดยในระยะแรกได้มีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมและจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติบางประเภท อาทิ ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ แร่ และการประมง เป็นต้น ต่อมาจึงได้มีการจัดทำกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยกำหนดประเภทของทรัพยากรเพื่อการจัดการและคุ้มครอง อาทิ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้มีลักษณะของการแยกส่วนการจัดการทั้งโดยตัวทรัพยากรธรรมชาตินั้นเอง และโดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในยุคนี้ยังไม่มีกฎหมายที่จะบังคับใช้เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง เมื่อมีปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นมักจะมีการนำกฎหมายที่ใกล้เคียงหรือที่มีบัญญัติที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้กับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้ พบว่ากฎหมายเหล่านี้มีมากกว่า 50 ฉบับ โดยมีลักษณะแยกส่วนดังที่กล่าวแล้ว และมีได้มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบแต่อย่างใด

เนื่องจากสภาพปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เลวร้ายลงจนเข้าสู่ภาวะวิกฤติ และผลจากการประชุมนานาชาติที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ที่เรียกร้องต่อนานาชาติให้ร่วมมือและมีบทบาทในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของโลกร่วมกัน ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศที่มีการเรียกร้องจากกลุ่มพลัดถิ่นต่าง ๆ ภายในประเทศ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517<sup>132</sup> ที่รับรองสิทธิของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ว่าเป็นรูปธรรม พร้อมทั้งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไว้ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ดังนั้น ใน พ.ศ. 2518 รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ตรากฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ขึ้นเพื่อให้เป็นกฎหมายกลางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติ โดยมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

<sup>132</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

มาตรา 78 “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ต้นน้ำลำธาร และน่านน้ำ”

มาตรา 93 “รัฐพึงบำรุงสิ่งแวดล้อมให้สะอาดและพึงจัดตั้งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน”.

แห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางที่ดูแลรับผิดชอบในด้านสิ่งแวดล้อมของชาติตามกฎหมายฉบับนี้<sup>133</sup> โดยในระหว่างวันที่ 3 - 14 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในแผนแม่บทโลกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ในการประชุมสุดยอดของโลกด้านสิ่งแวดล้อม (Earth Summit) ณ นครริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งประเทศสมาชิกต้องตระหนักถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและเห็นความสำคัญที่จะต้องร่วมกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นในโลก ดังนั้น ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายของประเทศไทยและการจัดการของเสียอันตรายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลียและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

## 1. กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการจัดการของเสียอันตรายของประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายที่บังคับใช้ในปัจจุบันนั้น ไม่ใช่กฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันหรืออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรง และที่สำคัญไม่มีกฎหมายที่แสดงให้เห็นปัญหาของของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นในลักษณะของระบบนิเวศ ดังนั้นเพื่อให้เห็นปัญหาของกฎหมายที่เกิดขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาลักษณะของกฎหมายแล้วสามารถแยกออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน

### 1.1 บทบัญญัติที่เป็นกฎหมายทั่วไป ได้แก่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับของเสียอันตราย ซึ่งแทรกตัวอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายพื้นฐานของประเทศไทย ตัวอย่างเช่น

#### ประมวลกฎหมายอาญา

เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ทั่วไปในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมมิให้ก้าวล่วงสิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของบุคคลอื่นๆ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษนั้น ก็มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและป้องกันปัญหามลพิษ จากของเสียอันตราย โดยได้บัญญัติห้ามการปล่อยสารเคมีหรือสิ่งซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ในน้ำซึ่งใช้บริโภค เช่น

มาตรา 237<sup>134</sup> ผู้ใดเอาของที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือลงในอาหาร หรือในน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระหรือที่ขังน้ำใดๆ และอาหารหรือน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้

<sup>133</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท. หน้า 20-21.

<sup>134</sup> พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2560.

เพื่อประชาชนบริโภค ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปีและปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

## 1.2 บทบัญญัติที่เป็นกฎหมายเฉพาะ ได้แก่

บทบัญญัติกฎหมายซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่อง เช่น การรักษาความสะอาด การรักษาสุขภาพอนามัยแก่ชุมชน การควบคุมมลพิษจากโรงงาน มีดังต่อไปนี้

### 1.2.1 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535<sup>135</sup>

พระราชบัญญัติฉบับนี้จะเน้นไปในเรื่องเหตุรำคาญ ทั้งนี้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ให้คำจำกัดความว่า “เหตุรำคาญ” ว่ามีความหมายอย่างไร<sup>136</sup> แต่ได้ระบุบ่อเกิดของเหตุรำคาญไว้ในมาตรา 25 อนุมาตรา (1), (3) และ (4) ดังต่อไปนี้

1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือฉ่ำ หรือสถานที่อื่นใด ซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของ มีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(1) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศการระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษ หรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(2) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า ฝ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ”

เหตุรำคาญ ตามความหมายมาตรา 25 มีความหมายกว้างมาก คือนอกจากจะรวมทั้งสิ่งที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพแล้วยังมีความหมายรวมถึงสิ่งทีก่อให้เกิดเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพด้วย

ทั้งนี้ ในบทบัญญัติพระราชบัญญัติการสาธารณสุขยังได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการกำจัดการห้ามและระงับเหตุรำคาญ โดยวิธีออกคำสั่งเพื่อระงับเหตุรำคาญ

<sup>135</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560.

<sup>136</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 เหตุรำคาญ หมายความว่า เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข.

เพื่อระงับและป้องกันเหตุรำคาญ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26<sup>137</sup>, มาตรา 27<sup>138</sup>, มาตรา 28<sup>139</sup> และ มาตรา 28/1<sup>140</sup>

<sup>137</sup> มาตรา 26 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ อุ คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้

<sup>138</sup> มาตรา 27 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น

<sup>139</sup> มาตรา 28 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกและถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

<sup>140</sup> มาตรา 28/1 เมื่อปรากฏว่ามีเหตุรำคาญเกิดขึ้นตามมาตรา 27 หรือมาตรา 28 เป็นบริเวณกว้างจนก่อให้เกิดอันตราย ต่อสุขภาพของประชาชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจประกาศกำหนดให้บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จากบทบัญญัติกฎหมายพิจารณาได้ว่ากฎหมายได้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการโดยตรงเพื่อระงับเหตุรำคาญ ทั้งกรณีที่ทำตัวผู้ก่อเหตุรำคาญได้และกรณีที่ทำตัวผู้ก่อเหตุรำคาญไม่ได้ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวแบ่งเป็นกรณี ดังต่อไปนี้

การใช้อำนาจหรือหาตัวผู้ก่อเหตุรำคาญได้ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหาตัวผู้ก่อเหตุรำคาญได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) ออกคำสั่งเป็นหนังสือไปยังบุคคลผู้กระทำ หรือละเลย หรือปล่อยไว้ให้เหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้น หรือเป็นอยู่ต่อไป ให้ระงับเหตุรำคาญนั้นเสียภายในเวลาอันสมควร
- (2) สั่งให้จัดการตามที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้น
- (3) ถ้าเห็นว่าเหตุรำคาญนั้นอาจเกิดขึ้นอีกในสถานที่แห่งนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งเป็นหนังสือให้จัดการป้องกันในเวลาใดอีกก็ได้

การใช้อำนาจกรณีหาตัวผู้ก่อเหตุรำคาญไม่ได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหาตัวผู้ก่อเหตุรำคาญไม่ได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นได้เอง และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้นอีก

### 1.2.2 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดแนวทางการปรับปรุงการประกอบกิจการ โรงงาน และควบคุมดูแลให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการโรงงาน ในสถานะสังคมปัจจุบัน ด้วยการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับเพื่อกำหนดขอบเขตการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้ชัดเจนและได้ผลดียิ่งขึ้น ตลอดจนกำหนดถึงขั้นตอนการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งเพื่อบังคับให้โรงงานปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งมีการกำหนดอัตราโทษและกำหนดให้มีการร่วมรับผิดชอบ สำหรับ ผู้ที่ทำงานใน โรงงาน นอกเหนือไปจากเจ้าของโรงงานอีกด้วย

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ออกใช้เพื่อควบคุมดูแลการประกอบกิจการ โรงงานให้เหมาะสม โดยแบ่งโรงงานออกเป็น 3 ประเภท รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภทชนิดหรือขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 หรือ โรงงานจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี คือ

---

การระงับเหตุรำคาญตามวรรคหนึ่ง และการจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด

ในกรณีที่เหตุรำคาญตามวรรคหนึ่งได้ระงับจนไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศยกเลิกพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญนั้น โดยไม่ชักช้า.

1. โรงงานที่ประกอบกิจการได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งหรืออนุญาตจากทางราชการ

2. โรงงานที่ประกอบกิจการได้ต่อเมื่อแจ้งให้ทางราชการทราบแล้ว

3. โรงงานที่จะประกอบกิจการได้ต้องขออนุญาตจากทางราชการ

กฎหมายกำหนดให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกต้องปฏิบัติตาม ในเรื่องที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะอาคารและลักษณะภายในของโรงงาน ลักษณะและชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ คนงานที่ต้องมีความรู้ตามประเภทชนิดหรือขนาดของโรงงาน หลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิต เครื่องมืออุปกรณ์เพื่อป้องกันหรือระงับบรรเทาอันตราย ความเสียหาย ความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินใน โรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียง มาตรฐานและวิธีควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การจัดให้มีเอกสารเพื่อการควบคุมหรือตรวจสอบข้อมูลที่จำเป็นที่ผู้ประกอบการจะต้องแจ้งตามระยะเวลาที่กำหนด และการอื่นใดที่คุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงาน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจกำหนดโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้ ซึ่งผลของการประกาศเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมจะทำให้โรงงานประเภทที่ 2 หรือโรงงานประเภทที่ 3 ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรม หรือเขตนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา 11 หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา 12 แล้วแต่กรณี แต่การประกอบกิจการ โรงงานดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 (1) และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ถือเสมือนเป็นผู้แจ้งหรือผู้รับใบอนุญาต แล้วแต่กรณี

โรงงานทุกประเภทไม่ว่าจะตั้งอยู่ใน ท้องที่ใด ทั้งในหรือนอกเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และมาตรการต่างๆ เพื่อควบคุมโรงงานมิให้ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2544) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้โรงงานทุกชนิดที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝัองกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีลักษณะหรือคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 เป็นโรงงานลำดับที่ 105 และโรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่

เป็นโรงงานลำดับที่ 106 และจัดเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตจัดตั้งโรงงานก่อนจึงจะดำเนินการได้

### 1.2.3 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

มาตรา 6 ให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้น เรียกว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กนอ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(7)<sup>141</sup> การพัฒนาชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงหรือการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะแก่ชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง

มาตรา 10 ให้ กนอ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(4)<sup>142</sup> การควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้ประกอบพาณิชย์กรรม ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม หรือการประกอบพาณิชย์กรรม และผู้ใช้ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายรวมทั้ง การดำเนินงานที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขหรือที่กระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(4/1)<sup>143</sup> การกำกับหรือจัดให้มีระบบป้องกันอุบัติเหตุ ระบบรักษาความปลอดภัย และระบบบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม รวมตลอดถึงการควบคุมและจัดการน้ำเสียการจัดการขยะมูลฝอย และการจัดการมลภาวะอื่นใดในนิคมอุตสาหกรรม

### 1.2.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม<sup>144</sup>

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีความมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพิ่มมาตรการควบคุม และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างพอเพียง โดย

<sup>141</sup> มาตรา 6 (7) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562.

<sup>142</sup> มาตรา 10 (4) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539.

<sup>143</sup> มาตรา 10 (4/1) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562

<sup>144</sup> เพิ่มเติมโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134/ตอนที่ 18ก/หน้า 1/11 กุมภาพันธ์ 2560.



1) ส่งเสริมประชาชน และองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษา  
คุณภาพสิ่งแวดล้อม

2) จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อม

3) กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น  
ให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนด  
แนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง

4) กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย  
ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับ  
มลพิษ

5) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้  
เป็นไปโดยชัดเจน

6) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุน และความช่วยเหลือด้านต่างๆ  
เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

โดยโครงสร้างของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
แห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะแบ่งออกเป็น 7 หมวด คือ

หมวดที่ 1 ว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

หมวดที่ 2 ว่าด้วยเรื่องกองทุนสิ่งแวดล้อม

หมวดที่ 3 การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็น 4 ส่วน

ส่วนที่ 1 มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ 2 การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ 3 เขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หมวดที่ 4 การควบคุมมลพิษ แบ่งออกเป็น 8 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 คณะกรรมการควบคุมมลพิษ

ส่วนที่ 2 มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

ส่วนที่ 3 เขตควบคุมมลพิษ

ส่วนที่ 4 มลพิษทางอากาศและเสียง

ส่วนที่ 5 มลพิษทางน้ำ

ส่วนที่ 6 มลพิษอื่นและของเสียอันตราย

## ส่วนที่ 7 การตรวจสอบและการควบคุม

## ส่วนที่ 8 ค่าบริการและค่าปรับ

หมวดที่ 5 มาตรการส่งเสริม

หมวดที่ 6 ความรับผิดชอบ

หมวดที่ 7 บทกำหนดโทษและบทเฉพาะกาล

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางนโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การควบคุม  
ควบคุมมลพิษด้านของเสียอันตราย การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม  
และการใช้อำนาจในกรณีฉุกเฉิน กล่าวคือ

ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มีการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมใน  
มาตรา 35 กำหนดให้รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำ  
แผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการ  
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา 13 (1) ทั้งนี้ ตามมาตรา 38  
กำหนดให้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่จะเสนอต่อ  
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะต้องเป็นแผนปฏิบัติการที่เสนอระบบการจัดการคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อมตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสภาพความ  
รุนแรงของปัญหาและเงื่อนไขต่างๆ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของจังหวัดนั้น และ  
ควรจะต้องมีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) แผนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- (2) แผนการจัดหาและให้ได้มาซึ่งที่ดิน วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือ และ  
เครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการก่อสร้าง ติดตั้ง ปรับปรุง คัดแปลง ซ่อมแซม บำรุงรักษา และดำเนินการ  
ระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (3) แผนการจัดเก็บภาษีอากรและค่าบริการเพื่อการดำเนินการ และบำรุงรักษา  
ระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบการกำจัดของเสียรวมตาม (2)
- (4) แผนการตรวจสอบ ติดตาม และควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำเสียและ  
ของเสียอย่างอื่นจากแหล่งกำเนิดมลพิษ
- (5) แผนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการละเมิด และ  
ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ การอนุรักษ์ธรรมชาติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
ศิลปกรรม

ด้านการควบคุมมลพิษประเภทของเสีย มาตรา 55 มีการกำหนดมาตรฐาน  
ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 56 ในกรณีที่มีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษ ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 55 โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นให้มาตรฐานดังกล่าวมีผลบังคับใช้ต่อไป มาตรา 57 หากกรณี ที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติให้อำนาจส่วนราชการใดกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ในเรื่องใดไว้ แต่ส่วนราชการนั้นไม่ใช้อำนาจตามกฎหมายกำหนดมาตรฐานดังกล่าว ให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจาก แหล่งกำเนิดในเรื่องนั้นได้ และให้ถือว่าเป็นมาตรฐานตามกฎหมายในเรื่องนั้น และสุดท้ายมาตรา 58 ในกรณีที่เห็นสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐาน ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 56 เป็นพิเศษ สำหรับในเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59<sup>145</sup>

การใช้อำนาจในกรณีฉุกเฉินในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะดำเนินการเมื่อเกิดกรณีฉุกเฉิน อันเนื่องมาจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 ว่า

“เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัย ธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็น อันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อ ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรให้ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความ เสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใดๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุม ระวังหรือบรรเทา ผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันที่ ในกรณีที่ทราบว่ามีบุคคลใดเป็น ผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลนั้นไม่ให้กระทำการใด อันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุภัยอันตรายดังกล่าวด้วย

<sup>145</sup> มาตรา 59 ในกรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาด เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุม มลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้.

อำนาจในการสั่งตามวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรีได้โดยให้ทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า”

จากโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้มีมาตรการเป็นระบบ มีกระบวนการในอันที่จะจัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้ไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม โดยการจัดให้มีมาตรการควบคุมมลพิษ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน ตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่หน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างๆ ครอบคลุมในหลักการใหญ่ๆ ที่มีความสำคัญ และจำเป็นต่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเนื้อหาของสาระของกฎหมายจะเน้น ไปในเรื่องของการกำหนดนโยบายและการควบคุมตรวจสอบและการกำหนดมาตรฐานของคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบเป็นสำคัญ และมีกระบวนการเน้นด้านการส่งเสริม มากกว่าการระงับปราบปรามในเชิงอาชญากรรม

มีการกำหนดอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตาม มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติฯ คือ

(1) เข้าไปในอาคาร สถานที่ และเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเขตที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียของบุคคลใดๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบการทำงาน of ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์ และเครื่องมือต่างๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น รวมทั้งตรวจบันทึกรายละเอียด สถิติ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว หรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง

ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้

(3) ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีใช้โรงงานอุตสาหกรรมตามมาตรา 90 มาตรา 91 หรือมาตรา 92 ในกรณีแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้ออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมนั้น โดยให้ถือว่าเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการออกคำสั่งปรับภายในระยะเวลาอันสมควร ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งปรับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมนั้นได้

(4) ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียหยุดหรือปิดการดำเนินกิจการให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียนั้น ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ประกาศหรือเงื่อนไขที่ออกหรือกำหนดตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

(5) ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมตามมาตรา 68 หรือมาตรา 70

ในกรณีที่ผู้ควบคุมนั้นฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง

ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ประกาศ หรือเงื่อนไขที่ออกหรือกำหนดตามความในพระราชบัญญัตินี้

หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

### 1.2.5 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายและจัดระบบบริหารที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลวัตถุ

อันตรายที่ครอบคลุมวัตถุอันตรายต่างๆ ทุกชนิด โดยให้ความหมายของวัตถุอันตราย หมายถึง วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุกัมมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง และวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม<sup>146</sup>

วัตถุอันตรายแบ่งออกตามความจำเป็นแก่การควบคุมเป็น 4 ชนิด คือ<sup>147</sup>

(1) วัตถุอันตรายชนิดที่ 1 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

(2) วัตถุอันตรายชนิดที่ 2 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดด้วย

(3) วัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับอนุญาต

(4) วัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ขนส่ง หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่วัตถุอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของตน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดแต่เพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง<sup>148</sup>

ในกรณีที่วัตถุอันตรายก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อม ถ้ารัฐได้รับความเสียหายเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าช่วยเหลือ เคลื่อนย้าย บำบัด บรรเทา หรือขจัดความเสียหายให้เกิดการคืนสู่สภาพเดิมหรือสภาพที่ใกล้เคียงกับสภาพเดิมหรือเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินของแผ่นดิน เมื่อได้รับคำร้องขอจากหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบวัตถุอันตรายดังกล่าว ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายของรัฐดังกล่าวจากผู้ผลิต ผู้นำเข้า ขนส่ง หรือผู้ครอบครองวัตถุอันตรายที่ก่อให้เกิดความเสียหาย<sup>149</sup>

<sup>146</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.

<sup>147</sup> มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.

<sup>148</sup> มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.

<sup>149</sup> มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.

### 1.2.6 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

สำหรับโครงสร้างโดยรวมของกฎหมายฉบับนี้ จะแบ่งเป็น

หมวด 1 การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ

หมวด 2 การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานสาธารณะ

หมวด 3 การห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ

หมวด 3/1 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย<sup>150</sup>

หมวด 4 การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย

หมวด 5 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

หมวด 6 บทกำหนดโทษและบทเฉพาะกาล

โดยเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นมาตรการเกี่ยวกับปัญหาของเสียจะมีอยู่หลายมาตรา กล่าวคือ

มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดล้างรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนบนถนนสาธารณะแล้วทำให้ถนนหรือสถานสาธารณะสกปรกเลอะเทอะ

มาตรา 16 ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ส่วนหนึ่งส่วนใดของถนนเป็นสถานที่ซ่อมเปลี่ยนแปลงต่อเติม หรือติดตั้งอุปกรณ์รถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน

มาตรา 18 ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้ง วาง หรือกองซากยานยนต์บนถนนหรือสถานสาธารณะ

จากบทบัญญัติดังกล่าวหากมองอย่างผิวเผินแล้วดูเหมือนว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาของเสีย แต่หากพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจะพบว่า หากมีการล้างรถหรือซ่อมแซมรถในที่สาธารณะหรือบนถนนแล้ว ย่อมมีเศษวัสดุที่เหลือจากกิจกรรมข้างต้น เช่น เศษวัสดุจากรถยนต์ที่ปนเปื้อนน้ำมันหรือสารเคมีอันตราย มีปัญหานำไปสู่การทิ้งของเสียอันตรายที่ไม่เป็นไปตามสุขลักษณะ คือมีการทิ้งรวมกับขยะชุมชนได้ ดังนั้นการที่มีบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นมาตรการสกัดกั้นเบื้องต้นที่ดีในระดับหนึ่งที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาของเสียอันตรายได้

ทั้งนี้ บทบัญญัติที่เห็นได้ชัดโดยตรงซึ่งมุ่งควบคุม และป้องกันปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมด้านของเสีย คือ มาตรา 33 วรรคหนึ่ง คือ

<sup>150</sup> หมวด 3/1 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560.

“ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครกหรือสิ่งอื่นใดลงบน ถนนหรือในทางน้ำ”

จากบทบัญญัติดังกล่าวนับเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เยียวยาปัญหาของเสีย อีกบทบัญญัติหนึ่ง ซึ่งถึงแม้จะเป็นมาตรการทางอ้อมไม่อาจแก้ปัญหของเสียได้อย่างเต็มที่ แต่ก็ เป็นมาตรการเท่าที่มีอยู่ที่อาจแก้ปัญหของเสียได้บ้างแม้จะไม่ตรงเป้าหมายก็นับว่าเป็นมาตรการ ที่อาจนำมาแก้ปัญหแก่สังคมได้ในระดับหนึ่ง

### 1.2.7 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ บริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

มาตรา 19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17



มาตรา 21 บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้

## 2. กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายของต่างประเทศ

### 2.1 ประเทศญี่ปุ่น

#### 2.1.1 โครงสร้างและรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยวมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ญี่ปุ่นไม่มีส่วนภูมิภาคเหมือนดังประเทศไทย)<sup>151</sup>

#### 2.1.2 รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น

รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นแยกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

##### 1) รูปแบบทั่วไป

โครงสร้างของรูปแบบทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ (Two Tier System) ได้แก่ ระดับบน (Upper Tier) ได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาล (Municipalities) ซึ่งหน่วยการปกครองในระดับจังหวัดจะมีพื้นที่การดำเนินการที่ครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงกับจังหวัด แต่ลักษณะ เช่นนี้ ก็ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของจังหวัด ฉะนั้นจังหวัด จึงไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้ จะมีก็เฉพาะอำนาจในการให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น ดังนั้นทั้งจังหวัดและเทศบาลจึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะในด้านขนาดพื้นที่รับผิดชอบและศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชน

<sup>151</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ* เปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. หน้า 190.

## (1) ระดับบน (Upper Tier) ได้แก่ จังหวัด (Prefectures)

จังหวัดจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ดำเนินกิจการที่ต้องการมาตรฐานเดียวกัน และดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลจะกระทำได้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง

## (2) ระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (Cities/Shi) เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Mura)

## 2) รูปแบบพิเศษ

การปกครองรูปแบบพิเศษ กฎหมายได้กำหนดให้มีหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อช่วยให้การดำเนินงานสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมกับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประกอบด้วยชื่อต่างๆ ในเขตการปกครองรูปแบบพิเศษ ดังนี้<sup>152</sup>

## (1) เขตพิเศษ (Special Wards/Ku)

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น โดยเขตพิเศษแต่ละแห่งจะมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งร่วมกันเป็นผู้ดูแลส่วนอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษก็จะเพิ่มขึ้นจนลักษณะใกล้เคียงกับเทศบาลนคร โดยมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิง การประปาและการวางแผนงานในบางเรื่องเหมือนอย่างเทศบาล<sup>153</sup>

(2) สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperative of Local Authorities/Jimu-kumiai)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงกันก่อตั้งสหภาพท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่ศักยภาพท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการได้

<sup>152</sup> ปรัชญา เวสารัชช์. (2559). การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2542. หน้า 73-74. อ้างใน โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. หน้า 62-63.

<sup>153</sup> Norton Alan. International Handbook of Local and Regional Government (Vermont: Edward Elgar" 1994) pp. 462-464. อ้างใน โกวิท พวงงาม. เรื่องเดียวกัน. หน้า 63-64.

### (3) เขตทรัพย์สิน (Property Wards)

เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการกับทรัพย์สินของหน่วยการปกครองของท้องถิ่นบางประการ เช่น คลองชลประทานหนอง บึง สุสาน พื้นที่ทำการเกษตร ฯลฯ บางครั้งยังเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย<sup>154</sup>

### (4) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations)

เกิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหา และเตรียมสถานที่สำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาค<sup>155</sup> โครงการดังกล่าว ได้แก่ การสร้างสนามบิน และการพัฒนาเมือง เป็นต้น

#### 2.2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยท้องถิ่นจะต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการต่อไปนี้

- 1) กิจการเกี่ยวกับตุลาการ
- 2) กิจการเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา
- 3) กิจการเกี่ยวกับการขนส่งและโทรคมนาคมระดับชาติ
- 4) กิจการเกี่ยวกับการไปรษณีย์
- 5) กิจการเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาและการวิจัยระดับชาติ
- 6) กิจการเกี่ยวกับโรงพยาบาลและสถานอนามัยระดับชาติ
- 7) กิจการเกี่ยวกับการเดินเรือ, อุตุนิยมวิทยา และอุทกศาสตร์
- 8) กิจการเกี่ยวกับพิพิธภัณฑสถานและห้องสมุดระดับชาติ

หน้าที่ของท้องถิ่นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

- 1) หน้าที่โดยตรงของท้องถิ่น

เป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กระทำได้ตามหลักการการปกครองตนเอง ซึ่งครอบคลุมกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวาง ดังเช่น

<sup>154</sup> Norton Alan. International Handbook of Local and Regional Government (Vermont: Edward Elgar.1994). อ้างใน โกวิทท์ พวงงาม. เรื่องเดียวกัน. หน้า 64.

<sup>155</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 64-65.

### 1) สาธารณสุขและอนามัย (Health)

เป็นบริการที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการดูแลและปรับปรุงสุขภาพของผู้อยู่อาศัย ครอบคลุมด้านการสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และเภสัชกรรม ท้องถิ่นในระดับจังหวัดจะรับผิดชอบในการจัดบริการด้านการอนามัยและสาธารณสุขในพื้นที่ใหญ่ๆ ส่วนเทศบาลจะดูแลและให้บริการเฉพาะผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ของตนเอง เช่น การฉีดวัคซีน การออกใบอนุญาต ฌาปนกิจศพ การจัดการศูนย์อนามัยแม่และเด็ก และการให้บริการพยาบาล<sup>156</sup>

### 2)สวัสดิการสังคม (Social Welfare)

เป็นการให้บริการที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น บริการที่สำคัญ เช่น สวัสดิการเด็ก โดยการจัดศูนย์ฟื้นฟูสำหรับเด็กพิการหรือเด็กที่มีปัญหาด้านการฟังการพูด บ้านเด็ก การจัดศูนย์ดูแลเด็กช่วงกลางวัน ด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ จัดให้ประโยชน์ต่อผู้สูงอายุที่อยู่บ้านตนเอง การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสำหรับผู้สูงอายุ และการให้คำแนะนำปรึกษา<sup>157</sup>

### 3) โครงสร้างพื้นฐาน (Public Work)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น และการส่งเสริมการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น การวางผังเมือง การดูแลถนน ลำน้ำ ท่อระบายน้ำ และที่พักอาศัย

### 4) ด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (Commerce & Industry)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการจัดการด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรม สร้างศูนย์อุตสาหกรรมเพื่อดึงดูดการลงทุนทำวิจัยด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม และกำหนดนโยบายปรับปรุงการบริโภคและการแจกจ่ายผลผลิต ซึ่งเทศบาลอาจจะมีหอการค้าและอุตสาหกรรมท้องถิ่น สมาคมการพาณิชย์และอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมความช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสมาชิก

### 5) ด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง (Agriculture, Forestry & Fisheries)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตร ป่าไม้ และประมง เพื่อให้มีการผลิตอาหารได้เพียงพอ โดยท้องถิ่นจะเน้นผลักดันให้มีการปลูกพืชในพื้นที่ที่เหมาะสม<sup>158</sup>

### 6) การศึกษา (Education)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการศึกษาในโรงเรียนและในสังคม เทศบาลจะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการศึกษาภาคบังคับในการจัดการโรงเรียนในระดับประถมศึกษา

<sup>156</sup> ปรัชญา เวสารัชช์. (2542). การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย (โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น). กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.. หน้า 29-30.

<sup>157</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 28.

<sup>158</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 30.

และระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนจังหวัดจะดูแลรับผิดชอบในการจัดการโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและโรงเรียนพิเศษ เช่น โรงเรียนสำหรับเด็กพิการ<sup>159</sup>

#### 7) สิ่งแวดล้อม (Environment Protection)

เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลกลางและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการส่งเสริมมาตรฐานการควบคุมมลภาวะ โดยท้องถิ่นมีหน้าที่สอดส่อง ควบคุมมลภาวะและกำจัดมลภาวะซึ่งมลภาวะดังกล่าวจะครอบคลุมทั้งในด้านอากาศ น้ำ ดิน เสียง การสั่นสะเทือน และกากของเสีย<sup>160</sup>

#### 8) ตำรวจ (Police)

ในปัจจุบันกิจการด้านตำรวจทั้งหมดได้ถูกยกให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ โดยในแต่ละจังหวัดจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee) ขึ้นมาดูแลและจัดการเกี่ยวกับกิจการตำรวจ

#### 9) การป้องกันอัคคีภัย (Fire Fighting)

เทศบาลได้เป็นผู้รับผิดชอบดูแลกิจการในด้านการป้องกันอัคคีภัยนี้ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการป้องกันและต่อสู้อัคคีภัย ควบคุมน้ำท่วม ให้บริการช่วยเหลือประชาชนระหว่างเกิดพายุและให้บริการกู้ภัยในกรณีอุบัติเหตุและเหตุฉุกเฉิน การดำเนินการเหล่านี้เทศบาลอาจดำเนินการเองโดยลำพังหรือร่วมมือกับเทศบาลอื่น<sup>161</sup>

#### 10) วิสาหกิจและบริษัทท้องถิ่น (Local Public Enterprises and Corporations)

เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น และเป็นกิจการที่มีการจัดการที่พิเศษแตกต่างจากกิจการทั่วไป โดยท้องถิ่นสามารถเกี่ยวข้องกับกิจการประเภทนี้ได้ 2 ทาง คือ

(1) ทางตรงผ่านวิสาหกิจท้องถิ่น (Local Public Enterprises) ที่มีการจัดการคล้ายกับบริษัทเอกชน โดยท้องถิ่นจะดำเนินการเองหรือร่วมกับท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการก็ได้กิจการประเภทนี้ได้แก่ ระบบน้ำประปา การขนส่ง การกำจัดของเสีย และการไฟฟ้า และก๊าซ เป็นต้น

(2) บริษัทท้องถิ่น (Local Public Corporations) เป็นลักษณะของการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นเพื่อมาดำเนินการบางอย่าง โดยบริษัทท้องถิ่นสามารถที่จะกู้ยืมเงินจากภาคเอกชน และมีการจัดการจากผู้ชำนาญการ บริษัทท้องถิ่นยังเป็นอิสระ จากกฎเกณฑ์ของท้องถิ่น บริษัทท้องถิ่นนี้โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด

<sup>159</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 32.

<sup>160</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 30.

<sup>161</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 31.

และนายกเทศมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการและคณะทำงานมาจากภาคเอกชน (จะเข้ามาในสัดส่วนที่มากที่สุด) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกษียณแล้ว<sup>162</sup>

### 11) ด้านวิเทศสัมพันธ์

เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสัมพันธ์กับเมืองอื่นๆ ในต่างประเทศ โดยหลักการอิสระของท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนนั้น เปิดทางให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ ที่จะดำเนินกิจกรรมด้านต่างประเทศได้ โดยไม่ต้องผ่านรัฐบาลกลาง<sup>163</sup>

### 2) หน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (Delegate Function)

เป็นหน้าที่ที่รัฐบาลกลางหรือองค์กรอื่นๆ มอบหมายให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ ซึ่งสามารถแบ่งย่อยไปได้อีก 2 ประเภท คือ<sup>164</sup>

1) เป็นการมอบหมายหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการได้เอง (mandate function) มีการประกาศออกเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาโดยรัฐบาล เพื่อดำเนินการมอบหมายหน้าที่ให้ดำเนินการ เช่น การก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับผู้ป่วยที่เป็นโรคติดต่อ และการก่อสร้างโรงเรียนในระดับประถมและมัธยม

2) เป็นการมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่ท้องถิ่นเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง (Agency Delegate Function)

หน้าที่นี้มีลักษณะแตกต่างจากประเภทแรก คือรัฐบาลกลางไม่ได้มอบหมายหน้าที่ให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรรวม แต่มอบหมายให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานบริหารอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามทิศทางและคำสั่งที่รับจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง คิดเป็น 70 – 80% ของกิจกรรมทั้งหมดของจังหวัด<sup>165</sup>

### 3) กฎหมายการจัดการของเสียอันตรายของประเศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการบริหารจัดการขยะและของเสียตามประเภทของเสียและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของเสีย ได้กำหนดมาตรฐานการจัดการ

<sup>162</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. หน้า 205.

<sup>163</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 206.

<sup>164</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 206.

<sup>165</sup> “Japanese Decentralization Reform in the 1990s: Great Reform or status Quo,” In *Comparative Studies of Public Administration Reforming Government: New Concept and Practices in Local Public Administration*, (Japan: EROPA Local Government Center, 1998), p. 52, อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. หน้า 207.

ของเสีย อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องและบทลงโทษอย่างชัดเจน โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับ แต่ที่สำคัญ คือ<sup>166</sup>

1. พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2513 (Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970))

2. พระราชกฤษฎีกาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2514 (Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971))

3. พระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ พ.ศ. 2534 (Act on Promotion of Effective Utilization of Resources (Act No. 48 of 1991))

4. พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2536 (Basic Environment Act (Act No. 91 of 1993))

5. พระราชบัญญัติการส่งเสริมเพื่อเก็บรวบรวมและการใช้ซ้ำของภาชนะบรรจุภัณฑ์ (Act on the Promotion of Sorted Collection and Recycling of Containers and Packaging (Act No.112 of 1995))

6. พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร พ.ศ. 2543 (The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society (Act No. 110 of 2000))

ทั้งนี้ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ถือว่าเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งขอแบ่งการศึกษาเป็นดังนี้

#### ก. การแบ่งประเภทของเสีย

มาตรา 2<sup>167</sup> บัญญัตินิยามคำว่า “ของเสีย” หมายถึง ขยะ ขยะขนาดใหญ่ ถ่าน โคลน สิ่งปฏิกูล ของเสียประเภทน้ำมัน กรด ด่าง ซากสัตว์ รวมทั้งของสกปรกและที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ประเภทอื่นๆ และได้แบ่งของเสียออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ดังนี้

1. ของเสียทั่วไป (General waste) หมายถึง ของเสียที่นอกเหนือจากของเสียจากอุตสาหกรรม

2. ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ (Special Control General Waste) หมายถึง ของเสียทั่วไปที่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อ หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ หรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิต

<sup>166</sup> “เรื่องเดียวกัน”.

<sup>167</sup> โปรดดูภาคผนวกที่ 1.

3. ของเสียจากอุตสาหกรรม (Industrial Waste) หมายถึง ของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการ เช่น ถ่าน โคลน ของเสียประเภทน้ำมัน กรด ต่าง พลาสติก รวมถึงของเสียที่มีการนำเข้ามา (Import) หรือของเสียที่ผู้ที่เข้าประเทศญี่ปุ่นนำติดตัวเข้ามา

4. ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ (Special Control Industrial Waste) หมายถึง ของเสียจากอุตสาหกรรมอันมีลักษณะอาจก่อให้เกิดระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อ หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิต

#### ข. กระบวนการจัดการของเสีย

กระบวนการจัดการของเสียในประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1) กระบวนการจัดการของเสียทั่วไป (General waste) ถ้าเป็นของเสียทั่วไปจากครัวเรือน เทศบาลมีหน้าที่จัดเก็บมาดำเนินการ แต่หากเป็นของเสียทั่วไป ที่เกิดจากสถานประกอบการ มาตรา 3 กำหนดให้สถานประกอบการจัดการของเสียขั้นกลางโดยการเผา การสลายด้วยความร้อน และการนำกลับมาใช้ใหม่อันเป็น “การดูแลขั้นกลาง” (Intermediate Treatment) แต่การจัดการกำจัดของเสียขั้นสุดท้ายจะต้องส่งมาที่สถานที่กำจัดของเสียที่ทางเทศบาลได้จัดไว้ ทั้งนี้ เทศบาลแต่ละแห่งสามารถใช้วิธีการจัดการของเสียได้เอง ส่วนขั้นตอนในการจัดการของเสียของเทศบาลนั้นแบ่งออกเป็นขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. การจัดทำแผนการจัดการของเสียทั่วไป (มาตรา 6) โดยเทศบาลมีหน้าที่ต้องกำหนดแผนในการจัดการของเสียทั่วไปในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งแผนดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินปริมาณของเสียที่จะเกิดขึ้นและปริมาณที่จะกำจัด กำหนดนโยบายในการป้องกันการปล่อยของเสีย แบ่งประเภทการจัดเก็บของเสียโดยแบ่งตามประเภทของเสีย กำหนดมาตรฐานสำหรับการจัดการของเสียอย่างเหมาะสมและวิธีการสำหรับผู้ปฏิบัติ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสถานที่จัดการของเสียทั่วไป

2. การเก็บของเสีย มาตรา 6 (2) ถือเป็นหน้าที่ของเทศบาลในการจัดเก็บของเสียจากครัวเรือนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน ซึ่งเป็นของเสียที่มีการแยกประเภทโดยครัวเรือนในขั้นต้นมาแล้ว ทั้งนี้ ครัวเรือนต้องแยกของเสียตามประเภทที่เทศบาลกำหนด ซึ่งเทศบาลแต่ละแห่งอาจกำหนดแตกต่างกันได้

3. การขนส่งของเสีย มาตรา 6 (2) การขนส่งของเสียที่จัดเก็บจากครัวเรือนเพื่อนำไปกำจัดต้องดำเนินการตามวิธีที่กำหนด

4. การกำจัดของเสีย มาตรา 6 (2) มิได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าเทศบาลจะต้องดำเนินการกำจัดของเสียด้วยวิธีการใด แต่เมื่อพิจารณาประกอบ Enforcement Ordinance of



Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971) บทที่ 2 (ขยะทั่วไป) จะพบว่ามีข้อกำหนดมาตรฐานการกำจัดของเสียในรูปแบบต่างๆ เช่น การเผา (Incineration) การสลายด้วยความร้อน (Pyrolysis) การนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse) และการฝังกลบ (Landfill) เป็นต้น โดยการเผา การสลาย ด้วยความร้อน และการนำกลับมาใช้ใหม่นั้นเป็นการดูแลขั้นกลาง (Intermediate treatment) ส่วนการฝังกลบถือเป็น “การกำจัดของเสียขั้นสุดท้าย” (Final Disposal)

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดการของเสีย แต่หากเทศบาลไม่สามารถดำเนินการจัดการของเสียได้หรือดำเนินการได้ลำบาก เช่น การจัดการของเสียทั่วไปจากโรงงานที่มีปริมาณมากๆ หรือการจัดเก็บของเสียที่หากดำเนินการในเวลากลางวันอาจก่อให้เกิดปัญหาการจราจร กรณีดังกล่าว เทศบาลสามารถอนุญาตให้บุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ดำเนินการแทนได้ (มาตรา 7 (5) และ (10)) และการจัดให้มีสถานที่จัดการของเสียทั่วไปนั้น ตามปกติแล้วเป็นหน้าที่ของเทศบาลในการลงทุน แต่ในกรณีที่เทศบาลไม่สามารถจัดการได้ ก็สามารถที่จะอนุญาตให้บุคคลอื่นมาดำเนินการได้โดยใช้ระบบการอนุญาตทางปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่ภาคเอกชนที่ประสงค์จะจัดตั้งโรงจัดการของเสียจะต้องยื่นขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดของพื้นที่นั้น (มาตรา 8)

2) กระบวนการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรม (Industrial Waste) กำหนดให้ผู้ซึ่งก่อให้เกิดของเสียหรือผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดของเสียมีหน้าที่จัดการของเสียที่ตนก่อให้เกิดขึ้น (มาตรา 3 และมาตรา 11) แต่ผู้ซึ่งก่อให้เกิดของเสียอาจจ้างผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกำจัดของเสียจากจังหวัดต่างๆ เป็นผู้ดำเนินการได้ แต่กรณีที่เป็นหรือกรณีที่ต้องการให้มีการกำจัดของเสียอุตสาหกรรมอย่างถูกต้องและเหมาะสม เทศบาลหรือจังหวัดสามารถดำเนินการกำจัดของเสียจากอุตสาหกรรมได้ (มาตรา 11)

ในกรณีที่ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการขนส่งและกำจัดของเสียด้วยตนเอง ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ใน Cabinet Order นอกจากนี้ในขั้นตอนการจัดการของเสียตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนการขนส่งของเสียไปกำจัด ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานด้านเทคนิคตามที่กฎกระทรวงสิ่งแวดล้อมกำหนด โดยการจัดการของเสียนั้นจะต้องไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบและกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ไม่ได้มีการดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 (5) และมาตรา 19 (6) กล่าวคือ ในกรณีที่มีการทิ้งของเสียหรือการจัดการของเสียที่ผิดกฎหมาย และเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม หรืออาจจะก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดระยะเวลาให้มีการกำหนดมาตรการในการกำจัดสิ่งที่เป็นการทำลาย

สิ่งแวดล้อมนั้นต่อผู้ที่ทำหน้าที่กำจัดของเสีย นอกจากนี้ ในกฎหมายฉบับนี้ยังมีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ดำเนินการจัดการของเสียอย่างผิดกฎหมายด้วย

ส่วนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จังหวัดและเทศบาล) จะดำเนินการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมเอง การจัดเก็บ การขนส่ง การดูแลขั้นกลาง และการกำจัดของเสียขั้นสุดท้ายต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติของจังหวัดหรือข้อบัญญัติของเทศบาล

อนึ่ง แม้กฎหมายจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการของเสียก็ตาม แต่ก็เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้ามาเป็นผู้จัดการของเสียได้ และบทที่ 3-2 ได้กำหนดให้มี “ศูนย์จัดการของเสีย” (Waste Management Center) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสมและสามารถจัดการของเสียร่วมกัน ของหลายเขตพื้นที่ ตามมาตรา 15-5<sup>168</sup> กำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ลงทุนหรือบริจาคเงินเพื่อจัดตั้งศูนย์จัดการของเสีย โดยจะจัดตั้งเป็นนิติบุคคลที่เป็นมูลนิธิหรือบริษัทจำกัดก็ได้ ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ แก่ศูนย์จัดการของเสีย

โดยศูนย์จัดการของเสียมีหน้าที่ในการจัดการของเสียประเภทต่าง ๆ ทั้งหมด หรือบางส่วน (มาตรา 15-6)<sup>169</sup> ดังต่อไปนี้

1. จัดการของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่นๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย
2. จัดการของเสียทั่วไปที่ไม่สามารถจัดการอย่างเหมาะสมได้โดยง่าย และจัดตั้งปรับปรุงบำรุงรักษา และกระทำการอื่นๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย
3. จัดการของเสียทั่วไปและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่นๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย
4. จัดการของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องดูแลเป็นพิเศษและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่นๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว

<sup>168</sup> โปรดดูภาคผนวกที่ 2.

<sup>169</sup> โปรดดูภาคผนวกที่ 3.

5. จัดการของเสียจากอุตสาหกรรมและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่นๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งแวดล้อมความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว

ค. มาตรฐานการกำจัดของเสียเพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนผู้อยู่ใกล้เคียง

สำหรับการจัดการของเสียประเภทต่างๆ ทั้งของเสียทั่วไปและของเสียจากอุตสาหกรรมอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทางในการจัดการของเสียที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด สำหรับประเทศญี่ปุ่นที่อนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสียด้วยนั้น ยังจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรฐานในการจัดการขยะเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3) องค์กรและอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารจัดการของเสีย

ตาม Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) การบริหารจัดการของเสียเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาล โดยมีเป้าหมายร่วมกัน คือ ลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการแปรใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อให้ญี่ปุ่นเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด และกฎหมายกำหนดหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนไว้ ดังนี้

(1) ประชาชน มีหน้าที่ลดการปล่อยของเสีย นำของเสียกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) แยกประเภทของเสีย กำจัดของเสียที่ตนก่อให้เกิดขึ้นเท่าที่จะสามารถกระทำได้ (มาตรา 2-3)<sup>170</sup>

(2) ผู้ประกอบการ ต้องทิ้งหรือปล่อยของเสียน้อยที่สุด นำของเสียกลับมาใช้ซ้ำ และแปรสภาพใช้ใหม่เท่าที่จะกระทำได้ ต้องรับผิดชอบในการจัดการของเสียที่เกิดจากการประกอบธุรกิจของตนอย่างเหมาะสม (มาตรา 3 วรรคหนึ่ง)<sup>171</sup> ต้องพัฒนาบรรจุภัณฑ์ให้ง่ายต่อการจัดการและกำจัด และต้องจัดให้มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นของเสียหรือของใช้แล้วให้อยู่ในสภาพที่สามารถจัดการได้ง่าย (มาตรา 3 วรรคสอง)<sup>172</sup> และต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการลดการปล่อยของเสียและการกำจัดขยะอย่างเหมาะสม (มาตรา 3 วรรคสาม)<sup>173</sup> เช่น การวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่สามารถใช้งานได้ยาวนาน ลดการใช้บรรจุภัณฑ์ที่มากเกินไปจนความจำเป็น

<sup>170</sup> โปรดดูภาคผนวกที่ 4.

<sup>171</sup> โปรดดูภาคผนวกที่ 5.

<sup>172</sup> โปรดดูภาคผนวกที่ 6.

<sup>173</sup> โปรดดูภาคผนวกที่ 7.

ลดการปล่อยของเสียประเภทบรรจุภัณฑ์สำหรับจำหน่ายสินค้า จัดเก็บคืนและแปรใช้ใหม่เอง ซึ่งของเสียจากผลิตภัณฑ์ของตน การใช้ผลิตภัณฑ์ที่แปรใช้ใหม่ การวางแผนลดการปล่อยของเสีย

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการของเสีย โดยเทศบาลแต่ละแห่งมีหน้าที่กำหนดแผนในการส่งเสริมกิจกรรมในการลดการปล่อยของเสียทั่วไป (Reduce) ของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน กำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการจัดการของเสียทั่วไปอย่างเหมาะสม ในขณะที่เดียวกันสำหรับการดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการจัดการของเสียทั่วไป เทศบาลจะต้องวางแผนเพื่อพัฒนาคุณภาพของเจ้าหน้าที่จัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการของเสียและปรับปรุงวิธีการดำเนินการจัดการของเสีย นอกจากนี้ เทศบาลจะต้องพยายามบริหารกิจการจัดการของเสียให้ประสบความสำเร็จด้วย (มาตรา 4 วรรคหนึ่ง)<sup>174</sup>

(4) รัฐบาล มีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับของเสีย การวางแผนการจัดการของเสียในภาพรวม พัฒนาเทคนิคการจัดการของเสีย กำหนดมาตรการเพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสม และสนับสนุนทางเทคนิคและการเงินในการจัดการของเสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหารจัดการของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รัฐบาลกลางจะต้องปรับปรุงระบบการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศให้เหมาะสมอยู่เสมอ (มาตรา 4 วรรคสาม)<sup>175</sup>

นอกจากนี้ กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐบาลกลาง จังหวัดและเทศบาลมีหน้าที่ร่วมกันในการป้องกันการปล่อยของเสีย ดูแลเพื่อให้มีการจัดการของเสียที่เหมาะสม และกำหนดแผนในการสร้างองค์ความรู้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการต่างๆ ในการจัดการของเสียด้วย (มาตรา 4 วรรคสี่)<sup>176</sup>

## 2.4 ประเทศสหรัฐอเมริกา

### 1) กฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการของเสีย

ประเทศสหรัฐอเมริกาในอดีตมีวิธีการจัดการของเสียที่ไม่ถูกหลักวิชาการ เช่น การขนไปทิ้งในทะเล การฝังกลบ การกองทิ้งไว้บนพื้นดิน การเผา และคัดแยก เพื่อนำไปเป็นอาหารสัตว์ ต่อมาจึงมีการออกกฎหมายในปี ค.ศ. 1899 ที่ชื่อว่า The River and Harbors Act 1899 เพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการขนขยะและของเสียอันตรายไปทิ้งในทะเลหรือฝังไว้บริเวณชายฝั่ง และเพื่อป้องกันไม่ให้ของเสียอันตรายแพร่กระจายลงสู่ทะเลและชายฝั่ง ต่อมาในปี ค.ศ. 1965 ได้มีการออกกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการจัดการขยะและของเสียอันตรายเป็นครั้งแรก ชื่อว่า The Solid Waste

<sup>174</sup> โปรดดูภาคผนวกที่ 8.

<sup>175</sup> โปรดดูภาคผนวกที่ 9.

<sup>176</sup> โปรดดูภาคผนวกที่ 10.

Disposal Act 1965 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการขยะและของเสียอันตรายให้มีความถูกต้องตามหลักวิชาการและตามหลักสุขาภิบาล<sup>177</sup>

ประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดเหตุการณ์สำคัญ คือ กรณี Love Canal<sup>178</sup> จากการที่ William Love เป็นผู้พยายามริเริ่มความคิดที่จะขุดคลองเพื่อผันแม่น้ำไนการ่า (Niagara River) มาเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า แต่เกิดปัญหาขึ้นทำให้ต้องหยุดโครงการ หลายปีต่อมาคลองรั่วว่างเปล่านี้ กลายเป็นที่ทิ้งของเสียเคมีวัตถุหลายชนิดของบริษัท Hooker Chemical & Plastic Corporation และปริมาณของเสียก็เพิ่มมากขึ้นกว่า 20,000 ตัน ในช่วงที่บริษัทผลิตสินค้าเพื่อทหารอเมริกัน ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อมาบริษัทได้ขายที่ดินให้แก่คณะกรรมการด้านการศึกษาของเมือง โดยสัญญาขายได้จำกัดความรับผิดชอบของบริษัท โดยระบุว่าคณะกรรมการได้ทราบแล้วว่าที่ดินนี้มีขยะอุตสาหกรรมและยอมรับผิดชอบหากมีความเสียหายจากของเสียอันตรายนั้น ต่อมาผืนดินนั้นได้กลายเป็นที่ตั้งของโรงเรียนและมีชุมชนบ้านเรือนรอบ ๆ

กระทั่งในปี ค.ศ. 1970 เท้าของเด็กที่วิ่งเล่นเท้าเปล่าใกล้โรงเรียนก็เริ่มเป็นแผลระคายเคือง เด็กเริ่มมีอาการหอบหืด ติดเชื้อในทางเดินปัสสาวะและระดับเม็ดเลือดขาวต่ำ ผลกระทบทั้งหลายเริ่มหลักขึ้นเมื่อเกิดฝนตกหนักคึกคัก กัน ถึงบรรจุดเคมีเก่าของบริษัทผู้พังจนทำให้สารเคมีกระจายตามน้ำไปทั่วสนามหญ้าของโรงเรียน และขยายไปสู่ชุมชนโดยรอบแอ่งน้ำข้างตามจุดต่างๆ มีน้ำมันลอยบนผิวน้ำ ชาวบ้านเริ่มออกมาประท้วง ในปี ค.ศ.1978 รัฐนิวยอร์ก ทนแรงกดดันไม่ไหวจึงได้มีการตั้งทีมงานเฉพาะกิจขึ้นเพื่อขจัดปัญหามลพิษในครั้งนี้ คณะกรรมการสาธารณสุขแห่งรัฐนิวยอร์กได้มีการประกาศภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขในพื้นที่ พร้อมสั่งปิดโรงเรียนชั่วคราวสั่งให้รัฐบาลท้องถิ่นหยุดการแพร่กระจายของสารเคมีอันตรายและแจ้งให้ผู้หญิงท้องและเด็ก ซึ่งอาศัยใกล้โรงเรียนอพยพออกจากพื้นที่ให้เร็วที่สุด

จากกรณี Love Canal นี้ ทำให้ในปี ค.ศ. 1979 รัฐบาลกลางได้เสนอกฎหมายฉบับใหม่ต่อสภาองเกรส ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลกลางในการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนสารเคมีอันตราย

<sup>177</sup> ปวีณา สัจจะเวทะ. (2548). การควบคุมการขนส่งของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีการขนส่งทางบกด้วยรถยนต์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

<sup>178</sup> สุทธิณี ใจคำ. พหุลักษณะของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม : ภาพสะท้อนจากคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับคนชายขอบ (Multi – Characteristics of Environmental Justice : The Reflection Concerning Marginalized People). การประชุมวิชาการสาขานิติศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 1 หัวข้อ “ระบบกฎหมายไทย : ปฎิรูป / เปลี่ยนผ่าน/ ปฏิสังขรณ์” วันที่ 8 มิถุนายน 2561 โรงแรมแคนทารี ฮิลล์ จังหวัดเชียงใหม่ จัดโดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 103.

โดยใช้เงินจากกองทุนที่ได้จากภาษีที่อุตสาหกรรมเคมีจ่ายและมาไล่เบี้ยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปนเปื้อนรับผิดชอบใช้เงินคืน ต่อมาใน ค.ศ. 1980 ก็ได้มีการออกกฎหมายฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมฉบับแรกออกมา หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Superfund CERCLA : Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชย และความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม)<sup>179</sup> และนับแต่นั้นมากฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงเป็นกฎหมายหลัก ในการฟื้นฟูสารพิษอันตรายของรัฐบาลกลางทั้งเป็นต้นแบบให้รัฐต่างๆ นำไปปรับร่างเป็นกฎหมายภายในรัฐของตนเอง

ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ค่อนข้างจะกว้างขวางกว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับของสหรัฐอเมริกา กล่าวตามกฎหมายได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐบาลสามารถเข้าจัดการกับปัญหาภาวะการปนเปื้อนสารอันตราย สารพิษหรือของเสียใดๆ ที่ก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ อาทิเช่น บทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามข้อบังคับเกี่ยวกับการปิดหรือทิ้งล้างพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนของเสียอันตราย การกำหนดความรับผิดชอบของผู้ที่มีปล่อยของเสียอันตรายหรือก่อให้เกิดการรั่วไหล และการจัดตั้งกองทุนทางสิ่งแวดล้อม (Superfund) เพื่อระดมเงินทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการขจัดหรือชำระล้างทำความสะอาดพื้นที่ที่ปนเปื้อนสารพิษหรือสารอันตรายต่างๆ โดยมุ่งไปในพื้นที่หรือสถานที่ที่เกิดการปนเปื้อนหรือเป็นแหล่งสะสมสารพิษที่เกิดขึ้นในอดีตกฎหมายแบ่งขั้นตอนการดำเนินการเพื่อรับมือกับปัญหาทั้งระยะสั้นในกรณีสถานการณ์เร่งด่วน และระยะยาวในกรณีไม่เร่งด่วน ซึ่งจะมีการดำเนินการไปตามลำดับความรุนแรงของพื้นที่ที่กำหนดไว้ใน National Priorities List ครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด 50 มลรัฐ รวมทั้งเขตการปกครองต่างๆ ด้วย ตามกฎหมายฉบับนี้หน่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Environmental Protection Agency : EPA) นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ เฝ้าระวัง และทำการชำระล้างทำความสะอาด และฟื้นฟูเสียเองแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการหาผู้รับผิดชอบในการชำระล้าง ขจัดสารพิษที่ปนเปื้อนและฟื้นฟูพื้นที่ให้กลับคืนสู่สภาพเดิม รวมถึงฟ้องและเรียกร้องค่าชดเชยจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายในภายหลังอีกด้วย สำหรับความรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่า มีบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากความรับผิดชอบตามกฎหมายทั่วไป กล่าวคือสามารถเรียกร้องเอาผิดกับบุคคลใดๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและย้อนหลังไปในอดีต อันเป็นการบัญญัติกฎหมายยกเว้นหลักความรับผิดชอบทั่วไป โดยมาตรา 107

<sup>179</sup> แปลโดย นายวินัย เรืองศรี. (2552). ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เลขานุการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกา.

(เอ)<sup>180</sup> บัญญัติโดยสรุปว่า “บุคคลที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการชำระล้างและฟื้นฟู ได้แก่ (1) เจ้าของหรือผู้ประกอบการในพื้นที่ปนเปื้อน ทั้งในอดีตและปัจจุบัน (2) ผู้ขนส่งของเสียอันตราย ไปในพื้นที่ปนเปื้อน และ (3) ผู้ซึ่งเป็นผู้ผลิตของเสียอันตราย”

เรื่องลักษณะความรับผิดชอบพิเศษของผู้อยู่ในข่ายความรับผิดชอบ (The Potentially Responsible Parties : PRPs) ตามกฎหมายฉบับนี้มีหลักการ 3 ประการ คือ 1. ย้อนหลัง (Restorative) 2. เคร่งครัด (Strict) และ 3. อย่างลูกหนี้ร่วม (Joint and Several) หมายความว่า ผู้อยู่ในข่ายความรับผิดชอบอาจต้องถูกเรียกร้องให้รับผิดชอบแม้จะเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ และนับเป็นเรื่องที่น่าสนใจและพึงระมัดระวังสำหรับนักลงทุนต่าง ๆ ที่จะเข้าไปลงทุนในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากการซื้อหรือเช่าถือครองที่ดินอาจมีผลทำให้ตกเป็นผู้อยู่ในข่ายต้องรับผิดชอบตามกฎหมายดังกล่าวได้ แม้จะไม่ได้มีส่วนรู้เห็นหรือส่วนเกี่ยวข้องกับการปนเปื้อนในที่ดินซึ่งเกิดขึ้นมาก่อนก็ตาม จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึงและควรระมัดระวังตรวจสอบให้ละเอียดก่อน ทั้งผู้อยู่ในข่ายความรับผิดชอบไม่อาจยกข้อต่อสู้ในเรื่องขาดเจตนาหรือความประมาทเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบได้เลย นอกจากนี้ หลังจากการพิสูจน์ได้ว่าผู้อยู่ในข่ายความรับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบในฐานะผู้รับผิดชอบ (The Responsible Parties : RPs) ในการชำระล้างขจัดสารพิษที่ปนเปื้อนและฟื้นฟูพื้นที่ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมตามกฎหมายแล้ว หน่วยงานดังกล่าวสามารถฟ้องหรือเรียกร้องให้ผู้อยู่ในข่ายความรับผิดชอบคนใดคนหนึ่งชดเชยค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้เต็มจำนวนอีกด้วย

คดี Ohio v. Department of Interior เป็นคดีสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาแนวความคิดในเรื่องการประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อมหรือการกำหนดค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติของวงกการนักกฎหมายในสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก ศาล D.C. Circuit ได้วินิจฉัยโดยวางหลักการประเมินค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติไว้ 2 ประการด้วยกัน คือ 1) หลักการประเมินมูลค่า โดยคิดคำนวณจากต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ต้องสูญเสียไปในการฟื้นฟูสภาพความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ (Restoration Costs) และ 2) หลักการประเมินมูลค่า (ทางเศรษฐกิจ) ของทรัพยากรธรรมชาติส่วนที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ (Non-use Value)<sup>181</sup> ด้วย เครื่องมือ

<sup>180</sup> The types of parties who may be liable for site remedial costs are specified in CERCLA Section 107

(1) present and past “owners or operators” of the site;

(2) parties who transported wastes to the site (“transporters”); And

(3) parties (usually referred to as “generators”) who arranged for wastes to be disposed or treated, either directly with an owner/operator or indirectly with a transporter.

