

2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธีรพันธ์ พลรบ

ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

ชื่อวิทยานิพนธ์ มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ

ผู้วิจัย นายศุภณัฐ ชัยสวัสดิ์ รหัสนักศึกษา 2524005333 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ลาวัณย์ ถนัดศิลปกุล (2) ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ

ปีการศึกษา 2555

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงสภาพปัญหา อุปสรรค และมาตรการการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ (2) ศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสาระสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำที่บังคับใช้ในประเทศไทยและต่างประเทศ (3) วิเคราะห์มาตรการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำในประเทศไทย (4) เสนอแนะแนวทางของปัญหา อุปสรรค และมาตรการการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำให้มีประสิทธิภาพและสามารถบังคับใช้ได้จริง

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจาก ตำรา หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ วารสาร ทฤษฎี หลักกฎหมาย แนวคำพิพากษาของศาลปกครอง กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยและต่างประเทศ และรวมถึงกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริง ตลอดจนข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น โดยการนำข้อมูลมาวิเคราะห์ร่วมกัน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางแก้ไขปัญหามาตรการทางกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำเพื่อให้มีผลบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง

ผลการศึกษาพบว่า (1) การเพิ่มจำนวนประชากร การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศและการเกิดมลพิษจากแหล่งต่าง ๆ เป็นปัญหาในการเกิดมลพิษ และความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายมีมากเกินไปรวมทั้งบทบัญญัติที่ล้าสมัย อัตราโทษที่ไม่เหมาะสมตลอดถึงการให้อำนาจหน้าที่และการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตีความซึ่งเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ (2) แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสาระสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศไทยซึ่งเน้นมาตรการการบังคับคือมีทั้งมาตรการบังคับทางอาญาซึ่งมีบทลงโทษที่เน้นการป้องกันและปราบปรามส่วนมาตรการทางแพ่งเน้นหลักผู้ก่อให้เกิดมลพิษจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายส่วนในต่างประเทศจะเน้นการขอความร่วมมือมากกว่าการใช้มาตรการบังคับแต่หากฝ่าฝืนก็มีมาตรการลงโทษทั้งมาตรการทางอาญาจะเป็นบทลงโทษทั้งปรับและจำคุกส่วนมาตรการทางแพ่งจะชดเชยค่าเสียหาย (3) มาตรการการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำในประเทศไทยนั้นขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายกล่าวคือความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่บังคับใช้ของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายมีความล้าสมัยและเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ (4) ข้อเสนอแนะคือแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ให้เป็นกฎหมายหลักในการควบคุมมลพิษทางน้ำ และกำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักในการทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำ ตลอดจนจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในสถานที่ต่าง ๆ

คำสำคัญ การบังคับใช้กฎหมาย สิ่งแวดล้อมทางน้ำ

Thesis title: Measures of Water Environment Law Enforcement

Researcher: Mr. Suphanat Chaisawat; **ID:** 2524005333;

Degree: Master of Laws; **Thesis advisors:** (1) Dr. Lawan Thanadsillapakul, Assistant Professor; (2) Siriphan Polrob; Assistant Professor;

Academic year: 2012

Abstract

The objectives of the present study are as follows: (1) to examine problems of, obstacles to, and measures for water environment law enforcement; (2) to study theoretical concepts relating to environmental protections in the substantial matter of water environment law enforcement in Thailand and other countries; (3) to analyse water environment law enforcement in Thailand; and (4) to suggest effective and enforceable methods for problem resolution, to enhance existing water environmental law enforcement.

This research is a qualitative study with data gathered from documentary research, and it includes support from secondary sources, the current normative judgments of the administrative courts, the environmental laws of Thailand and other countries, case studies, as well as information from the Internet. The data were analyzed to find effective and efficient methods for enhanced water environment law enforcement.

The research concluded as follows: (1) Increasing populations, climate change, and pollution are the main causes of water pollution, but these problems cannot be addressed by redundant and outdated provisions. (2) The theoretical concepts behind environmental protection laws in Thailand focus on protection and prevention, which provide criminal enforcement measures by means of punishment and civil enforcement measures by means of indemnity. In comparison, the laws in other countries focus more on cooperation than compulsory measures. (3) Water environment laws in Thailand lack unity and present problematic overlaps between law enforcement agencies, such that the provisions of the law are outdated and Thai authorities disempowered. Finally, this research suggests that; (4) the government should amend, enhance, and maintain the Environmental Quality Act, B.E. 2535 as the main law to control water pollution and should also appoint the Ministry of Natural Resources and the Environment to act as the primary water pollution law enforcement agency.

Keywords: Laws Enforcement Marine Environment

กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีเป็นเพราะความกรุณาเมตตาอย่างยิ่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ลาวัญญ์ ถนัคศิลป์กุล และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ ซึ่งรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และกรุณาให้ความช่วยเหลือ แนะนำและติดตามการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมานับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณท่านอย่างสูง มา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณท่าน อาจารย์ ดร.รังสิกร อุปพงศ์ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ายังเป็นประธานและกรรมการสอบปกป้องวิทยานิพนธ์และขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชทุกท่านที่ให้ความรู้ ความเข้าใจ ข้อเสนอแนะ และข้อคิดเห็นต่างๆ ในระหว่างการศึกษา ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สาขาวิชานิติศาสตร์และเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชทุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ คำแนะนำต่างๆ ในระหว่างการศึกษาด้วย

สุดท้ายนี้ประโยชน์ใดๆ อันเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอน้อมกราบบูชาแทนพระคุณบิดา มารดา ครู อาจารย์ ทุกท่านที่ได้อบรม สั่งสอน แนะนำให้ความรู้ผู้ศึกษามาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ศุภณัฐ ชัยสวัสดิ์

พฤษภาคม 2556

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย	7
3. กรอบแนวคิดการวิจัย	7
4. ขอบเขตการวิจัย	8
5. ระเบียบวิธีวิจัย	8
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางน้ำ	10
1. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม	10
1.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อม	10
1.1.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย	11
1.1.2 สิทธิในสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ	12
1.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ	15
1.2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชน	16
1.2.1 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในประเทศไทย	16
1.2.2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในต่างประเทศ	18
1.3 หลักการในเรื่องสิทธิชุมชน	19
2. ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ	21
2.1 ปัญหาปัจจัยคุกคามสิ่งแวดล้อมทางน้ำ	21
2.2 ปัญหาแหล่งกำเนิดสิ่งแวดล้อมทางน้ำ	22
3. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ	24
3.1 แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อม	24
3.2 แนวคิดระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม	25

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3 แนวคิดเรื่องการป้องกันล่องหน	33
3.4 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย	29
3.5 แนวคิดการจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล	31
3.6 แนวคิดเรื่องจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม	32
4. การควบคุมป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ	36
4.1 การควบคุมป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำ	36
4.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ	38
4.3 การจัดทำแผนจัดการสิ่งแวดล้อมทางน้ำ	45
บทที่ 3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศไทย	52
1. กฎหมายทางน้ำที่เกี่ยวกับชุมชน	52
1.1 เหตุผลในการบริหารจัดการแหล่งน้ำของชุมชน	53
1.2 กฎหมายกับการจัดการมลพิษทางน้ำของชุมชน	55
1.2.1 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ	55
1.2.2 บทบัญญัติในกฎหมายอื่นๆ	58
2. กฎหมายทางน้ำที่เกี่ยวกับสถานประกอบการ	67
2.1 เหตุผลในการบริหารจัดการมลพิษทางน้ำของสถานประกอบการ	67
2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการมลพิษทางน้ำของสถานประกอบการ	68
3. กฎหมายทางน้ำที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม	75
3.1 เหตุผลในการบริหารจัดการแหล่งน้ำของการเกษตร	76
3.2 กฎหมายกับการจัดการมลพิษทางน้ำของการเกษตร	77
4. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและการควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำ	80
4.1 การอนุมัติ หรืออนุญาตให้มีการประกอบกิจการ หรือก่อสร้างอาคาร	80
4.1.1 โดยไม่มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ	80
4.1.2 โดยมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ	82
4.1.3 โดยให้ระบาย หรือปล่อยทิ้งน้ำลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะที่อยู่ในความ รับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ	83

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.2 การกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบาย มลพิษทางน้ำ.....	86
4.3 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานควบคุมมลพิษ จากแหล่งกำเนิด.....	86
4.4 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายอื่นเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ.....	89
5. หน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษและความรับผิดชอบเกี่ยวกับความ เสียหายแก่สิ่งแวดล้อม.....	90
5.1 หน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมาย.....	90
5.2 ความรับผิดชอบทั่วไปเกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ.....	93
5.3 ความรับผิดชอบทางปกครองเกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ.....	95
บทที่ 4 กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของต่างประเทศ.....	109
1. กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศญี่ปุ่น.....	109
1.1 รูปแบบทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น.....	111
1.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย.....	111
1.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดกับสิ่งแวดล้อม.....	112
1.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม.....	113
1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศญี่ปุ่น.....	114
2. กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	119
2.1 รูปแบบทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	119
2.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย.....	119
2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม.....	120
2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	121
2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ สหรัฐอเมริกา.....	123
3. กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป.....	128
3.1 กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำของประเทศเยอรมนี.....	129
3.2 กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำของประเทศอังกฤษ.....	133

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป.....	135
3.4 สภาพบังคับของกฎหมายสหภาพยุโรปต่อประเทศสมาชิก.....	140
3.5 มาตรการทางอาญาในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป.....	142
บทที่ 5 วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	145
1. การขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมาย.....	147
1.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย.....	147
1.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน.....	149
1.3 ปัญหามาตรฐานน้ำทิ้งที่ซ้ำซ้อน.....	152
2. บทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหามลพิษทางน้ำ.....	154
2.1 บทบัญญัติที่ล้าสมัย.....	154
2.2 บทบัญญัติที่สร้างปัญหาในการตีความ.....	154
2.3 ปัญหาอัตราโทษที่ไม่เหมาะสม.....	156
2.4 ปัญหาอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่.....	156
2.5 ปัญหาการพิสูจน์ความเสียหายและค่าเสียหาย.....	158
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	165
1. บทสรุป.....	165
2. ข้อเสนอแนะ.....	172
บรรณานุกรม.....	175
ภาคผนวก.....	188
ประวัติผู้วิจัย.....	190

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 หน้าที่ความรับผิดชอบ.....	45
ตารางที่ 3.1 มาตรฐานน้ำทิ้งออกโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	87
ตารางที่ 3.2 ความรับผิดชอบทั่วไปเกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ.....	94
ตารางที่ 5.1 รูปแบบการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม.....	163

