



กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ปัญหาหน้าเสีย

ประเภทของน้ำเสียตามแหล่งที่เกิด

น้ำนั้นเป็นสิ่งแวดล้อมที่นับว่ามีค่าเท่ากับสิ่งมีชีวิตของสิ่งมีชีวิต เพราะไม่ว่าพืชหรือสัตว์ แม้กระทั่งมนุษย์ ก็ต้องอาศัยน้ำเป็นเครื่องหล่อเลี้ยงชีวิต เนื่องจากในร่างกายของสิ่งมีชีวิตส่วนใหญ่ประกอบด้วยน้ำเป็นองค์ประกอบส่วนใหญ่ นอกจากนั้น น้ำบนพื้นผิวโลกก็มากกว่าพื้นผิวดิน กล่าวคือ เป็นพื้นน้ำเสีย 2 ใน 3 ส่วน แต่น้ำที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์สำหรับมนุษย์มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้น นอกนั้นเป็นน้ำจากพื้นมหาสมุทร ความจำเป็นของน้ำ นอกจากจะเป็นส่วนประกอบของร่างกายสิ่งมีชีวิตและใช้ในการอุปโภคบริโภคแล้ว น้ำยังจำเป็นอย่างยิ่งในการประกอบกิจกรรมของมนุษย์หลาย ๆ ด้าน เช่น การเกษตร, อุตสาหกรรม, คมนาคม และอื่น ๆ น้ำจึงเป็นทรัพยากรที่จำเป็นของมนุษย์ในการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แต่ในทางตรงข้าม ความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ก็ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิ่งแวดล้อมที่เป็นน้ำ ทำให้ประเทศไทย ต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับน้ำนานาประการ อันเนื่องมาจากการขาดการดอมใช้น้ำตามแหล่งน้ำธรรมชาติ อันเป็นผลมาจากน้ำเน่าเสีย ซึ่งสืบเนื่องมาจากการระบายสิ่งของเหลือใช้จากกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในรายละเอียดในบทที่ 1 และ 2

ปัญหาน้ำเสียที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จากการประกอบกิจกรรมของมนุษย์แบ่งเป็น 3 แหล่งใหญ่ ๆ คือ

1. น้ำเสียที่เกิดจากการระบายน้ำทิ้งจากชุมชน
2. น้ำเสียที่เกิดจากการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม
3. น้ำเสียที่เกิดจากแหล่งเกษตรกรรม

1. น้ำเสียที่เกิดจากการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งชุมชน

เป็นที่ทราบแน่ชัดว่า น้ำเสียมีสาเหตุหนึ่งคือ เกิดจากการระบายของเสียจากแหล่งชุมชน อันมีน้ำทิ้งจากบ้านเรือน อาคารร้านค้า ตลาดสด โรงแรม ฯลฯ ซึ่งสิ่งสกปรกที่ถูกระบายลงมากับน้ำทิ้งจากแหล่งชุมชนนี้ส่วนมากเป็นสารอินทรีย์ เช่น เศษอาหาร สับ ไขมัน รวมทั้งสิ่งปฏิกูลที่ระบายมาจากการขับถ่ายของเสียของมนุษย์ ทั้งนี้ก็กล่าวมาแล้ว

เนื่องจากเทศบาลเมืองไทย รวมทั้งการปกครองในรูปกรุงเทพมหานคร หรือ เมืองพัทยา ยังไม่มีระบบกำจัดน้ำทิ้ง น้ำที่ระบายมาจากชุมชนอาคารบ้านเรือนจึงระบายลงสู่ท่อระบายน้ำโสโครก อันเป็นท่อสาธารณะ และลงสู่แม่น้ำลำคลอง โดยมีโคม์การกำจัด ดังนั้น แม่น้ำลำคลองสายต่าง ๆ ที่ไหลผ่านชุมชนที่มีประชากรหนาแน่น จึงทำหน้าที่คล้ายเป็นโรงกำจัดน้ำเสียจากแหล่งชุมชน สำหรับกรุงเทพมหานครนั้น ได้อาศัยแม่น้ำเจ้าพระยาเปรียบเสมือนเป็นโรงงานกำจัดน้ำเสียขนาดใหญ่ และนับวัน แม่น้ำเจ้าพระยาจะรับภาระการระบายน้ำเสียอย่างมาก และหนักขึ้นทุกที โดยเฉพาะในฤดูแล้งที่น้ำน้อย ปัญหาการเน่าเสียของน้ำในแม่น้ำสายต่าง ๆ ที่ไหลผ่านชุมชนขนาดใหญ่ จะเกิดการเน่าเสีย เพราะน้ำโสโครกจากอาคารบ้านเรือนส่วนใหญ่ประกอบด้วยสารอินทรีย์ ซึ่งจุลินทรีย์ในน้ำจะย่อยสลายโดยอาศัยออกซิเจน เมื่อสารอินทรีย์ที่ถูกขับจากอาคารบ้านเรือนมีจำนวนมาก ออกซิเจนในน้ำก็จะถูกใช้ไปจนหมด ของเสียจึงต้องทำการย่อยสลายโดยไม่มีออกซิเจน¹ ทำให้เกิดกลิ่นเหม็นของน้ำ จนเกิดผลกระทบต่อการใช้น้ำในแหล่งน้ำเหล่านั้น กล่าวคือ ไม่สามารถใช้น้ำเหล่านั้นต่อไปได้อีก

