

**ความมีประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติส่งเสริมและ
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อม**
**The Effectiveness of the Enhancement and
Conservation of National Environmental Quality Act B.E.2535
for Preventing and Solving Environmental Problems**

นฤมล เสกธีระ¹
Narumol Sektheera

บทคัดย่อ

ปี พ.ศ.2535 ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยเป็นกฎหมายที่ประสงค์จะให้ป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานที่มีบทบัญญัติครอบคลุมในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมให้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้เข้าด้วยกัน จึงเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติส่วนที่เป็นนโยบายและแผนปฏิบัติการ การจัดการ การส่งเสริม และมาตรการต่างๆ รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ที่จะนำมาใช้เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยมีบทบัญญัติด้วยกันทั้งสิ้น 115 มาตรา นับจวบจนถึงปัจจุบันกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้มาเป็นระยะเวลายาวนานถึง 22 ปี

ในบทความนี้ผู้เขียนขอมุ่งเน้นในเรื่องความมีประสิทธิภาพของพระราชบัญญัตินี้ดั่งกล่าวในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อม โดยผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์เฉพาะสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใดในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อม หากคำตอบคือไม่ อะไรคือสาเหตุของการที่กฎหมายดังกล่าวไร้ประสิทธิภาพและควรแก้ไขปรับปรุงอย่างไร

คำสำคัญ: ความมีประสิทธิภาพ, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, การป้องกันปัญหาสีงแวดล้อม, การแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อม

¹ นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปัจจุบันทำงานตำแหน่งอาจารย์ประจำคณะนิเทศศาสตร์, มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

Abstract

In 1992 (B.E.2535), Thailand passed the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E.2535 which is a central law on the protection of environment in Thailand. The law was intended to compile and provide basic environmental rules and principles covering various aspects related to the environment. Thus, it contains provisions concerning policies and action plans, management, promotion, and measures, including the rights and duties of citizens which to be used to protect the environment. The Act contains 115 sections. To date, the law has been in forced for a long period of 22 years.

In this article, I will specifically explain the effectiveness of the Act in preventing and solving environmental problems. I will analyze, focusing on the essence of this Act, whether or not the law provides an effective approach in preventing and solving environmental problems. If the answer is not, the next steps would be to find out the reasons for such inefficiency and how to improve it respectively.

Keywords: Effectiveness, The Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E.2535, Preventing Environmental Problems, Solving Environmental Problems

1. บทนำ

บทความนี้เขียนขึ้นโดยนำสาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาเป็นประเด็นในการศึกษาวิเคราะห์ถึง “ความมีประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแวดล้อม” โดยเนื้อหาของบทความนี้ผู้เขียนขอกล่าวถึงเฉพาะปัญหาหรือข้อบกพร่องสำคัญที่เกิดขึ้นจากการใช้พระราชบัญญัตินี้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแวดล้อม โดยผู้เขียนขอแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วนได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง กล่าวถึงเฉพาะหลักการที่สำคัญบางเรื่องพร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่พบในหลักการดังกล่าวซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้พระราชบัญญัตินี้ไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแวดล้อม ส่วนที่สอง ผู้เขียนขอเสนอแนะการแก้ไขปัญหาล้างแวดล้อมในส่วนที่หนึ่งที่ผู้เขียนเห็นว่ามีส่วนช่วยปรับปรุงหลักการสำคัญดังกล่าวเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติฉบับนี้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแวดล้อม

2. หลักการสำคัญในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีการนำเอาหลักการที่สำคัญหลายหลักการมาบัญญัติไว้ อันได้แก่สิทธิของประชาชนในการรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Community Right to Know) การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) มาตรฐานควบคุมมลพิษ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) การกำหนดให้มีบุคลากรในการควบคุมมลพิษ ความรับผิดชอบของผู้ออกมลพิษทางสิ่งแวดล้อม และความรับผิดชอบต่ออาญา โดยผู้เขียนขอวิเคราะห์หลักการดังกล่าวพร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้พระราชบัญญัตินี้ไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแวดล้อม ดังต่อไปนี้

2.1 สิทธิของประชาชนในการรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Community Right to Know)

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีหลักให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ การที่ประชาชนจะรับทราบข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลสามารถเปิดเผยโดยทางราชการและการเปิดเผยโดยผู้ประกอบการอุตสาหกรรม

2.1.1 การเปิดเผยโดยทางราชการ

มาตรา 56 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 กำหนดให้บุคคลสามารถทราบข้อมูลข่าวสาร

ของทางราชการและหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ แม้ว่าบทบัญญัติในกฎหมายทั้งสองฉบับจะมีได้ชี้เฉพาะว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ก็มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดถึงเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในมาตรา 6 (1) กำหนดว่าหลักเกณฑ์ให้ประชาชนอาจมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จากบทบัญญัติในมาตรา 6 (1) ดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรค คือความไม่ชัดเจนของกฎหมาย เห็นได้จาก คำว่า “อาจ” ในมาตรา 6 (1) ก่อให้เกิดความคลุมเครือ โดยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจที่จะพิจารณาจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ได้

