

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเลี้ยงโคนมในประเทศไทย เริ่มต้นจากการส่งพันธุ์โคนมต่างประเทศเข้ามาทดลองเลี้ยงเมื่อกว่า 50 ปีก่อน ตั้งแต่ พ.ศ. 2508 เป็นต้นมาการเลี้ยงโคนมได้รับการส่งเสริมทั้งระบบการเลี้ยง การพัฒนาสายพันธุ์ การส่งเสริมให้เลี้ยงรวมกลุ่มเพื่อการผลิตร่วมกันในลักษณะสหกรณ์ ปลูกสัตว์ หรือสหกรณ์ส่งเสริมการเลี้ยงโคนม การส่งเสริมอย่างต่อเนื่องของภาครัฐและภาคเอกชน ก่อให้เกิดการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และเกิดการเลี้ยงโคนมอย่างหนาแน่น จนเกิดปัญหาเกี่ยวกับการกำจัดของเสียจากฟาร์ม โดยเฉพาะน้ำเสียและมูลสัตว์ รวมทั้งกลิ่น เสียงและแมลงต่างๆ อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพลักษณะของชุมชนใกล้เคียงและสภาพแวดล้อม

มลพิษจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ส่วนมากมักเกิดจากการขับถ่ายของโคนมเป็นหลัก ปริมาณของของเสียที่เกิดขึ้นในฟาร์มแต่ละวันมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ขนาดของฟาร์มและจำนวนสัตว์ยืนคอก รวมไปถึงวิธีการทำความสะอาดฟาร์ม เนื่องจากการเลี้ยงโคนมถือเป็นกิจกรรมที่ต้องคำนึงถึงความสะอาดเป็นสิ่งสำคัญ จึงทำให้มีปริมาณน้ำเสียและของเสียที่เกิดขึ้นในฟาร์มเป็นจำนวนมาก เพราะต้องมีการทำความสะอาดคอกและโคทุกครั้งที่ทำกรรีดนม ลักษณะของของเสียที่เกิดขึ้นจึงมีทั้งที่เป็นของแข็ง เช่น มูลสัตว์ เศษอาหาร ถูงใส่อาหาร ขวดยา ซากโค และส่วนที่เป็นของเหลว เช่น ปัสสาวะ น้ำล้างคอก น้มนม ซึ่งของเสียทั้ง 2 อย่างนี้เป็นต้นเหตุทำให้เกิดมลพิษทางน้ำต่อสภาพแวดล้อมภายนอกฟาร์ม นอกจากนี้สาเหตุของการเกิดมลพิษที่สำคัญประการหนึ่งยังเกิดจากการที่เจ้าของผู้ประกอบการฟาร์มโคนมส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในด้านการจัดการของเสีย และน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจกรรมการเลี้ยงโคนม จึงปล่อยทิ้งของเสียหรือน้ำเสียในฟาร์มให้ไหลลงสู่ดิน หรือลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะจนทำให้แหล่งน้ำตามธรรมชาติไม่สามารถรองรับและบำบัดตัวเองตามธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพที่ดีได้ แหล่งน้ำบริเวณที่มีการทำฟาร์มโคนมจึงเกิดการเน่าเสียและมีความสกปรกมากโดยเฉพาะในบริเวณที่มีการเลี้ยงอย่างหนาแน่น ดังนั้น เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการวางมาตรการในการควบคุมและจัดการมลพิษอันอาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการฟาร์มโคนมขนาดใหญ่อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

การใช้มาตรการทางกฎหมายจึงถือเป็นแนวทางหนึ่งที่สำคัญในการควบคุมและจัดการกับมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ ซึ่งสามารถแยกประเภทได้เป็น