2. น้ำเสียที่เกิดจากการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งอุตสาหกรรม

น้ำที่ใช้ในการอุตสาหกรรมนั้น มีปริมาณสูงมาก เมื่อเทียบกับน้ำที่ใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค เพราะโรงงานอุตสาหกรรมใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมในลักษณะต่าง ๆ กัน ตั้งแต่

¹สมใจ ไชยราช, "สถานการณ์ปัจจุบันของสิ่งแวดล้อมในเมืองไทย "น้ำ" ", รายงานการสัมมนาปัญหาสภาวะแวดล้อมกับการอุตสาหกรรม, (กรุงเทพมหานคร : หน่วยผลิตเอกสารมหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 26.

การใช้น้ำเพื่อการหล่อเย็น จนกระทั่งใช้น้ำที่มีความสะอาด เพื่อใช้ประกอบการผลิตโดย
ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหาร เช่น น้ำอัดลม เมื่อน้ำที่ถูกใช้แล้วจากโรงงานอุตสาหกรรม
ประเภทหล่อเย็น หรือที่ใช้เป็นวัตถุดิบ บางส่วนที่เหลือใช้จะถูกระบายลงสู่แหล่ง
น้ำ อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความเน่าเสียแก่แหล่งน้ำอย่างมากมาย เพราะปริมาณ
น้ำทิ้ง และของเสียที่ปะปนออกมามีปริมาณมาก แม้โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะมีโรง-
งานบำบัดน้ำเสีย แต่ก็ขาดการควบคุมการกำจัดน้ำเสียอย่างเข้มงวด โรงงานบางแห่ง
ก็ไม่มีระบบกำจัดน้ำเสีย หรือมีก็ไม่มีประสิทธิภาพในการใช้งานอย่างเพียงพอ จึงไม่เกิด
ประโยชน์ในการบำบัดน้ำเสีย นอกจากนั้น ในบางครั้งก็ไม่ทำการเปิดเครื่องให้เดินอยู่
ตลอดเวลาที่มีการระบายน้ำเสีย จึงเป็นการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายโรงงาน
อุตสาหกรรม เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้นั้น
จึงเกิดปัญหาการเน่าเสียของแหล่งน้ำที่ไหลผ่านเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรมอยู่อย่าง
หนาแน่น

นอกจากนี้ น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมบางแห่งอาจมีสารเคมี อันเป็นโลหะ
หนัก ที่เป็นพิษ เช่น ปรอท, ตะกั่ว เจือปนอยู่ด้วยความร้ายแรงของพิษของสารที่เป็น
โลหะหนัก เช่น ปรอท เคยก่อให้เกิดปัญหาโรคภัยไข้เจ็บมาแล้ว เช่น โรคมินามาตะ ซึ่ง
ทำให้ประชาชนชาวญี่ปุ่น ได้รับพิษภัยจากโรคดังกล่าว ทำให้ได้รับความพิการทางอวัยวะ
กาย และสมอง รวมทั้งถึงแก่ความตายในที่สุด¹ สำหรับในประเทศไทย ปัญหาสารพิษจาก
โรงงานอุตสาหกรรมที่ระบายลงสู่แหล่งน้ำ พบว่า ในบริเวณอ่าวไทยตอนบน มีปริมาณสารพิษ
หลายอย่างเจือปนอยู่ เช่น ปรอท, ตะกั่ว, สังกะสี, ทองแดง และแคดเมียม²

3. น้ำเสียที่เกิดจากแหล่งเกษตรกรรม

การเร่งผลผลิตทางการเกษตรทำให้มีการใช้ยาปราบศัตรูพืช ยาฆ่าแมลง
และปุ๋ยเคมีจนเกินขนาด ทำให้เกิดพิษตกค้างอยู่ในอาหาร และพื้นดิน โดยเฉพาะยาปราบ
ศัตรูพืช และปุ๋ยเคมีที่ถูกฉีกลงไปในไร่นาบางส่วนจะติดอยู่ตามใบ บางส่วนอาจตกลงบน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

พื้นดิน และบางส่วนอาจถูกพัดพาโดยลมไปตกยังที่ต่าง ๆ เมื่อฝนตกชะล้างลงสู่แหล่งน้ำก็จะถูกละลายลงสู่แหล่งน้ำ ก่อให้เกิดมลพิษแก่แหล่งน้ำต่อไป¹ ดังนั้น การใช้ยาฆ่าแมลงในบริเวณพื้นที่การเกษตรใกล้ ๆ กับแหล่งน้ำ จึงก่อให้เกิดมลพิษแก่แหล่งน้ำมาก สัตว์น้ำก็ได้รับผลกระทบจากยาฆ่าแมลงเหล่านั้น ซึ่งพบว่ามีสารเคมีที่ใช้ในการเกษตรที่ตกค้างในแหล่งน้ำอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ Chlorinated Hydrocarban และ Organic Phosphate² ซึ่งละลายลงมากับดินสู่ยังแหล่งน้ำโดยน้ำฝน สารเหล่านี้เป็นพิษกับสัตว์น้ำ โดยเฉพาะปลา เนื่องจากสารเคมีเหล่านี้ไม่สลายตัว และคงอยู่ในเนื้อเยื่อของสิ่งมีชีวิตใต้น้ำ นอกจากนั้น ยังมีการตรวจพบ คี ตี ที ในปลานานาชนิด เช่น ปลากด ปลานิล ปลาสร้อย ปลากุเลา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผลผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะสัตว์น้ำ ได้รับผลกระทบจากสารเคมีที่เป็นยาปราบศัตรูพืช เจือปนมากับแหล่งน้ำ และทำให้เกิดความเป็นพิษอันตรายต่อมนุษย์ในที่สุดได้ แม้จะไม่เป็นอันตรายโดยฉับพลัน แต่พิษของสารเคมีเหล่านั้นเมื่อมีปริมาณมากก็จะก่ออันตรายแก่ผู้บริโภคได้

การควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสีย

ปัญหาน้ำเสียนับเป็นปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษที่จะต้องได้รับการแก้ไขทั้งทางด้านการบริหาร และการออกกฎหมายควบคุมอย่างรัดกุม เพราะเป็นปัญหาที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ในสังคม ซึ่งมีใช่แต่เพียงเกิดจากการกระทำของโรงงานอุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียว แต่การดำรงชีวิตของมนุษย์มีความจำเป็นต้องใช้น้ำ และจำเป็นต้องขับถ่ายน้ำเสียกลับคืนลงสู่แหล่งน้ำ อีกทั้งการประกอบกิจการทางด้านเกษตร ก็มีส่วนทำให้เกิดการเน่าเสียของน้ำเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นการวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการควบคุม และแก้ปัญหาน้ำเสียของประเทศไทย จากแหล่งที่ก่อให้เกิดน้ำเสีย 3 แหล่ง คือ น้ำเสียที่เกิดจากการปล่อยของเสียจากแหล่งชุมชน น้ำเสียที่เกิดจากน้ำทิ้งจากแหล่งอุตสาหกรรม และน้ำเสียที่เกิดจากสารพิษตกค้างในแหล่งเกษตรกรรม จึงมีส่วนที่จะทำให้ปัญหาน้ำเสียลดน้อยลงไปได้บ้าง

¹ เข็มศักดิ์ เมนะเศวต, แหล่งน้ำกับปัญหาสภาวะ, อ่างแล้ว, หน้า 137.

² สมใจ ไชยราช, เรื่องเดิม, หน้า 27.

1. การควบคุมน้ำเสียจากการระบายน้ำทิ้งของแหล่งชุมชน

น้ำทิ้งจากการระบายของบ้านเรือนชุมชน นับเป็นสาเหตุใหญ่สาเหตุหนึ่งของน้ำทิ้งที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำเสีย เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีมาตรการควบคุมปัญหาน้ำทิ้งจากชุมชน ดังได้กล่าวมาแล้ว น้ำทิ้งจากอาคารบ้านเรือนและชุมชน จึงถูกระบายลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ในการควบคุมปัญหาที่เกิดขึ้นทางค่านกฎหมาย เป็นดังนี้

1.1 ที่มาของน้ำเสียจากแหล่งชุมชน น้ำเสียจากชุมชนนั้น มีที่มาจากการระบายของเสียจากอาคารบ้านเรือน รวมทั้งน้ำเสียที่เป็นน้ำโสโครกจากส้วมลงสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะ ซึ่งประเทศไทย มีระบบท่อระบายน้ำฝน และน้ำโสโครกรวมกันเป็นท่อเดียว ดังกล่าวมาแล้ว และจุดหมายปลายทางของท่อระบายน้ำก็คือ แม่น้ำลำคลองโดยมิให้มีการกำจัดน้ำเสียให้ไ้มาตรฐานน้ำทิ้ง เพื่อผ่อนคลายความสกปรกที่แม่น้ำลำคลองจะได้รับแต่อย่างไร

1.2 กฎหมายที่ใช้ควบคุมแก้ไขน้ำเสียจากน้ำทิ้งชุมชน การออกกฎหมายควบคุมและแก้ไขน้ำเสีย นับเป็นสิ่งหนึ่งจำเป็นเพื่อป้องกันการทำของมนุษย์ในการทำลายสภาวะแวดล้อมของแหล่งน้ำ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่เกิดจากความมั่งงาย เห็นแก่ตัว หรือเกิดจากความไม่รู้เท่าไม่ถึงการณ์ย่อมจะต้องถูกควบคุมโดยกฎหมายเช่นเดียวกัน การบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับ นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อเป็นการควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ เพราะการกระทำของมนุษย์ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายและเกิดความเดือดร้อนกระทบถึงคนอื่น ๆ ในสังคม ในการที่จะได้รับผลร้ายจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปในทางที่เลวลง นั่นคือ ความเน่าเสียของน้ำ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์เพื่อควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ อีกทั้งเพื่อประสานความขัดแย้งซึ่งประโยชน์ได้เสียของบุคคลในสังคม รวมทั้ง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชน ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม

สำหรับกฎหมายที่มีส่วนในการควบคุมแก้ไขน้ำเสียสำหรับประเทศไทย นั้น มีใช้บังคับเป็น 2 ส่วนใหญ่ คือ

ก. กฎหมายทั่วไป

ข. กฎหมายที่มีส่วนควบคุมปัญหาน้ำเสียอันเกิดจากชุมชนโดยตรง

1.2.1 กฎหมายทั่วไป ในที่นี้คือ ประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นกฎหมายในส่วนมหาดิน ที่วางกฎเกณฑ์ไว้โดยทั่วไป เพื่อคุ้มครองสังคมส่วนรวมไม่ให้ได้รับความเสียหายจากมลภาวะทางน้ำ อันเป็นการวางหลักทั่วไป เพื่ออุดช่องว่างในชั้นสุด ในกรณีที่ไม่สามารถจะนำบทกฎหมายใดมาปรับใช้ได้ อีกทั้งเป็น กฎเกณฑ์ที่จะช่วยกระตุ้นให้ต่อสู้กับปัญหาน้ำเสียในทางอ้อมทางหนึ่ง ส่วนกฎหมายทั่วไปอีกประเภทหนึ่ง คือ กฎหมายแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เมื่อปัญหาสภาวะแวดล้อมทางน้ำก่อให้เกิดความเสียหาย เมื่อสามารถทราบบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งเป็นธรรมดาที่บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เมื่อสามารถทราบบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย คือสิ่งแวดล้อม ก็ควรจะต้องชดเชยความเสียหาย อันเป็นไปตามหลักที่ว่า "ผู้ทำลายเป็นผู้จ่าย" ค่าเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการกระทำของตน

ก. กฎหมายอาญา

กฎหมายอาญาที่มีส่วนควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียนั้น ได้กำหนดขึ้น เพื่อที่จะควบคุมมลพิษทางน้ำให้ลดน้อยลงมากกว่าที่จะมีขึ้น เพื่อการแก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมายอาญาได้วางกฎเกณฑ์ไว้ โดยการห้ามมิให้มีการกระทำการ ความที่ระบุไว้ในกฎหมาย คือ ห้ามมิให้มีการทิ้งของเสีย หรือปล่อยของเสียออกไปยังแหล่งน้ำ ซึ่งถ้ามีการฝ่าฝืน ก็จะมีการลงโทษทางอาญาตามอัตราที่กำหนดไว้เท่านั้น อันเป็นการวางกฎเกณฑ์ไว้เพื่อการป้องปรามผู้ทำลายความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำให้ต้องได้รับโทษทางอาญา แต่มีได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขสภาพแหล่งน้ำที่เกิดปัญหาการเน่าเสียให้กลับสู่สภาพเดิมโดยผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายแต่อย่างใด บทบัญญัติทางกฎหมายอาญาที่มีส่วนควบคุมปัญหาน้ำเสีย มีดังนี้คือ

มาตรา 228 บัญญัติไว้ดังนี้ "ผู้ใดกระทำเพื่อประการใด ๆ เพื่อให้เกิดอุทกภัย หรือเพื่อให้เกิดอันตรายแก่การใช้น้ำ ซึ่งเป็นสาธารณูปโภค ถ้าการกระทำนั้น น่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่น หรือทรัพย์สินของผู้อื่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำดังกล่าวในวรรคแรก เป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 7 ปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