2.1.2 การเปิดเผยโดยผู้ประกอบการอุตสาหกรรม

ปัจจุบันรัฐบาลของหลายประเทศกำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของตน เช่น วัสดุและสารเคมีที่ใช้ การจัดเก็บวัสดุและสารเคมีดังกล่าว รวมทั้งสิ่งต่างๆ ที่ถูกปล่อยจากกระบวนการผลิตออกสู่สิ่งแวดล้อม เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายแผนฉุกเฉินและสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (The Emergency Planning and Emergency Right to Know Act 1986 : EPCRA) ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต้องเปิดเผยบัญชีสารมีพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม² โดยกฎหมายดังกล่าวจะติดตามสารเคมีอันตรายในขั้นตอนต่างๆ และให้ประชาชนทราบถึงอันตราย ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเชื่อถือได้ในการคงอยู่และการรั่วไหลของสารพิษและสารเคมีอันตรายในชุมชนท้องถิ่น และกฎหมายฉบับนี้มีแผนฉุกเฉิน ซึ่งเป็นข้อมูลที่สามารถใช้เพื่อพัฒนาแผนฉุกเฉินของชุมชน เพื่อลดผลกระทบของอุบัติเหตุรั่วไหล³

สำหรับประเทศไทย มาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระดับหนึ่ง กล่าวคือ มาตราดังกล่าวกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีระบบบำบัดกำจัดของเสียของตนเอง ต้องเก็บสถิติและข้อมูลของการดำเนินการ พร้อมทั้งจัดทำสรุปผลการดำเนินงานของระบบและอุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง จากบทบัญญัติ

² Robin Bidwell, (Jan-Mar 1995), “Business and the Environment: A Changing Agenda,” *Tei Quarterly Environment Journal*, 3(1), 31.

³ นฤมล เสกธีระ, (2555), เอกสารประกอบการสอน วิชา 230452 กฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม, (พิษณุโลก: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเนศวร), 438. และโปรดดูรายละเอียดใน เอกสารประกอบการเรียนการสอนระดับปริญญาโท, (2544). (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิชากฎหมายสิ่งแวดล้อมชั้นสูง).

ในมาตรา 80 ดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรค คือผู้ประกอบการจะเสนอเพียงผลสรุปในด้านสถิติและข้อมูลของการดำเนินการของระบบบำบัดกำจัดของเสียต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเดือนละหนึ่งครั้งเท่านั้น มิได้เสนอรายละเอียดของการดำเนินการดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานแต่อย่างใด

2.2 การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA)

มาตรา 67 วรคแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้นการกระทำใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน จะกระทำไม่ได้ การคุ้มครองสิทธินี้ได้รับการยืนยันไว้ในวรรคสองและวรรคสามของมาตราเดียวกัน โดยในวรรคสองได้กำหนดให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการ และในวรรคสามได้กำหนดให้สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการเพื่อให้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง⁴ ซึ่งกฎหมายที่รองรับมาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ คือ มาตรา 46 ถึง มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นผลให้ในปัจจุบันได้มีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้มีโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจำนวน 35 โครงการ⁵ จากรายละเอียดของเรื่องดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรค คือการที่กฎหมายบัญญัติให้โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องถูกกำหนดในประกาศกระทรวงฯ จึงเกิดปัญหามีบางโครงการที่ควรได้รับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่ถูกกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงฯ โครงการดังกล่าวจึงไม่ต้องจัดทำรายงานฯ ซึ่งเป็นความเสี่ยงของประชาชนหรือสังคมที่อาจได้รับผลกระทบต่อการประกอบกิจการที่ควรมีการศึกษามาตรการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁶ และนอกจากนั้นยังมีปัญหาของการหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่ประกาศกระทรวงฯ กำหนดโดยการเปลี่ยนสภาพ หรือขนาดของโครงการหรือกิจการมิให้เข้าลักษณะของโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนสภาพหรือขนาดของโครงการจะทำโดยการลดขนาดให้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดเล็กน้อย⁷ เช่น

⁴ นฤมล เสกธีระ, (2555), เอกสารประกอบการสอน วิชา 230452 กฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม, 16-17.

⁵ “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” (2555, 20 มิถุนายน), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 129, ตอนพิเศษ 97 ง.

⁶ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (2553), รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษา ปรับปรุง ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, (กรุงเทพฯ: สถาบัน), 20.

⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, (2550), กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: วิญญูชน), 182.

อุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่มีกระบวนการผลิตทางเคมีตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ผู้ประกอบการบางรายจะใช้กระบวนการผลิตทางเคมีเพียง 90 ตันต่อวันขึ้นไป เพื่อหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2.3 มาตรฐานควบคุมมลพิษ

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นแนวทางและใช้ความระมัดระวังมิให้ของเสียต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการหรือโครงการมีมากเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นกระทำได้ 2 วิธีคือ กำหนดเป็นค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายนอก (Ambient Standard) โดยบัญญัติในมาตรา 32 ซึ่งเป็นมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมหลายๆ ด้านเข้าด้วยกัน และการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิด (Effluent Standard) โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 55 ซึ่งมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁸ กล่าวคือ การกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดจะต้องถูกปล่อยหรือระบายออกมาต้องไม่เกินกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่วนค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดจะยังไม่มีผลใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษทันที โดยจะต้องมีการกำหนดประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานนั้นก่อนซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น ในเรื่องของมลพิษทางอากาศจะเป็นไปตามมาตรา 68 วรรคแรก⁹ และในเรื่องของมลพิษทางน้ำจะเป็นไปตามมาตรา 69 เป็นต้น ซึ่งเมื่อถูกกำหนดเป็นประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสีย ปล่อยน้ำเสียแล้วจะต้องปฏิบัติตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ตามมาตรา 68 วรรคสอง และมาตรา 70 จากเรื่องมาตรฐานควบคุมมลพิษดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า มีปัญหาและอุปสรรค คือจากการวิเคราะห์เรื่องมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ตลอดจนประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ผู้เขียนพบว่าจะต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และนอกจากนั้นสืบเนื่องจากการที่ผู้เขียนได้ทำวิจัยเรื่อง “หลักการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพื่อแก้ปัญหามลพิษทางอากาศจากภาคอุตสาหกรรม” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุน

⁸ นฤมล เสกธีระ, (2555), รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ หลักการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพื่อแก้ปัญหามลพิษทางอากาศจากภาคอุตสาหกรรม, (พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยเนศวร), 84-85, และโปรดดูรายละเอียดใน อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, (2554), กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา), 244.

⁹ นฤมล เสกธีระ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ หลักการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพื่อแก้ปัญหามลพิษทางอากาศจากภาคอุตสาหกรรม, 90.



จากมหาวิทยาลัยเนศวร เมื่อมิถุนายน 2555 ผลจากการวิจัยพบว่า หากต้องการวิเคราะห์ถึงแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องพิจารณากฎหมายอื่นๆ อันได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 นอกเหนือจากการพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ประกอบกันไปด้วย ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ไม่ได้มีการบัญญัติให้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้แต่อย่างใด ดังนั้นโรงงานอุตสาหกรรมต้องใช้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การระบายมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในพระราชบัญญัติโรงงานกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา 8(5) ซึ่งมีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2(2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้ง การประกอบกิจการโรงงานและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระบายอากาศเสียออกจากโรงงานไว้ ตลอดจนมีการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งออกตามความในกฎกระทรวง ฉบับที่ (2) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 จากการทำวิจัยพบว่าหน่วยงานราชการตามกฎหมายแต่ละฉบับได้ออกประกาศต่างๆ ของตนเองเพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิดมลพิษและกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมก็ตาม ซึ่งแม้จะกำหนดชื่อแตกต่างกันไปจนทำให้เกิดความสับสนอยู่บ้างว่าเป็นการควบคุมในเรื่องเดียวกันหรือไม่ แต่เมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญที่อยู่ในตัวประกาศต่างๆ แล้ว ผู้เขียนพบว่าเป็นเรื่องเดียวกัน กล่าวคือเป็นการควบคุมค่ามาตรฐานการระบายมลพิษออกจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งหากค่ามาตรฐานดังกล่าวของประกาศฯ แต่ละฉบับมีค่าเท่ากันก็ไม่เป็นปัญหาแต่ประการใด เพราะไม่ว่าจะปฏิบัติตามกฎหมายใดก็มีค่าเท่ากัน เหตุผลที่มาสับสนนั้น คือจากการทำวิจัยนี้ผู้เขียนได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับอำนาจการและระดับปฏิบัติการของกรมควบคุมมลพิษและกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งให้สัมภาษณ์ว่าค่ามาตรฐานต่างๆ ที่กำหนดออกมาเป็นกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 สอดคล้องกัน เนื่องจากหน่วยงานราชการตามกฎหมายแต่ละฉบับจะมีการประชุมในทางวิชาการจนหาข้อสรุปได้ว่าควรกำหนดค่ามาตรฐานที่เท่าไรและควบคุมอะไรบ้าง แต่หากค่าไม่เท่ากันคือหากค่ามาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษของประกาศฯ แต่ละฉบับดังกล่าวมีความแตกต่างกันโรงงานอุตสาหกรรมจะปฏิบัติตามกฎหมายใด สำหรับปัญหานี้มีทางแก้ไขอยู่ในมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หากมาตรฐานซึ่งกำหนดโดยหน่วยงานอื่นไม่ต่ำกว่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้แล้วตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้มาตรฐานตามกฎหมายอื่นมีผลใช้บังคับต่อไป หากมาตรฐานตามกฎหมายอื่นมีความเข้มงวดน้อยกว่าหรือ

