

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม พบว่าปัญหามลพิษทางน้ำเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ยากต่อการควบคุมและแก้ไข เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่ถูกนำมาใช้มีปัญหาทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ ซึ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการควบคุมมลพิษทางน้ำ เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการห้ามการกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดมลพิษทางน้ำ และบัญญัติบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งกฎหมายลักษณะดังกล่าวได้มีการตราขึ้นมาเป็นจำนวนมากตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน แต่จากสภาพปัญหามลพิษที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันแสดงให้เห็นว่ากฎหมายเหล่านี้ไม่สามารถนำมาใช้ควบคุมมลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นได้ เพราะกฎหมายแต่ละฉบับต่างมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ดังนี้

1. การขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมาย

การขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายเกิดจากการที่มีการตรากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เป็นจำนวนมากและขาดแนวความคิดร่วมในการบัญญัติกฎหมายรวมทั้งการบัญญัติกฎหมายแต่ละฉบับขึ้นมานั้นมีวัตถุประสงค์แตกต่างทั้งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมลพิษหรือปกป้องสิ่งแวดล้อมโดยตรง ดังเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และที่มีวัตถุประสงค์หลักในการกำกับดูแลการประกอบกิจกรรมอื่นโดยเฉพาะแต่มีบทบัญญัติบางประการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ ดังเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ปัญหาดังกล่าวทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากมีบทบัญญัติในเรื่องเดียวกันแตกต่างกัน อาทิเช่น การบัญญัติลักษณะที่เป็นความผิดว่าด้วยการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ กฎหมายแต่ละฉบับก็บัญญัติไว้แตกต่างกัน การบัญญัติสภาพบังคับไว้แตกต่างในความผิดลักษณะเดียวกัน และการให้อำนาจเจ้าพนักงานตามกฎหมายแตกต่างกัน

ปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายก่อให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่

กำกับดูแล และควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายต่าง ๆ และสร้างปัญหาในการตีความและการนำกฎหมายมาบังคับใช้จากการศึกษาพบว่า การขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมาย ประกอบด้วย

1. ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย
2. มาตรฐานน้ำทิ้งที่ซ้ำซ้อน

2. บทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหามลพิษทางน้ำ

เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำได้ตราขึ้นมาใช้เป็นเวลานานและไม่ได้รับการปรับปรุงให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เป็นอุปสรรคเมื่อนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหามลพิษทางน้ำมีลักษณะดังนี้

1. บทบัญญัติที่ล้าสมัย
2. บทบัญญัติที่สร้างปัญหาในการตีความ
3. ปัญหาอัตราโทษที่ไม่เหมาะสม
4. ปัญหาอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่
5. ปัญหาการพิสูจน์ความเสียหายและค่าเสียหาย

จากแนวคิดของซีชาร์ เบคคาเรียที่ให้ความสำคัญกับตัวบทกฎหมายว่าจะต้องเป็นกฎหมายที่ดี บทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน ระบุการลงโทษที่แน่นอน และยังคงบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วแน่นอน เหมาะสมกับความผิด (สุดสงวน สุธีสร, 2546, น. 50) จึงเห็นได้ว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันยังขาดลักษณะของกฎหมายที่ดีตามแนวคิดของ ซีชาร์ เบคคาเรีย อันส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายและต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังนั้นหากต้องการให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพคุ้มครองความปลอดภัยต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวม

ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ
การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษทางน้ำ

1. แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ให้เป็น
กฎหมายหลักในการควบคุมมลพิษทางน้ำ

จากสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษในปัจจุบันกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงต้องพิจารณาทบทวนและแก้ไขปรับปรุงระบบการควบคุมมลพิษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเสียใหม่ทั้งหมด โดยดึงเอาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำที่อยู่ในกฎหมายต่าง ๆ มาบรรจุไว้ในกฎหมายใหม่ที่ได้รับการปรับปรุง เป็นการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติที่มีอยู่ และตัดทอนบทบัญญัติที่ไม่จำเป็นออกไป และบูรณาการกฎหมายทั้งหมดให้เป็นฉบับเดียว โดยมีหลักการพื้นฐานดังต่อไปนี้

1. ยังคงยึดหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” เป็นหลักการพื้นฐาน
2. ปรับเปลี่ยนแนวทางการควบคุมมลพิษจาก “การสั่งการและควบคุม” โดยอาศัยการออกกฎข้อบังคับและการกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ มาบังคับให้ผู้ก่อมลพิษต้องปฏิบัติตามโดยตรง มาเป็นแนวทางที่อาศัยกลไกการแข่งขัน โดยเฉพาะควมมีการส่งเสริมระบบการตรวจสอบตนเอง (Self-monitoring) ของโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการต่าง ๆ ในรูปแบบการปฏิบัติตามมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น ISO 14001 และพิจารณานำเอามาตรการจูงใจในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในทางบวก และทางลบ มาใช้ เช่น ภาษีมลพิษ ค่าภาระการปล่อยทิ้งน้ำเสีย การรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์และบริการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2. การปรับปรุงอำนาจหน้าที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นหน่วยงานหลัก
และเป็นหัวหน้าในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ

โดยการแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักและเป็นหัวหน้าในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทุกเรื่อง ทุกตัวบทกฎหมายไม่ว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะเป็นอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมอื่นใด โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้มีอำนาจเข้าแทรกแซงการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานอื่นได้หากพิจารณาเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานนั้นเป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ

3. ปรับปรุงระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

เพื่อแก้ไขปัญหาคความแตกต่างในการกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทั้งเป็นของตนเองของแต่ละหน่วยงาน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกรมควบคุมมลพิษควรศึกษาและหาแนวทางที่เหมาะสมว่าค่ามาตรฐานการระบายน้ำทั้งรายการใดบ้างที่จะต้องเหมือนกันทุกหน่วยงาน หรือค่ามาตรฐานใดที่หน่วยงานต่าง ๆ อาจจะกำหนดแตกต่างกันได้ตามวัตถุประสงค์และความจำเป็นของแต่ละหน่วยงาน และจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยให้มีผู้แทนของส่วนราชการที่มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทั้งเป็นกรรมการ เมื่อคณะกรรมการนั้นมีมติได้ออกไปทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่งดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามนั้น

4. กำหนดบทลงโทษผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำในเชิงที่จะมีผลยับยั้งไม่ให้ก่อมลพิษทางน้ำ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นเจ้าภาพในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ โดยพิจารณาการกำหนดบทลงโทษผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำในเชิงที่จะมีผลยับยั้งไม่ให้ก่อมลพิษทางน้ำ โดยในเรื่องค่าปรับจะต้องกำหนดอัตราค่าปรับสูงขึ้นเพื่อให้ผู้กระทำผิดเสียค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไปหากกระทำความผิด และไม่ยากเสี่ยงที่จะกระทำความผิด การกำหนดอัตราโทษปรับจึงต้องกำหนดให้มากกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับหากฝ่าฝืนกฎหมาย และในการเพิ่มโทษจำคุกแก่ผู้ก่อมลพิษทางน้ำ

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป

1. ควรมีการศึกษานโยบายและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในด้านมลพิษอื่น ๆ นอกเหนือจากการศึกษาค้างนี้ได้ศึกษาไว้แล้ว
2. ควรมีการศึกษานโยบายและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานอื่นนอกเหนือจากการศึกษาค้างนี้ได้ศึกษาไว้แล้ว
3. ควรมีการศึกษานโยบายและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในปัจจัยอื่น ๆ ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ต่อไป