การกระทำด้วยประการใด ๆ ตามมาตรานี้ มิได้จำกัดไว้เป็นการเฉพาะว่า กระทำอย่างไรที่ก่อให้เกิดข้อขัดข้องต่อการใช้น้ำ ซึ่งอาจจะรวมถึงการก่อให้เกิดอุทกภัย เช่น การเจาะชุด หรือทำลายที่ปิดกั้นกันน้ำท่วม และการใช้น้ำนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อเป็นสาธารณูปโภค และผู้กระทำจะต้องรู้ว่า การใช้น้ำนั้นเป็นสาธารณูปโภค ถ้าไม่รู้ก็ไม่เป็นความผิด เนื่องจากการกระทำนั้นไม่รู้ข้อเท็จจริง อันเป็นองค์ประกอบของความผิดตาม มาตรา 59 วรรค 3 ถือว่า เป็นการกระทำโดยไม่เจตนา¹ การจะเป็นความผิดจะต้องทราบถึงข้อเท็จจริง อันเป็นองค์ประกอบของความผิดว่า การกระทำนั้น น่าจะเกิดอันตรายต่อบุคคลอื่น หรือทรัพย์สินของผู้อื่น เช่น เกิดน้ำท่วม น้ำขังจนกลายเป็นน้ำเน่า หรือเกิดอุทกภัย ตลอดจนเกิดเหตุขัดข้องด้วยประการใด ๆ แก่การใช้น้ำของบุคคลอื่น และมีพฤติการณ์ประกอบ คือ ต้องเป็นสาธารณูปโภค อันเป็นสิ่งสำหรับประโยชน์สาธารณะ²

มาตรา 237 ผู้ใดเอาของมีพิษ หรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพ เจือลงในน้ำ ซึ่งอยู่ในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำใด ๆ และน้ำนั้นได้มีอยู่ หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงสองหมื่นบาท

การเจือของมีพิษ หรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพ ตามมาตรานี้เป็นการเจือหรือปนลงในแหล่งน้ำที่มีขอบเขตแน่นอน โดยไม่มีทางเชื่อมต่อกับแหล่งน้ำอื่นที่มีการขึ้น-ลงของน้ำได้ เช่น บ่อ สระ รวมทั้งที่ขังน้ำใด ๆ ซึ่งคำว่า "ที่ขังน้ำใด ๆ" หมายถึง

¹ ตัวอย่างจาก คำพิพากษาฎีกาที่ 1240/2504 จำเลยปิดกั้นน้ำในคลองสาธารณะเพื่อให้น้ำเข้านาของ จ. เอง ซึ่งอยู่ในที่สูง ย่อมเป็นการประสงค์ต่อผลให้น้ำท่วมสวนและนาของใจเท่ากับพวก ซึ่งจำเลยรู้อยู่ว่า อยู่ในที่ต่ำกว่าค่าย จึงเป็นความผิดตาม มาตรา 228 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

² จิตติ ถึงศกัทธิย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา (ภาค 2 ตอนที่ 1), (กรุงเทพมหานคร : จิตพิมพ์โดยสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2510), หน้า 1290.

แหล่งน้ำที่จัดทำขึ้นเพื่อกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ มีประตูเปิด เมื่อต้องการใช้น้ำ ซึ่งมีได้เป็นไปโดยธรรมชาติ เช่น แหล่งน้ำที่เก็บกักไว้เพื่อการชลประทาน เป็นต้นว่า บึง กว๊าน ลำตะคอง นอกจากนั้น ยังรวมไปถึงแอ่งน้ำที่เกิดขึ้นโดยมนุษย์มีได้ตั้งใจ แต่เกิดจากการกระทำของสัตว์ ต่อมามีน้ำขังอยู่ เช่น แอ่งน้ำที่สัตว์เลี้ยง เป็นต้นว่า วัว ควาย ลงนอนแช่บริเวณไร่นา รวมทั้งที่เก็บน้ำที่มีรูปร่างสัณฐานแน่นอน เช่น แท็งค์น้ำ โอง ที่เก็บน้ำไว้เพื่อการอุปโภค บริโภค

สำหรับคำว่า "ขอมมีพิษ" อาจรวมถึงสิ่งของทุกชนิดที่จะก่อให้เกิดความเสื่อมสภาพของน้ำในแหล่งน้ำ โดยเฉพาะของที่มีพิษที่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนที่ใช้น้ำ เช่น โลหะหนัก ประเภทปรอท ตะกั่ว แคดเมียม หรือแมกนีเซียมที่น้ำใส่โครกจากอาคารบ้านเรือน ซึ่งมีเชื้อโรคปะปนอยู่ ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้น้ำได้ การเจือลงในน้ำ ในกฎหมายมาตรานี้ กินความตั้งแต่เจือลงในน้ำที่อยู่ในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำอื่นที่มีขอบเขตแน่นอนถึงอธิบายแล้ว แต่ไม่หมายความถึงการเจือลงในลำห้วย ลำคลอง หรือในแม่น้ำ ดังนั้น จึงนำมาใช้ในการควบคุมการเจือปนสิ่งมีพิษลงในแหล่งน้ำธรรมชาติที่มีการไหลถ่ายเทของน้ำไม่ได้

มาตรา 375 ผู้ใดทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือท่อระบายของโสโครก อันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้อง หรือไม่สะดวก ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

รางระบายน้ำ ร่องน้ำ ในมาตรานี้จะต้องเป็นสิ่งสาธารณะ ซึ่งประชาชนใช้หรือรับประโยชน์ร่วมกัน จากการระบายน้ำหรือรับน้ำต่าง ๆ ออกไป หรือไหลไปสู่ประชาชน อาจจะเป็นโดยธรรมชาติ เช่น แม่น้ำลำคลอง หรือที่ที่ทางราชการจัดทำขึ้น เช่น ท่อระบายน้ำ

ส่วนท่อระบายของโสโครก ได้แก่ ท่อระบายของโสโครกต่าง ๆ ที่ทางราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล, สุขาภิบาล จัดทำขึ้น หากมีการกระทำใด ๆ ให้รางระบายน้ำหรือร่องน้ำ เกิดการอุดตัน หรือการระบายน้ำไม่สะดวก ก็ถือว่า เข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตรานี้

มาตรา 380 ผู้ใดทำให้เกิดมลพิษแก่ น้ำในบ่อ สระ หรือที่ซึ่งน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในมาตรานี้ กฎหมายไม่ต้องการเจตนาในการกระทำ และไม่ไต่จำกัการกระทำทำให้เกิดมลพิษแก่ น้ำในบ่อ สระ หรือที่ซึ่งน้ำสำหรับประชาชนใช้สอย ก็ถือว่า เจ้าของค้ประกอบความผิด ดังนั้น การทิ้งสิ่งปฏิกูล หรือซากสัตว์ ตลอดจนขยะมูลฝอยลงในแหล่งน้ำ ทำให้ไม่เกิดประโยชน์ในการใช้สอยของประชาชน ก็ถือว่า เป็นความผิด แต่ข้อจำกัดของกฎหมายมาตรานี้ คือต้องเป็นน้ำในบ่อ สระ หรือที่ซึ่งน้ำสำหรับประชาชนใช้เท่านั้น

นอกจากนั้น หากการกระทำใด ๆ เป็นการกระทำโดยประมาท และเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อันเป็นบทบัญญัติตาม ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 391 แต่หากบุคคลใดทำให้เกิดภาวะน้ำเสีย และเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย โดยการกระทำด้วยความประมาท ก็จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 291

กฎหมายอาญาที่มีส่วนควบคุมสภาวะแวดล้อมทางน้ำ มีลักษณะเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาน้ำเสีย โดยการวางหลักไว้กว้าง ๆ ไม่ให้มีการทิ้งสิ่งปฏิกูล หรือสิ่งของที่เป็นพิษลงในแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ร่วมกัน โดยการระวางโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ทั้งจำและปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ อันเป็นการลงโทษในกรณีที่หยาบกว่าผู้กระทำความผิด แต่ก็ไม่ได้มีบทบังคับให้ผู้กระทำให้เกิดมลพิษแก่แหล่งน้ำรับผิดชอบต่อการแก้ไขความเสื่อมสภาพของแหล่งน้ำที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

จากการพิจารณากลุ่มมาตราในประมวลกฎหมายอาญา ที่มีส่วนควบคุมมิให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่สภาพน้ำในแหล่งน้ำ คือ มาตรา 228, 237, 375 และ 380 ดังกล่าวมาแล้วนั้น จะพบว่า มาตราต่าง ๆ เช่น มาตรา 237 และ 380 มีข้อความที่คล้ายกัน หรือมีความหมายในทำนองเดียวกันคือ คำว่า บ่อ สระ หรือที่ซึ่งน้ำใด ๆ แม้จะมีคำว่า "จัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค" ก็จะนำมาใช้กับ แหล่งน้ำธรรมชาติที่มีทางไหลไปมาถึงกันได้ โดยไม่จำกัดขอบเขตน้ำจะไม่ได้ ดังนั้น น้ำตามมาตรา 237 และ 380 ต้องเป็นน้ำที่อยู่

ในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำ ไม่ใช่ในที่ไหลไปตามแนวทางน้ำได้เรื่อย ๆ เนื่องจาก กฎหมาย
อาญาต้องตีความโดยเคร่งครัด

ส่วนในมาตรา 375 นั้น อาจเป็นทางระบายน้ำโดยธรรมชาติ เช่น คู คลอง
หรือทางระบายน้ำที่ทางราชการจัดทำขึ้น เช่น ท่อระบายน้ำ แต่ต้องไม่ใช่ท่อหรือทางน้ำที่
ไหลออกจากบ้านของเอกชนมาลงท่อของทางราชการอีกทีหนึ่ง แต่หากท่อน้ำนั้นกลายเป็น
สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันแล้วก็เป็นความผิดตามมาตรา 375 นี้ได้ หากมีบุคคลถม
ดิน หรือสิ่งปลูกสร้างก่อให้เกิดการอุดตันจนน้ำไหลไม่สะดวก แต่อย่างไรก็ดี มาตรา 375
ก็มีโทษคุ้มครองมิให้เกิดการเน่าเสียแก่น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติโดยตรง แต่คุ้มครอง
มิให้ทางระบายน้ำอันเป็นสาธารณประโยชน์ส่วนรวมเกิดการอุดตัน ซึ่งอาจอนุโลมใช้ป้องกัน
ความเน่าเสียของน้ำได้ เพราะหากมีการอุดตันของทางระบายน้ำสาธารณะ ย่อมก่อให้เกิด
เกิดการหมักหมมของสิ่งปลูกสร้างเกิดความเน่าเสียแก่น้ำได้