<sup>181</sup> มูลค่ารวมทางเศรษฐกิจของทรัพยากรธรรมชาติ (Total Economic Value) แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ มูลค่าเกิดจากการใช้ทรัพยากร (Use Value) ไม่ว่าจะเป็นการบริโภคโดยตรงหรือโดยอ้อม รวมถึงในอนาคต และ

ทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า “Contingent Valuation Method: CVM”<sup>182</sup> คำตัดสินของศาลในคดีดังกล่าวเป็นต้นเหตุให้เกิดข้อถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในวงการนักกฎหมายสหรัฐอเมริกาถึงเทคนิคหรือวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ที่ถูกต้องและเหมาะสมในการคำนวณค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ และคำวินิจฉัยนี้ยังได้ถูกนำไปใช้ในการออกกฎระเบียบของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและใช้เป็นหลักอ้างอิงคดีต่างๆ ต่อมาอีกหลายคดีด้วยกัน

คดีสืบเนื่องมาจากกระทรวงมหาดไทยสหรัฐ ออกประกาศใช้ระเบียบฉบับใหม่ว่าด้วยการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ และการชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA) และกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติม “The Superfund Amendment and Reauthorization Act of 1986 : SARA” ซึ่งระเบียบดังกล่าวกำหนดความสำคัญสำคัญของเทคนิคหรือวิธีการประเมินความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติไว้ โดยมีข้อกำหนดว่า ความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่ประเมินนั้นควรมีมูลค่าน้อยกว่า (The lesser of) ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูความเสียหาย (Costs of restoring) หรือค่าความสูญเสียของมูลค่าที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรนั้น (Use Value) และยังได้ให้ความสำคัญโดยเน้นไปที่การใช้เทคนิคหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในระบบราคาตลาดมากกว่าเทคนิคหรือเครื่องมือที่ไม่ใช่ระบบราคาตลาดอย่างเช่น CVM<sup>183</sup> ในการคิดคำนวณความเสียหายดังกล่าวอีกด้วย

ศาล D.C. Circuit ของสหรัฐอเมริกาได้วางหลักไว้ว่า The lesser of ของระเบียบดังกล่าว มีผลเป็นโมฆะเพราะขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ต้องการใช้ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูความเสียหายเป็นฐานในการประเมินความเสียหายสำหรับการทำให้ทรัพยากรที่เสียหายกลับคืนสู่สภาพปกติเท่านั้น และการเน้นไปที่การใช้เทคนิคหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

---

มูลค่าที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ทรัพยากร (Non-use Value) โดยความรู้สึกที่ดีว่าทรัพยากรนั้นยังคงอยู่ อันเป็นคุณค่าทางจิตใจ.

<sup>182</sup> เป็นวิธีการวัดมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ได้มีการซื้อขายผ่านตลาดกัน จัดอยู่ในกลุ่มวิธีการวัดความพึงพอใจทางตรง (Stated Preference Approach) เพื่อวัดมูลค่าของความเต็มใจของผู้บริโภคที่จะยอมจ่ายเงินเพื่อที่จะทำการแก้ไขฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้ดีขึ้นดังเดิม.

<sup>183</sup> Contingent valuation method (CVM) เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์แบบหนึ่งที่ซับซ้อนและมีต้นทุนในการดำเนินการประเมินที่ค่อนข้างสูงที่มีการนำมาใช้ประเมินเฉพาะมูลค่าทรัพยากรในส่วนที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ (Non use value) จัดอยู่ในประเภทการประเมินค่าทรัพยากรธรรมชาติจากความผาสุกของมนุษย์โดยวัดสวัสดิการทางเศรษฐกิจ (Stated Preference Approach) ที่ใช้ราคาซึ่งสะท้อนค่าความยินดีที่จะจ่ายเงินของผู้บริโภคทรัพยากรในสถานการณ์ที่สมมติขึ้นอย่างสมเหตุสมผลเพื่อให้ได้มูลค่าที่แท้จริง.



ในระบบตลาดมากกว่าเทคนิคหรือเครื่องมือที่ไม่ใช้ระบบตลาดอย่างเช่น CVM นั้นเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากมูลค่าที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ทรัพยากร (Non Use Value) สมควรที่จะต้องคำนึงถึงในการคิดประเมินความเสียหายดังกล่าวด้วย คำวินิจฉัยของศาลดังกล่าว นอกจากจะรับรองว่าวิธีการประเมินด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่ใช้ระบบตลาดอย่างเช่น CVM เป็นเครื่องมือที่น่าเชื่อถือได้แล้ว ยังถือว่าเครื่องมือดังกล่าวเป็นเครื่องมืออันดับแรกที่ต้องใช้ในการประเมินมูลค่าของทรัพยากรที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ทรัพยากรนั้นอีกด้วย

แนวทางในการเลือกและปรับใช้เครื่องมือหรือเทคนิคต่างๆ ในการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติจากประสบการณ์ของศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกาได้จากคดีตัวอย่างอีกหลายคดีในเวลาต่อมา โดยแบ่งคดีออกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก เป็นตัวอย่างของการต่อสู้คดีสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับวิธีการประเมินมูลค่าความเสียหายโดยคิดจากมูลค่าทรัพยากรธรรมชาติที่สูญเสียไปเป็นฐานคิดคำนวณได้แก่

คดี Exxon Valdez<sup>184</sup> เป็นเหตุการณ์ที่โด่งดังไปทั่วโลก จากการที่เรือบรรทุกน้ำมันของบริษัท Exxon Valdez เกิดอุบัติเหตุ จนทำให้น้ำมันดิบจำนวนมหาศาลหกลัก รั่วไหลและแพร่กระจายสู่ทะเลในบริเวณอ่าว Prince William Sound และได้มีการนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ โดยแบ่งข้อเรียกร้องฝ่ายโจทก์ได้เป็น 2 กลุ่ม คือ 1. ข้อเรียกร้องจากกลุ่มชาวประมง ได้เรียกร้องเงินค่าเสียหายจำนวน 895 ล้านดอลลาร์จากการสูญเสียรายได้ เนื่องจากปริมาณปลาหรือสัตว์น้ำทะเลที่จับได้ลดลง และราคาปลาที่ลดลง อันเป็นผลตามมา ซึ่งศาลยอมรับหลักการประเมินค่าเสียหายโดยใช้ระบบราคาตลาดมาเป็นฐานในการคิดคำนวณ ทั้งที่ในคดีอื่นทั่วไปที่มักจะใช้วิธีการประเมินค่าเสียหายโดยไม่ใช้ระบบราคาตลาดมาเป็นฐานในการคิดคำนวณ เพราะทรัพยากรธรรมชาติไม่ใช่สินค้าที่ซื้อขายหรือตีค่าเป็นราคาในตลาดได้ กระทั่งคณะลูกขุนตัดสินให้โจทก์ได้รับค่าชดเชยความเสียหายเป็นจำนวน 286.8 ล้านดอลลาร์ 2. ข้อเรียกร้องของกลุ่มชนพื้นเมืองมลรัฐอลาสก้า โดยในชั้นแรกพยายามเรียกร้องค่าเสียหายเป็นมูลค่าของพันธุ์ปลาที่จะต้องหามาทดแทนพันธุ์ปลาที่สูญเสียไป โดยยึดถือราคาปลาในตลาดเมือง Anchorage แต่ในที่สุดได้เปลี่ยนแนวทางในการคิดคำนวณมาเป็นหลักการประเมินความเสียหายโดยไม่ใช้ระบบราคาตลาดมาเป็นฐานในการคิดคำนวณ ทำให้จำนวนเงินที่เรียกร้องสูงถึง 80 - 100 ล้านดอลลาร์ ต่างจากวิธีการแรกที่มีมูลค่าเพียง 20 ล้านดอลลาร์

<sup>184</sup> Exxon Valdez, No A89-0095-CV (consolidated), 1996 U.S. Dist. LEXIS 8173 (D. Alaska

เท่านั้น ในที่สุดศาลชี้ขาดว่า วิธีการคำนวณโดยไม่ใช้ระบบราคาตลาดมาเป็นฐานในการคิดคำนวณดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายพาณิชย์มาไว้รับรอง ต่อมาคู่ความจึงตกลงประนีประนอมยอมความกันในมูลค่าความเสียหายที่ประเมินด้วยระบบราคาตลาดเท่ากับจำนวน 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ประเภทที่สอง เป็นคดีสิ่งแวดล้อมที่มีประเด็นต่อสู้กันในเรื่องวิธีการประเมินความเสียหายจากต้นทุนค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานในการคิดคำนวณ

คดี United States v. Fisher<sup>185</sup> ในปี ค.ศ. 1992 บริษัท Salvors, Inc. ทำการขุดหาสมบัติในท้องทะเลบริเวณเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำและพื้นที่แนวปะการังชายฝั่ง Coffin's Patch ทำให้เกิดความเสียหายแก่หญ้าทะเลและส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเลที่สำคัญของมลรัฐฟลอริดา ทางกรได้ฟ้องเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหาย ด้วยวิธีการประเมินมูลค่าความเสียหายตามกฎระเบียบของ NOAA ปี 1996 ซึ่งมุ่งที่จะคำนวณความเสียหายโดยคิดมูลค่าต้นทุนค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพความเสียหายของชายฝั่งให้กลับสู่สภาพเดิมมากกว่าการประเมินมูลค่าทรัพยากรที่เสียหายไป NOAA ในฐานะ Trustee เลือกใช้การประเมินจากต้นทุนค่าใช้จ่ายในการนำหญ้าทะเลไปปลูกทดแทนในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงแห่งอื่น โดยเลือกพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการเดินเรือนั่นเอง และใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า Habitat Equivalency Analysis : HEA ในการกำหนดขนาดโครงการฟื้นฟูหญ้าทะเล (Prop Scar Restoration Project) เพื่อนำไปใช้คำนวณค่าชดเชยความเสียหายของหญ้าที่สูญหายไปและประโยชน์จากหญ้าทะเลที่สูญเสียชีวิตในช่วงการฟื้นฟูอีกด้วย NOAA คิดมูลค่าชดเชยจากโครงการดังกล่าวเป็นเงิน 351,648 เหรียญสหรัฐ ในที่สุดศาลตัดสินให้โจทก์ได้รับค่าชดเชยตามจำนวนดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า HEA เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมและสิ้นเปลืองน้อยที่สุดในการวัดมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ ในที่สุดปี ค.ศ. 1999 ศาล Eleventh Circuit พิพากายืนคำตัดสินของศาลชั้นต้นดังกล่าว<sup>186</sup>

<sup>185</sup> United States v. Fisher (Fisher I), 22 F.3d 262,265 (11th Cir. 1994) and United States v. Fisher (Fisher II), 977 F. Supp 1193,1202 (S.D. Fla. 1997) affd, 174 F. 3d 1201 (11th Cir. 1999).

<sup>186</sup> วินัย เรื่องศรี. การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม: ประสบการณ์จากศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกา เอกสารประกอบ การสัมมนาทางวิชาการเรื่องแนวทางใหม่ในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม "New Approaches on Development of Environmental Judicial Process " สถาบันวิจัยและพัฒนาสังคม และสถาบันพัฒนาข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม วันที่ 22 ถึงวันที่ 26 มิถุนายน 2552 . 13 พฤศจิกายน 2562. จาก <http://www.supremecourt.or.th/webportal/maincode/content.php?content=component/library/libview.php&id=6&base=26>.

ส่วนกฎหมายฉบับแรกของสหรัฐอเมริกาที่วางหลักการในการจัดการของเสียทั่วไปและของเสียอันตราย โดยใช้หลักการ Cradle-to-Grave คือ Waste Management Resource Conservation and Recovery Act of 1976 สามารถติดตามของเสียอันตราย อย่างครบวงจร (จากแหล่งกำเนิด การขนส่ง การเก็บรวบรวม การบำบัด การกำจัด) โดยมี U.S. EPA เป็นหน่วยงานกลางในการกำกับดูแล ใช้ระบบการกำกับกับการขนส่ง (Manifest System) เป็นเครื่องมือ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรฐานในการจัดการสำหรับผู้ก่อให้เกิดของเสีย (Waste Generator) ผู้ประกอบการรีไซเคิลของเสีย (Waste Recycler) ผู้ขนส่งของเสีย (Waste Transporter) ผู้บำบัดเก็บรวบรวม หรือกำจัดของเสียอันตราย (Waste Treatment, Storage, and Disposal Facility) โดยมลรัฐทุกแห่งต้องนำหลักการตามกฎหมายนี้ไปบังคับใช้ ซึ่งเป้าหมายของกฎหมายฉบับนี้ คือเพื่อให้มั่นใจว่าการจัดการของเสียจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม มีการลดปริมาณของเสียที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะของเสียอันตราย และการอนุรักษ์พลังงานและทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านการรีไซเคิลและการนำกลับมาใช้ใหม่ มีการห้ามการทิ้งในที่สาธารณะ หรือในที่ที่ไม่เหมาะสม มีการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคและมาตรฐานของสถานประกอบการบำบัดเก็บรวบรวม และกำจัดของเสียอันตราย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับของเสียอันตราย RCRA จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ นิยาม คุณสมบัติ การรีไซเคิล มาตรฐานสำหรับผู้ก่อให้เกิดของเสียอันตราย มาตรฐานสำหรับผู้ขนส่ง ผู้บำบัด เก็บรวบรวม และกำจัด ข้อจำกัดในการกำจัดในดิน การเผา การอนุญาตสถานประกอบการบำบัด เก็บรวบรวม และกำจัดของเสียอันตราย มาตรการในการแก้ไขพื้นที่ที่ได้รับปนเปื้อนของเสียอันตราย การบังคับใช้กฎหมาย และอำนาจหน้าที่ของภาครัฐ<sup>187</sup>

กฎหมาย RCRA และ CERCLA ทั้งสองฉบับนี้สนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยมีมาตรการในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการและกำจัดของเสียอย่างชัดเจน และยังจัดทำข้อมูลรายการของเสียตั้งแต่ต้นกำเนิดจนถึงสิ้นสุดกระบวนการรวมตลอดถึงการเคลื่อนย้ายของเสียด้วย กฎหมาย RCRA เป็นกฎหมายที่สนับสนุนกฎหมาย CERCLA ซึ่งกำหนดให้มีความรับผิดชอบทางการเงินในการฟื้นฟูทำความสะอาด โดยกฎหมาย RCRA กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อลดการรั่วไหลของของเสียอันตรายและการกำจัดที่ไม่เหมาะสม เมื่อมีของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ก่อให้เกิดของเสียอันตรายจะต้องทำการบำบัดและกำจัดของเสีย

<sup>187</sup> Thorneloe, S.A. et al. (2005) "Moving from Solid Waste Disposal to Materials Management in the United States" อ้างใน กิตติศิริ แก้วพิพัฒน์. (2551). แนวคิดการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในต่างประเทศ กับทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการ ในประเทศไทย. บทความนำเสนอในเวทีสาธารณะ ครั้งที่ 1 "เรียนรู้การจัดการของเสียในต่างประเทศเพื่อพัฒนาทิศทางการจัดการของไทย". สกว, กรุงเทพมหานคร. หน้า 8-9.

อันตรายดังกล่าว ซึ่งผู้ก่อให้เกิดของเสียอันตรายหรือโรงงานอุตสาหกรรมที่มีความสามารถในการกำจัดของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วยตนเอง สามารถดำเนินการบำบัดและกำจัดของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรมของตนได้โดยขออนุญาตจาก EPA ส่วนโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่สามารถบำบัดและกำจัดของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรมได้เองนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องว่าจ้างผู้ขนส่งของเสียอันตรายและผู้รับของเสียอันตรายมาบำบัดและกำจัดให้เป็นผู้ดำเนินการแทน<sup>188</sup>

ในปี พ.ศ. 2527 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และออกมาเป็น Hazardous and Solid Waste Amendments of 1984 ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มี Land Disposal Restriction (LDR) Program (ข้อห้ามของการกำจัดในดิน) เพื่อกำหนดให้ของเสียบางประเภทต้องได้รับการบำบัดก่อนที่จะนำไปกำจัดโดยการฝังกลบหรือถมที่ได้ ในขณะที่หากเป็นของเสียอันตราย กำหนดให้ต้องมีการบำบัดทางกายภาพและเคมี เพื่อลดความเป็นพิษและอันตรายก่อนนำไปกำจัด ซึ่งในช่วงปี 1986 (พ.ศ. 2529) ถึง 1998 (พ.ศ. 2541) U.S. EPA ได้กำหนดมาตรฐานในการบำบัดของเสียอันตรายออกมา โดยกำหนดวิธีการในการบำบัดและระดับของการบำบัดด้วย นอกจากนี้ยังมีการกำหนดสถานบำบัดของเสียอันตราย เช่น หลุมฝังกลบ เต้าเผา และสถานเก็บรวบรวมต้องมีใบอนุญาตในการประกอบการ และในกรณีที่เกิดมีการปนเปื้อนน้ำใต้ดินจากสถานประกอบการเหล่านี้ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรฐานในการแก้ไขฟื้นฟู (Cleanup) เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ยังได้กำกับดูแลองค์กรที่เป็นผู้ก่อให้เกิดของเสียอันตรายในปริมาณน้อยด้วย เช่น มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยต่าง ๆ

ในปี พ.ศ. 2545 แนวโน้มเรื่องการจัดการของเสียได้เปลี่ยนจากการกำจัดของเสีย (Waste Disposal) ไปเป็นการจัดการสสาร (Material Management) ทั้งนี้ U.S. EPA ได้ริเริ่มโครงการอนุรักษ์ทรัพยากร โดยนำหลักมาตรการต่าง ๆ มาใช้ ได้แก่

- 1) การป้องกันมลพิษ การรีไซเคิล และการใช้ซ้ำ
- 2) การลดการใช้สารเคมีอันตราย
- 3) การอนุรักษ์พลังงานและสสาร

ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและลดการเกิดของเสีย<sup>189</sup>

- 2) โครงสร้างกฎหมายและองค์กรในการกำกับดูแล

<sup>188</sup> อภิญา วงศ์คำภู. การดำเนินคดีอาญากับผู้ลักลอบทิ้งของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม. หน้า 107.

<sup>189</sup> กิตติ์สิริ แก้วพิพัฒน์. แนวคิดการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในต่างประเทศกับทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการในประเทศไทย. หน้า 8-9.

ในสหรัฐอเมริกา จะมีองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency: U.S. EPA) ถือเป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ในการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ในสหรัฐอเมริกา กำหนดมาตรฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม และมอบอำนาจให้มลรัฐรับผิดชอบในการออกใบอนุญาต กำกับดูแลและเฝ้าระวังการบังคับใช้กฎหมาย และมีหน้าที่ช่วยเหลือมลรัฐหรือท้องถิ่นที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติตามมาตรฐานกลางของประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นหน่วยที่สนับสนุนในด้านงบประมาณสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมของมลรัฐและท้องถิ่นหน่วยให้ทุนสนับสนุนงานวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ให้กับสาธารณชนในด้านสิ่งแวดล้อม

U.S. EPA มีเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คือ การออกกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งบังคับใช้กับบุคคล สถานประกอบการ มลรัฐ ท้องถิ่น องค์กรที่ไม่หวังผลกำไร และอื่นๆ เมื่อสภาผ่านร่างกฎหมายที่จะบังคับใช้ในประเทศ สภาได้กำหนดให้ U.S. EPA และหน่วยงานกลางอื่นๆ นำเอากฎหมายนี้ไปบังคับใช้ด้วยการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการบังคับใช้กฎระเบียบนั้นๆ U.S. EPA จะเป็นหน่วยงานที่ช่วยสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้นๆ ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎระเบียบนั้นด้วย

การดำเนินงานของแต่ละมลรัฐ จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบกลาง (Federal Regulation) ที่ออกโดย U.S. EPA ซึ่งแต่ละมลรัฐจะนำไปออกเป็นกฎระเบียบของตัวเอง ให้เข้มงวดกว่ากฎระเบียบกลางก็สามารถทำได้และสามารถปรับกฎระเบียบให้เข้ากับสภาพการณ์ของมลรัฐและลักษณะการบริหารจัดการได้ トラบใดที่ไม่ขัดกับกฎระเบียบกลาง เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีหน่วยงานที่เรียกว่า California EPA โดยผู้ว่าการรัฐที่ทำหน้าที่ในการดูแลการจัดการสิ่งแวดล้อมในมลรัฐ เพื่อคุ้มครองประชาชนและสิ่งแวดล้อมของมลรัฐ ซึ่งในมลรัฐนี้มีการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายที่เข้มงวดกว่ากฎระเบียบกลาง<sup>190</sup>

### 2.3 ประเทศออสเตรเลีย<sup>191</sup>

ประเทศออสเตรเลียมีการดำเนินการอย่างเป็นทางการทั้งรัฐบาล แห่งเครือรัฐรัฐบาลแห่งมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น และเอกชน จะร่วมกันดำเนินการบริหารจัดการขยะในรูปแบบต่างๆ เช่น แหล่งกำจัดขยะ (Waste Depots) ศูนย์การนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่

<sup>190</sup> “เรื่องเดียวกัน”.

<sup>191</sup> เจนจิรา บิณยีร์. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย การจัดการขยะสารพิษ ของเสียใน NSW (NSW Environment Protection Authority). เอกสารประกอบการประชุมร่างกฎหมาย ณ ประเทศออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ 28 มีนาคม – 3 เมษายน 2558 หน้า 81-83. 13 สิงหาคม 2562. จาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=258>.

(Resource Recovery Centers) เป็นต้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการขยะ (Waste Management) ของประเทศออสเตรเลียจะมี “ผู้มีส่วนได้เสีย” (Stakeholders) เข้ามาเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอน กล่าวคือ

1) รัฐบาลเครือรัฐ (Commonwealth Government) เป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ออกพระราชบัญญัติกลางใช้บังคับกับมลรัฐทุกรัฐ รวมทั้งประสานงานในระดับต่างประเทศ วางนโยบายและประสานงานต่างๆ กับภาคเอกชน องค์กรภายในประเทศ เพื่อให้การปฏิบัติการในมลรัฐต่างๆ ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2) สภาลี้แวงดล้อมและการอนุรักษ์ของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ (The Australian and New Zealand Environment and Conservation Council : ANZECC) เป็นองค์กรที่มีบทบาทเข้ามาดูแลในเรื่องเกี่ยวกับด้านนโยบาย (Policy) และกำหนดระบบการคัดแยกขยะแห่งชาติ (The National Waste Classification System) ซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติ รวมทั้งทำหน้าที่จัดทำฐานข้อมูลของระบบดังกล่าวด้วย

3) สภากปป้องสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Protection Council : NEPC) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายโดยมีหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ

(1) การกำหนดมาตรการต่างๆ ที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมของชาติ

(2) ประเมินผลและจัดทำรายงานเกี่ยวกับการนำเอาการดำเนินการต่างๆ ทางสิ่งแวดล้อมให้บรรลุผลสำเร็จ รวมทั้งการดำเนินการทางกฎหมายให้บรรลุเป้าหมายด้วย

4) รัฐบาลของมลรัฐต่าง ๆ (State Government) รัฐบาลของมลรัฐต่างๆ มีอำนาจในการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการขยะได้ทุกประเภทหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถที่จะจัดโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการบริหารจัดการขยะได้ภายใต้การแนะนำและช่วยเหลือจากกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการปกป้องสิ่งแวดล้อม (The Environment Protection Authority: EPA) จะเป็นหน่วยงานที่มีในทุกๆ รัฐ ซึ่งอำนาจหน้าที่หลักได้แก่

(1) ออกระเบียบและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ

(2) กระตุ้นให้เกิดการลดปริมาณขยะ (Reduction) และนำขยะกลับมาใช้ใหม่ (Recycling) การปฏิบัติการและการกำจัดขยะ (Treatment and Disposal) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(3) สนับสนุนและพัฒนาโครงการที่จะกระตุ้นให้มีการบริหารจัดการขยะอย่างดีที่สุด

(4) กระตุ้นให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

(5) กระตุ้นให้มีการใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างคุ้มค่า

(6) ให้การศึกษาและให้ประชาชนรับรู้เกี่ยวกับเรื่องขยะ

5) คณะกรรมการจัดการขยะ (Waste Management Committee) คือคณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้น ในทุกมลรัฐ ตามความในพระราชบัญญัติป้องกันสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1997 (Environment Protection Act 1997) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดการขยะ มีหน้าที่ในการประสานกับบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งในเขตเมือง ชุมชน รัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแก่รัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะ

6) รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) เข้ามามีบทบาทในการจัดการขยะในระดับท้องถิ่น โดยทำหน้าที่ในการรวบรวมและจัดเก็บขยะจากบ้านเรือนประชาชน และให้บริการกำจัดขยะ ซึ่งจะมุ่งเน้นไปในด้านสาธารณสุข (Public Health) ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1987 (Public and Environmental Health Act 1987) ซึ่งเป็นการดำเนินการที่มุ่งเน้นเรื่องขยะหรือของเสียโดยทั่วไป เช่น ขยะจากเศษอาหาร วัสดุที่ไม่ใช้หรือหมดอายุ โดยกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการทั้งหมดจะต้องได้รับการอนุญาตจากสภาท้องถิ่น (Local Council)

7) ธุรกิจและอุตสาหกรรม ภาคเอกชนมีหน้าที่รับผิดชอบขยะที่เกิดจากกระบวนการผลิตและการค้า รวมทั้งสมาคมการค้าหรือสภาอุตสาหกรรมจะเข้ามาดูแลดำเนินการรวมทั้งกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ให้บริษัท ห้างร้าน ได้ตระหนักถึงปัญหาและช่วยลดขยะด้วย

8) ชุมชน (Community) มีหลักการสำคัญในการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยให้สมาชิกทุกคนในชุมชนต้องมีส่วนร่วมทั้งกับท้องถิ่น รัฐบาล ในการลดขยะทั้งนำกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งบทบาทหลักอย่างน้อยของชุมชนที่ต้องมีส่วนร่วมของประเทศออสเตรเลีย คือ การหลีกเลี่ยงการฝังกลบขยะเทคโนโลยีหรือขยะที่เป็นของอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์

1) กฎหมายและกลไกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะและของเสียของประเทศออสเตรเลีย และการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>192</sup>

นโยบายการจัดการของเสียในประเทศออสเตรเลีย ได้พัฒนาจากการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการจัดการที่ไม่เหมาะสม มาให้ความสำคัญกับการนำของเสียที่

<sup>192</sup> จาก <https://www.epa.nsw.gov.au/your-environment/waste/waste-overview/waste-regulations>.  
เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2562.

เกิดขึ้นไปรีไซเคิลหรือใช้ซ้ำแทนการนำไปกำจัด ซึ่งพัฒนาการของเป้าหมายในการจัดการของเสียนี้ได้นำมาซึ่ง 2 หลักการ<sup>193</sup> ที่ใช้กันในรัฐและเขตแดนส่วนใหญ่ของประเทศออสเตรเลีย นั่นคือ

1. การประยุกต์ใช้ Hierarchy of Waste Ideology มาเป็นแนวทางในการพัฒนาโยบายการจัดการของเสียที่ให้ความสำคัญกับการลดการเกิดของเสียในอันดับแรกก่อนการรีไซเคิล และการกำจัดขั้นสุดท้าย ดังนี้

- (1) หลีกเลี่ยงการทำให้เกิดของเสีย (Waste Avoidance)
- (2) ลดปริมาณของเสีย (Waste Reduction)
- (3) นำมาใช้ซ้ำในการใช้งานเดิม (Waste Reuse)
- (4) นำองค์ประกอบในของเสียมาใช้ประโยชน์ในกระบวนการอื่นๆ (Waste Recycling or Reclamation)
- (5) บำบัดเพื่อลดความเป็นอันตราย (Waste Treatment)
- (6) การกำจัดขั้นสุดท้าย (Waste Final Disposal)

2. การกำหนดเป้าหมายของของเสียที่จะนำไปกำจัดใน Landfill ซึ่งรัฐและเขตแดนส่วนใหญ่ได้นำเอานโยบาย No Waste to Landfill ไปประยุกต์ใช้กันแล้วในปัจจุบัน แม้ว่าจะยังไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติเท่าใดนัก

ประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมายที่เรียกว่า The Hazardous Waste (Regulation of Exports and Imports) Act 1989 (พ.ศ. 2532) และได้ให้ความสำคัญกับของเสียอุตสาหกรรมจากกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มยานยนต์ กลุ่มรีไซเคิลน้ำมัน กลุ่มพลาสติก กลุ่มไฟฟ้า และกลุ่มอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้บรรจุภัณฑ์ โดยได้มีการกำหนดโครงการต่างๆ ที่ได้รับความร่วมมือจากอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสีย เช่น Product Stewardship (Oil) Act 2000 และ National Packaging Covenant

สำหรับ The Hazardous Waste Act 1989 โดยหลักการแล้วคือ การควบคุมและกำกับดูแลการนำเข้าและส่งออกของเสียอันตราย ทั้งนี้เพื่อให้มั่นใจว่าของเสียอันตรายได้รับการกำจัดอย่างปลอดภัย ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมทั้งในและนอกประเทศออสเตรเลีย โดยในตอนแรกกฎหมายนี้จะบังคับใช้เฉพาะการเคลื่อนย้ายของของเสียที่ต้องนำไปกำจัดเท่านั้น จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขในปี 1996 (พ.ศ. 2539) เพื่อให้รวมถึงของเสียที่ยังมีมูลค่าที่

---

<sup>193</sup> BDA Group and McLennan Magasanik Associates (2003) “The Potential of Market Based Instruments to Better Manage Australia’s Waste Streams” Report to Environment Australia ในเรื่องเดียวกัน. หน้า 12-13.



สามารถนำไปรีไซเคิลได้ ทำให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอนุสัญญาบาเซลฯ สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ มีดังนี้

(1) ควบคุมเฉพาะของเสียอันตราย  
 (2) คุณสมบัติของของเสียอันตราย ถือตามอนุสัญญาบาเซลฯ ด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal และกฎระเบียบของ OECD (องค์การความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ : Organization for Economic Cooperation and Development)

(3) ห้ามการส่งออกของเสียเพื่อไปกำจัดขั้นสุดท้าย (ฝังกลบหรือเผา) ยกเว้นว่าจะมีเหตุผลพิเศษจริงๆ

(4) สามารถส่งออกของเสียเพื่อการรีไซเคิล นำกลับมาใช้ใหม่ และการนำเอาพลังงานจากของเสียมาใช้ได้ ยกเว้นในกรณีที่เป็นการเผาเพื่อเอาพลังงาน

(5) การเคลื่อนย้ายของเสีย ทำได้ระหว่างประเทศที่เป็นสมาชิกของอนุสัญญาบาเซลฯ เท่านั้น ยกเว้นว่ามีการตกลงกันเป็นพิเศษไว้

ในส่วนของรัฐนิวเซาท์เวลส์มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะและของเสีย ดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติการคุ้มครองการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1997 (The Protection of the Environment Operations Act 1997: POEO Act) เป็นกฎหมายหลักในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน ฟื้นฟู และเพิ่มประสิทธิภาพของคุณภาพของสภาพแวดล้อมของนิวเซาท์เวลส์ โดยกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลและการจัดการขยะและของเสีย โดยกำหนดมาตรการควบคุมขยะและของเสีย โดยวิธีออกใบอนุญาต กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนดประเภทของขยะต่างๆ โดยการออกกฎหมายลำดับรอง นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ ได้ยกเลิกและรวบรวมพระราชบัญญัติต่างๆ เพื่อดำเนินการวิเคราะห์ หากกระบวนการเพื่อเสริมสร้างกฎระเบียบเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในรัฐนิวเซาท์เวลส์

พระราชบัญญัติ POEO มีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่าง EPA สภาท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ โดย EPA จะทำมีอำนาจกำกับดูแลในเรื่องดังต่อไปนี้

1) นโยบายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (environment protection policy)

POEO Act มีโครงการที่กำหนดเครื่องทางนโยบาย ที่เรียกว่า นโยบายการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อม (Protection of the Environment Policies (PEPs)) PEPs กำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม เป้าหมาย แนวทาง หรือโปรโตคอล ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ของ EPA และหน่วยงานอื่นๆ

ดำเนินการตัดสินใจใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องจัดให้มีการรับฟังความเห็นของประชาชน รวมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก PEP ด้วย

## 2) ใบอนุญาตปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environment Protection Licences)

POEO Act จะกำหนดกิจกรรมที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งผู้ดำเนินการจะต้องขอรับใบอนุญาต เช่น กิจการพัฒนาที่ดิน การจัดการมลภาวะทางน้ำ (Water Pollution) เป็นต้น ซึ่ง EPA จะเป็นหน่วยงานที่ออกใบอนุญาตต่างๆ ดังกล่าว โดยจะมีการทบทวนการอนุญาตอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีและอาจมีการเปลี่ยนแปลง ระบุ หรือยกเลิกใบอนุญาตได้

## 3) ประกาศการป้องกันสิ่งแวดล้อม (Environment Protection Notices)

POEO Act บัญญัติให้หน่วยงานภาครัฐที่ใช้อำนาจกำกับดูแลสามารถออกประกาศเพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อมได้ 3 ประเภท คือ

(1) การทำความสะอาด เพื่อให้หน่วยงานสามารถจัดการกับเหตุการณ์มลพิษที่เกิดขึ้น เช่น การรั่วไหลของสารมลพิษ

(2) การป้องกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนดกิจกรรมที่รักษาสิ่งแวดล้อม

(3) การประกาศห้าม มีที่ใช้อาจจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมที่จะสามารถแจ้งห้ามหรือสั่งให้หยุดซึ่งกิจกรรมใดๆ ได้ แต่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า

4) การละเมิดต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environment Protection Offences)

POEO Act ได้กำหนดระดับของการละเมิดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ 3 ระดับ (Tier) คือ

การละเมิดระดับที่ 1 การกระทำที่เป็นความผิดที่ร้ายแรงที่สุด ซึ่งครอบคลุมถึงการจำหน่าย ทำให้รั่วไหล หก หรือปล่อยก๊าซใดๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อไอโซนความผิดระดับที่ 1 นี้ มีโทษสูงสุด

- 5,000,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย สำหรับองค์กร และ 1,000,000 ดอลลาร์ ออสเตรเลีย และหรือจำคุก 7 ปี สำหรับบุคคลที่กระทำผิดกฎหมายโดยเจตนา และ

- 2,000,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย สำหรับองค์กร และ 500,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย และหรือจำคุก 4 ปี สำหรับบุคคลที่กระทำความผิดโดยประมาท

การละเมิดระดับที่ 2 การกระทำที่เป็นความผิดตาม POEO Act และระเบียบต่างๆ รวมถึงความผิดที่ทำให้เกิดมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน และมลพิษทางเสียง ซึ่งความผิดเหล่านี้ จะถูกจัดเป็น “ความรับผิดเคร่งครัด” (Strict Liability) ซึ่งหมายความว่า

เป็นความผิดที่อัยการไม่จำเป็นต้องพิสูจน์เจตนา ความผิดในระดับนี้ เช่น การปล่อยกลิ่นที่น่ารังเกียจจากกิจกรรมที่กำหนด การขนส่งของเสียที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในแจ้งเหตุการรั่วไหล เป็นต้น โดยมีโทษปรับสูงสุด 1,000,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียสำหรับองค์กร และ 250,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย สำหรับบุคคล และสำหรับความผิดต่อเนื่อง 120,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย และค่าปรับรายวัน 60,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย

การละเมิดระดับที่ 3 เป็นการกระทำที่เป็นความผิดที่กำหนดไว้ใน การละเมิดระดับที่ 2 แต่กฎระเบียบ (Regulation) กำหนดให้เจ้าหน้าที่อาจใช้วิธีการส่งหนังสือแจ้งการปรับ (Penalty Notice) ให้ผู้ละเมิดทราบ โดยโทษปรับสูงสุดจะถูกกำหนดโดยกฎระเบียบ โดยจะต้องไม่เกินโทษปรับของการกระทำผิดนั้นซึ่งกำหนดโดยศาล

(2) พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม (กำจัดขยะที่ผิดกฎหมาย) ค.ศ. 2013 (The Protection of the Environment Operations Amendment (Illegal Waste Disposal) Act 2013) เป็นพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการคุ้มครองการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1997 ให้มีการจัดการกับการกำจัดขยะที่ผิดกฎหมายได้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น โดยขยายฐานความผิดเกี่ยวกับที่ดิน และของเสียจากการใช้น้ำอย่างผิดกฎหมายกำหนดให้ EPA มีอำนาจยึดยานพาหนะที่ใช้ในการกักหรือกำจัดของเสียที่ผิดกฎหมาย และให้อำนาจศาลในการริบยานพาหนะดังกล่าว

(3) ระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม (ขยะ) ค.ศ. 2014 (Protection of the Environment Operations (Waste) Regulation 2014) เป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดให้ผู้ครอบครองสถานที่ตามที่กำหนด มีหน้าที่ที่จะต้องสนับสนุนเงินในการจัดการกับขยะ โดยคิดเป็นปริมาณตัน นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าว ยังกำหนดบทบัญญัติที่ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้

(1) หลักการใกล้ชิด (The Proximity Principle)

(2) การเก็บบันทึกข้อมูล การวัดขยะ และการตรวจสอบสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวก ขยะ (Record-keeping Requirements, Measurement of Waste and Monitoring for Waste Facilities)

(3) การติดตามขยะบางประเภท (Tracking of Certain Waste)

(4) การรายงาน (Reporting)

(5) การขนส่งขยะ (Transportation of Waste)

(6) การขนส่งและการจัดการขยะประเภทใยหิน (Transportation and Management of Asbestos Waste)

(7) การรีไซเคิลบรรจุภัณฑ์ของผู้บริโภค (Recycling of Consumer Packaging)

(8) การคัดแยกขยะที่มีสารปนเปื้อน (Classification of Waste Containing Immobilized Contaminants)

(9) อื่น ๆ (Miscellaneous Topics)

(4) พระราชบัญญัติการหลีกเลี่ยงขยะและการกู้คืนทรัพยากร ค.ศ. 2001 (Waste Avoidance and Resource Recovery Act 2001 (WARR Act) มีสาระสำคัญ ในการลดการเกิดขยะและกู้คืนทรัพยากร โดยกำหนดให้มีกลยุทธ์เกี่ยวกับขยะและของเสียทั้งกำหนดโปรแกรมและการดำเนินการในภาคอุตสาหกรรมสำหรับการลดขยะ

## 2) กลไกและอำนาจหน้าที่ของ Environmental Protection Authority

Environmental Protection Authority หรือ EPA เป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมหลักของนิวซีแลนด์ โดยทำงานร่วมกับรัฐบาลเครือรัฐ มลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น โดยปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการขยะเพื่อรักษาความสมดุลระหว่างการปกป้องสิ่งแวดล้อม การจัดการความต้องการการแข่งขันในสภาพแวดล้อมและการสนับสนุนการเติบโตอย่างยั่งยืน รวมทั้งให้ข้อมูลและคำแนะนำเกี่ยวกับความหลากหลายของปัญหาสิ่งแวดล้อม มีส่วนร่วมกับชุมชนและการใช้งานวิจัยทางสังคมที่จะแจ้งให้จัดลำดับความสำคัญแก่นโยบายและแผนงานของ EPA รวมทั้งเผยแพร่งานวิจัยทางวิทยาศาสตร์และแนวโน้มการตรวจสอบอยู่ในสถานะของสภาพแวดล้อม ให้คำแนะนำและแรงจูงใจที่จะช่วยให้ธุรกิจและอุตสาหกรรมปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานด้านสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ EPA ยังมีหน้าที่รับผิดชอบต่อเหตุการณ์มลพิษและกรณีฉุกเฉิน โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและการบริหารจัดการมลพิษที่เกี่ยวข้องกับวัตถุที่เป็นอันตราย ซึ่งหมายความรวมถึง

1. การกำหนดมาตรการในการป้องกันและเตรียมความพร้อมสำหรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม

2. อำนวยความสะดวกในการรักษาสิ่งแวดล้อมในระหว่างการรับมือกับเหตุฉุกเฉินและการกู้คืน

3. อำนวยความสะดวกในการทำความสะอาดชั้นของที่ดินและน้ำทะเลที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์มลพิษ

#### 4. บังคับใช้กฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม

4.1 ออกใบอนุญาตการป้องกันสภาพแวดล้อมในการควบคุมกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์และเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น

4.2 ตรวจสอบการปล่อยมลพิษและการปฏิบัติตามการตรวจสอบการดำเนินการและตรวจสอบรายงานของมลพิษ หากมีความจำเป็นที่เรากำหนดค่าปรับต้องมีสภาพการทำงานที่เข้มงวด กำหนดโครงการลดมลพิษและหรือคนเพื่อที่จะทำความสะอาดมลพิษ

#### 4.3 ดำเนินคดีองค์กรและบุคคลที่ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม NSW

##### การบริหารงาน EPA

EPA บริหารโดยคณะกรรมการ (Board) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองการบริหารสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1991 (The Protection of Environment Administration Act 1991 : POEA Act) เพื่อให้ EPA เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีการบริหารงานอย่างเป็นอิสระและเข้มแข็ง โดยมีประธาน และคณะกรรมการ EPA

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ EPA ของรัฐนิวเซาท์เวลส์

1. กำหนดนโยบายและแผนกลยุทธ์ของ EPA
2. ดูแลด้านการจัดการของ EPA
3. มีมติให้ EPA ดำเนินคดีกับผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่รุนแรง ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองการบริหารสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1991 (The Protection of the Environment Administration Act 1991)
4. ดำเนินคดีทางอาญาและดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
5. ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมของนิวเซาท์เวลส์ในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

#### 2.4 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>194</sup>

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นอีกประเทศหนึ่งที่เคยประสบผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม เป็นผลจากการขยายตัวด้านเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และเพื่อเป็นการเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน รัฐจึงเป็นผู้มีบทบาท

<sup>194</sup> สมสกุล ลิขนะจุล. พัฒนาการด้านการจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 2555. 17 มิถุนายน 2562. จาก

[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin\\_souvaneer/ewt\\_dl\\_link.php?nid=229](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvaneer/ewt_dl_link.php?nid=229).

สำคัญในการหามาตรการจัดการอย่างเป็นรูปธรรม โดยในปี พ.ศ. 2515 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้ผ่านกฎหมายการจัดการขยะแห่งชาติ ซึ่งนับเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกที่มีพื้นฐานเกี่ยวกับการให้ “ผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษต้องจ่ายเงิน” โดยเป็นมาตรฐานบังคับใช้สำหรับภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การจัดการป่าไม้ และสาธารณสุขโรค ขณะเดียวกัน รัฐได้ผลักดันกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ อย่างเป็นระบบเพื่อให้ครอบคลุมการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการปล่อยของเสีย พ.ศ. 2517 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการปล่อยของเสียสู่แหล่งน้ำ (สำหรับภาคครัวเรือน) พ.ศ. 2526 เป็นต้น ปัจจุบันด้านขยะ และสิ่งแวดล้อม กอปรกับทรัพยากรพลังงานภายในประเทศจำพวก ถ่านหิน และแร่ต่างๆ ที่ไม่เอื้อต่อภาคอุตสาหกรรมในระยะยาว รัฐจึงได้ออกนโยบายใหม่ โดยตั้งเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในมิติต่างๆ ให้เป็นวาระแห่งชาติ

ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลเปลี่ยนมาตรการมาเป็นการจัดการที่ต้นเหตุแทน โดยให้ความสำคัญที่พัฒนาการจัดการขยะหรือของเสียในประเทศให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการหมุนเวียนที่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ โดยแบ่งสัดส่วนการจัดการขยะออกเป็น 3 ส่วน คือ การหลีกเลี่ยง การนำกลับมาใช้ใหม่ และการจัดการอย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 20 A<sup>195</sup> ซึ่งระบุว่า “รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการปกป้องพื้นฐานในการดำรงชีวิตตามธรรมชาติสำหรับคนรุ่นต่อไป ภายใต้กรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญในการออกกฎหมายและมาตรการตามกฎหมาย รวมถึงสิทธิตามอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ” การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนับว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญอีกครั้งหนึ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จากเดิมเพียงการจัดการขยะหรือของเสียในประเทศพัฒนาเป็นการหมุนเวียนที่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ ซึ่งต้องอาศัยตัวแปรสำคัญคือ ภาคประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนาดังกล่าวของรัฐ และเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมจากต้นเหตุ ปัจจุบันในสาธารณรัฐเยอรมนีมีแบ่งการจัดการของเสียในภาคประชาชนออกเป็นประเภทต่าง ๆ โดยสรุป ดังนี้

1. ถังขยะสีน้ำตาล ได้แก่ ขยะชีวภาพ/ เศษอาหาร
2. ถังขยะสีเหลือง ได้แก่ ขยะประเภทบรรจุภัณฑ์
3. ถังขยะสีเทา ได้แก่ ขยะอันตราย

<sup>195</sup> Article 20 A (Protection of the natural foundations of life and animals)

Mindful also of its responsibility toward future generation, the state shall protect the natural foundations of life and animals by legislation and, in accordance with law and justice, by executive and judicial action, all within the framework of the constitutional order.

4. ถึงขยะสีฟ้า ได้แก่ ขยะประเภทกระดาษ/ลัง

5. ถึงขยะสำหรับแก้ว แบ่งตามสีต่างๆ ได้แก่ สีเขียว สีใส สีน้ำตาล และอื่นๆ

ขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้กำกับดูแลด้านการคัดแยกขยะตามประเภทข้างต้นแล้วจึงนำไปจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

การจัดการขยะซึ่งรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้ในปัจจุบันมี 5 มาตรการ ได้แก่ 1. การนำกลับมาใช้ใหม่ 2. การหมัก 3. การเผา 4. การจัดการทางชีววิทยาโดยเครื่องจักร และ 5. การฝังกลบ

ด้านนิติบัญญัติ ปัจจุบันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะทั้งสิ้น 4 ระดับ กล่าวคือ

### 1. ระดับประเทศ

1.1 กรอบข้อกำหนดตามสหภาพยุโรปและกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนำไปปฏิบัติของรูปแบบถังรีไซเคิล

1.2 การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติว่าด้วยการฝังกลบ

1.3 กฎหมาย ว่าด้วยการนำขยะชีวภาพกลับมาใช้ใหม่

1.4 ข้อบัญญัติว่าด้วยตะกอนของเสีย

1.5 คำตัดสินของศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2548 ว่าด้วยการถมที่ดินก่อสร้างด้วยขยะ

1.6 กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยความรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ที่เข้าข่ายของเสียประเภทแบตเตอรี่ และหม้อแปลง

### 2. ระดับสหภาพยุโรป

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรป ซึ่งประกอบด้วยระเบียบต่างๆ อีก 9 ฉบับ ได้แก่

- กรอบหลักการว่าด้วยขยะ
- ระเบียบว่าด้วยการจัดการขยะ
- หลักการจัดการรถยนต์ใช้แล้ว
- หลักการว่าด้วยน้ำมันใช้แล้ว
- หลักการว่าด้วยการฝังกลบ
- หลักการว่าด้วยบรรจุภัณฑ์
- แนวทางว่าด้วยการตีความตามเจตนารมณ์ ในการใช้พลังงานอย่างมี

- การกำจัดขยะจำพวก พีซีบี (Polychlorinated Biphenyls) /พีซีที

(Polychlorinate Terphenyls)

- หลักการว่าด้วยตะกอนของเสีย

2.2 ขยะชีวภาพตามกฎหมายสหภาพยุโรป

2.3 คำสั่งสภา วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2529 ว่าด้วยการปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผืนดินในด้านการใช้ตะกอนของเสียในภาค

เกษตรกรรม

2.4 คำสั่งเลขที่ 2008/98/EG แห่งสภายุโรปและคณะกรรมการเกี่ยวกับ

ขยะ และยกร่างกฎหมายเฉพาะ

2.5 รัฐธรรมนูญสหภาพยุโรป –ระเบียบสถิติขยะ เลขที่ 2150/EG

2.6 ยุทธศาสตร์การหลีกเลี่ยงขยะและการนำกลับมาใช้ใหม่

2.7 คำสั่งเลขที่ 1999/31/EG

2.8 รัฐธรรมนูญสหภาพยุโรป – หลักเกณฑ์ว่าด้วยขยะจากการทำเหมือง เลขที่ 2006/21/EG (มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2549)

### 3. ระดับระหว่างประเทศ

คำจำกัดความที่สำคัญว่าด้วยเรื่องของพิธีสารเกียวโต

### 4. คำพิพากษาที่สำคัญของศาลยุโรปและศาลเยอรมนี ว่าด้วยเรื่องการจัดการขยะ

เช่น คำพิพากษาของศาลยุโรป และคำตัดสินของศาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น

รัฐบาลเยอรมนีได้ออกกฎหมายใหม่ว่าด้วยขยะซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 สำหรับขยะประเภทต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองต่อการนำกลับมาใช้ใหม่มากขึ้น คือ การกำหนดให้เส้นทางของขยะทุกประเภทต้องประกอบด้วยส่วนประกอบที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้มากกว่าร้อยละ 65 ให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2563 และร้อยละ 70 สำหรับขยะที่สามารถย่อยสลายได้ ซึ่งนับว่าสูงกว่ามาตรฐานตามที่สหภาพยุโรปกำหนด (ประมาณร้อยละ 40 สำหรับขยะเทคโนโลยี) และหากนับถึงปัจจุบัน ขยะจำพวกกระดาษ ลัง หรือแก้วในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ทั้งหมดเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่าสามปีสำหรับภาคเอกชนที่สนใจลงทุนด้านการจัดการขยะนี้ รัฐยังให้การสนับสนุนด้านอัตราดอกเบี้ยราคาต่ำ และแหล่งลงทุนทั้งในและต่างประเทศอีกด้วย ความพยายามในการจัดการขยะระหว่างภาครัฐและภาคนิติบัญญัติควบคู่กันอย่างเป็นระบบ ทำให้ในปัจจุบันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอัตราการนำ



ขยะกลับมาใช้ใหม่สูงที่สุดในโลก เช่น เศษจากการก่อสร้างร้อยละ 86 บรรจุกัมภ์ร้อยละ 81 และ แบตเตอรี่ ร้อยละ 77

นอกจากนี้ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีบทบาทที่สำคัญด้านสิ่งแวดล้อม ในเวทีระดับภูมิภาคยุโรป โดยเป็นแกนนำขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อยกระดับมาตรฐานยุโรปให้สูงขึ้น เช่น รายงานความเห็นต่อคณะกรรมการยุโรปในเรื่อง “ยุทธศาสตร์เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการแยกขยะและการรีไซเคิล” ปี พ.ศ. 2547 โดยเสนอให้พิจารณาปรับแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับขยะเดิมของยุโรปให้มีโครงสร้างที่แข็งแกร่งและครอบคลุมยิ่งขึ้นในประเด็นการสนับสนุนให้มีการแยกประเภทของขยะ การตีมูลค่า หรือประเมินอัตราการนำกลับมาใช้ใหม่ การห้ามการฝังกลบ และการจำกัดการนำเข้าสารอันตรายในขยะ (เช่น แผงวงจร และ โลหะหนัก) เพื่อให้เกิด “มาตรฐานการนำกลับมาใช้ใหม่” ขึ้นในสหภาพยุโรป รวมทั้งแนบรายงานและผลการปฏิบัติการรวมถึงกฎหมายด้านการจัดการขยะต่างๆ ในประเทศเป็นตัวอย่างด้วย ภายหลังจากการเสนอเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการยุโรปได้มีมติเห็นชอบการปรับใช้กฎหมายใหม่หลายฉบับร่วมกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ เศรษฐกิจขยะ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องกระตุ้นให้เกิดมาตรการการป้องกัน การใช้ประโยชน์และการจัดขยะ รวมถึงการจัดการขยะอันตรายต่างๆ โดย การฝังกลบ การเผาขยะหรือวิธีการอื่น นอกจากนั้น เตาเผาของประเทศสมาชิกทุกประเทศ ต้องมีการควบคุมการขนส่งขยะ ทั้งการนำเข้าและการส่งออกในสหภาพยุโรป หรือระหว่างแต่ละประเทศสมาชิก โดยมีการปรับข้อบังคับภายในภูมิภาคใหม่ ได้แก่

1. ระเบียบว่าด้วย ขยะ (75/442/EWG)
2. ระเบียบว่าด้วย การจัดการขยะอันตราย (91/689/EWG)
3. ระเบียบว่าด้วย การจัดการน้ำมันที่ใช้แล้ว (75/439/EWG)
4. ระเบียบว่าด้วย กากตะกอนจากน้ำเสีย (86/278/EWG)
5. ระเบียบว่าด้วยบรรจุกัมภ์ และขยะจากบรรจุกัมภ์ (94/62/EG)
6. ระเบียบว่าด้วยการฝังกลบ (1999/31/EG)

### 3. ความตกลงระหว่างประเทศ อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal)

ความตื่นตัวตอบสนองต่อภาวะเปื้อนด้านสิ่งแวดล้อมที่เคร่งครัดของโลกอุตสาหกรรมในช่วงปี 1970s - 1980s ทำให้ประชาคมต่างต่อต้านการทิ้งขยะของเสียอันตรายในแบบ “อย่าเอามาทิ้งหลังบ้านฉัน” (NIMBY หรือ Not in my back yard) และทำให้ค่าใช้จ่ายในการกำจัดของเสียทวีสูงขึ้นมาก ผู้ประกอบการบางรายจึงหาวิธีการกำจัดที่ค่าใช้จ่ายถูกกว่าในยุโรปตะวันออก และในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งความตระหนักทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนยังไม่สูงนัก และยังไม่มีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมและกลไกบังคับใช้กฎหมายในขณะนั้น<sup>196</sup>

และเนื่องจากความเข้มงวดของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศอุตสาหกรรมส่งผลให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการกำจัดของเสียอันตรายเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทำให้มีการลักลอบนำของเสียอันตรายจากประเทศอุตสาหกรรมไปทิ้งในประเทศด้อยพัฒนาในทวีปแอฟริกา ทวีปอเมริกากลาง และทวีปเอเชีย เพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายดังกล่าว ปัญหาการลักลอบทิ้งของเสียอันตรายได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 (พ.ศ. 2532) ดังนั้น โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Environment Program : UNEP) ได้ร่วมกับผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ จัดประชุมนานาชาติขึ้นในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2532 ณ นครบาเซล สมาพันธรัฐสวิส และกำหนดข้อตกลงระหว่างประเทศในการควบคุม การนำเข้าการส่งออก การนำผ่าน การจัดการของเสียอันตรายให้มีความปลอดภัย ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม และการป้องกันการขนส่งที่ผิดกฎหมาย เรียกว่า อนุสัญญาบาเซล ว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal) และได้เปิดให้ประเทศต่าง ๆ<sup>197</sup> ลงนามเข้าร่วมเป็นภาคีตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2533<sup>198</sup>

<sup>196</sup> นิติ วิทยาเต็ม. สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ประจำสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงบรัสเซลส์. PMU News Customs Policy Monitoring Unit. ปีที่ 3 ฉบับที่ 6 ประจำเดือนมิถุนายน 2561. หน้า 1.

<sup>197</sup> เดือนตุลาคม ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) มีภาคีเป็นรัฐ 186 รัฐ และกลุ่มรัฐอีก 1 กลุ่ม คือ สหภาพยุโรป. 15 พฤศจิกายน 2562. จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/อนุสัญญาบาเซล>.

<sup>198</sup> ส่วนของเสียอันตราย สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551). *คู่มือปฏิบัติในการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของเสียอันตรายตามอนุสัญญาบาเซล*. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสแควร์. หน้า 1.

ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญาบาเซลฯ จึงถือกำเนิดขึ้นและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2535 โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ลดการสร้างของเสียอันตรายและสนับสนุนวิธีการจัดการของเสียอันตรายที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะกำจัดที่ใดก็ตาม
2. จำกัดการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายผ่านข้ามแดน (Transboundary Movement) ยกเว้น ในกรณีที่ต้องสอดคล้องกับหลักการการจัดการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
3. จัดตั้งระบบควบคุม (Regulatory System) กรณีที่อนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายของเสียผ่านข้ามแดน วัตถุประสงค์แรกปรากฏในบทบัญญัติทั่วไปที่กำหนดให้ภาคีปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานในการจัดการของเสียด้วยวิธีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (มาตรา 4) ในขณะที่ข้อห้ามต่างๆ หลายประการได้บัญญัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เช่น ของเสียต่างๆ ไม่สามารถส่งออกไปที่แอนตาร์กติกา ประเทศที่ไม่ใช่ภาคีอนุสัญญาบาเซลฯ หรือภาคีที่ห้ามการนำเข้าของเสีย (มาตรา 4) อย่างไรก็ตาม ภาคีสามารถเข้าทำความตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีเพื่อการจัดการของเสียกับภาคีอื่นๆ หรือประเทศที่ไม่ใช่ภาคีก็ได้โดยความตกลงดังกล่าวต้องมีมาตรฐานความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่ด้อยไปกว่าอนุสัญญาบาเซลฯ (มาตรา 11) ทั้งนี้ ไม่ว่าในกรณีใดก็ตามที่ไม่มีข้อห้ามการขนส่งของเสียข้ามแดนต้องกระทำด้วยวิธีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมบนหลักการการไม่เลือกปฏิบัติและสอดคล้องกับระบบควบคุมของอนุสัญญาบาเซลฯ

ระบบควบคุมนับเป็นหลักสำคัญของอนุสัญญาบาเซลฯ ระบบดังกล่าวอาศัยการให้ความยินยอมล่วงหน้า (เช่น ทางอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารกระดาษ แฟกซ์) โดยกำหนดให้หน่วยงานของประเทศส่งออกแจ้งหน่วยงานของประเทศนำเข้าหรือผ่านแดนล่วงหน้าก่อนส่งออกและต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายโดยละเอียด (Prior Informed Consent หรือ PIC) โดย PIC<sup>199</sup> ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้

<sup>199</sup> ในหลายๆ ประเทศ เอกสารเกี่ยวกับ PIC ยังคงใช้กระดาษ และส่งผ่านไปรษณีย์ โทรสาร หรือ อีเมล ซึ่งเป็นภาระในการบริหารจัดการขั้นตอนต่างๆ ใช้เวลานาน มีต้นทุนสูง และเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการบริหารจัดการกลไกสนับสนุนการบังคับใช้และการปฏิบัติตามอนุสัญญาบาเซลฯ (Committee Administering the Mechanism for Promoting Implementation and Compliance) จึงเสนอแนะให้ใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์แทน เพื่อยกระดับการบังคับใช้และการปฏิบัติตามมาตรา 6 โดยในการประชุมครั้งล่าสุดระหว่างวันที่ 24 เมษายน - 5 พฤษภาคม 2560 ประเทศกาตาร์ร้องขอให้สำนักเลขาธิการจัดเตรียมเอกสารปูแนวทางสู่การใช้วิธีอิเล็กทรอนิกส์ในการหนังสือแจ้งและเอกสารการขนส่ง.

1. การแจ้ง (Notification)
2. การให้ความยินยอมและการออกเอกสารสำหรับการเคลื่อนย้ายของเสีย (Movement Document)
3. การเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดน
4. การยืนยันว่าได้กำจัดของเสียแล้ว

ในกรณีที่การเคลื่อนย้ายของเสียกระทำโดยผิดกฎหมาย เช่น ไม่ได้ได้รับความยินยอม เป็นลายลักษณ์อักษรจากประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (มาตรา 6 และมาตรา 7) หรือไม่สามารถ กระทำได้จนเสร็จสิ้นตามที่คาดไว้ อนุสัญญาบาเซล ฯ กำหนดให้ประเทศที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบ ด้วยการกำจัดของเสียเหล่านั้นด้วยวิธีที่ปลอดภัย โดยอาจนำของเสียนั้นกลับเข้ามาในประเทศ ที่เป็นต้นกำเนิดหรือวิธีอื่นๆ (มาตรา 8 และมาตรา 9)

นอกจากนี้ อนุสัญญาบาเซล ฯ ได้กำหนดให้ภาคีสร้างความร่วมมือตั้งแต่การ แลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการใช้บังคับอนุสัญญาบาเซล ฯ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือ ทางเทคนิค โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่ประเทศกำลังพัฒนา (มาตรา 10 และมาตรา 13) โดยสำนัก เลขาธิการมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกและสนับสนุนความร่วมมือเหล่านี้

ประการสุดท้าย อนุสัญญาบาเซล ฯ กำหนดให้จัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมและถ่ายทอด เทคโนโลยีในระดับภูมิภาคและระดับภูมิภาคย่อยสำหรับการบริหารจัดการของเสียอันตรายและ ของเสียอื่นๆ และการลดการสร้างขยะของเสียอันตราย โดยคำนึงถึงความต้องการในภูมิภาคและ ภูมิภาคย่อย<sup>200</sup>

อนุสัญญาบาเซล ฯ ไม่ได้ให้คำนิยามแก่ “ของเสียอันตราย” ไว้โดยตรง แต่ข้อ 1 ของ อนุสัญญาบาเซล ฯ บัญญัติว่า ของเสียอันตรายตามอนุสัญญาบาเซล ฯ นี้ ได้แก่ ของเสียประเภทต่างๆ รวม 45 ประเภท ตามที่ระบุในภาคผนวก 1 (Annex I) เว้นแต่ที่ไม่มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 3 (Annex III) ทั้งนี้ภาคผนวก 3 ได้กำหนดลักษณะ หรือคุณสมบัติ ที่เป็นอันตรายไว้ 14 ประการ เช่น ระเบิดได้ ติดไฟได้ ออกซิไดซิงส์ เป็นสารพิษ สารติดเชื้อ และสารกัดกร่อน เป็นต้น ต่อมาได้มีการพัฒนาบัญชีรายชื่อของเสียอันตรายให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยกำหนดเป็นภาคผนวก 8 (Annex VIII) เรียกว่า List A ซึ่งจำแนกของเสียอันตรายออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ รวมทั้งสิ้น 61 ชนิดตัวอย่าง<sup>201</sup>

<sup>200</sup> นิติ วิทยาเต็ม. PMU News Customs Policy Monitoring Unit. หน้า 1-3.

<sup>201</sup> สำนักบริหารจัดการกากอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม. (2555). คู่มือการนำเข้าหรือ ส่งออกวัตถุอันตรายที่เป็นของเสียเคมีวัตถุตาม พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และของเสียอันตรายตาม อนุสัญญาบาเซล. กรุงเทพมหานคร: กรมโรงงานอุตสาหกรรม. หน้า 6-7.

1) ของเสียประเภทโลหะ เช่น พลวง สารหนู เบริลเลียม แคลเซียม ตะกั่ว พรอท ซิลิเนียม เทลลูเรียม และแทลเลียม กากตะกอนจากการชุบโลหะ โลหะ แก้ว โลหะมีค่าจากการเผาแผงวงจร อิเล็กทรอนิกส์ แบตเตอรี่ ฯลฯ ชิ้นส่วนหรือเศษชิ้นส่วนของอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ที่มีส่วนประกอบ เช่น ตัวเก็บประจุไฟฟ้าและแบตเตอรี่อื่นๆ ใน List A สวิตช์ที่มีปรอทเป็นองค์ประกอบ แก้วจากหลอด Cathode-ray และ Activated Glass อื่นๆ ตัวเก็บประจุไฟฟ้าที่มีสารฟิซีบี หรือปนเปื้อนด้วยสารใน Annex I (แคลเซียม พรอท ตะกั่ว และพอลิคลอริเนเตดไบฟีนีล) ในระดับที่จะทำให้ของเสียนั้นมีคุณสมบัติใดๆ ตาม Annex III

2) ประเภทที่มีสารอินทรีย์เป็นองค์ประกอบหลัก ซึ่งอาจมีโลหะและสารอินทรีย์ เช่น ของเสียที่เป็นแก้วจากหลอดแก้ว สารเร่งปฏิกิริยา แอสเบสตอส ฟุ่นและเส้นใย

3) ประเภทที่มีสารอินทรีย์เป็นองค์ประกอบหลัก ซึ่งอาจมีโลหะและสารอินทรีย์ (เช่น ของเสียจากการผลิตและกระบวนการผลิต Petroleum Coke และ Bitumen ของเสียประเภทน้ำมันแร่ เศษหนัง หรือส่วนประกอบของหนัง กากน้ำมันดินที่เกิดจากโรงกลั่นน้ำมันและกระบวนการกลั่น หรือการบำบัดอินทรีย์วัตถุด้วยวิธีไพโรไลติก ฯลฯ)

4) ประเภทที่มีองค์ประกอบอินทรีย์และอนินทรีย์ เช่น ของเสียจากการเตรียม การผลิต และการใช้ผลิตภัณฑ์เกษตรกรรม ของเสียจากการรักษาพยาบาล ของเสียที่เกิดจากสารเคมีที่รักษาเนื้อไม้ ของเสียที่เกิดจากหมึก สี ย้อม สี น้ำมันชักเงา ของเสียที่เกิดจากการผลิต การผสม และการใช้ Biocides และ Phytopharmaceuticals รวมทั้งของเสียประเภทสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ และยาปราบวัชพืชซึ่งไม่ได้คุณภาพ หรือหมดอายุ สารละลายกรดหรือด่าง บรรจุภัณฑ์ที่มีสารตามที่กำหนดในภาคผนวก 1 ฯลฯ

ประเทศไทยให้สัตยาบันเป็นภาคอนุสัญญาบาเซลฯ เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2540 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2541 มีนโยบายการป้องกันมิให้ประเทศเป็นแหล่งรองรับของเสียจากต่างประเทศ จึงไม่อนุญาตให้ มีการนำเข้าของเสียเพื่อการกำจัดขั้นสุดท้าย และการนำเข้าของเสียเพื่อการนำกลับมาใช้ประโยชน์ต้องได้รับการควบคุมอย่างเข้มงวด ดังจะเห็นได้จากเงื่อนไขในการอนุญาตให้นำเข้าของเสียอันตรายมาในราชอาณาจักรจะอนุญาตให้นำเข้ามาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตของโรงงานเท่านั้น

หน่วยงานผู้มีอำนาจ (Competent Authority)

กรมโรงงานอุตสาหกรรม ปฏิบัติงานในฐานะหน่วยงานผู้มีอำนาจ ทำหน้าที่รับแจ้งเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายหรือของเสียอื่น และให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อตอบต่อการแจ้งตามข้อ 6 ของอนุสัญญาบาเซลฯ และอนุญาต/ควบคุมการนำเข้าของเสียอันตรายตามที่กำหนด

### ศูนย์ประสานงาน (Focal Point)

กรมควบคุมมลพิษ ปฏิบัติงานในฐานะศูนย์ประสานงาน ทำหน้าที่รับและส่งข้อมูล การรายงานอุบัติเหตุ การแจ้งคำนิยามของของเสียอันตรายแห่งชาติ รายงานประจำปีตามข้อ 13 และข้อ 16 ของอนุสัญญาบาเซลฯ ประสานงานกับสำนักเลขาธิการอนุสัญญาบาเซลฯ องค์การระหว่างประเทศ และประเทศภาคีที่เกี่ยวข้องในการจัดทำข้อมูล และประสานงานทางวิชาการในการจัดทำแนวทางปฏิบัติสำหรับการจัดการของเสียอันตราย ส่งต่อข้อมูลข่าวสารที่ได้รับแจ้งจากสำนักเลขาธิการอนุสัญญาบาเซลฯ ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดส่งคำบำรุงสมาชิกอนุสัญญาบาเซลฯ ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในประเทศในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดในอนุสัญญาบาเซลฯ และจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมต่างๆ

### หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Related Agencies)

(1) กรมศุลกากร ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบให้ผู้ประกอบการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านของเสียอันตราย รวมทั้งของติดตัวผู้โดยสาร ดำเนินการนำเข้าและส่งออกให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

(2) กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ทำหน้าที่ควบคุม พิจารณาอนุญาตให้การบรรทุก ขนส่ง และขนถ่ายของเสียอันตรายให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

(3) การท่าเรือแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ และพิจารณาอนุญาต การจอดเรือเทียบท่า และการขนถ่ายของเสียอันตรายให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

(4) กรมการประจักษ์ ทำหน้าที่กำหนดข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการประจักษ์ รวมทั้งผลักดันให้จัดทำกรรมธรรม์ประจักษ์ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อรองรับของเสียอันตรายให้เป็นไปตามข้อกำหนดในอนุสัญญาบาเซลฯ และพิธีสารบาเซลฯ

(5) สำนักงบประมาณ ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาบาเซลฯ สมทบทุนในการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนตามข้อกำหนดของอนุสัญญาบาเซลฯ ค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดจากความบกพร่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และค่าใช้จ่ายในการจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมสมัชชาสามัญ/วิสามัญ และการดำเนินงานต่างๆ ตามพันธกรณีอนุสัญญาบาเซลฯ

(6) กระทรวงการต่างประเทศ ทำหน้าที่ร่วมพิจารณาการเตรียมความพร้อมในการให้สัตยาบันต่อข้อแก้ไขอนุสัญญาบาเซลฯ และพิธีสารบาเซลฯ ตลอดจนให้ข้อคิดเห็นในการตีความ

ในอนุสัญญาบาเซลฯ และพิธีสารบาเซลฯ ในกรณีเกิดข้อพิจารณาและข้อพิพาทภายใต้อนุสัญญาบาเซลฯ<sup>202</sup>

ผลประโยชน์จากการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาบาเซล

1. สามารถป้องกันปัญหาการลักลอบนำของเสียมาทิ้งในประเทศจากกลุ่มประเทศภาคีสมาชิก เนื่องจากอนุสัญญาบาเซล กำหนดมาตรการบังคับให้ประเทศภาคีสื่อส่งออกรับผิดชอบในการนำกลับ หรือชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น และกำหนดให้เป็นภาระขนส่งที่ผิดกฎหมาย
2. การปฏิบัติตามข้อกำหนดของอนุสัญญาบาเซลฯ จะทำให้ทราบล่วงหน้า หากมีการนำเข้า นำผ่าน และส่งออกของเสียอันตราย
3. การเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก ทำให้ต้องมีการกำหนดมาตรการ และระเบียบปฏิบัติ ในการควบคุมการส่งออก การนำเข้า และการนำผ่านของเสียอันตราย รวมทั้งการจัดหาอุปกรณ์สถานที่กำจัดของเสียอันตรายภายในประเทศ
4. ได้รับสิทธิในการส่งออกของเสียอันตราย ไปกำจัดในประเทศภาคีซึ่งมีเทคโนโลยีที่เหมาะสม และมีความสามารถในการกำจัดของเสียอันตราย
5. สามารถค้าขายกับประเทศภาคี ในการส่งออก และนำเข้าของเสียอันตราย เพื่อการอุตสาหกรรมที่ใช้ของเสียอันตรายเป็นวัตถุดิบในขบวนการผลิต
6. จะได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือทั้งทางด้านวิชาการ และด้านการเงิน จากกองทุนหมุนเวียน เพื่อแก้ไขปัญหากรณีเกิดอุบัติเหตุ อันเนื่องมาจากการขนส่ง เคลื่อนย้าย และกำจัดของเสียอันตราย
7. จะได้รับความช่วยเหลือด้านวิชาการ และเทคโนโลยีต่างๆ จากประเทศภาคีที่พัฒนาแล้ว เพื่อปรับปรุง แก้ไขปัญหาการจัดการของเสียอันตรายภายในประเทศ

#### 4. เปรียบเทียบการจัดการของเสียอันตรายของไทยและต่างประเทศ

เราไม่อาจบอกได้ว่าการจัดการของเสียอันตรายวิธีการใดวิธีการหนึ่งเป็นวิธีการที่ดีที่สุด เนื่องจากแต่ละสังคมมีพัฒนาการการเจริญเติบโตที่แตกต่างกัน ไม่ว่าทางด้านอุตสาหกรรมหรือทางด้านเศรษฐกิจ มากบ้างน้อยบ้างตามแต่ละสังคมหรือตามแต่ละสังคมชาติ ประกอบกับ

<sup>202</sup> ส่วนของเสียอันตราย สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. คู่มือปฏิบัติในการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายตามอนุสัญญาบาเซล. หน้า 5-7.

การปลูกฝังด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีจากรุ่นสู่รุ่นที่แตกต่างกัน เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่าความเจริญทางด้านวัตถุต้องแลกมาด้วยความสูญเสียทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะของเสียไม่ว่าทั้งของเสียอันตรายและของเสียไม่อันตรายได้แปรผันตามการเจริญด้านวัตถุ หรือการเจริญเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจ เราไม่อาจศึกษาการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดจากประเทศใดประเทศหนึ่งได้ การที่จะศึกษาเปรียบเทียบการจัดการของเสียอันตรายจากประเทศใด จึงต้องพิจารณาจากประเทศที่มีผลลัพธ์เชิงประจักษ์ ผู้ศึกษาได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องถึงประเด็นหลักๆ ที่เป็นปัญหาในการดำเนินการจัดการของเสียอันตรายและได้ทำการเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวการศึกษาที่สูงขึ้นหรือการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยในคราวถัดไป ดังนี้คือ

#### 4.1 มาตรการบังคับทางอาญาด้านการลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยยังไม่เหมาะสมไม่ได้แบ่งแยกประเภทบุคคลที่กระทำผิด

มาตรการบังคับทางอาญาด้านโทษถือเป็นมาตรการที่นำมาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการข่มขู่และยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำความผิด แต่เนื่องจากโทษที่มีอยู่ออกแบบมาเพื่อใช้กับบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นบุคคลทั่วไป จะสามารถรับการลงโทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง จึงถือเป็นโทษที่มีความรุนแรงเพราะโทษเหล่านั้นส่งผลต่อชีวิตร่างกายและเสรีภาพที่เจ้าของชีวิตย่อมต้องหวงแหนมาก แม้โทษปรับและริบทรัพย์สินจะมีผลกระทบต่อผู้กระทำความผิดเช่นกัน แต่ก็ยังน้อยกว่าโทษที่กล่าวมา เพราะหากยังมีชีวิตและเสรีภาพก็ยังมีโอกาสที่จะแสวงหาให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้นใหม่

แต่ในกรณีของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นนิติบุคคลผู้มีสถานะทางเศรษฐกิจมั่งคั่งมากกว่าบุคคลธรรมดา เนื่องจากสภาพของนิติบุคคลนั้น เป็นเพียงบุคคลที่ถูกสมมติขึ้นตามกฎหมาย จึงไม่มีชีวิตและเนื้อตัวร่างกายอย่างคนธรรมดา ทำให้ไม่อาจนำโทษที่มีอยู่มาลงโทษแก่นิติบุคคลได้ทุกอย่าง เพราะโทษที่จะลงถูกจำกัดโดยสภาพของนิติบุคคลนั่นเอง

4.1.1 ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียมีการกำหนดโทษ และอัตราโทษที่จะใช้แก่นิติบุคคลและบุคคลธรรมดาแตกต่างกันโดยโทษที่จะใช้แก่บุคคลธรรมดานั้นประกอบไปด้วย โทษจำคุกและโทษปรับ ส่วนนิติบุคคลจะใช้โทษปรับเพียงอย่างเดียว แต่โทษปรับสำหรับนิติบุคคลนั้นจะมีอัตราสูงกว่าบุคคลธรรมดา มาก เช่น ตามกฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาด (The Clean Air Act หรือ CAA) ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการกำหนดโทษในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดาจะต้องถูกปรับสูงถึง 100,000 เหรียญสหรัฐและจำคุก 1 ปี ส่วนกรณีนิติบุคคลอาจถูกปรับถึง 500,000 เหรียญสหรัฐและอาจถูกปรับเพิ่มเป็นสองเท่าหากเป็นการกระทำความผิดซ้ำ หรือในประเทศออสเตรเลียก็ใช้อัตราโทษปรับอย่างสูงแก่นิติบุคคลเช่นกัน ตัวอย่างในรัฐ New South Wales ที่กำหนดให้กรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดจะต้อง



ถูกลงโทษเป็นเงินสูงถึง 1,000,000 เหรียญออสเตรเลีย ส่วนบุคคลธรรมดาอาจถูกจำคุก 7 ปีและโทษปรับ 250,000 เหรียญออสเตรเลีย สำหรับข้อหาที่มีความผิดร้ายแรง ซึ่งจะเห็นได้ว่า อัตราโทษปรับสำหรับนิติบุคคลนั้นสูงกว่าบุคคลธรรมดาถึง 5 เท่า สำหรับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และ 4 เท่าสำหรับประเทศออสเตรเลีย

4.1.2 สำหรับประเทศไทยนั้นยังไม่มีบทบัญญัติที่จะใช้แก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลออกจากกัน ทำให้โทษที่ใช้แก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเป็นเช่นเดียวกัน โดยโทษที่นำมาใช้นั้นประกอบไปด้วยโทษจำคุก ปรับ และริบทรัพย์สิน ในกรณีโทษปรับที่นำมาใช้กับนิติบุคคลนั้นในบางพระราชบัญญัติ<sup>203</sup> อาจมีอัตราค่าปรับสูงถึง 1,000,000 บาท ความผิดที่จะมีอัตราค่าปรับสูงเช่นนี้ก็ไม่น้อยมาก ส่วนการริบทรัพย์สินนั้น แม้จะเปิดโอกาสให้ทรัพย์สินที่เป็นเครื่องมือ อุปกรณ์หรือ เครื่องจักรที่ใช้ในการกระทำความผิดพระราชบัญญัตินี้กลับไปใช้ในความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรเป็นส่วน ใหญ่ เช่น ป่าไม้หรือประมงแต่ในส่วนของผู้ก่อมลพิษที่สร้างปัญหามลภาวะอย่างรุนแรงในรูปของการประกอบอุตสาหกรรมมีเพียงในส่วนของปิโตรเลียมและแร่เท่านั้นและเฉพาะบางความผิดเท่านั้นที่จะปรับได้

#### 4.2 ปัญหาหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่เหมาะสม

การมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมจัดการของเสียอันตรายหลายหน่วยงาน ส่งผลกระทบบ้านที่เป็นผลทางลบมากกว่าด้านที่เป็นผลทางบวก ทั้งนี้ เมื่อมีหลายหน่วยงาน จักต้องมีกฎหมายระดับต่างๆ มารองรับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ทำให้มีกฎหมายด้านการจัดการควบคุมมลพิษของเสียอันตรายหลายฉบับ กฎหมายต่างๆ ที่บังคับใช้ในแต่ละหน่วยงานจึงมีโอกาสขาดจุดเชื่อมโยงเป็นมาตรฐานเดียวกัน หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดปัญหาด้านการจัดการของเสียอันตราย นอกจากไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจบังคับใช้ การดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังไม่ได้เป็นหน่วยงานกลางร่วมด้วยกับหน่วยงานอื่น นอกจากมีหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบหลายหน่วยงาน ก็ยังมีปัญหาอื่น เช่น การใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือปัญหาการกำกับดูแลหรือการให้โทษของเจ้าพนักงานต่อผู้กระทำผิด จากการศึกษาการจัดการของเสียอันตรายจากต่างประเทศ จะพบว่าประเทศต่างๆ ที่ยกตัวอย่างมาจะมีหน่วยงานหลักในการควบคุมการจัดการของเสียอันตราย ได้แก่

ประเทศญี่ปุ่น ถือว่ามีองค์กรและกฎหมายการจัดการของเสียอันตรายที่ชัดเจน มีกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นอย่าง

<sup>203</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 25621 มาตรา

ชัดเจน หน้าที่ในการสอดคล้อง ควบคุมมลภาวะ และกำจัดมลภาวะกากของเสีย เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น มีกฎหมายหลักในการบริหารจัดการขยะที่สำคัญคือ Waste Management and Public Act (Act No. 137 of 1970) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้มีการพัฒนาแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมา ได้มีการกำหนดประเภทของเสีย กระบวนการจัดการของเสีย มาตรฐานการจัดการของเสีย ขั้นตอนการจัดตั้งสถานที่จัดการของเสีย การสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบในขั้นตอน ต่างๆ จนกระทั่งการกำจัดของเสียขั้นสุดท้าย และกฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดหน้าที่แต่ละภาคส่วนในการจัดการของเสียอันตราย ดังที่อธิบายแล้ว

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency (U.S. EPA) ที่มีความเป็นเอกภาพ เป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายและหน้าที่ต่าง ๆ ในการพัฒนาบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม และเป็นหน่วยสนับสนุนงบประมาณการจัดการสิ่งแวดล้อมของมลรัฐและท้องถิ่น U.S. EPA จะออกกฎระเบียบกลางให้แต่ละมลรัฐนำไปปฏิบัติ

ประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมาย The Hazardous Waste Act 1989 ควบคุมและกำกับดูแลการนำเข้าและส่งออกของเสียอันตราย ทั้งนี้เพื่อให้มั่นใจว่าของเสียอันตรายได้รับการกำจัดอย่างปลอดภัย ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ทั้งในและนอกออสเตรเลีย มี EPA หรือ Environmental Protection Authority เป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมหลักของนิวเซาท์เวลส์ โดยทำงานร่วมกับรัฐบาลเครือรัฐ มลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น โดยปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการขยะ เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างการปกป้องสิ่งแวดล้อม การจัดการความต้องการการแข่งขันในสภาพแวดล้อมและการสนับสนุนการเติบโตอย่างยั่งยืน รวมทั้งให้ข้อมูลและคำแนะนำเกี่ยวกับความหลากหลายของปัญหาสิ่งแวดล้อม มีส่วนร่วมกับชุมชนและการใช้งานวิจัยทางสังคมที่จะแจ้งให้จัดลำดับความสำคัญแก่นโยบายและแผนงานของ EPA รวมทั้งเผยแพร่งานวิจัยทางวิทยาศาสตร์และแนวโน้มการตรวจสอบอยู่ในสถานะของสภาพแวดล้อม ให้คำแนะนำและแรงจูงใจที่จะช่วยให้ธุรกิจและอุตสาหกรรมปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานด้านสิ่งแวดล้อม

### 4.3 กฎหมายที่ใช้ในการป้องกันเพื่อลดปัญหามลพิษของเสียอันตราย และมาตรการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การป้องกันเพื่อลดปัญหามลพิษของเสียอันตรายมีเหตุผลมาจากความเชื่อว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอันดับต้นๆ ถึงแม้ประเทศไทยจะมีมาตรการรองรับเพื่อควบคุมหรือกำจัดและมีประสิทธิภาพเพียงใดก็ไม่อาจที่จะประสบความสำเร็จในการจัดการของเสียอันตรายได้ หากไม่มี

การป้องกันการเกิดของเสียอันตรายที่ตีพอ เมื่อพิจารณากฎหมายที่มีมาตรการด้านการป้องกันมลพิษของเสียอันตรายจะปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น ในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป<sup>204</sup> ในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการวางแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>205</sup> หมวดที่ 3 ส่วนที่ 4 ว่าด้วยการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>206</sup> และในหมวดที่ 4 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด<sup>207</sup>

ประเทศญี่ปุ่น ตาม Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) มีการกำหนดถือเป็นหน้าที่ทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการของเสียทั้งประชาชนผู้ประกอบการ รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย Hazardous and Solid Waste Amendment of 1984 ได้เปลี่ยนการจัดการของเสียโดยเน้นการป้องกันมลพิษ การรีไซเคิล การใช้ซ้ำ ลดการใช้สารเคมีอันตราย และการอนุรักษ์พลังงานและสสารเพื่อลดการเกิดของเสียอันตรายซึ่งเป็นมาตรการของ U.S. EPA.

ประเทศออสเตรเลีย ให้ความสำคัญในการลดการเกิดของเสียก่อนการรีไซเคิล และการกำจัด มีการกำหนดเป้าหมาย No Waste to Landfill มีกฎหมาย The Hazardous Waste (Regulation of Exports) Act 1989 และมีการปรับปรุงแก้ไขในปี 1996 (พ.ศ. 2539) เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอนุสัญญาบาเซล

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการลดปริมาณของเสีย เนื่องจากมีการออกกฎหมายให้ต้นทางของขยะทุกประเภทต้องประกอบด้วยส่วนที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้โดยคิดในรูปของร้อยละ อีกทั้งมีการสนับสนุนการแยกประเภทขยะ การประเมินอัตราการนำกลับมาใช้ใหม่ และการห้ามการฝังกลบ

<sup>204</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 ถึง มาตรา 34.

<sup>205</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 35 ถึง มาตรา 41.

<sup>206</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 ถึง มาตรา 51.

<sup>207</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 55 ถึง มาตรา 58.

## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตราย ของประเทศไทยและแนวทางการแก้ไข

การจัดการของเสียอันตรายเป็นการจัดการซึ่งต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับ ในการบังคับใช้ โดยรัฐมีหน้าที่ควบคุมดูแลจัดการในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายในภาพรวมแต่เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้นั้นมีหลายฉบับของแต่ละหน่วยงาน การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะด้านมลพิษของเสียอันตรายเป็นกิจการที่ต้องได้รับการจัดการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และอนุสัญญาภาคีต่างๆ ที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมสัตยาบันในฐานะประเทศสมาชิก และเพื่อประโยชน์ทางการค้าการลงทุน เกิดภาพพจน์ที่ดี และเพื่อประโยชน์ในท้ายที่สุด คือ ประชาชนได้อยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ไม่ส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ทั้งในระยะต้นและระยะยาว แต่ด้วยปัญหาด้านมลพิษของเสียอันตรายนั้น บางครั้งหรือบางเหตุการณ์ปัญหาไม่ได้เกิดขึ้นทันทีทันใด แต่จะค่อยๆ สะสมปัญหาขึ้นมากขึ้นจนเกิดผลกระทบรุนแรงยากแก่การแก้ไขเยียวยาได้ กฎหมายที่บังคับใช้ในการจัดการด้านมลพิษของเสียอันตราย จึงต้องมีกฎหมายด้านการป้องกันมลพิษของเสียอันตรายโดยเน้นภาคการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง และกฎหมายที่รองรับเพื่อการเยียวยาปัญหาที่อาจเกิดขึ้นควบคู่กันไป และหากเกิดปัญหาด้านมลพิษของเสียอันตราย รัฐต้องมีมาตรการในการควบคุมจัดการโดยเร็วอย่างทันทั่วทั้งก่อนที่ปัญหาขยายลุกลามเป็นบริเวณกว้าง ยากแก่การแก้ไขได้ แต่พบว่ากฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับการจัดการมลพิษของเสียอันตรายมีหลายฉบับ เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน อาจนำมาซึ่งการใช้ดุลพินิจในการลงโทษผู้กระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อม การลงโทษไม่ไปในแนวทางเดียวกัน

การจัดการของเสียอันตรายนั้น นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้คงหลักการต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อม ก็ยังมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในทางอ้อม เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ตลอดจนกฎหมายที่บังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแท้ เช่น

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล 2496 นอกนั้นยังพบกฎหมายลำดับรองต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เป็นต้น และหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายก็มีหลายหน่วยงานซึ่งก็มิได้สังกัดหน่วยงานเดียวกัน ทำให้วิธีดำเนินงานหรือแนวทางปฏิบัติแตกต่างกัน เป็นผลให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย และแม้การจัดการของเสียอันตรายในปัจจุบันจะได้นำหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” “หลักการป้องกันล่วงหน้า” “หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด” “หลักการมีส่วนร่วม” มาปรับใช้แล้วก็ตาม แต่ก็พบว่าการดำเนินการยังมีข้อจำกัด อีกมาก โดยเฉพาะปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย ดังจะกล่าวในหัวข้อ ดังนี้

## 1. ปัญหาด้านโทษทางอาญาแก่บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

### 1.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโทษทางอาญาแก่บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

มาตรการทางอาญาที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรการดังกล่าวนับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยในการควบคุมและแก้ไขปัญหาในการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินคดีกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย

จากปัญหาที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ทั้งที่มีกฎหมายในการควบคุมป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม แต่ในทางกลับกันปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมยังคงเลวร้ายลงเรื่อยๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้กฎหมายจะดีเพียงใด แต่หากไม่ได้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ก็เป็นการยากที่จะประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

บทลงโทษทางอาญาในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับมีอัตราโทษแตกต่างกันออกไป โดยจะบัญญัติบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดมากกว่าจะเป็นบทลงโทษผู้กระทำความผิดโดยตรง เว้นแต่ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น ดังนั้นบทลงโทษในกฎหมายสิ่งแวดล้อมดังกล่าวแม้จะมีโทษจำคุกและปรับ แต่ส่วนใหญ่ศาลได้ใช้โทษปรับเป็นเครื่องมือในการลงโทษผู้กระทำความผิดมากกว่าการลงโทษจำคุก โดยเฉพาะผู้กระทำความผิดเป็นผู้ประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม หรือสถานภาพเป็นนิติบุคคลผลความ

เสียหายจากการกระทำความผิดมีความร้ายแรงมากกว่าการกระทำของบุคคลธรรมดา เมื่อพิจารณาโทษทางอาญาที่นำมาใช้กับนิติบุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย และข้อจำกัดในการลงโทษ มีดังนี้

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งกำหนดไว้ในบทกำหนดโทษในหมวด 7 ตั้งแต่มาตรา 98 ถึงมาตรา 111 โดยกำหนดโทษจำคุกไว้ตั้งแต่จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนถึงจำคุกไม่เกินห้าปี และโทษปรับตั้งแต่ปรับไม่เกินห้าพันบาทจนถึงปรับไม่เกินห้าแสนบาท ถึงแม้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติและอัตราโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มาตรา 101/1<sup>208</sup> ซึ่งเป็นโทษปรับที่สูงสุด ก็เป็นเพียงโทษปรับเท่านั้น หรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ตั้งแต่ มาตรา 68 ถึงมาตรา 85 เป็นต้น

(2) โทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการควบคุมความสงบเรียบร้อย และได้กำหนดโทษอันเป็นมาตรการบังคับตามความหนักเบาแห่งการกระทำความผิด ซึ่งบัญญัติไว้ในภาคความผิดลักษณะ 6 เป็นเรื่องของความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน และในภาคความผิดลหุโทษของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งบทลงโทษที่มีโทษหนักที่สุดตามกฎหมายฉบับนี้ คือมาตรา 238<sup>209</sup> ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงบทกำหนดโทษที่ระบุไว้ในกฎหมายแต่ละประเภท จะเห็นได้ว่ากฎหมายบางฉบับยังไม่รุนแรงและเข้มแข็งพอที่จะป้องปรามผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นนิติบุคคลได้ ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายยอมเข้าเสี่ยงภัยที่จะได้รับโทษทางอาญา เพื่อแลกกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้รับประโยชน์มากกว่าอัตราโทษที่ศาลจะนำมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิด

(3) การลงโทษโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดของเสียอันตราย สถานะเป็นนิติบุคคลมีข้อจำกัดเรื่องของสภาพบังคับทางอาญา กล่าวคือ ศาลจะลงโทษนิติบุคคลได้เพียงโทษปรับและ

<sup>208</sup> มาตรา 101/1 ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตผู้ใดก่อสร้างหรือดำเนินการในโครงการหรือกิจการก่อนที่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 จะได้รับความเห็นชอบหรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งแสนบาทตลอดระยะเวลาที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือหยุดการกระทำนั้น

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการก่อสร้างหรือดำเนินการในโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษหนักกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติในวรรคหนึ่งถึงหนึ่ง

<sup>209</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2560

โทษริบทรัพย์สินเท่านั้น ส่วนโทษสถานอื่น สภาพไม่เปิดช่องให้ใช้กับนิติบุคคลได้ ซึ่งโทษปรับและโทษริบทรัพย์สินที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่อาจป้องกันและป้องปรามการกระทำความผิดและไม่อาจเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของนิติบุคคลได้ เพราะนิติบุคคลเห็นว่า การดำเนินการ โดยคำนึงถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นต้นทุน จึงยอมที่จะเสี่ยงภัยเสียค่าปรับตามกฎหมายมากกว่าการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งนิติบุคคลแทบจะไม่ได้รับผลกระทบจากการเสียค่าปรับนั้น ได้ จึงไม่ทำให้ผู้ประกอบการเกิดความเกรงกลัวกฎหมายและไม่กล้ากระทำความผิด เป็นโทษที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษอาญาที่ว่าเพื่อข่มขู่ไม่ให้มีการกระทำความผิด (Deterrence Theory) และเพื่อป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากการกระทำความผิด (Social Protection Theory)

## 1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับโทษทางอาญาแก่บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

โรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการต่างๆ มีวัตถุประสงค์ในการผลิตสินค้าและบริการนั้น โดยมีเป้าหมายในการผลิตคือ ผลประกอบการที่สร้างผลกำไรให้มากที่สุด ดังนั้น เพื่อให้การลงโทษเป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีความเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ จึงต้องพิจารณาถึงสิ่งที่โรงงานอุตสาหกรรมหวงแหน เพราะจะทำให้เกรงกลัวที่จะต้องสูญเสียไป ซึ่งน่าจะเป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อมได้ดีที่สุด ซึ่งสิ่งที่โรงงานอุตสาหกรรมหวงแหน ได้แก่ 1. เสรีภาพในการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน 2. เสรีภาพในการประกอบกิจการ และ 3. ความมีชื่อเสียง ภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือ ดังนั้น มาตรการลงโทษทางอาญาแก่โรงงานอุตสาหกรรม จึงควรคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้

การกระทำความผิดฐานต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของบุคคลซึ่งไม่มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม กระทำการต่างๆ ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง สิ่งแวดล้อมยังคงถูกทำลายอย่างต่อเนื่องตลอดมา ดังนั้น เพื่อให้บุคคลที่ขาดจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมเกิดความยำเกรงกฎหมาย ไม่กล้ากระทำความผิดตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติห้ามไว้ จึงควรทบทวนพิจารณาโทษและอัตราโทษที่จะใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดให้ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของความผิด และเป็นการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากการกระทำความผิด ดังนี้

1) โรงงานอุตสาหกรรมยอมมีสถานะทางเศรษฐกิจดีกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป อัตราค่าปรับดังกล่าวอาจไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับความเสียหายหรือผลกระทบทางการเงินและไม่เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายและอาจกระทำความผิดซ้ำอีกได้ เนื่องจากคุ่มค่าในด้านผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินมากกว่าการชำระค่าปรับ แต่ในขณะที่ผู้ก่อมลพิษที่เป็นบุคคลธรรมดาอาจทำให้ได้รับความ

เดือนร้อนและกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเงินและครอบครัว และเมื่อไม่สามารถชำระค่าปรับได้ จะต้องถูกจำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งการจำคุกหรือกักขังนั้นไม่อาจยับยั้งหรือป้องปรามปัญหาการกระทำความผิดได้ ทั้งที่ผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลธรรมดาทั่วไป ลักษณะความร้ายแรงหรือผลกระทบจากการกระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อมย่อมมีน้อยมากเมื่อเทียบกับผู้กระทำความผิดที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย จากอดีตที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน ประเทศไทยใช้อัตราโทษแบบกำหนดตายตัว (Fixed Fine) โดยกำหนดขั้นต่ำและขั้นสูงไว้แต่ละฐานความผิด แต่ก็ยังไม่สามารถเห็นผลสัมฤทธิ์ในการบังคับใช้โทษตามที่ควร และไม่สามารถป้องกันและควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งยอมรับว่าเป็นประเทศต้นแบบในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี ได้นำหลักการบังคับใช้โทษปรับแบบผันแปรตามรายได้ และจำนวนวันผู้กระทำความผิด (Day Fine) ของผู้กระทำความผิด ลักษณะของโทษปรับโดยกำหนดค่าปรับผันแปรตามรายได้ของผู้กระทำความผิด (Day Fine) นั้นเป็นโทษปรับที่กำหนดให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดจำนวนค่าปรับในแต่ละวันเป็นวัน โดยพิจารณาถึงฐานะทางเศรษฐกิจและภาระความรับผิดชอบทางการเงินของจำเลยได้ด้วย และยังสามารถกำหนดจำนวนวันที่จะต้องนำมาคิดในการชำระค่าปรับได้ ซึ่งน่าจะต้องศึกษาเชิงลึกต่อไปถึงผลดีผลเสีย แต่ยังคงหลักการโทษปรับผันแปรตามรายได้และจำนวนวันที่กระทำความผิด อีกทั้ง การให้ศาลกำหนดโทษปรับแบบผันแปรตามวันและรายได้ของผู้กระทำความผิดนี้จะทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษพอเหมาะกับการกระทำความผิดและสถานภาพของผู้กระทำความผิดแต่ละคน ไม่ว่าจะผู้กระทำความผิดเป็นคนที่มิมีฐานะทางการเงินดีหรือเป็นคนยากจนก็ตาม การลงโทษปรับในลักษณะนี้จะมีผลให้ผู้กระทำความผิดไม่ว่าเป็นบุคคลธรรมดาหรือโรงงานอุตสาหกรรม เกิดความเกรงกลัวกฎหมายและไม่กล้ากระทำความผิด และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่ว่า

(1) เพื่อตอบแทนผู้กระทำความผิดให้สาสมกับความผิดที่เขาได้กระทำการ (Retribution)

(2) เพื่อข่มขู่ไม่ให้มีการกระทำความผิด (Deterrence)

(3) เพื่อแก้ไขปรับปรุงให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ตามปกติ (Rehabilitation) และ

(4) เพื่อป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากการกระทำความผิด (Community Protection)

2) การนำมาตรการอื่นที่มีประสิทธิภาพมาใช้บังคับกับโรงงานอุตสาหกรรม อาจจะเป็นทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขการกระทำผิดของโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการใช้โทษทางอาญา ในกรณีที่โทษทางอาญาอาจไม่เหมาะสมกับสภาพความผิดและสภาพของนิติบุคคลประเภท



โรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้น หากขยายหลักเกณฑ์การรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษไปใช้กับโทษปรับโรงงานอุตสาหกรรมได้แล้ว เงื่อนไขการทำงานบริการสังคมโดยผู้กระทำความผิดย่อมเป็นทางเลือกแทนการลงโทษปรับเป็นจำนวนมาก หรือเป็นการแก้ปัญหาเรื่องการประเมินความเสียหายไม่ได้ หรือจำนวนค่าปรับตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เป็นอัตราที่ใช้อยู่ให้หมดไป อีกทั้งยังทำให้การลงโทษสนองต่อปรัชญาการลงโทษที่มุ่งจะแก้ไขพื้นฐานผู้กระทำความผิดเพราะเป็นการนำมามาตรการอื่นๆ ที่มีอยู่มาใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมได้ และเป็นการสร้างจิตสำนึกในการให้โรงงานอุตสาหกรรมได้รับผิดชอบต่อส่วนรวมโดยสมัครใจเลือกจะรับเงื่อนไขในการให้บริการสังคม มาตรการคุมประพฤตินิติบุคคล โดยการกระทำกิจกรรมบริการสังคมดังกล่าวจึงน่าจะทำให้กระบวนการยุติธรรมของไทยมีทางเลือกใหม่ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากพอที่จะสามารถบังคับใช้กับนิติบุคคลประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ผู้กระทำความผิดนอกเหนือไปจากการลงโทษปรับและริบทรัพย์สินเท่านั้น

การใช้มาตรการคุมประพฤตินิติบุคคล ในการบังคับใช้กับนิติบุคคลเพราะการคุมประพฤตินิติบุคคลเป็นการแทรกแซงการดำเนินกิจการของนิติบุคคล กระทบต่อเสรีภาพในการบริหารกิจการ การตัดสินใจของนิติบุคคล ทำให้นิติบุคคลดำเนินกิจการไม่คล่องตัว และการคุมประพฤติชื่อเสียง ภาพลักษณ์ และความน่าเชื่อถือของนิติบุคคล ก็เป็นสิ่งที่นิติบุคคลหวงแหน และอาจเป็นผลดีมากกว่าการลงโทษปรับนิติบุคคล ในกรณีที่นิติบุคคลมีฐานทางการเงินที่เข้มแข็งและมีขนาดใหญ่ นอกจากนี้ ยังมีส่วนช่วยให้รัฐไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเข้ามาติดตามเฝ้าระวัง รวมทั้งแก้ไขฟื้นฟูความเสียหายที่นิติบุคคลก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม แต่มีข้อจำกัดเรื่องประสิทธิภาพในการติดตามสอดส่องว่านิติบุคคลปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลสั่งหรือไม่ จึงเห็นว่าควรนำมาตราการคุมประพฤติมาใช้กับนิติบุคคลที่กระทำความผิด โดยให้อำนาจแก่ศาลที่จะกำหนดให้คุมประพฤตินิติบุคคลข้อเดียวหรือหลายข้อก่อนลงโทษทางอาญาแก่นิติบุคคล โดยให้นิติบุคคลทำงานบริการสังคม รายงานผลการคุมประพฤติต่อศาล เนื่องจากเงื่อนไขการคุมประพฤติสร้างความยุ่งยากในการดำเนินการของนิติบุคคลและส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการดำเนินกิจการ ต่างจากการลงโทษปรับที่เมื่อจ่ายค่าปรับแล้วก็ไม่มีความยุ่งยากที่นิติบุคคลจะต้องกังวลอีก และเพื่อให้นิติบุคคลได้รับผลกระทบจากการคุมประพฤติ และให้นิติบุคคลได้เข้ามามีส่วนในการรับผิดชอบต่อการที่นิติบุคคลได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ในการแก้ไข ฟื้นฟูความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น

## 2. ปัญหาด้านหน่วยงานในการจัดการของเสียอันตราย

### 2.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานในการจัดการของเสียอันตราย

การจัดทำภารกิจของรัฐนั้นจะกระทำได้เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ไม่ว่าการจัดตั้งหน่วยงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการ การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติภารกิจใดภารกิจหนึ่ง ตลอดจนการยุบ เลิกหน่วยงาน จะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติทั้งสิ้น การจัดการมลพิษของเสียอันตรายเป็นภารกิจของรัฐเช่นเดียวกันที่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่และกำหนดภารกิจไว้เพื่อเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมายตามกฎหมายแต่ละฉบับ ในทางกลับกันหากกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ แต่ไม่มีการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดก็ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ตรี 157 หรือมีความผิดตามกฎหมายที่กำหนดหน้าที่เฉพาะ ด้วยเหตุนี้เองพนักงานเจ้าหน้าที่จึงปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างกว้างขวาง ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายทุกฉบับที่มีความเกี่ยวข้องไม่ว่าทางตรงและทางอ้อมเพื่อป้องกันความผิดจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดการของเสียอันตรายของไทย ถูกกำหนดโดยกฎหมายที่ออกตามบทบาท ภารกิจ แต่ละหน่วยงาน เช่น

1. กระทรวงอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8 (5) สามารถออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน

2. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษ มีบทบาทและภารกิจที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตราย บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานในการควบคุมการดำเนินกิจการของโรงงาน อุตสาหกรรม โดยเฉพาะมาตรฐานและวิธีการควบคุมการกำจัดของเสีย มลพิษ หรือสิ่งปนเปื้อนที่เกิดจากกิจกรรมของโรงงาน

3. กระทรวงสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมวด 5 ว่าด้วยเหตุรำคาญ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง มีอำนาจระ

จับเหตุน้ำท่วมและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุ เมื่อปรากฏว่ามีเหตุน้ำท่วมเกิดขึ้นน้ำท่วมเกิดขึ้นอีก

4. กระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (6) ให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดระบบการจัดการเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของอาคาร ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การปรับอากาศ การฟอกอากาศ การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

จากกรณีที่ยกตัวอย่างจะเห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบภารกิจของแต่ละกระทรวง และกรม เช่น กรมควบคุมมลพิษ ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรมที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตราย การจัดการของเสียอันตรายถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่มีหน้าที่ต้องจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม และการจัดทำบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ เมื่อพิจารณาความคุ้มค่าแล้ว การที่มีหลายหน่วยงานมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในกิจการลักษณะคล้ายหรือใกล้เคียงกัน แต่ขาดจุดเชื่อมโยงที่ดีพอในการประสานการดำเนินการต่างๆ ไม่เกิดความคุ้มค่าในผลการจัดทำ ไม่เกิดความเชื่อมโยงของหน่วยงานราชการ เพื่อให้เกิดบูรณาการร่วมกัน ไม่สิ้นเปลืองงบประมาณดำเนินการ และนำมาซึ่งประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม จึงต้องมีหน่วยงานกลางเป็นผู้ปฏิบัติการกิจให้สอดคล้องกัน มีความเชื่อมโยงในมิติของภารกิจไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศ

## 2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านหน่วยงานในการจัดการของเสียอันตราย

ประเทศไทยมีกฎหมายบังคับใช้ในการจัดการของเสียอันตรายหลายฉบับ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจ แต่เมื่อพิจารณาจากต่างประเทศจะพบว่ากฎหมายในการจัดการของเสียอันตรายจะมีกฎหมายซึ่งเป็นแม่บทและมีหน่วยงานกลางในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ สามารถเป็นแนวทางการจัดการด้านของเสียอันตรายสำหรับประเทศไทย ได้แก่

### 2.2.1 ประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะของประเทศญี่ปุ่นมีหลายฉบับ แต่ที่สำคัญ คือ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ได้กำหนดมาตรฐานการจัดการของเสีย อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องและบทลงโทษไว้ชัดเจน

มีกระทรวงที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม คือ Ministry of the Environment จะรับผิดชอบ ในนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ 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 ที่รับผิดชอบในประเด็นสิ่งแวดล้อม และนโยบายรีไซเคิล ส่งเสริมให้มีการบำบัดของเสียที่เหมาะสม โดยเสริมสร้างกฎระเบียบให้มีความเข้มแข็ง เพื่อป้องกันการลักลอบทิ้ง โดยผู้เกี่ยวข้องหลัก 3 ส่วน คือ รัฐบาลกลาง ที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย รัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ก่อให้เกิดของเสียที่ต้องรับผิดชอบในการบำบัดของเสีย นั้น ต้องร่วมมือกันในการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ เช่น มาตรการในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของสถานที่ที่มีการลักลอบทิ้งขยะให้กลับสู่สภาพเดิม โดยที่ผู้ที่น่าจะของเสียมาทิ้งควรเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการฟื้นฟู หรือการใช้นโยบายที่เป็นระบบในการป้องกันการลักลอบทิ้งของเสีย โดยทั้ง 2 กระทรวงหลัก จะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรม และการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวม โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นจะนำเอา นโยบายหรือกฎหมายที่ออกโดย 2 กระทรวงไปบังคับใช้ ดังนั้น หากเกิดกรณีที่กฎหมายหรือนโยบายที่ออกโดย 2 กระทรวงมีการทับซ้อนกัน รัฐบาลท้องถิ่นสามารถปรับใช้ได้เองในท้องถิ่น

### 2.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย RCRA : The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร) และ Superfund CERCLA : Comprehensive Environmental Response , Compensation, and Liability Act of 1980 (กฎหมายว่าด้วยความรับผิด การชดเชย และความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม)

มีองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency: U.S. EPA) เป็นหน่วยงานสำคัญที่สุดในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คือ การออกกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งบังคับใช้กับบุคคล สถานประกอบการมลรัฐ ท้องถิ่น องค์กรที่ไม่หวังผลกำไร และอื่นๆ เมื่อสภาพผ่านร่างกฎหมายที่จะบังคับใช้ในประเทศ สภาได้กำหนดให้ U.S.EPA และหน่วยงานกลางอื่นๆ นำเอากฎหมายนี้ไปบังคับใช้ด้วยการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการบังคับใช้กฎระเบียบนั้นๆ U.S. EPA จะเป็นหน่วยงานที่ช่วยสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้นๆ ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎระเบียบนั้นด้วย ในการดำเนินงานของแต่ละมลรัฐ จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบกลาง (Federal regulation) ที่ออกโดย U.S. EPA ซึ่งแต่ละมลรัฐจะนำไปออกเป็นกฎระเบียบของตัวเองให้เข้มงวดกว่ากฎระเบียบกลางก็สามารถทำได้ และสามารถปรับกฎระเบียบให้เข้ากับสภาพการณ์ของมลรัฐ และลักษณะการบริหารจัดการได้ครบใดที่ไม่ขัดกับกฎระเบียบกลาง ตัวอย่างเช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนียมีหน่วยงานที่เรียกว่า California EPA ตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ ที่ทำหน้าที่ในการดูแลการจัดการสิ่งแวดล้อมในมลรัฐ เพื่อคุ้มครองประชาชนและสิ่งแวดล้อมของมลรัฐ ซึ่งในมลรัฐนี้มีการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายที่เข้มงวดกว่ากฎระเบียบกลาง ฉะนั้น ในสหรัฐอเมริกาหากพิจารณาในแง่ของการบริหารจัดการแล้ว อาจไม่มีปัญหาเท่าใดนัก

เพราะอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่มลรัฐ ปัญหาการทับซ้อนของหน่วยงานที่กำกับดูแล จึงไม่ใช่อุปสรรคในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเหมือนอย่างในประเทศไทย

### 2.2.3 ประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลีย ให้ความสำคัญกับการนำของเสียที่เกิดขึ้น ไปรีไซเคิลหรือใช้ซ้ำ แทนที่จะนำไปกำจัด ในการจัดการของเสียนี้ได้นำมาซึ่ง 2 หลักการ คือ 1. การประยุกต์ใช้ Hierarchy of Waste Ideology มาเป็นแนวทางในการพัฒนานโยบายการจัดการของเสียที่ให้ความสำคัญกับการลดการเกิดของเสียในอันดับแรกก่อนการรีไซเคิล และการกำจัดขั้นสุดท้าย และ 2. การกำหนดเป้าหมายของของเสียที่จะนำไปกำจัดใน Landfill ตามนโยบาย No Waste to Landfill

ออสเตรเลีย มีกฎหมายที่เรียกว่า The Hazardous Waste (Regulation of Exports and Imports) Act 1989 (พ.ศ. 2532) และได้ให้ความสำคัญกับของเสียอุตสาหกรรมจากกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มยานยนต์ กลุ่มรีไซเคิลน้ำมัน กลุ่มพลาสติก กลุ่มไฟฟ้า และกลุ่มอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้บรรจุภัณฑ์ โดยได้มีการกำหนดโครงการต่างๆ ที่ได้รับความร่วมมือจากอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสีย

มี EPA หรือ Environmental Protection Authority เป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมหลักของนิวเซาท์เวลส์ โดยทำงานร่วมกับรัฐบาลเครือรัฐ มลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น

### 2.2.4 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ปี พ.ศ. 2515 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ผ่านกฎหมายการจัดการขยะแห่งชาติ ซึ่งนับเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกที่มีพื้นฐานเกี่ยวกับการให้ “ผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษต้องจ่ายเงิน” โดยเป็นมาตรฐานบังคับใช้สำหรับภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การจัดการป่าไม้ และสาธารณสุขโลก

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คือสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เข้มแข็ง โดยเยอรมนีได้นำเอากฎระเบียบของสหภาพยุโรปมาออกเป็นกฎหมายภายในประเทศ กำหนดว่าภายในปี 2020 ในประเทศเยอรมนี ต้องสามารถนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ให้ได้ทั้งหมด และจะไม่มีการใช้หลุมฝังกลบเป็นวิธีกำจัดของเสียอีก<sup>210</sup> ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลจึงเปลี่ยนมาตรการจัดการมาเป็นการจัดการที่ต้นเหตุแทน โดยเน้นพัฒนาการจัดการขยะหรือของเสียในประเทศให้กลายเป็น

<sup>210</sup> Hall, David (2006) “Waste Management Companies in Europe” Public Services International Research Unit, www.psir.org.

มาเป็นส่วนหนึ่งของการหมุนเวียนที่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ โดยเน้นแบ่งสัดส่วนการจัดการขยะออกเป็น 3 ส่วน คือ การหลีกเลี่ยง การนำกลับมาใช้ใหม่และการจัดการอย่างเหมาะสม และเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมจากต้นเหตุ ปัจจุบันในสาธารณรัฐเยอรมนีมีแบ่งการจัดการของเสียในภาคประชาชนออกเป็นประเภทต่างๆ โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้กำกับดูแลด้านการคัดแยกขยะ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายพื้นฐาน

จากที่กล่าวมาข้างต้น คือการจัดการของเสียอันตรายของแต่ละประเทศ กล่าวโดยสรุป คือแต่ละประเทศจะมีกฎหมายการจัดการของเสียอันตรายและมีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะ สามารถนำมาเป็นแนวทางการจัดการของเสียอันตรายของประเทศไทย โดยหน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ประกอบด้วยคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง และมีผู้แทนจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะหน่วยงานต่างๆ อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบตามแนวทางของ US. EPA. คือ

1. การจัดทำรายงานประจำปี เพื่อรายงานผลการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแก่รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย การจัดทำแผนการดำเนินการ ผลสัมฤทธิ์ของแผนการดำเนินการ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย

2. ออกกฎหมาย ระเบียบ เพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเช่น กำหนดประเภทของเสียอันตราย หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการผลิต การขนส่ง การทำลาย การกำกับดูแลสถานที่กำจัดของเสียอันตราย

3. ศึกษาวิจัย โครงการเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตราย ให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานรัฐในการจัดทำแผนจัดการของเสียอันตราย ประสานการดำเนินการ และจัดทำแนวทางการบริหารจัดการของเสียอันตราย

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 5 ในกำหนดให้มีตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็น กป.วล. และกำหนดอำนาจหน้าที่ กป.วล. ตามข้อ 9 ดังนี้ (1) ประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อแก้ไขเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (2) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง (3) สนับสนุนสำนักงานคุ้มครองสิทธิ ในการตรวจสอบเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสนับสนุนองค์กรเอกชนในการดำเนินงานตามข้อ 14 (4) เสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ หรือประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (5) เร่งรัดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำพิพากษา

ของศาลที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม (6) พิจารณาและกำหนดมาตรการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และติดตามให้มีการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว (7) ให้การสนับสนุนการวิเคราะห์และประเมินความเสียหายในทางวิชาการเพื่อกำหนดมูลค่าความเสียหาย (8) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามที่ กป.วล. มอบหมาย (9) เรียกให้หน่วยงานของรัฐ หรือขอให้องค์กรเอกชน ส่งเอกสารหรือข้อมูล หรือขอให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวมาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (10) ปฏิบัติการอื่นใด

ผู้ศึกษาเห็นว่าระเบียบฯ ดังกล่าว สามารถแก้ปัญหาการขาดหน่วยงานในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมได้ดียิ่ง โดยเฉพาะมาตรการด้านการป้องกัน ส่งเสริม คุ่มครองสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อม แต่ถ้าระเบียบฯ ดังกล่าวประกอบด้วยตัวแทนที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ใกล้ชิดชุมชนมีปัญหาด้านการจัดการของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งในปัจจุบันยังไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานราชการที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดหน่วยงานหนึ่ง โดยเฉพาะท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตการนิคมอุตสาหกรรม ย่อมน่าจะเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการดังกล่าวให้ดียิ่งขึ้น

### 3. ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียอันตราย

#### 3.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียอันตราย

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นที่ยอมรับว่าเป็นบทบาทที่สำคัญของการพัฒนา โดยเฉพาะการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นกระบวนการทางสังคมที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การวิเคราะห์ปัญหา การแสดงออกในรูปแบบความคิดเห็น เพื่อสะท้อนความรู้ความเข้าใจ การติดตามตรวจสอบการดำเนินการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เพื่อบรรลุความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ดังจะเห็นจากการที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลายมาตราที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรา 57 ซึ่งบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน และมาตรา 58 การอนุญาตดำเนินโครงการ รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ

คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรา 59 รัฐยังต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวโดยสะดวกที่อยู่ในความครอบครองของรัฐที่ไม่ใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ และพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับความคุ้มครองจากรัฐ

จากการศึกษาหลักสิทธิ หลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมด้านของเสียอันตราย หลักสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่าแม้จะมีการรับรองสิทธิต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่การจัดการของเสียอันตรายถือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมลพิษสิ่งแวดล้อมรูปแบบหนึ่งซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ พบว่ารัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่าที่ควร ปัญหาหนึ่งคือ พบว่าการจัดการของเสียอันตรายไม่ว่าจากแหล่งใดก็ตาม (งานวิจัยนี้เน้นของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรม) ประชาชนคิดว่าเป็นเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐเท่านั้น เนื่องด้วยจากการที่ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่สะดวก ด้วยติดขัดด้านแนวปฏิบัติการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ขาดการมีส่วนร่วม จึงเป็นบ่อเกิดที่มาของการขาดการมีส่วนร่วม

กฎหมายหลักเกี่ยวกับสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยคือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (The Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535(1992)) โดยในปัจจุบันการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย มีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก

แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดขั้นตอนเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในหลายขั้นตอนแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาในหลายกรณี ดังนี้

1. การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการต่างๆ ที่จัดทำขึ้นโดยมุ่งหวังให้โครงการผ่านการอนุมัติเท่านั้น มิได้ให้ความสำคัญผลกระทบมลพิษสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะของเสียอันตรายในระยะยาว

2. ผู้มีส่วนได้เสียจากการดำเนินโครงการของโรงงานอุตสาหกรรม ไม่สามารถขอคู่มือรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยสะดวก



3. ผู้มีส่วนได้เสียไม่สามารถเข้าถึงหรือได้รับทราบผลกระทบจากการดำเนินโครงการของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีการเพิ่มเติม ปรับปรุงกระบวนการผลิต และต้องวิเคราะห์ผลกระทบด้านมลพิษของเสียอันตรายเพิ่มเติม ไม่มีการรายงานให้ผู้ได้รับผลกระทบทราบ

4. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอนุมัติหรือไม่อนุมัติโครงการด้วยซึ่งในกฎหมายปัจจุบันยังมิได้กำหนดเช่นนั้น

จากปัญหาเบื้องต้น เป็นปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของการจัดทำโครงการที่ต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ อีไอเอ (EIA, Environmental Impact Assessment)<sup>211</sup> ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วก็ยังพบ โครงการที่ไม่เข้าข่ายต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เช่น โรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 ก็มีปัญหาลักษณะเดียวกันหรืออาจมีแนวโน้มเกิดปัญหามากขึ้นในอนาคต เนื่องจากเป็นโรงงานที่ก่อมลพิษของเสียอันตรายที่ขาดการติดตามควบคุมตรวจสอบดูแลจากหน่วยงานราชการ อีกทั้ง โรงงาน 2 ประเภทนี้ มักตั้งอยู่นอกเขตการนิคมอุตสาหกรรมไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 แต่ได้ตั้งอยู่ในเขตชุมชน เขตเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ในขณะที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีความเข้าใจว่า เป็นหน้าที่การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

### 3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียอันตราย

จากปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดการของเสียอันตรายของประเทศไทย จึงได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียอันตรายของต่างประเทศ พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียอันตรายในบริบทของประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สามารถสรุปหลักการทางกฎหมายที่มีลักษณะร่วมกันได้ดังนี้

<sup>211</sup> หมายถึง การใช้หลักวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นทั้งทางบวกและทางลบจากการดำเนินโครงการที่จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมในทุกด้าน ทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สุขภาพ วิถีชีวิต เพื่อหาทางป้องกันผลกระทบในทางลบ หรือที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดขึ้นให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด หรือป้องกันไม่ให้เกิดหรือหาแนวทางลดผลกระทบเหล่านั้นโดยมีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.