ต่ำกว่ามาตรฐานที่รัฐมนตรีกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้หน่วยงานนั้นแก้ไขค่ามาตรฐานของตนให้เป็นไปตามค่ามาตรฐานซึ่งกำหนดโดยรัฐมนตรีกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้เหตุผลที่สนับสนุนคือ ค่ามาตรฐานซึ่งกำหนดโดยรัฐมนตรีนั้นเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นๆ ต้องปฏิบัติตาม แต่หากหน่วยงานอื่นจะกำหนดให้เข้มงวดกว่า ก็ย่อมสามารถทำได้ เพราะไม่มีกฎหมายห้ามไว้ นอกจากนี้หากมีข้อขัดแย้งใดๆ เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐในเรื่องการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการชี้ขาด และให้หน่วยงานนั้นๆ ปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานราชการใดทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิดมลพิษเฉพาะในเรื่องใด แต่หน่วยงานราชการนั้นๆ ไม่ได้ใช้อำนาจนี้ กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิดมลพิษเฉพาะในเรื่องนั้นได้ ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535¹⁰

2.4 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) มีสาระสำคัญ คือผู้ก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายที่ครอบคลุมถึงภาระค่าใช้จ่ายในการป้องกันและควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมตลอดจนทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย¹¹ ประเทศไทยได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) โดยแผนฯ ฉบับนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในประเทศไทย และได้มีการนำหลักนี้มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535¹² ดังต่อไปนี้ คือ

1) ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างและบำบัดมลพิษให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 68 วรรคสอง และมาตรา 70 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดให้มีระบบบำบัดกำจัดอากาศเสียและน้ำเสีย

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 102-108.

¹¹ OECD, (1989), *Economic Instrument for Environment Protection*, (Paris : OECD Publication), 27, และโปรดดูรายละเอียดในใน สุนีย์ มัลลิกะมาส, (มกราคม-มีนาคม 2539), “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ,” *ตุลยพาณ*, 43(1), 104,

¹² นฤมล เสกธีระ, เอกสารประกอบการสอน วิชา 230452 กฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม, 223. และโปรดดูรายละเอียดในจุไร ท้วงศ์, “แนวทางการควบคุมมลพิษ : ผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษเป็นผู้จ่าย,” *สิ่งแวดล้อม*, 35, 542.

2) ค่าบริการ กล่าวคือในกรณีที่มิกระบบบำบัดมลพิษรวมเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องเสียค่าบริการ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 71 ในการบำบัดน้ำเสียจากการดำเนินกิจการของตน

3) ค่าปรับตามมาตรา 91 และมาตรา 92 กล่าวคือในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย ละเว้นไม่ใช้อุปกรณ์ของตนในการบำบัดน้ำเสีย บำบัดอากาศเสียลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกแหล่งกำเนิดมลพิษของตน มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้ประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องจักรดังกล่าวตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นนั้น ซึ่งค่าปรับดังกล่าวเป็นค่าปรับทางปกครอง

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นว่าปัญหาและอุปสรรค คือ สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติในมาตรา 68 วรรคแรกและมาตรา 69 นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ได้ประกาศกำหนดประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษทุกอย่างครอบคลุม เช่น ประกาศบางโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น แต่จะทยอยประกาศ หากประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษใดถูกกำหนดไว้ในประกาศก็ต้องทำตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ดังนั้นจึงมีปัญหาว່ว่าแหล่งกำเนิดมลพิษบางประเภทที่ไม่ได้อยู่ในประกาศดังกล่าวจึงไม่ต้องทำตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย นอกจากนั้นบทบัญญัติในมาตรา 104 จะเป็นการกล่าวถึงในเรื่องเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำไม่ทำตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในส่วนของผู้ครอบครองประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศตามมาตรา 68 วรรคแรกไม่ทำตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายตามมาตรา 68 วรรคสองในพระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทกำหนดโทษไว้

2.5 การกำหนดให้มีบุคลากรในการควบคุมมลพิษ

การกำหนดให้มีบุคลากรในการควบคุมมลพิษประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่กฎหมายกำหนดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษเหล่านั้นควบคุมมลพิษด้วยตนเองก่อนที่จะระบายออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อให้เป็นไปตามค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ในเรื่องของการกำหนดให้มีบุคลากรในการควบคุมมลพิษดังกล่าว มีบัญญัติไว้ในมาตรา 68 วรรคสองและมาตรา 70 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ใช้คำว่า “ผู้ควบคุมการดำเนินงาน” จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นว่าปัญหาและอุปสรรค คือจากการที่ผู้เขียนได้ทบทวนเรื่อง หลักการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพื่อแก้ปัญหามลพิษทางอากาศจากภาคอุตสาหกรรม ผู้เขียนได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งให้สัมภาษณ์ว่า เรื่องของผู้ควบคุมการดำเนินงานนี้จะมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากผู้ควบคุมคือใคร เพราะมาตรา 73 กล่าวว่าการขออนุญาตเป็นผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุม การขอใบอนุญาตต้องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ขอใบอนุญาต คำว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็เป็นปัญหาของการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ เช่นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด

ซึ่งปัญหาผู้ควบคุมคือใครในปัจจุบันตามมาตรา 73 นั้นต้องกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติขึ้นมา โดยต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในเรื่องของการควบคุมดูแลระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย โดยในปัจจุบันนี้ไม่มีใครเป็นผู้ควบคุม แต่เป็นเรื่องของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะต้องจ้างผู้ควบคุมเอง เช่น จ้างวิศวกร เป็นต้น โดยผู้ควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ต้องมีใบอนุญาต¹³

2.6 ความรับผิดชอบแห่งของผู้ก่อมลพิษทางสิ่งแวดล้อม

ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เมื่อมีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและเกิดความเสียหายต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดในทางแพ่งกฎหมายที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยความรับผิดชอบทางแพ่ง คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะบทบัญญัติว่าด้วยละเมิดและทรัพย์สิน ในมาตรา 420 มาตรา 437 และมาตรา 1337¹⁴ แต่เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ของการนำมาตราดังกล่าวมาใช้กับความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษทางสิ่งแวดล้อม เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้น จึงได้มีการแก้ปัญหาโดยการบัญญัติหลักในเรื่องละเมิดที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเอาไว้เป็นการเฉพาะในหมวดว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่ง ตามมาตรา 96 และมาตรา 97¹⁵ จากบทบัญญัติดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรค คือ ผู้มีอำนาจฟ้องหรือผู้เสียหายตามมาตรา 96 ได้แก่ เอกชนที่ได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน รัฐที่ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน แสดงให้เห็นว่าเฉพาะผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายแล้วเท่านั้น จึงจะเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 96 หากเป็นกรณีเพียงคาดการณ์ว่าจะได้รับความเสียหาย ยังไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 96 ดังนั้นผู้เสียหายที่เป็นเอกชนไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายคนเดียวหรือหลายคนและรัฐที่ทรัพย์สินเสียหายจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้องได้ต้องเป็นผู้ได้รับอันตรายหรือได้รับความเสียหายแล้วเท่านั้น แต่ตรงนี้มีปัญหาที่เกิดขึ้น คือในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นการแพร่กระจายของมลพิษกว่าจะมีผลปรากฏอันตรายหรือความเสียหายขึ้นต้องใช้เวลาอันยาวนาน การที่กฎหมายกำหนดให้เฉพาะผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายแล้วจึงสามารถฟ้องตามมาตรา 96 ได้ จึงเท่ากับจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิเรียกร้องไว้เฉพาะผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายแล้วเท่านั้น ฉะนั้นผู้ที่อาจจะได้รับอันตรายหรือสามารถเชื่อได้แน่ว่าจะได้รับอันตรายหรือความเสียหายขึ้น

¹³ นฤมล เสกธีระ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ หลักการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพื่อแก้ปัญหา มลพิษทางอากาศจากภาคอุตสาหกรรม, 112-113.

¹⁴ นฤมล เสกธีระ, เอกสารประกอบการสอน วิชา 230452 กฎหมายอนุรักษทรัพย์ากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม, 244-253. และโปรดดูรายละเอียดใน ปัญญพร โกศลกิจวงศ์, (2541), “ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), 54-56 และ 64-66..

¹⁵ นฤมล เสกธีระ, เอกสารประกอบการสอน วิชา 230452 กฎหมายอนุรักษทรัพย์ากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม, 253.

แก้ต้นในอนาคตยังไม่สามารถใช้สิทธิตามมาตรา 96 ได้ และสิ่งที่เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งของ การใช้มาตรา 96 กล่าวคือการนำคดีมาสู่ศาลของผู้เสียหายหลายคนที่ได้รับมลพิษจากแหล่งเดียวกัน แต่ละคนจะต้องนำคดีมาสู่ศาลจึงจะสามารถบังคับให้จำเลยรับผิดชอบใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก้ต้นได้ เนื่องจาก มาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้บัญญัติไว้ให้ผลของคำพิพากษาของศาลผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง คำพิพากษาของศาลไม่ผูกพันบุคคลภายนอก ดังนั้นผู้เสียหายแต่ละคนต้องนำคดีมาฟ้องศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับกับจำเลย สำหรับมาตรา 97 เป็นเรื่องความรับผิดชอบในกรณีที่มีความเสียหายเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้นผู้เสียหายหรือผู้มีอำนาจฟ้องจำกัดเพียงรัฐเท่านั้น ประชาชนที่พึงพิงทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะไม่สามารถเป็นผู้มีอำนาจฟ้องตามมาตรา 97 ได้แม้ประชาชนจะได้รับผลกระทบก็ตาม และนอกจากนั้นรัฐจะฟ้องได้จะต้องมีการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเกิดขึ้นแล้ว ดังนั้นหากเป็นการคาดการณ์ว่าอาจจะเกิดการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐจะไม่มีอำนาจฟ้อง

2.7 ความรับผิดชอบทางอาญา

ความรับผิดชอบทางอาญาที่นำมาใช้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 คือโทษจำคุกและโทษปรับ มีบัญญัติไว้ในหมวดบทกำหนดโทษ คือมาตรา 98 ถึง มาตรา 111 ซึ่งหากผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดาก็สามารถนำโทษทั้งสองประเภทมาใช้ได้ แต่หากผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลแล้ว โทษทางอาญาที่นำมาใช้ได้นั้นก็จะมีเพียงโทษปรับเท่านั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ากรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้น หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นมีส่วนในการกระทำความผิดด้วยแต่จากการที่ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์บทกำหนดโทษดังกล่าวมีปัญหาและอุปสรรค คือ การกำหนดอัตราโทษทางอาญาในกฎหมายฉบับนี้จะมีการกำหนดโทษไว้เบาเกินไป กล่าวคือโทษจำคุกขั้นต่ำไม่เกินหนึ่งเดือน และโทษจำคุกขั้นสูงไม่เกินห้าปี ส่วนโทษปรับขั้นต่ำคือไม่เกินห้าพัน และโทษปรับขั้นสูง คือไม่เกินห้าแสนบาท ซึ่งการกำหนดโทษไว้เบาเช่นนี้ย่อมทำให้ผู้กระทำความผิดไม่มีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย เพราะเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่นโรงงานอุตสาหกรรม มีความสามารถทางเศรษฐกิจในการจ่ายค่าปรับในอัตราดังกล่าวได้อยู่แล้ว

3. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

จากปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 2 ในหัวข้อนี้ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

3.1 สิทธิของประชาชนในการรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Community Right To Know)

ผู้เขียนขอเสนอแนะดังนี้ คือ

3.1.1 สำหรับการเปิดเผยข้อมูลโดยทางราชการ ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายมาตรา 6(1) โดยตัดคำว่า “อาจ” ออก เพื่อขจัดความกำกวม และเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 56 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ที่ให้ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ

3.1.2 การเปิดเผยข้อมูลโดยผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ในมาตรา 80 ผู้เขียนเห็นว่าควรเพิ่มเติมกฎหมายให้ผู้ประกอบการแสดงรายละเอียดของการดำเนินการของระบบบำบัดของเสียมิใช่แสดงเพียงผลสรุปด้านสถิติข้อมูลของการดำเนินการระบบบำบัดของเสียแต่เพียงอย่างเดียว

3.2 การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA)

ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการประกาศเพิ่มประเภทโครงการที่จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะบางโครงการที่ยังไม่ได้กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบางโครงการมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และในส่วนของกรณีหลีกเลี่ยงการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการเปลี่ยนแปลงสภาพหรือขนาดของโครงการให้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดนั้น ควรมีการปรับปรุงประกาศของรัฐมนตรีไม่เพียงเฉพาะเรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ให้ครอบคลุมถึงการหลีกเลี่ยงการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย หากมีเหตุผลเชื่อแน่ว่าโครงการจะหลีกเลี่ยงการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3.3 มาตรฐานควบคุมมลพิษและหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP)

ในส่วนของข้อเสนอแนะเรื่องมาตรฐานควบคุมมลพิษและหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ผู้เขียนขอให้คำแนะนำรวมกัน คือ จากการที่ผู้เขียนได้กล่าวแล้วว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิดมลพิษจะไม่มีผลบังคับใช้กับแหล่งกำเนิดมลพิษทันที แต่จะต้องมีการกำหนดประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานนั้นก่อน ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 68 วรรคแรกและมาตรา 69 พบว่ามีประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษบางประเภทเท่านั้นที่ถูกประกาศกำหนดตามมาตรา 68 วรรคแรกและมาตรา 69 ดังนั้นในบางประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่ถูกประกาศกำหนดตามมาตราดังกล่าวจะไม่สามารถนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายตามมาตรา 68 วรรคสองและมาตรา 70 มาบังคับใช้ได้ ในการแก้ไขปัญหานี้ในระยะสั้นผู้เขียนเห็นว่าควรมีการเพิ่มประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษให้ครอบคลุมโดยไม่ใช่ให้พิจารณาแค่เพียงแหล่งกำเนิดมลพิษอย่างเดียวเท่านั้น แต่