ก. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ มักจะบัญญัติควบคุมมิให้ฟาร์มโคนมทิ้งหรือระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำอันจะส่งผลให้เกิดมลพิษต่อแหล่งทางน้ำ และบัญญัติลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเอาไว้ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการควบคุมการปล่อยน้ำเสียของฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพน้ำ หรือควบคุมฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เฉพาะบางประการ เช่น การกำหนดให้การเลี้ยงโคนมเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การควบคุมเขตเลี้ยงโคนม เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เหล่านี้ยังไม่สามารถควบคุมการเกิดมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องขอบเขตของกฎหมาย จึงทำให้บทบัญญัติของกฎหมายไม่มีสภาพบังคับเท่าที่ควร เช่น การขาดมาตรฐานคุณภาพน้ำซึ่งทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการวินิจฉัยความผิดของผู้ทิ้งของเสียหรือระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ, การขาดการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อบังคับใช้เป็นการเฉพาะในแต่ละท้องถิ่น รวมถึงการขาดความชัดเจนในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน เป็นต้น

ข. มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ มักจะบัญญัติไว้ในลักษณะของแนวทางปฏิบัติให้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ต้องมีการบริหารจัดการฟาร์มอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รวมถึงต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมภายนอกฟาร์ม หรือก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด โดยหากสามารถจัดการฟาร์มโคนมได้ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว ก็จะได้รับ การรับรองมาตรฐานฟาร์มจากกรมปศุสัตว์ ซึ่งเมื่อได้รับการรับรองมาตรฐานฟาร์มโคนมแล้วฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ต้องบริหารจัดการฟาร์มให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด หากฝ่าฝืนกรมปศุสัตว์อาจมีคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบรับรองได้ แต่อย่างไรก็ตาม กรมปศุสัตว์จะไม่สามารถอาศัยมาตรการทางปกครองในการควบคุมการจัดการน้ำเสียภายในฟาร์มโคนมขนาดใหญ่โดยผ่านการรับรองมาตรฐานฟาร์มโคนมได้เลย หากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ไม่ประสงค์ที่จะขอรับการรับรองมาตรฐานฟาร์มโคนมจากกรมปศุสัตว์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงได้หยิบยกปัญหามลพิษที่เกิดจากการประกอบกิจการฟาร์มโคนมขนาดใหญ่มาศึกษาโดยมุ่งเน้นไปที่ปัญหามลพิษทางน้ำ โดยจะอธิบายถึงลักษณะของการเลี้ยงโคนม สาเหตุและลักษณะของการเกิดมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมและผลกระทบที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งอธิบายถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำที่เกิดจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ ตลอดจนวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว และนำเสนอข้อเสนอแนะที่มีต่อการควบคุมและจัดการปัญหามลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหามลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ว่ามีลักษณะอย่างไร
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการมลพิษจากมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย
4. เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการลดและขจัดมลพิษดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น

3. สมมุติฐานของการศึกษา

ปัญหามลพิษทางน้ำของฟาร์มโคนมเป็นปัญหาที่มีความสำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากสภาพบังคับทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำเพื่อใช้ยับยั้งผู้ก่อมลพิษของไทยในปัจจุบันยังขาดสภาพบังคับและไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ยับยั้งผู้ก่อมลพิษทางน้ำได้ จึงต้องศึกษาวิธีการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงมาตรการส่งเสริมอื่นๆ ที่เหมาะสม เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ฟาร์มโคนมในการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ โดยจำกัดความคำว่า “ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่” หมายถึง ฟาร์มที่มีจำนวนแม่โคเกินกว่า 100 ตัว และ คำว่า “แหล่งน้ำ” ในวิทยานิพนธ์นี้ หมายถึงเฉพาะแหล่งน้ำผิวดิน ไม่รวมถึงแหล่งน้ำใต้ดิน น้ำบาดาล และทะเล ทั้งนี้จะศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศ เพื่อทราบแนวทางในการปรับปรุงสภาพบังคับของกฎหมายเพื่อลดการเกิดมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

5. วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้า ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลทางตำรา ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางวิชาการ บทความต่างๆ รวมทั้งการสัมภาษณ์พนักงานเจ้าหน้าที่รวมถึงผู้ประกอบการฟาร์มโคนมที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนและนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมทางกฎหมายต่อไป

6. ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหามลพิษทางน้ำว่ามีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อประชาชน รวมถึงสิ่งแวดล้อมอย่างไร
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาสภาพบังคับและข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่

4. ทำให้ทราบแนวทางการปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม และจัดการมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อยัง ยั้งการก่อมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิดมลพิษ