

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมานานแล้ว นับตั้งแต่รัฐได้มีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมเพื่อเชื่อมโยงเศรษฐกิจกับนานาชาติ ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้เริ่มต้นมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) โดยในช่วงแรกยังมิได้มีการคำนึงถึงปัญหามลพิษทางน้ำเท่าใดนัก เนื่องจากกว่าแหล่งน้ำสาธารณะตามธรรมชาติโดยทั่วไปยังสามารถรองรับและบำบัดมลพิษได้ด้วยตัวเองตามธรรมชาติ (Natural Purification Process) ซึ่งรัฐยังคงมีการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม เนื่องจากประเทศอยู่ในช่วงระยะเวลาของการพัฒนาอันส่งผลให้มีการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องทำให้โรงงานอุตสาหกรรมมีจำนวนมากขึ้นทุกปี ประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นและการขยายตัวของชุมชนและพฤติกรรมที่ผู้ประกอบการโรงงานที่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำในปริมาณมากจากการประกอบการ เช่น โรงงานฟอกย้อม โรงงานทำอาหารจาก สัตว์น้ำ โรงงานผลิตกระดาษ เป็นต้น และมักจะปล่อยลงสู่แหล่งน้ำต่างๆ หรืออาจมีการกระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ลักลอบระบายน้ำเสียเพื่อลดต้นทุนการผลิต เป็นต้น หรือเกิดกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมไปตั้งอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นจำนวนมากยิ่งทำให้ปัญหามลพิษทางน้ำทวีความรุนแรงขึ้น ทั้งนี้ ปัญหามลพิษทางน้ำดังกล่าวไม่ได้หยุดอยู่ที่ค่าความสกปรกในรูปบีโอดี แต่ได้ขยายครอบคลุมไปถึงโลหะหนัก สารพิษ สารอันตรายอื่นๆ เนื่องมาจากการที่มีประเภทโรงงานตั้งเพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมลสารเหล่านี้ยากที่จะทำลาย¹ และเป็นปัญหาที่ยากแก่การควบคุมสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่อยู่ข้างเคียงและประชาชนทั่วไป

แม้ว่าในเรื่องการควบคุมมลพิษทางน้ำจะมีกฎหมายจำนวนหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย

¹ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมและสมาคมวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย, ตำราระบบบำบัดมลพิษน้ำ, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย, 2545), น. 2 – 9.

พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ เช่น กฎหมายการชลประทานหลวงมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองมลพิษในทางน้ำชลประทาน กฎหมายโรงงานเพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อลด ควบคุมและขจัดมลพิษ เป็นต้น โดยกฎหมายเหล่านี้ได้มีการนำมาตรากฎหรือแนวคิดต่างๆ เพื่อการควบคุมมลพิษทางน้ำมาบัญญัติไว้ เช่น การควบคุมสิ่งการ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง การติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น แต่มาตรการเหล่านี้ไม่สามารถควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์น้ำเน่าเสียจากมลพิษทางน้ำโรงงานอุตสาหกรรมมาโดยตลอด เช่น กรณีแม่น้ำพอง แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำเจ้าพระยาเน่าเสีย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเห็นได้ชัดจากสภาพโดยทั่วไปที่แม่น้ำลำคลองในพื้นที่ที่อยู่ใกล้โรงงานอุตสาหกรรมมีสภาพเน่าเสียสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในบริเวณนั้น สภาพความเป็นจริงเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมากฎหมายจำนวนมากมายเหล่านี้ไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้ กฎหมายเหล่านี้มีทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นอยู่กับการเลือกบังคับใช้กฎหมาย

ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาวិเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยผู้เขียนได้มุ่งเน้นที่จะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมและได้คัดเลือกกฎหมายจำนวน 2 ฉบับ เพื่อทำการศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวว่า มาตรการตามกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีความครอบคลุมเพียงพอกับปัญหา และมีความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ เพื่อหาข้อบกพร่องและเสนอแนะแนวทางที่มีความเหมาะสม เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมมีการบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยศึกษา “มลพิษทางน้ำ” ที่มีลักษณะเป็นน้ำเสีย หรือน้ำทิ้งที่ปล่อยออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยจำกัดความคำว่า “โรงงานอุตสาหกรรม” หมายถึงโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงานเท่านั้น และวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะแหล่งน้ำผิวดินอันได้แก่ แม่น้ำลำคลอง ห้วย หนอง บึง ทะเลสาบ แหล่งน้ำผิวดินตามธรรมชาติ และท่อระบายน้ำสาธารณะเท่านั้น โดยจะศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎี นโยบาย มาตรการทางกฎหมายและองค์การที่เกี่ยวข้องในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยการศึกษา มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นได้ทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว รวมทั้งได้ศึกษาการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม
2. เพื่อทราบแนวคิด นโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม
3. เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

4. สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันประเทศไทย มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยมีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อบังคับใช้กฎหมายเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้มีการนำมาตรการต่างๆ มาบรรจุไว้ในกฎหมาย เช่น การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงาน การกำหนดให้มีการรายงานตรวจสอบ เป็นต้น โดยที่กฎหมายลำดับรองเหล่านั้นค่อนข้างจะมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ครบถ้วนและทันสมัย แต่เหตุใดมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมจึงยังคงเป็นปัญหาที่พบเห็นได้โดยทั่วไปในแหล่งน้ำสาธารณะที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงโรงงานอุตสาหกรรม และทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว เหตุใดจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์มลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีต่อเนื่องมาโดยตลอดได้อย่างมีประสิทธิภาพดังนั้น หากได้มีการวิเคราะห์ถึงมาตรการตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวและกฎหมายลำดับรองเหล่านั้นว่ามีมาตรการที่เพียงพอกับสภาพปัญหาและมีเหตุบกพร่องในกรณีใดบ้างแล้วมีการปรับปรุงแก้ไขหรืออาจมีการออกกฎหมายลำดับรองเพิ่มเติม ก็อาจจะทำให้สามารถแก้ปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

ดำเนินการศึกษาโดยวิเคราะห์จากเอกสาร ได้แก่ หนังสือภาษาไทย เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ บทความต่างๆ เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาและเว็บไซต์ เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

การศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมจะทำให้ทราบถึงสภาพปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมว่ามีความรุนแรงเพียงใด มีผลกระทบต่อประชาชนและสภาพแวดล้อมอย่างไรบ้าง แนวคิดใดที่ควร

จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการกับปัญหา และมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้อย่างไรบ้าง เพื่อจะได้นำมาวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดต่อไป