การประกาศเพิ่มดังกล่าวควรให้พิจารณาที่ตัวสารมลพิษควบคู่กันไปด้วย เพราะสารมลพิษบางชนิดมีความจำเป็นมากที่ต้องนำมาใช้ในทางอุตสาหกรรมแต่ก่อให้เกิดมลพิษอย่างมาก เช่น สารอินทรีย์ระเหยง่าย เป็นต้น และควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 104 ให้รวมถึงการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศไม่ทำตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายตามมาตรา 68 วรรคสองด้วย

ในการแก้ไขปัญหาระยะยาวผู้เขียนเห็นว่าควรมีการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในแต่ละด้านไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้านมีสภาพปัญหาและวิธีการจัดการที่แตกต่างกันไป โดยควรยึดเอาประเภทของมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นดังเช่นกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา อันได้แก่ The Clean Air Act 1970 The Clean Water Act 1972 เป็นต้น ประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ Air Pollution Control Law 1968 Water Pollution Control Law 1970 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะมีการกล่าวถึงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม Hazardous Pollutants โดยบอกว่าสารใดบ้างเป็นสารมลพิษที่เป็นอันตราย ตลอดจนกำหนดมาตรการบังคับต่างๆ ให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน

3.4 การกำหนดให้มีบุคลากรในการควบคุมมลพิษ

ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมกฎหมายโดยกำหนดว่าผู้ควบคุมคือใครและกำหนดคุณสมบัติให้ชัดเจน

3.5 ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษทางสิ่งแวดล้อม

ผู้เขียนเห็นว่าควรนำหลัก Class Action มาใช้ในการแก้ไขปัญหามาตรา 96 และ นำหลัก Citizen Suits มาใช้ในการแก้ไขปัญหามาตรา 97

Class Action ของประเทศสหรัฐอเมริกา บัญญัติไว้ใน มาตรา 23 (a) ของ Federal Rules of Civil Procedure 1986 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่นำมาปรับใช้กับคดีแพ่งทุกคดี รวมถึงสามารถนำมาปรับใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมได้ โดยหลักการดังกล่าวมองว่าการกระทำความผิดต่อสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบเป็นวงกว้างและก่อให้เกิดความเสียหายแก่คนจำนวนมาก ดังนั้นการกระทำความผิดครั้งเดียวส่งผลให้มีผู้เสียหายจำนวนมาก ซึ่งหากกำหนดให้ผู้เสียหายแต่ละคนต่างคนต่างฟ้องคดีกันเอง อาจทำให้มีคดีความจำนวนมากในศาล หรือบางครั้งแม้จะได้รับผลกระทบเพียงครั้งเดียวพร้อมกัน แต่ความเสียหายที่บุคคลแต่ละคนได้รับอาจปรากฏผลในเวลาแตกต่างกัน โดยเฉพาะผลที่กระทบต่อสุขภาพอนามัย จึงทำให้สิทธิในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายของผู้เสียหายเกิดในเวลาที่แตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ทำให้มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมากนั้น ในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีหลักนี้เกิดขึ้นเพื่อให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถดำเนินคดีในฐานะส่วนตัวหรือในฐานะเป็นตัวแทนของผู้อื่นที่มีประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้ศาลได้พิจารณาคดีและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในครั้งเดียวได้ ผู้เขียนเห็นว่าหลักนี้สามารถนำมาแก้ไขปัญหามาตรา 96 ได้ ในส่วนที่ว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความเสียหายจากแหล่งกำเนิดมลพิษเดียวกันแม้ว่าจะไม่ได้เข้าเป็น

ผู้ฟ้องคดีก็ตามแต่หากเขาเป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือคาดการณ์ได้ว่าอาจจะได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวเขาสามารถเป็นคู่ความในคดีได้

Citizen Suits คือการให้สิทธิแก่ประชาชนในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมด้วยตนเองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน โดยหลักนี้กำหนดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้โดยไม่จำกัดว่าประชาชนผู้นั้นจะต้องได้รับความเสียหายก่อนและรวมถึงประชาชนสามารถฟ้องคดีเอาหน่วยงานของรัฐหรือผู้กระทำการแทนรัฐเพื่อบังคับการให้รัฐหรือตัวแทนของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายและกระทำการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักนี้ได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ The Clean Air Act 1970 และ The Clean Water Act 1972 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากนำหลักการดังกล่าวนี้มาแก้ไขปัญหาในระยะสั้นคือ การนำมาบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา 97 ให้ผู้มีอำนาจฟ้องนอกจากรัฐแล้วให้รวมถึงประชาชนทั่วไปไม่ว่าจะได้รับความเสียหายหรือไม่ก็ตามจากการที่ทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินถูกทำลาย ส่วนการแก้ไขปัญหาระยะยาว คือการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยไว้เป็นการเฉพาะ ดังเช่น The Clean Air Act 1970 และ The Clean Water Act 1972 ของประเทศสหรัฐอเมริกา แล้วนำหลัก Citizen Suits บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะดังกล่าว