### 3.2.1 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น ตาม Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) การบริหารจัดการของเสียเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล โดยมีเป้าหมายร่วมกัน คือ ลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการแปรสภาพใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อให้ญี่ปุ่นเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด โดยในส่วนของขั้นตอนการจัดตั้งสถานที่จัดการของเสีย การดำเนินการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบเอกสารในการยื่นขอจัดตั้งและเอกสารเกี่ยวกับการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และนายกเทศมนตรี นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้จัดตั้งสถานที่จัดการของเสียใหม่ คือการกำหนดให้ต้องมี “การพิจารณาความเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่”

“การสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” เป็นหน้าที่สำคัญที่ผู้จัดตั้งสถานที่จัดการของเสียประเภทที่ต้องได้รับใบอนุญาตจะต้องดำเนินการ โดยผู้จัดตั้งจะต้องสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในบริเวณใกล้เคียงสถานที่จัดการของเสียตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน โดยนำผลการสำรวจที่ได้มาเป็นพื้นฐานในการกำหนดแผนการจัดตั้งที่มีการวางนโยบายระดับย่อย เพื่อให้มีการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้นๆ กล่าวคือ ผู้จัดตั้งสถานที่จัดการของเสียจะต้องกำหนดแผนการจัดตั้งและแผนการดูแลบำรุงรักษาบนพื้นฐานของผลการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และในขั้นตอนการยื่นเอกสารเพื่อขออนุญาตจะต้องกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและแนบเอกสารการสำรวจผลกระทบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

สำหรับการจัดตั้งสถานที่เผาของเสียและสถานที่กำจัดของเสียขั้นสุดท้าย (การฝังกลบ) หลังจากยื่นเอกสารเพื่อขออนุญาตแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตรวจสอบเอกสารยื่นสมัครและเอกสารผลการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หลังจากนั้นจะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และนายกเทศมนตรี

“เงื่อนไขการได้รับใบอนุญาต” จะใช้เงื่อนไขเดียวกันทั้งประเทศซึ่งเป็นมาตรฐานทางด้านเทคนิคที่ถูกกำหนดไว้ในกฎกระทรวงสิ่งแวดล้อม มาตรฐานดังกล่าวจะเป็นการกำหนดเกี่ยวกับ การพิจารณาว่าแผนในการจัดตั้งและแผนในการบำรุงรักษาสถานที่จัดการของเสียนั้นมีการรักษาสภาพแวดล้อมในพื้นที่โดยรอบคอบและถูกต้องเหมาะสม โดยระบบการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะคำนึงถึงผลกระทบด้านต่างๆ ได้แก่ ผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศ เสียงดังรบกวน ความสิ้นสะอาดกลิ่นเหม็นรบกวน คุณภาพน้ำ และน้ำใต้ดิน

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดมาตรฐานในการจัดการโดยแยกแต่ละขั้นตอนไว้ใน Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971) ซึ่งมาตรฐานที่กำหนดไว้จะโดยส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบแต่ละขั้นตอนเกิดผลกระทบต่างๆ ต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณที่มีการจัดการขยะขั้นตอนต่างๆ

### 3.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การบริหารจัดการของเสียอันตรายจะมีการกำหนดเรื่องแผนการกำจัดของเสียอันตราย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำจัด ตั้งแต่ขั้นตอนการผลิต การขนส่ง การทำลายของเสียอันตรายดังกล่าว โดยกำหนดประเภทหรือชนิดของเสียอันตราย และกำหนดหน้าที่ผู้ครอบครองของเสียอันตรายต้องดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ สำหรับมลรัฐที่ต้องการกำกับของเสียอันตรายเองหรือที่เรียกว่า "Authorized State" ต้องทำแผนเพื่อเสนอความเห็นชอบมายัง EPA เพื่อขอเป็นผู้กำกับออกใบอนุญาตในการบริหารของเสียอันตราย โดยต้องยื่นเอกสาร อาทิ หนังสือขอเป็นผู้กำกับดูแลจัดการวัสดุอันตรายจากผู้ว่าการรัฐ รายละเอียดเกี่ยวกับแผนการกำกับดูแลของเสียอันตรายของมลรัฐ หนังสือรับรองของทนายความประจำมลรัฐถึงข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการของเสียอันตรายในมลรัฐ บันทึกข้อตกลงว่ามลรัฐจะดำเนินการตาม Subchapter III Hazardous Waste Regulation สำเนากฎหมายเกี่ยวข้อง และเอกสารแสดงการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณี EPA ตรวจสอบแล้วพบว่ามลรัฐดังกล่าวสามารถรับผิดชอบดำเนินการแทนสหรัฐใน Subchapter III ได้ก็จะให้มลรัฐนั้นเป็นผู้กำกับดูแลเรื่องของเสียอันตราย เรียกว่า Final Authorization แต่หากมลรัฐใดยังไม่มีความพร้อม EPA อาจให้มลรัฐเป็นเพียง Interim Authorization โดยมลรัฐสามารถกำกับดูแลของเสียอันตรายภายในมลรัฐได้ไปพลางก่อน แต่มลรัฐมีหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขแผนการบริหารจัดการของเสียอันตรายให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดต่อไป

### 3.2.3 ประเทศออสเตรเลีย

ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนา ดังต่อไปนี้

1) กลไกภายใต้พระราชบัญญัติการคุ้มครองการบริหารนโยบายสิ่งแวดล้อม

(Protection of the Environment Administration Act 1991)

(1) การกำหนดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือ (consultation forums)

ประกอบด้วย

- The Hunter Region Environment Protection Community Consultation

Forum และ

- The Illawarra Region Environment Protection Community Consultation

Forum

ทั้งนี้ แต่ละ Forum ประกอบด้วย สมาชิก 12 คน จากภาคอุตสาหกรรม NGO ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ (Authorities of the State) และผู้แทนหน่วยงานท้องถิ่น (Local Government Authorities) ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรี

(2) สภา NSW ด้านการให้ความรู้สิ่งแวดล้อม (NSW Council on Environmental Education) สภามีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐบาล ตลอดจนวางแผนงานเกี่ยวกับการให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งในการดำเนินการ สภาจะมีการประสานงานและปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่างๆ รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียในชุมชน เพื่อการพัฒนาความรู้ความเข้าใจด้านสิ่งแวดล้อม

(3) คณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Committees)

คณะกรรมการชุดนี้ เป็นอำนาจของ EPA ที่สามารถแต่งตั้งได้เพื่อให้ปฏิบัติงานตามที่กำหนด การแต่งตั้งจึงพิจารณาจากความเหมาะสมและจำเป็น โดยมีขอบเขตงานและจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการตามที่ EPA เห็นสมควร อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการมีจำนวนเกิน 9 คน จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเป็นรายกรณี

(4) การจัดทำแผนงานด้านสิ่งแวดล้อม

กฎหมายนี้ กำหนดให้ภาครัฐจัดทำเอกสารการวางแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Planning Instruments) 2 ฉบับ เรียกว่า

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

-Local Environmental Plan/ LEP เป็นเอกสารที่จัดทำโดยรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

เอกสารการวางแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมนี้ จะมีกระบวนการในลักษณะเดียวกันกับเอกสารที่มีการจัดทำภายใต้กฎหมายอื่น โดยกรณีนี้ รัฐมนตรีจะพิจารณาช่องทางในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงร่างเอกสารดังกล่าว ซึ่งช่องทางนี้รวมถึงการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย นอกจากนี้ สภาท้องถิ่น (Council) ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารงานส่วนท้องถิ่น (Local Government Act 1993) ยังมีหน้าที่จัดเตรียมสำเนาเอกสารสำหรับอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงเอกสารของประชาชนด้วย ส่วนการจัดทำ Local Environmental Plan/ LEP นั้น กรณีนี้ต้องมีการจัดหารือของชุมชน (Community Consultation) ด้วย

## (5) การประเมินโครงการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาเมือง

โครงการที่อยู่ในประเภทที่กำหนดไว้ในแผนงานด้านสิ่งแวดล้อม ให้การดำเนินการต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ (Development that needs consent) และโครงการที่มีผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อรัฐ (Development that is State Significant Development) หากมีผู้ยื่นขอดำเนินโครงการ หน่วยงานผู้มีอำนาจอนุญาตซึ่งได้รับคำขอมิหน้าที่ต้องประกาศว่า มีผู้ยื่นคำขอในโครงการดังกล่าว โดยแสดงเอกสารคำขออนุญาต พร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน นอกจากนี้ กรณีจะต้องมีการหารือร่วมกับส่วนงานหรือบุคคลใดเพิ่มเติมด้วย หากในแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมระบุเพิ่มเติมให้ดำเนินการ เช่นว่านั่น ทั้งนี้ แผนงานด้านสิ่งแวดล้อมจะกำหนดประเภทโครงการที่สามารถดำเนินการได้ โดยไม่ต้องขออนุญาต (Development that does not need consent) โครงการที่ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานก่อนดำเนินการ (Development that needs consent) (ในบางประเภทอาจมีกำหนดเพิ่มเติมให้ต้องมีใบรับรอง (Complying Development Certificate)) โครงการที่ห้ามดำเนินการ (Development that is prohibited) และโครงการที่มีผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อรัฐ (Development that is State Significant Development) ไว้

## 2) กลไกภายใต้พระราชบัญญัติการคุ้มครองการดำเนินการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม

(Protection of the Environment Operations Act 1997)/ POEO Act

เป็นการกำหนดให้การดำเนินกิจกรรมบางประเภทที่กฎหมายกำหนด ต้องได้รับใบอนุญาต จึงจะสามารถดำเนินการได้ กฎหมายนี้ ให้อำนาจ EPA ที่จะกำหนดแนวทางการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่ชัดเจน รวมทั้งทำความเข้าใจกับชุมชนและท้องถิ่น โดยการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนเพิ่มเติม (โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ ข้อกำหนดดังกล่าวจะอยู่ในรูปเอกสาร (Instruments) ที่หน่วยงานจัดทำขึ้น เรียกว่า Protection of the Environment Policies (PEPs) เอกสารนี้จะกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Standards) เป้าหมาย (Goals) แนวทางการดำเนินการ (Guidelines) และข้อปฏิบัติ (Protocols) ขั้นตอนในการจัดทำ PEPs นี้ มีกระบวนการที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่ชัดเจน โดย EPA ต้องประกาศแจ้งในราชกิจจานุเบกษาและในหนังสือพิมพ์อย่างน้อย 2 รอบ เกี่ยวกับการมีร่างเอกสาร PEPs เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยระบุช่องทางที่ประชาชนจะสามารถรับเอกสารดังกล่าวได้ โดยเอกสารดังกล่าวจะประกอบด้วย ข้อเสนอเอกสาร (Proposed PEP) และผลการวิเคราะห์แนวโน้มและความเป็นไปได้ของผลกระทบที่จะเกิดขึ้น (Analysis of Potential Impacts) ซึ่ง EPA จะต้องกำหนดระยะเวลา ในการรับข้อเสนอจากประชาชนไม่น้อยกว่า 90 วัน นับแต่วันที่ได้ดำเนินการประกาศครบถ้วนตามที่กำหนด

### 3.2.4 สหพันธรัฐเยอรมนี

รัฐบาลเยอรมนีได้ออกประกาศกฎหมายใหม่ว่าด้วยขยะซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 สำหรับขยะประเภทต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองต่อการนำกลับมาใช้ใหม่มากขึ้น ได้แก่ การกำหนดให้ต้นทางของขยะทุกประเภทต้องประกอบด้วยส่วนประกอบที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้มากกว่าร้อยละ 65 ให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2563 และร้อยละ 70 สำหรับขยะที่สามารถย่อยสลายได้ ซึ่งนับว่าสูงกว่ามาตรฐานตามที่สหภาพยุโรปกำหนดไว้ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่สนใจลงทุนด้านการจัดการขยะนี้ รัฐยังให้การสนับสนุนด้านอัตราดอกเบี้ยราคาต่ำ และแหล่งลงทุนทั้งในและต่างประเทศอีกด้วย ความพยายามในการจัดการขยะระหว่างส่วนของภาครัฐและภาคนิติบัญญัติควบคู่กันอย่างเป็นระบบ ทำให้ในปัจจุบันเยอรมนี มีอัตราการนำขยะกลับมาใช้ใหม่สูงที่สุดในโลก เช่น เศษจากการก่อสร้างร้อยละ 86 บรรจุกัมภ์ ร้อยละ 81 และแบตเตอรี่ร้อยละ 77 นับเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมการลดของเสียอันตรายให้เห็นเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ สหพันธรัฐเยอรมนียังมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งทางด้านสิ่งแวดล้อม ในเวทีระดับภูมิภาคยุโรป โดยเป็นแกนนำขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อยกระดับมาตรฐานยุโรปให้สูงขึ้น อาทิ รายงานความเห็นต่อคณะกรรมการยุโรปในเรื่อง “ยุทธศาสตร์เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการแยกขยะและการรีไซเคิล” ปี พ.ศ. 2547 โดยเสนอให้พิจารณาปรับแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับขยะเดิมของยุโรปให้มีโครงสร้างที่แข็งแกร่งและครอบคลุมยิ่งขึ้น ในประเด็นการสนับสนุนให้มีการแยกประเภทของขยะ การตีมูลค่า หรือประเมินอัตราการนำกลับมาใช้ใหม่ การห้ามการฝังกลบ และการจำกัดการนำเข้าสารอันตรายในขยะ (เช่น แผงวงจร และ โลหะหนัก) เพื่อให้เกิด “มาตรฐานการนำกลับมาใช้ใหม่” ขึ้นในสหภาพยุโรป รวมทั้งแนบรายงานและผลการปฏิบัติการรวมถึงกฎหมายด้านการจัดการขยะต่างๆ ในประเทศเป็นตัวอย่างด้วย ภายหลังจากการเสนอเรื่องดังกล่าว คณะกรรมาธิการยุโรปได้มีมติเห็นชอบการปรับใช้กฎหมายใหม่หลายฉบับร่วมกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจขยะ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องกระตุ้นให้เกิดมาตรการการป้องกัน การใช้ประโยชน์และการจัดขยะ รวมถึงการจัดการขยะอันตรายต่างๆ โดย การฝังกลบ การเผาขยะ หรือวิธีการอื่น

จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรนำแนวทางการมีส่วนร่วมของประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และสหพันธรัฐเยอรมนี มาปรับใช้ในประเทศไทย โดยมีการกำหนดสิทธิหน้าที่ และการมีส่วนร่วมของแต่ละภาคส่วนอย่างชัดเจน ทั้งภาครัฐ ผู้ประกอบการ และประชาชน ไว้ในบทบัญญัติกฎหมาย มีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนไม่ว่าทางตรงและทางอ้อม ในการตัดสินใจ แสดงความคิดเห็นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้รับรองหลักการ

คุ้มครองสิทธิประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ผู้ก่อกำเนิดของเสียอันตรายนำมาตรการการกำหนดให้เส้นทางของของเสียทุกประเภทต้องประกอบด้วยส่วนประกอบที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ ตามแนวทางที่น่าสนใจของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทั้งนี้ เพื่อลดการเกิดของเสียอันตรายที่ต้องนำไปฝังกลับให้มากที่สุดตามหลัก No Waste to Landfill ของแต่ละประเทศ ที่ได้นำมาศึกษา



## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การจัดการของเสียอันตรายเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้กับประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนหรือบุคลากรจำนวนมาก ซึ่งหน่วยงานรัฐบางแห่งยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการ อีกทั้งการจัดการของเสียอันตรายมีรายละเอียดและขั้นตอนการดำเนินการต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงในการจัดการ รัฐจึงต้องมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐให้บุคคลอื่น ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้เอกชนทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนวยการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมมาตรฐานของการบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัย ทั้งนี้เพื่อประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

ปัญหาการจัดการของเสียอันตรายของประเทศไทยที่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยสรุปคือสาเหตุจาก

##### 1.1 ปัญหาด้านมาตรการบังคับทางอาญาการลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อม

อัตราโทษทางอาญายังไม่เหมาะสมกับลักษณะความรุนแรง และประเภทผู้กระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อม เพราะกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเน้นมาตรการการส่งเสริมมากกว่าการลงโทษทางอาญา จึงไม่สามารถหยุดการกระทำของผู้ฝ่าฝืนที่จะกระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งผู้ฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นมักเป็น โรงงานอุตสาหกรรมหากก่อความผิดขึ้นมาแล้ว โทษที่ได้รับก็เป็นเพียงโทษปรับ และอัตราโทษปรับก็เป็นอัตราตายตัวที่กำหนดเพดานขั้นสูง (Fixed Fine) การปรับจึงปรับในอัตราที่ไม่สูง และเมื่อยอมชำระค่าปรับแล้วคดีก็เลิกกันตามประมวลกฎหมายอาญาและสามารถประกอบกิจการได้โดยกิจการไม่หยุดชะงัก โดยเฉพาะ โรงงานที่อยู่นอกการนิคมอุตสาหกรรมมีโอกาสในการกระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อมมากกว่าโรงงานที่อยู่ในเขตการนิคมอุตสาหกรรม ที่ต้องมีการสอดส่องควบคุมดูแลจากภาครัฐมากขึ้นกว่าเดิม



## 1.2 ปัญหาด้านหน่วยงานในการจัดการของเสียอันตราย

กฎหมายด้านการจัดการของเสียอันตรายมีมากหลายฉบับ และมีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงาน เป็นบ่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เป็นแนวทางหรือมาตรฐานเดียวกัน ขาดจุดเชื่อมโยงในการปฏิบัติงาน

## 1.3 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียอันตราย

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากกฎหมายด้านการจัดการของเสียอันตรายเป็นกฎหมายจากราชการส่วนกลาง เป็นเครื่องมือการจัดการของราชการส่วนกลางซึ่งไม่ได้อยู่กับปัญหาในพื้นที่ เกิดช่องว่างในการมีส่วนร่วมตั้งแต่การแสดงความคิดเห็นจนถึงปลายทางของการบังคับใช้กฎหมาย

ถึงแม้ ในอดีตที่ผ่านมามาภาครัฐได้พยายามแก้ไขปัญหของเสียอันตรายหรือขยะอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนโดยรอบ โดยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายต่างๆ มาบังคับใช้ทั้งในลักษณะของมาตรการที่เป็นการป้องกัน การบังคับและการควบคุม ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนจะต้อง ถูกลงโทษ ซึ่งมีทั้งการบังคับทางปกครอง เช่น การสั่งการปรับปรุงแก้ไขโรงงานการเพิกถอนใบอนุญาต โรงงานที่ทำการฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการบังคับทางอาญา เช่น การดำเนินคดีเปรียบเทียบปรับ และโทษริบทรัพย์สิน อันเป็นบทลงโทษ โรงงานที่กระทำการที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด แต่กระนั้นก็ยังพบปัญหาในการดำเนินการ ทั้งนี้ในสภาวะการณ์ปัจจุบันผู้ที่ได้รับผลกระทบคือชุมชนและประชาชนอยู่ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านของเสียที่เป็นของเสียประเภทขยะมูลฝอย ของเสียทั่วไป หรือของเสียอันตรายจากครัวเรือน มีอำนาจตามกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เท่านั้น ซึ่งไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม

จากบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐได้กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหามลพิษประเภทของเสียอันตรายตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) และเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2560 ได้มีผลบังคับใช้

ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560<sup>212</sup> (พ.ศ. 2561-2580) ซึ่งกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศคือ “ประเทศชาติ มั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติ ยั่งยืน” สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตร กับสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65<sup>213</sup>

## 2. ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้

2.1 ควรเพิ่มอัตราโทษปรับที่กำหนดไว้ในมาตรา 98 ถึงมาตรา 110 แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตาม พระราชบัญญัตินี้เป็นบุคคลธรรมดา ให้เพิ่มโทษปรับเป็นสองเท่าของอัตราโทษปรับที่กำหนดอยู่ ในปัจจุบัน และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ให้เพิ่มอัตราโทษ ปรับเป็นสี่เท่าของอัตราโทษปรับสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลธรรมดาเป็นอย่างน้อย เพื่อให้มีผลให้นิติบุคคลซึ่งมีสถานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าบุคคลธรรมดาเกิดความเกรงกลัวไม่กล้า กระทำความผิดในเรื่องนี้อีก

2.2 ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในบทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญว่า ในการกำหนดโทษปรับตามพระราชบัญญัตินี้ ศาลมีอำนาจกำหนดโทษปรับแบบผันแปรตามวันและรายได้ของผู้กระทำความผิด (Day Fine)

<sup>212</sup> เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก ราชกิจจานุเบกษา 13 ตุลาคม 2561.

<sup>213</sup> มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลัก ธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดัน ร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมี ส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้.

ได้ตามที่ศาลเห็นสมควร เพื่อให้การลงโทษปรับเหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจและภาระความรับผิดชอบทางการเงินของจำเลยแต่ละคน

2.3 ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในบทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อีกมาตราหนึ่งมีสาระสำคัญว่า ในการฟ้องคดีความผิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถ้าพนักงานอัยการเห็นสมควรขอให้ศาลพิพากษาหรือสั่งให้ใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยอย่างใดแก่จำเลยหรือพิพากษาหรือสั่งให้จำเลยทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างใด ให้พนักงานอัยการบรรยายข้อเท็จจริง อันเป็นเหตุสมควรที่ศาลจะพิพากษาหรือสั่งให้ใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยอย่างใดแก่จำเลย หรือพิพากษาหรือสั่งให้จำเลยทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างใดในคำบรรยายฟ้อง หรือการพิจารณาหลักการคุมประพฤติมาใช้กับนิติบุคคลที่กระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

2.4 นำหลักกฎหมาย Waste Management and Public Cleaning Act (Act No. 13 of 1970)

ของประเทศญี่ปุ่นมาประยุกต์ใช้ กล่าวคือ การกำหนดให้การบริหารจัดการของเสียให้ถือเป็นหน้าที่ของประชาชน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือ ลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการแปรใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อให้ประเทศไทยเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด โดยกำหนดเป็นหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนไว้มากกว่าการรณรงค์หรือขอความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และเพื่อเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงต้องให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายหรือแผนแม่บทในการจัดการของเสียอันตรายในพื้นที่รับผิดชอบ โดยเริ่มจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมด้านทรัพยากร เครื่องมือ อุปกรณ์ การคลัง งบประมาณ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องวางแผนเพื่อพัฒนาคุณภาพและความชำนาญของเจ้าหน้าที่ จัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการของเสียอันตราย

2.5 ประเทศไทยมีหน่วยงานที่ดูแลการจัดการของเสียอันตรายหลายหน่วยงานตามบทบาทภารกิจ หน้าที่ของหน่วยงาน เมื่อทำการศึกษาการจัดการของเสียของต่างประเทศพบว่าแต่ละประเทศ มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียภายในประเทศ และเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่น ในการบังคับใช้กฎหมายด้านการจัดการของเสียอันตราย นอกจากของเสียประเภทขยะมูลฝอย หรือของเสียทั่วไป เพื่อลดปัญหาการมีหลายหน่วยงาน ควรนำแนวคิดการมีองค์กรกลางในการจัดการของเสียอันตรายประยุกต์ใช้ โดยกำหนดให้มีผู้แทนที่มีความรู้ความสามารถจากด้านที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมทำหน้าที่เป็นภาคี ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลในการส่งเสริม การจัดการ ควบคุมดูแล ตลอดจนการสนับสนุนด้านการค้นคว้าวิจัยที่

เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้ปัญหาการจัดการของเสียได้มีผลทางปฏิบัติ แนวทางการจัดให้มีองค์กรในการจัดการของเสียอันตรายมี 2 แนวทาง คือ 1) ให้มีตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน กป.ว. ซึ่งมีตัวแทนจากแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และอำนาจหน้าที่ตามระเบียบอยู่แล้ว แต่เพื่อเพิ่มการบูรณาการทุกภาคส่วนและสะท้อนปัญหาในฐานะเป็นหน่วยงานราชการ (ปลายน้ำ) และ 2) ควรจัดในรูปแบบองค์กรอิสระเพื่อการบังคับใช้โทษแก่ผู้กระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้มีส่วนร่วมด้านการเป็นภาคีในการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการดำเนินงานการจัดการของเสียขององค์กรดังกล่าว เพื่อความสอดคล้องหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด ควบคู่ไปกับการพัฒนาศักยภาพของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมากกว่าการให้ใช้บังคับกฎหมาย

2.6 ปัจจุบันประเทศไทยได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายแทรกอยู่ในตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมแล้ว แต่ในขณะเดียวกันควรเน้นที่การป้องกันการเกิดของเสียอันตรายควบคู่ไปด้วย ให้ความสำคัญด้านการสนับสนุนมาตรการดังกล่าว โดยนำหลักเศรษฐศาสตร์และสิ่งจูงใจในรูปแบบมาตรการทางด้านภาษี การได้รับสิทธิพิเศษทางด้านต้นทุนการผลิต เป็นต้น มาส่งเสริมและสนับสนุนสถานประกอบการที่สามารถลดการเกิดของเสียอันตรายอย่างเป็นรูปธรรม ช่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมสถานประกอบการที่มีการลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

2.7 ความเสียหายที่เกิดจากของเสียอันตรายเมื่อเกิดขึ้นแล้วมักเกิดเป็นปัญหาบริเวณกว้าง นอกจากประชาชนได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมากจากเหตุการณ์เดียว หรือการกระทำครั้งเดียวกัน สิ่งแวดล้อมก็ได้รับความเสียหายด้วย ถือเป็นความเสียหายภาคมหาชน บางเหตุการณ์ความเสียหายมิได้เกิดขึ้นทันทีทันใด แต่จะเกิดขึ้นเมื่อเวลาผ่านไปหลายปี การพิสูจน์ความเสียหายหรือการพิสูจน์ว่าบุคคลใดเป็นจำเลย ควรเป็นรัฐบาลมากกว่าประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ เนื่องจากด้วยข้อจำกัดของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบนั่นเองซึ่งไม่มีความพร้อมทั้งด้านการเงิน ความรู้ หรือเทคโนโลยีที่มีความซับซ้อนของผู้ก่อให้เกิดปัญหาของเสียอันตราย

2.8 การบริหารจัดการขยะอุตสาหกรรมของโรงงาน เพื่อป้องกันการลักลอบนำขยะอุตสาหกรรมปะปนหรือลักลอบทิ้งเป็นขยะมูลฝอย กระทรวงอุตสาหกรรม ออกกฎหมายให้ขยะที่เกิดขึ้นภายในเขตโรงงานอุตสาหกรรม ถ้านำขยะออกนอกโรงงานควรมี 2 ประเภท คือ ขยะอันตราย และขยะไม่อันตราย โดยให้รวมขยะมูลฝอยไปด้วยเพื่อให้การกำกับดูแลโรงงานและการบริหารจัดการขยะที่เกิดขึ้นภายในโรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันการลักลอบทิ้งขยะโดยไม่แยกประเภทและชนิดของขยะ เช่น ประเทศญี่ปุ่น