สำหรับ มาตรา 228 นั้น กฎหมายอาญาในมาตรานี้ จำกัดเจตนาพิเศษเพื่อให้
เกิดอุทกภัย หรือเกิดขัดข้องแก่การใช้น้ำ รวมทั้งแหล่งน้ำนั้นต้องเป็นสาธารณูปโภค อันเป็น
สิ่งจำเป็นสำหรับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งแหล่งน้ำธรรมชาติโดยทั่วไป เช่น แม่น้ำ ลำคลอง
ลำน้ำเข่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น หากผู้ใดกระทำการอันก่อให้เกิดมล
ภาวะแก่แหล่งน้ำธรรมชาติ อันน้ำจะเป็นอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น เช่น ระบาย
น้ำโสโครกที่มีได้ผ่านการกำจัดจนไม่มาตรฐานตามที่กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานน้ำทิ้ง
ชุมชนกำหนด หรือโรงงานระบายน้ำทิ้งที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานตามที่กฎหมายโรงงาน
กำหนด ก็เป็นความผิดตาม มาตรา 228 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ด้วย ดังนั้น มาตรา
228 จึงมีส่วนควบคุมมิให้มีการทำลายสภาพความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำธรรมชาติได้ดีกว่า
มาตราอื่น ๆ ในกลุ่มกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมิให้มีการก่อให้เกิดมลภาวะแก่น้ำ

¹ ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 486/2472 ท่อระบายน้ำซึ่งเจ้าของที่ดินทำ
สำหรับใช้เป็นทางระบายน้ำทั่วไป ผ่านที่ดินของตนไปออกท่อของหลวงมานาน ถือเป็น
สาธารณประโยชน์ หากเจ้าของที่ดินถมเสียเป็นความผิดตามมาตรา 375 ประมวลกฎหมาย
อาญา.

จากการวิเคราะห์กฎหมายอาญาในส่วนที่ให้ความคุ้มครองบ่อ สระน้ำ ทางระบาย
น้ำสาธารณะ ดังกล่าวมาแล้วทั้งหมดนั้น แม้กฎหมายอาญาตาม มาตรา 228 ซึ่งเป็น
บทบัญญัติที่ตีความกว้างกว่ามาตราอื่น ๆ กล่าวคือ ป้องกันมิให้มีการกระทำใด ๆ ให้เกิด
อุทกภัย หรือเกิดความขัดข้องแก่การใช้น้ำ ซึ่งเป็นสาธารณูปโภค จนน่าจะเกิดอันตราย
แก่บุคคลอื่น ก็มีลักษณะเพียงพอป้องกันมิให้มีการทำลายท่านบเหมืองฝาย หรือที่ปิดกั้นน้ำ
ขนาดใหญ่ เช่น เขื่อนกั้นน้ำ แต่มิได้คุ้มครองโดยตรงถึงการทำให้เกิดมลพิษแก่แหล่งน้ำ
ที่มีการไหลเวียนของกระแสน้ำติดต่อกับแหล่งน้ำอื่น จึงเป็นเพียงกฎหมายข้างเคียงในกลุ่ม
กฎหมายอาญา ที่เกี่ยวข้องกับอันตรายที่มีการก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคล หรือประชาคม โดยมีน้ำ
เป็นเครื่องมือมากกว่าจะคุ้มครองป้องกันมิให้เกิดปัญหาน้ำเสียในแหล่งน้ำสาธารณะ เช่น
แม่น้ำ ลำคลอง จึงไม่มีคำพิพากษากฎาที่เคยตัดสินถึงการลงโทษบุคคลที่ก่อให้เกิด
มลพิษทางน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะ โดยบทบัญญัติของกฎหมายอาญากลุ่มมาตราดังกล่าว



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับกฎหมายทั่วไปในส่วนของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดทั้ง สิทธิและหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่อยู่สูง และเจ้าของที่ดินที่อยู่ต่ำไว้ เพื่อการกำหนดสิทธิ ในการใช้น้ำไว้ดังนี้ คือ

