

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : กฎหมายและนโยบายควบคุมมลภาวะจากอุตสาหกรรม
เพื่อการส่งออกและรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน

ชื่อผู้เขียน : นายวิฑูรย์ศักดิ์ วงษา

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา : 2541

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

1. อาจารย์ ดร.ประเสริฐ ตปนียางกูร ประธานกรรมการ
2. รศ.ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

การวิจัยนี้ เนื่องจากปัญหาการพัฒนาที่ยั่งยืน ขาดความสมดุลระหว่างสังคม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจที่เน้นรายได้ประชาชาติสูง โดยรัฐได้กำหนดนโยบายสนับสนุน ผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จึงมีอุตสาหกรรมจำนวนมาก ซึ่งนอกจากจะเกิดผลดี คือ มีการสร้างงาน มีรายได้ แต่ก็มีผลเสียคือมลภาวะที่เกิดจากระบวนการผลิตและผลิตภัณฑ์ที่ไม่สามารถควบคุมได้ จึงเกิดปัญหาความสมดุลของระบบนิเวศ สังคมอยู่ใน ภาวะความเสี่ยง และประเทศต่างๆได้ใช้มาตรการการค้าด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมอย่างแพร่หลาย

การวิจัยนี้พบว่า

1. ปัญหาของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักใช้เพื่อควบคุม โรงงานอุตสาหกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมอุตสาหกรรม มากกว่าการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม มีการกำหนดให้โรงงานประเภทที่หนึ่ง ไม่ต้องขออนุญาตประกอบกิจการ โรงงาน (มาตรา 5, มาตรา 6, และมาตรา 7) ทำให้ไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม มาตรการนี้ ไม่สนับสนุนหลักการ “ผู้ก่อให้เกิดมลพิษ เป็นผู้จ่าย” และทำให้รัฐบาลข้อมูลเพื่อกำกับ

โรงงาน มีการผูกขาดอำนาจการอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และกระทรวงอุตสาหกรรม ไม่ได้ประกาศวิธีปฏิบัติของเอกชนเพื่อเข้ามาตรวจสอบโรงงาน (มาตรา 8) เพื่อแก้ปัญหาของรัฐ

2. ปัญหาของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีปัญหาในด้านการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผู้เสียหายจำนวนมากในคดีเดียวกัน มีการระดมทุนฟ้องผู้กระทำความผิดที่ยุ้งยากและไม่เหมาะสมกับคดีสิ่งแวดล้อม มีปัญหาการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายไม่ชัดเจนและมีการหลีกเลี่ยง และปัญหาการยึดติดกับแนวคิดด้วยละเมิด ตาม ป.พ.พ.มาตรา 420 ที่ไม่เหมาะสมกับคดีสิ่งแวดล้อม และแนวคิดใหม่ยังไม่แพร่หลาย

3. ความด้อยประสิทธิภาพขององค์กรของรัฐที่ยังคับใช้กฎหมาย มีการล่งล่าหน้าที่ในบางองค์กร เพราะความด้อยประสิทธิภาพของ “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” ที่มีหน้าที่การประสานงานตามกฎหมาย ขณะเดียวกันก็มีหน้าที่สำคัญอื่นๆอีกมาก

4. ความบกพร่องของนโยบายและแผนการลดมลภาวะแห่งชาติ ที่ไม่ต่อเนื่อง นโยบายให้การส่งเสริมการลงทุนไม่เอื้ออำนวยให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้น และแผนการลดมลภาวะแห่งชาติไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากรัฐบาลบุคลากรและเครื่องมือเพื่อสำรวจแหล่งมลพิษ ทำให้แผนไม่ได้รับความสนใจและนำไปปฏิบัติ และส่วนใหญ่เป็นการบังคับจากเบื้องบนสู่ล่าง และ

5. การขาดมาตรการจูงใจที่เหมาะสม เช่น มาตรการจูงใจด้านภาษี เงินอุดหนุน ฯลฯ เพื่อกระตุ้นให้ผู้ประกอบการเห็นความสำคัญ และปฏิบัติตามมาตรการเพื่อลดมลภาวะนั้น