2.9 มีมาตรการลงโทษทางกฎหมายสำหรับโรงงานที่มีการลักลอบนำขยะอุตสาหกรรมมาลักลอบทิ้งปะปนไปกับขยะมูลฝอยเพื่อนำออกนอกโรงงาน หรือผู้รับกำจัดขยะมูลฝอยนำขยะ

อุตสาหกรรมที่เป็นอันตรายและที่ไม่เป็นอันตรายนำไปกับขยะมูลฝอยออกนอกโรงงาน นำไปกำจัดหรือบำบัดที่ไม่ถูกต้องก็ให้ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนในพื้นที่ เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก ดังนั้นภาครัฐโดยเฉพาะกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรสร้างกระบวนการลงโทษทางกฎหมาย หรือมีมาตรการลงโทษทางกฎหมายที่รวดเร็ว บังคับใช้กับโรงงานอุตสาหกรรม หรือผู้รับกำจัด หรือบำบัดให้เสียหายพื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทันที รวมถึงเงินชดเชยค่าสินไหมทดแทนนอกเหนือจากค่าเปรียบเทียบปรับจากการกระทำความผิด ให้กับประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ โดยใช้หลักการตามมาตรการทางแพ่ง ให้ผู้กระทำความผิดรับผิดชอบต่อความเสียหาย จากมลพิษที่ก่อขึ้น ควบคู่กับมาตรการทางอาญา ที่จะต้องลงโทษผู้กระทำความผิด ให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ปัญหาการลักลอบทิ้งขยะไปกำจัดไม่ถูกวิธีตามที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมปัญหาหนึ่ง โดยผู้ก่อมลพิษขึ้นต้องเป็นผู้มีภาระหน้าที่รับผิดชอบในการรับภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัด กำจัดมูลฝอยและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมต่อไป หากผู้ก่อมลพิษไม่จ่ายหรือบำบัดฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมหรือไม่จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับประชาชนเท่าที่ควรจะได้รับต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ภาครัฐควรมีมาตรการยึดทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดนำมาบำบัดเสียหายฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมรวมถึงจ่ายค่าชดเชยให้กับประชาชนต่อไป ถึงแม้ว่า รัฐจะมีกฎหมายตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ภาครัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่ เนื่องจากติดข้อกฎหมายและระเบียบของแต่ละหน่วยงาน หากมีการไปใช้ ผิดวิธีตามที่กฎหมายกำหนดหรือผิดวัตถุประสงค์ เจ้าหน้าที่จะถูกลงโทษทางวินัยต่อไปและเป็นการบรรเทาเหตุจากความเดือดร้อน และประหยัดค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนในพื้นที่ที่เป็นผู้เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาลแพ่งหรือศาลปกครอง ในการเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐที่กำลังดูแลโรงงาน โรงงานอุตสาหกรรม หรือผู้รับกำจัดหรือบำบัด ให้ทำการบำบัดเสียหายฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และชดเชยเงินค่าเสียหายต่อภาคประชาชน ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาฟ้องร้องเนิ่นนานและ เสียค่าใช้จ่ายในกระบวนการพิจารณาทางศาลสูง

2.10 เริ่มต้นการออกกฎหมายที่มีการกำหนดให้เส้นทางของขยะทุกประเภทต้องประกอบด้วยส่วนประกอบที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ ดังเช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

#### มาตรการเสริมอื่น ๆ

1. โรงงานอุตสาหกรรมควรมีกิจกรรมและออกกฎข้อบังคับภายในโรงงานให้มีการณรงค์จัดกิจกรรมการคัดแยกแบ่งขยะเป็นหมวดหมู่ หรือจัดสถานที่จัดเก็บขยะแต่ละชนิดให้ชัดเจนทั้งขยะมูลฝอยและขยะอุตสาหกรรม เพื่อป้องกันการสับสนในการจัดเก็บขยะแต่ละประเภท

ทั้งความตั้งใจและความไม่ตั้งใจเพื่อให้มีการปะปนกันของขยะแต่ละประเภท ควรมีกฎหมายหรือออกประกาศการบังคับให้ทางโรงงานอุตสาหกรรม มีมาตรการคัดแยกขยะแต่ละชนิดประกอบด้วย ขยะมูลฝอย ขยะอุตสาหกรรมทั้ง รีไซเคิลได้ หรือนำไปกำจัดในขั้นตอนสุดท้าย ในการฝังกลบหรือเผาทำลายต่อไป รวมถึงการทบทวนมาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบสภาพรถบรรทุก ว่าเหมาะสมต่อการจัดเก็บ หรือขนส่งขยะต่างๆ จากโรงงานแหล่งกำเนิดไปยังสถานที่จัดเก็บ หรือทำลายหรือไม่

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 2 ว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม ควรนำหลักการของ Superfund CERCLA : Comprehensive Environmental Response , Compensation, and Liability Act โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการขจัดมลพิษ (Clean Up) ที่เกิดอันตราย และประกอบไปด้วยมาตรการต่างๆ ที่ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าจะมีการขจัดมลพิษที่เกิดจากวัตถุอันตรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การดำเนินการในปัจจุบันมีความต้องการเพิ่มมากขึ้นในการที่จะแสวงหาหลักประกันทางการเงินสำหรับการคุ้มครองความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายทั้งต่อบุคคล และความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการประกอบกิจการหรือการดำเนินโครงการของตน โดยมาตรการหนึ่งที่จะมาช่วยรองรับความเสี่ยงดังกล่าว และได้รับความนิยมนานาอารยประเทศคือ มาตรการการประกันภัยความเสี่ยงในความรับผิดชอบของตนเองที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นมาตรการทางการเงินที่สำคัญและมีความจำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อประกันความรับผิดชอบและเพื่อประกันความสามารถในการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้มีประสิทธิภาพ โครงสร้างหลักประกันทางการเงินสำหรับผู้ก่อความเสียหาย หรือผู้ประกอบการ ผู้ดำเนินโครงการที่มีศักยภาพในการที่จะสร้างความเสียหายเช่นว่านั้น ให้สามารถที่จะรับผิดชอบในความเสียหาย รวมทั้งค่าใช้จ่ายเพื่อการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาตินั้นได้ นอกจากนี้การประกันภัยความรับผิดชอบในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ยังถือเป็นเครื่องมือสำหรับผู้ประกอบการหรือผู้ดำเนินโครงการที่มีความเสี่ยงในการที่จะสร้างความเสียหายดังกล่าว ใช้เพื่อจัดการความเสี่ยงต่อความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมที่กิจการหรือโครงการจะต้องเผชิญ และยังเป็นมาตรการป้องกันปัญหาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ได้อีกด้วย

4. สุดท้ายนี้ในฐานะที่ผู้ศึกษาได้เคยร่วมงานกับภาคโรงงานอุตสาหกรรมในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน (ระดับวิชาชีพ) ทั้งในและนอกเขตการนิคมอุตสาหกรรม เป็นระยะเวลามากกว่า 10 ปี และมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของโรงงาน ผู้ศึกษาพบว่าโรงงานอุตสาหกรรมที่มีชื่อเสียง เน้นภาพลักษณ์องค์กร จะมึนโยบายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมนำมาปฏิบัติอื่นๆ อีก เป็นต้นว่า 1) นโยบาย No Waste to Landfill 2)

มาตรฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (International Organization for Standardization : ISO 14001) 3) กิจกรรมคัดแยกขยะภายในโรงงาน 4) กิจกรรมการตรวจประเมิน 5ส (สะอาด สะดวก สะอาด สุขลักษณะ สร้างนิสัย) 5) กิจกรรมการ Big Cleaning Day 6) กิจกรรมวันสิ่งแวดล้อมโลก<sup>214</sup> 7) กิจกรรมปลูกป่าร่วมกับชุมชนหรือสถานศึกษาใกล้โรงงานอุตสาหกรรม 8) กิจกรรมการรณรงค์การจัดเก็บขยะสถานที่ใกล้โรงงานอุตสาหกรรม 9) กิจกรรมการตรวจติดตามด้านการจัดการของเสียอันตรายหรือการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมจากบริษัทแม่และบริษัทลูก 10) การปฏิบัติตามข้อกำหนดของลูกค้าด้านการจัดการของเสียอันตรายและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งมาตรการต่างๆ ที่ผู้ศึกษายกตัวอย่างมานั้นขึ้นกับภาคสมัครใจของภาคโรงงานอุตสาหกรรม แต่ในส่วนของภาครัฐนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรให้ความสำคัญเร่งด่วน โดยเฉพาะนโยบาย No Waste to Landfill ตามหลักการของต่างประเทศที่นำมาศึกษา ในระยะแรกควรออกมาตรการสนับสนุนส่งเสริม และภาคบังคับสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น โรงงานอุตสาหกรรมที่มีปริมาณและชนิดของสารเคมีที่อันตรายในลำดับแรก




---

<sup>214</sup> วันที่ 5 มิถุนายน ของทุกปี

บรรณานุกรม





## บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). *มารู้จัก... มาตรการ เศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษ*. กรุงเทพฯ: ส่วนเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม กองแผนงานและประเมินผล กรมควบคุมมลพิษ.
- กรมควบคุมมลพิษ. (2562). *สารเคมีและของเสียอันตราย*. 7 พฤษภาคม 2562.  
จาก [http://www.pcd.go.th/info\\_serv/haz\\_battery.htm](http://www.pcd.go.th/info_serv/haz_battery.htm).
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม. กันยายน 2562. จาก  
[https://www2.opdc.go.th/special.php?spc\\_id=9&content\\_id=2907](https://www2.opdc.go.th/special.php?spc_id=9&content_id=2907).
- กิตต์ศิริ แก้วพิพัฒน์. (2551). *แนวทางการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในต่างประเทศกับทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการในประเทศไทย*. บทความนำเสนอในเวทีสาธารณะ ครั้งที่ 1 “เรียนรู้การจัดการของเสียในต่างประเทศเพื่อพัฒนาทิศทางการจัดการของไทย”. สกว, กรุงเทพฯ. หน้า 8-9.
- กำพล รุจิวิษชญ์ สมชาย ชคตระการ สุวรรณ โควะวินทวีวัฒน์ ธนัญญ์ รูปสม สุทิน สายสงวน และอำพา แก้วกำกง. (2553). *บทสังเคราะห์บทความวิจัย เรื่อง การจัดการสิ่งแวดล้อม ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี แนวทางสำหรับประเทศไทย : ศึกษากรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง และชุมชน*. สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษศึกษา ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. กรุงเทพฯ.
- โกวิท พวงงาม. (2559). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2546). *การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เจมส์ แอล. เกรย์ตัน. (2551). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม*. แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี. ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริภักษ์ ออฟเซ็ท, หน้า 3.
- เจนจิรา บินยี่ร์. (2562). *ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย การจัดการขยะ สารพิษ ของเสียใน NSW (NSW Environment Protection Authority)*. (2558). เอกสารประกอบการประชุมร่างกฎหมาย ณ ประเทศออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ 28 มีนาคม – 3 เมษายน 2558 หน้า 81-83. 13 สิงหาคม 2562. จาก  
<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=258>.

- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม ชีระวุฒิ เต็มสิริวัฒนกุล และฐิตินันท์ เต็งอำนาจ. (2560). ความสัมพันธ์ระหว่าง  
สิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม  
อย่างยั่งยืน กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตาม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก  
กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.
- ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. (2555). “ทฤษฎีการลงโทษ” ใน *แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและ  
อาญาวิทยาชั้นสูง* หน่วยที่ 6 นนทบุรี: บัณฑิตศึกษาสาขาวิชานิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546) ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.  
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์. (2554). การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหาร  
จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นิติ วิทยาเต็ม. (2561). สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ประจำสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุง  
บรัสเซลส์. PMU News Customs Policy Monitoring Unit, 3 (6), (มิถุนายน): หน้า 1-3.
- น้ำแท้ มีบุญสล้าง. (2547). การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีสิ่งแวดล้อม. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติ  
ศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- บุญอริ ยีหะมะ. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory  
Democracy). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 15.
- บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ และคณะ. (2554). รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนใน  
กระบวนการนโยบายสาธารณะ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และ  
การพิมพ์.
- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548.
- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ระบบเอกสารกำกับ การขนส่งของเสียอันตราย พ.ศ. 2547.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.
- ประมวลกฎหมายอาญา.
- ปวีศร เลิศธรรมเทวี. (2558). รายงานการศึกษาวិจัย เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครอง  
สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ.

- ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2550). แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม  
วารสารวิชาการศาลปกครอง, 7(2).
- ปวีณา สัจจะเวท. (2548). การควบคุมการขนส่งของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม: ศึกษา  
เฉพาะกรณีการขนส่งทางบกด้วยรถยนต์ (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ. หน้า 85.
- ประภัสสร ปานป้อมเพชร. (2559). การคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของ  
ประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อ  
สิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7.
- พงษ์พิสัย วรรณราช. (2562). “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” แท้จริงแล้วเหมือนกันอย่างไร.  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 3 พฤษภาคม 2562 จาก  
<http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=I&actCode=83&head=4&item=n5>.
- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522.
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562.
- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.
- ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (2561). บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม. ธรรมนิติ. 30  
มกราคม 2561 จาก <http://www.dlo.co.th/legal-articles/1920>.
- มนทนา ดวงประภา มุลินินิติธรรมสิ่งแวดล้อม. (2562). สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญไทยใน  
ยุค (เสมือน) เปลี่ยนผ่าน (10 ธันวาคม 2557). 7 พฤศจิกายน 2562. จาก  
<https://enlawfoundation.org/newweb/?p=2402>.

เรณูมาศ รักษาแก้ว. (2562). การมีส่วนร่วมของประชาชน. สถาบันพระปกเกล้า. 7 พฤษภาคม 2562.

จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>.

รพีพัฒนศักดิ์ และสถาบันพัฒนาข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม วันที่ 22 ถึงวันที่ 26 มิถุนายน 2552 . 13 พฤศจิกายน 2562. จาก

<http://www.supremecourt.or.th/webportal/maincode/content.php?content=component/library/libview.php&id=6&base=26>.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

วรรณมัน บุญญธิการ และ ปิยวรรณ ซอน. (2560). การจัดการขยะของประเทศญี่ปุ่น. กฤษฎีกา สาร, 12(4), หน้า 8-12.

วรรณมัน สุกใส และปิยวรรณ ซอน. (2562). การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น. จาก [http:// www.pub-law.net](http://www.pub-law.net).

วินัย เรืองศรี. การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม: ประสบการณ์จากศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกา เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องแนวทางใหม่ในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม “New Approaches on Development of Environmental Judicial Process ” สถาบันวิจัย.

ศุภกร อันตระกูล. (2557). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.

ศุทธิณี ใจคำ. พหุลักษณะของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม : ภาพสะท้อนจากคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับคนชายขอบ (*Multi – Characteristics of Environmental Justice : The Reflection Concerning Marginalized People*). การประชุมวิชาการสาขานิติศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 1 หัวข้อ “ระบบกฎหมายไทย : ปฏิรูป / เปลี่ยนผ่าน/ ปฏิสังขรณ์” วันที่ 8 มิถุนายน 2561 โรงแรมแคนทารี ฮิลล์ จังหวัดเชียงใหม่ จัดโดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2557). “กระบวนการสร้างยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (ตอนที่ 1),” วารสารสิ่งแวดล้อม 12, ฉ. 1 (มกราคม-มีนาคม).

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. (2547). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ การศึกษาวิเคราะห์ คดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม (มกราคม). อ่างใน น้ำแท้ มีบุญสร้าง การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีสิ่งแวดล้อม. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 2

- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ ดุลพาห เล่ม 1 ปีที่ 43.  
 สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (มปป). การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ศูนย์กฎหมายและการพัฒนา  
 สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ส่วนของเสี่ยอันตราย สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ กระทรวง  
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551). คู่มือปฏิบัติในการควบคุมการเคลื่อนย้าย  
 ข้ามแดนของของเสียอันตรายตามอนุสัญญาบาเซล. กรุงเทพฯ: ไอเดียสแควร์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546). การพัฒนาที่ยั่งยืนใน  
 บริบทไทย. 30 มิถุนายน 2546. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546). การพัฒนาที่ยั่งยืนใน  
 บริบทไทย 30 มิถุนายน 2546. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ  
 และสังคมแห่งชาติ.
- สำนักบริหารจัดการกากอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม. (2555). คู่มือการนำเข้าหรือ  
 ส่งออกวัตถุอันตราย ที่เป็นของเสียเคมีวัตถุตาม พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และ  
 ของเสียอันตรายตามอนุสัญญาบาเซล. กรุงเทพฯ: กรมโรงงานอุตสาหกรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ยุทธศาสตร์ปี 2556-2561 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 :  
 การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ  
 ภาคเอกชนและภาคประชาชน. 4 กันยายน 2562. จาก  
[https://www2.opdc.go.th/special.php?spc\\_id=9&content\\_id=2907](https://www2.opdc.go.th/special.php?spc_id=9&content_id=2907).
- สมสกุล ลิขนะจุล. (2562). พัฒนาการด้านการจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม สหพันธ์สาธารณรัฐ  
 เยอรมนี 2555. 17 มิถุนายน 2562. จาก  
[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin\\_souvanee/ewt\\_dl\\_link.php?nid=229](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvanee/ewt_dl_link.php?nid=229).
- สุดารัตน์ จันทร์เจริญ. (2547). มาตรการทางกฎหมายในการเรียกชื้อค่าเสียหายอันเกิดจากการ  
 แพร่กระจายของมลพิษ (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).  
 มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- อภิญา วงศ์กำภู. (2553). การดำเนินคดีอาญากับผู้ลักลอบทิ้งของเสียอันตรายจาก โรงงาน  
 อุตสาหกรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2561). กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2554). กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบต่อการ  
การขจัดเศษเสี้ยว และการระงับข้อพิพาท. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Basel Convention on the Control Of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their  
Disposal.

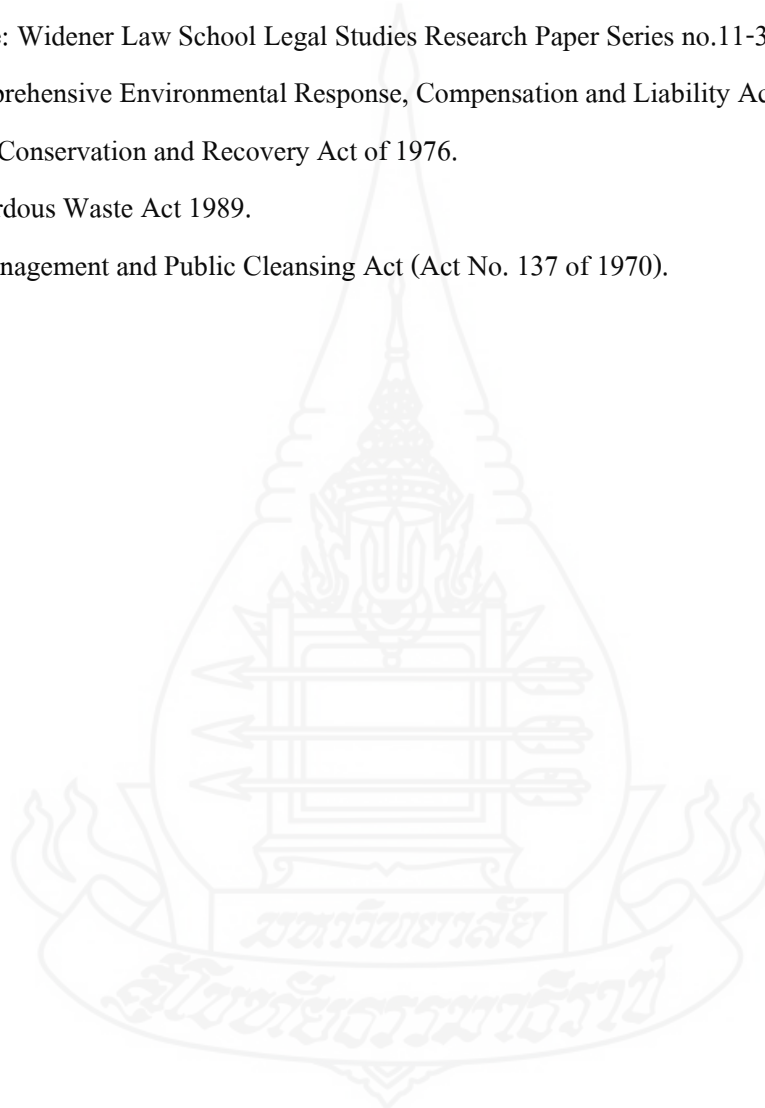
James R. May and Daly Erin. (2011). Constitutional Environmental Rights Worldwide,  
(Delaware: Widener Law School Legal Studies Research Paper Series no.11-35.

The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA.

Resource Conservation and Recovery Act of 1976.

The Hazardous Waste Act 1989.

Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970).





ภาคผนวก

มหาวิทยาลัย

สกลนครราชภัฏ

ภาคผนวกที่ 1 : Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970)

Article 2, Paragraph 1-5

1. In this Law, "waste" refers to refuse, bulky refuse, ashes, sludge, excreta, waste oil, waste acid and alkali, carcasses and other filthy and unnecessary matter, which are in solid or liquid state (excluding radioactive waste and waste polluted by radioactivity).

2. In this Law, "municipal solid waste" refers to waste other than industrial waste.

3. In this Law, "specially controlled municipal solid waste" refer to those municipal solid waste specified by a Cabinet Order as wastes which are explosive, toxic, infectious or of a nature otherwise harmful to human health or the living environment.

4. In this Law, "industrial waste" refer to the waste categories defined below:

1) Ashes, sludge, waste oil, waste acid, waste alkali, waste plastics and others specified by a Cabinet Order among all the wastes left as a result of business activity.

2) Imported waste (excluding the kinds of waste defined in the preceding Item, those wastes attributable to navigation of a ship or aircraft (confined to the items specified by a Cabinet Order), which are defined as "navigational waste" in Paragraph 1 of Article 15-4-2, and waste personally carried into Japan by persons entering it (confined to the items specified by a Cabinet Order), which are defined as "carried-in waste" also in Paragraph 1 of Article 15-4-2).

5. In this Law, "specially controlled industrial waste" refer to those industrial wastes specified by a Cabinet Order as wastes which are explosive, toxic, infectious or of a nature otherwise harmful to human health and the living environment.

ภาคผนวกที่ 2 : Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970)

Article 15-5

The Minister of the Environment is entitled to designate a legal person of dealing with investment and donation of the central government and local governments (limited to those specified by the Cabinet Order), or other legal person of being applied to be the said legal person specified by the Cabinet Order or the selected contractor specified in Paragraph 5 of Article 2 of the Private Finance Initiative Law (Law No. 117 of 1999), which is established for the purpose of support of proper, wide-area management of waste, in each prefecture in compliance with his/her application as a waste management center (which will hereinafter be referred to as "center")



provided the said legal person is judged to be capable of performing the activities prescribed in the following Article.

1. When so designating a legal person as a center, the Minister of the Environment shall publicize the name and address of that center and the location of its office.

2. When intending to change its name or address or the location of its office, the center shall give the Minister of the Environment advance notice.

3. When receiving such advance notice prescribed in the preceding Paragraph, the Minister of the Environment shall publicize the particulars of the notice.

ภาคผนวกที่ 3 : Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970)

#### Article 15-6

A center shall perform all or some of the following activities in accordance with the Ordinance of the Ministry of the Environment:

1) Management of specially controlled municipal solid waste and installation, improvement, operation and maintenance of a facility for disposal of such waste on commission from municipalities.

2) Management of the municipal solid waste specified in Paragraph 1 of Article 6-3 and installation, improvement, operation and maintenance of a facility for disposal of such waste on commission from municipalities.

3) Management of the municipal solid waste, and the installation, improvement, operation and maintenance of a facility for disposal of such waste on commission from municipalities (excluding the activities prescribed in the preceding two Items).

4) Management of specially controlled industrial waste and installation, improvement, operation and maintenance of a facility for disposal of such waste.

5) Management of industrial waste and installation, improvement, operation and maintenance of a facility for disposal of such waste (excluding the activities prescribed in the preceding Paragraph).

6) Activities incidental to those prescribed in each of the preceding Paragraphs.

ภาคผนวกที่ 4 : Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970)

Article 2-3

The citizens shall cooperate with the central government and local governments in their activities for waste reduction by restricting their waste discharge, using recycled Articles or otherwise contributing toward the recycling and re-use of waste, sorting waste prior to discharge, managing of waste by themselves as far as possible and so on.

ภาคผนวกที่ 5 : Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970)

Article 3, Paragraph 1

The businesses shall appropriately manage of, the waste left as a result of their business activities.

ภาคผนวกที่ 6 : Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970)

Article 3, Paragraph 2

The businesses must endeavor to reduce the amount of waste by recycling or re-use of waste. The businesses shall assess the handling or processing difficulty of the waste generated when the products, their containers or whatever they manufacture, process and seller the like are discarded. They shall develop such products, containers or the like which are unlikely to present handling or processing difficulty, provide information on appropriate management of the waste generated when the products, their containers or the like are discarded, or take some other actions to ensure appropriate management of the said products, containers or the like without difficulty.

ภาคผนวกที่ 7 : Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970)

Article 3, Paragraph 3

In addition to the preceding duties in this Article, the businesses shall cooperate with the central government and local governments in their activities to reduce waste, ensure appropriate management and so on.

ภาคผนวกที่ 8 : Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970)

Article 4, Paragraph 1

The municipalities (self-governing bodies of cities, towns and villages) shall endeavor to promote residents' voluntary activities to reduce their municipal solid waste in their respective administrative areas and take the necessary action for proper management of those

municipal solid waste. They shall also endeavor to perform the management work efficiently by improving the ability of the management personnel, consolidating disposal facilities and developing operation techniques.

ภาคผนวกที่ 9 : Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970)

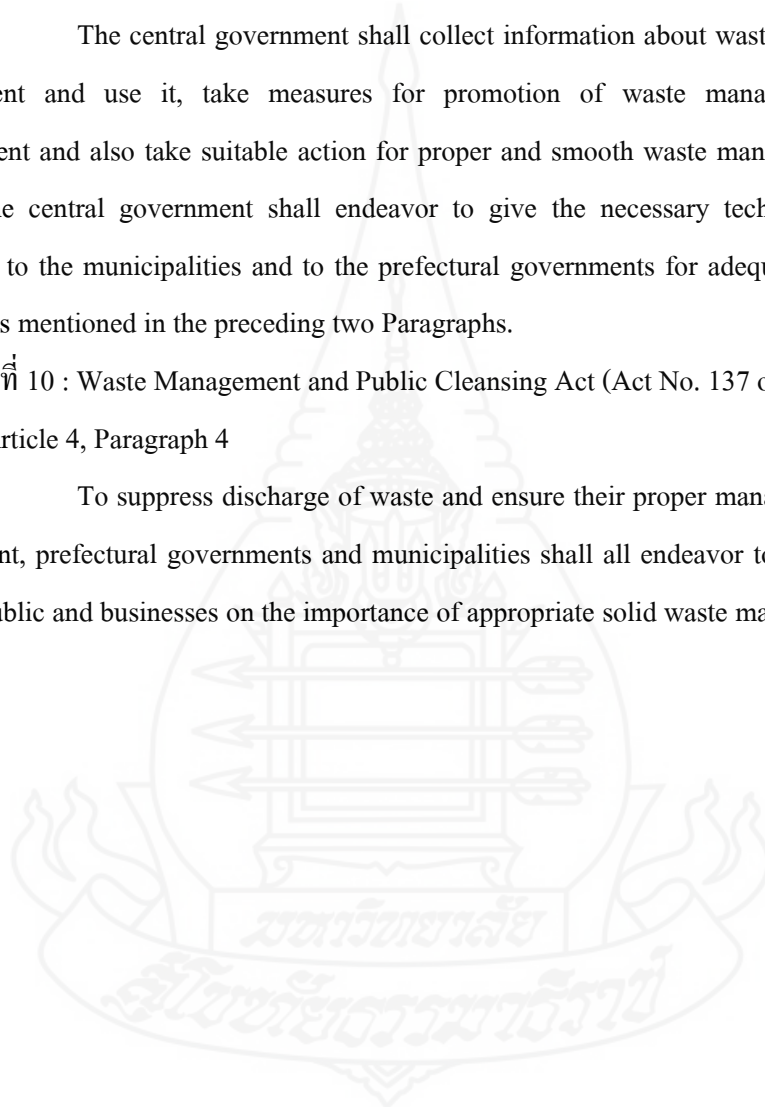
Article 4, Paragraph 3

The central government shall collect information about waste, keep it in orderly arrangement and use it, take measures for promotion of waste management technology development and also take suitable action for proper and smooth waste management throughout Japan. The central government shall endeavor to give the necessary technical and financial assistance to the municipalities and to the prefectural governments for adequate performance of their duties mentioned in the preceding two Paragraphs.

ภาคผนวกที่ 10 : Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970)

Article 4, Paragraph 4

To suppress discharge of waste and ensure their proper management, the central government, prefectural governments and municipalities shall all endeavor to enlighten both the general public and businesses on the importance of appropriate solid waste management.



## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายสาธิต โปธิรักษ์
วัน เดือน ปีเกิด	17 ธันวาคม 2519
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี
ประวัติการศึกษา	วิทยาศาสตรบัณฑิต (สุขศาสตร์อุตสาหกรรมและความปลอดภัย) มหาวิทยาลัยบูรพา ปี พ.ศ. 2542 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปี พ.ศ. 2552 เศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปี พ.ศ. 2559
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ตำแหน่ง	นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