3.6 ความรับผิดชอบทางอาญา

ผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องมีการเพิ่มโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย กล่าวคือเพิ่มขนาดของ Stick เข้าไปในโทษปรับและโทษจำคุกเพื่อให้ผู้ที่กระทำความผิดเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำความผิดตามหลัก Carrot and Stick กล่าวคือ ในขณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำหรือตักเตือนแก่ผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการให้ “Carrot” แก่ผู้ประกอบการนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องมีบทลงโทษที่เปรียบเสมือน “Stick” ที่สามารถใช้กับผู้ประกอบการดังกล่าวได้หากไม่เชื่อและฝ่าฝืนคำแนะนำตักเตือนของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยทำให้ผู้ประกอบการที่จะฝ่าฝืนกฎหมายเห็นว่าการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น “แพง” กว่าการปฏิบัติตามกฎหมายเนื่องจากจะถูกลงโทษ หากเปรียบเทียบโทษเหมือน Stick แล้ว บทลงโทษที่หนักและเจ็บปวดจะเหมือน Big Stick ย่อมทำให้ผู้ประกอบการที่จะฝ่าฝืนกฎหมายเกรงกลัว ในปัจจุบันประเทศพัฒนาแล้วได้เพิ่มขนาดของ Stick โดยการเพิ่มโทษทางอาญา เช่น มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) ประเทศออสเตรเลีย มีการเพิ่มโทษทางอาญาในการทำให้การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้เพิ่มโทษปรับขั้นสูงสุดที่กำหนดไว้ใน The Clean Air Act 1961 และ The Clean Waters Act 1970 ถึงสี่เท่า ตลอดจนมีการประกาศใช้ The Environmental Offences and Penalties Act 1989 ซึ่งได้เพิ่มโทษในคดีสิ่งแวดล้อม กล่าวคือกำหนดโทษสำหรับความผิดด้านสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะรุนแรง ให้ปรับจำเลยที่เป็นนิติบุคคลไม่เกิน 1 ล้านเหรียญ และปรับจำเลยที่เป็นบุคคลธรรมดาไม่เกิน 150,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือทั้งจำทั้งปรับ



จากปัญหาหรือข้อบกพร่องสำคัญที่เกิดขึ้นจากการใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแฉะ โดยผู้เขียนกล่าวเฉพาะถึงหลักการที่สำคัญบางเรื่องพร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่พบในหลักการดังกล่าว อันเป็นปัจจัยที่ทำให้พระราชบัญญัตินี้ไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแฉะที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 2 ตลอดจนข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแฉะที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 3 ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความนี้เป็นประโยชน์ในทางวิชาการเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ต่อไปในอนาคต

บรรณานุกรม

- คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2544). เอกสารประกอบการเรียนการสอนระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม **ชั้นสูง**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จุไร ทัพวงศ์. “แนวทางการควบคุมมลพิษ : ผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษเป็นผู้จ่าย.” **สิ่งแวดล้อม 35**. นฤมล เสกธีระ. (2555). “หลักการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพื่อแก้ปัญหามลพิษทางอากาศจากภาคอุตสาหกรรม.” **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์**. 6(1), 175 – 199.
- _____. (2555). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ หลักการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพื่อแก้ปัญหามลพิษทางอากาศจากภาคอุตสาหกรรม. พิษณุโลก: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์.
- _____. (2555). เอกสารประกอบการสอน วิชา 230452 กฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ **สิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม**. พิษณุโลก: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์.
- ปัญจพร โกศลกิตติวงศ์. (2541). “ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม.” **วิทยานิติศาสตร์มหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2553). **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษา ปรับปรุง ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (มกราคม-มีนาคม 2539). ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ. **ดุลพินิจ**, 1(43), 98-111.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). **กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2554). **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา. Air Pollution Control Law 1968, Japan.
- OECD. (1989). *Economic Instrument for Environment Protection*. Paris: OECD Publication.
- Robin Bidwell. (Jan-Mar 1995). *Business and the Environment: A Changing Agenda*. **Tei Quarterly Environment Journal**, 1(3), 31.
- The Federal Rules of Civil Procedure 1986.
- The Clean Air Act 1961 (NSW) (Australia).



The Clean Waters Act 1970 (NSW) (Australia).

The Environmental Offences and Penalties Act 1989 (NSW) (Australia).

The US. Clean Air Act 1970.

The US. Clean Water Act 1972.

The US. Emergency Planning and Emergency Right to Know Act 1986.

Water Pollution Control Law 1970, Japan.