ดังนั้นผู้วิจัย จึงได้เสนอแนะดังนี้

1. ให้มีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 5 มาตรา 6 และ มาตรา 7 โดยกำหนดให้ผู้ขออนุญาตแสดงใบอนุญาตให้ปล่อยมลพิษทุกราย เพื่อประกอบการ ขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้รัฐจะต้องสร้างระบบใบอนุญาตให้ปล่อยมลพิษโดยการกำหนดความสามารถรองรับมลภาวะของพื้นที่และกำหนดปริมาณมลพิษ

ที่แต่ละใบอนุญาตสามารถปล่อยได้ เพื่อเป็นการสร้างมูลค่าของสิ่งแวดล้อม และเกิดตลาดสิ่งแวดล้อมด้วย

2. ให้มีการขายขอบเขตให้เอกชน (Privatization) ที่มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 9 สามารถอนุญาตประกอบกิจการโรงงานบางประเภทได้ เช่น ประเภทที่ 1 และ 2 ที่รัฐเห็นว่าก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมน้อย โดยจัดทำทะเบียนโรงงานเหล่านั้น นอกจากนี้รัฐต้องรีบกำหนดวิธีการปฏิบัติ ตามมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2535 เพื่อบังคับใช้โดยเร็ว ทั้งในเรื่องการอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและการตรวจสอบภายหลังให้อนุญาตประกอบกิจการโรงงานแล้ว เพื่อแก้ปัญหาของภาครัฐและให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

3. คณะกรรมการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ควรจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการลดมลภาวะและติดตามผลเพื่อปรับปรุงและแก้ไขนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์เสมอ เป็นแหล่งเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ และร่วมกำหนดนโยบายอื่นๆ ที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ปัญหาปริมาณงานและประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว

4. ควรเข้มงวดกับการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมของเอกชน และกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานฯ ให้ชัดเจน และให้มีการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไข โดยการตั้งคณะกรรมการสามฝ่าย อันได้แก่ ตัวแทนจากหน่วยงานราชการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้รับมอบอำนาจ ตัวแทนจากประชาชนหรือองค์กรเอกชน และฝ่ายโรงงาน

5. รัฐควรมีนโยบายลดมลภาวะแห่งชาติที่เป็นรูปธรรมและต่อเนื่องโดยกำหนดเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ด้วยการกำกับของหน่วยงานที่ได้เสนอในข้อ 3 แล้วหากนโยบายเศรษฐกิจใดที่ไม่ส่งเสริมให้เกิดคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องมีแผนงานเพื่อปรับปรุงและยกเลิกในที่สุด เพราะปัจจุบัน สังคมโลกสามารถใช้มาตรการทางการค้าเพื่อ

คุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Trade Measure : ETM) และสิทธิมนุษยชนเป็น
ข้ออ้างเพื่อห้ามนำเข้าได้ ซึ่งจะกระทบต่อสถานะด้านเศรษฐกิจในประเทศได้ และ

6. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ต้องใช้คู่กับมาตรการทางกฎหมาย จึงสามารถแก้
ปัญหามลภาวะได้ กล่าวคือควรสร้างระบบตลาดให้กับสิ่งแวดล้อม โดยการเก็บภาษีใน
รูปแบบต่างๆ การให้เงินช่วยเหลือ และการกำหนดสิทธิในการปล่อยมลพิษใช้ร่วมกับ
มาตรการส่งเสริมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสะอาด ส่วน
มาตรการทางกฎหมายนั้น ควรบังคับใช้หลักความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดให้แพร่หลายกับกรณี
ปัญหาสิ่งแวดล้อม และให้เปลี่ยนแปลงการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและ
ผล ว่า ถ้าแหล่งมลพิษชนิดเดียวกันหลายแห่งในบริเวณเดียวกัน โจทก์สามารถพิสูจน์
แต่เพียงว่าได้รับความเสียหายจากแหล่งมลพิษกลุ่มนั้นก็เป็นการพอแล้ว และควรนำหลัก
Class Action มาใช้ เพื่อ ยกเว้นหลักที่ว่า “ผู้ได้รับความเสียหาย ผู้นั้นมีสิทธิที่จะฟ้องคดีได้”
ในกรณีผู้เสียหายจากการกระทำเดียวกันหลายคน ศาลสามารถอนุญาตให้ฟ้องคดีเรียก
ค่าเสียหายแทนกันได้