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1339 ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดิน ที่อยู่สูงจำต้องเจดะกันรับประโยชน์จากน้ำ หรือต้องเผื่อแผ่น้ำซึ่งกันและกันกับเจ้าของที่ดิน ที่อยู่ต่ำกว่า โดยเจ้าของที่ดินสูงที่ทำการระบายน้ำจากที่ดินสูงไปสู่ที่ต่ำกว่า นอกเหนือไป จากการไหลตามธรรมชาติของน้ำ ทั้งนี้ น้ำที่ไหลเพราะการระบายจากที่ดินสูงจะต้องเป็น น้ำตามสภาพธรรมดา ซึ่งมีใช้น้ำโสโครก หรือน้ำเสีย จะต้องเป็นน้ำซึ่งสภาพปกติ ธรรมชาติย่อมจะไหลลงสู่ที่ต่ำอยู่แล้ว ในกรณีนี้ หากเจ้าของที่ดินที่อยู่ต่ำได้รับความเสียหาย จากการระบายน้ำนั้น ก็สามารถใช้อำนาจให้เจ้าของที่ดินสูง จัดทำทางระบายน้ำให้น้ำนั้นไหล ไปสู่ทางน้ำ หรือท่อระบายน้ำสาธารณะ ทั้งนี้ โดยให้ใช้ค่าใช้จ่ายของเจ้าของที่ดินสูง อีก หากได้รับความเสียหายอย่างอื่นอีก ก็มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนได้อีกด้วย แต่เจ้าของ ที่ดินต่ำจะใช้อำนาจปิดกั้นทางระบายน้ำนั้นเสียเองไม่ได้ ซึ่งหากเจ้าของที่ดินต่ำกระทำไปถึง นั้น หากเจ้าของที่ดินสูงได้รับความเสียหาย อันเกิดจากเหตุดังกล่าว เจ้าของที่ดินสูง ก็ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของที่ดินต่ำได้เช่นเดียวกัน¹

สำหรับ มาตรา 1355 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังได้บัญญัติถึง สิทธิของเจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน ซึ่งไม่มีสิทธิที่จะชักเอาน้ำไว้เกินกว่า ความจำเป็นแห่งตน จนเป็นเหตุให้เสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นที่อยู่คามทางน้ำนั้น โดยเฉพาะ คำว่า ทางน้ำ นั้น หมายถึงทางน้ำสาธารณะ เช่น ลำห้วย คู คลอง มิได้หมายถึงทาง น้ำของเอกชน ทั้งนี้เนื่องจาก ผู้บัญญัติกฎหมายคำนึงถึงทางน้ำสาธารณะที่เป็นของที่พลเมือง ใช้น้ำร่วมกัน ดังนั้น ทุกคนจึงมีสิทธิใช้สอยร่วมกัน บุคคลหนึ่งบุคคลใดจะชักน้ำไว้เพื่อประโยชน์

¹ บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2514), หน้า 180 - 182.

แก่ตนเองแต่ผู้เดียว โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่บุคคลอื่นที่อยู่ระหว่างทางที่น้ำไหลผ่าน จนเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นตามทางน้ำไม่ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่อยู่ระหว่างสองฝั่งที่น้ำไหลผ่านไม่มีใครมีสิทธิดีกว่ากัน ทุกคนมีสิทธิใช้น้ำเท่าเทียมกัน หากบุคคลใดมีการทำให้น้ำเน่าเสีย จนเป็นเหตุให้บุคคลอื่นที่อยู่ข้างฝั่งน้ำ ขาดประโยชน์จากการใช้น้ำ หรือใช้น้ำที่ขาดคุณภาพจนไม่เกิดประโยชน์ต่อการใช้สอย บุคคลนั้นย่อมมีชื่อว่าเป็นผู้ทำลายเสีย ทำให้ผู้ขาดประโยชน์จากการใช้น้ำนั้นสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายในฐานะละเมิดได้²

นอกจากนี้ มาตรา 1342 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังได้กล่าวถึงบ่อสระ หลุมรับน้ำโสโครก หรือหลุมรับปัสสาวะหรือขยะมูลฝอย ซึ่งมีหลักอยู่ว่า การขุดจะต้องกระทำในระยะไม่น้อยกว่าสองเมตรจากแนวเขตที่ดิน ทั้งนี้ในการขุดหลุมรับน้ำโสโครก ซึ่งรวมถึงส้วมก็จะต้องขุดไม่น้อยกว่าสองเมตรห่างจากแนวเขตที่ดินระหว่างที่ดินซึ่งจะต้องระมัดระวังมิให้ดินทรายพัง หรือมีน้ำ หรือสิ่งโสโครกซึมเข้าไปในที่ดินของบุคคลข้างเคียงด้วย³ การกระทำที่เจ้าของที่ดินต้องได้รับน้ำโสโครกจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติ ดังกล่าว ย่อมจะต้องรับผิดชอบในฐานะละเมิด เช่นกัน

นอกจากนั้น ยังมี มาตรา 1337 ซึ่งวางไว้เพื่อคุ้มครองเจ้าของอสังหาริมทรัพย์อย่างกว้าง ๆ แต่ก็มีข้อจำกัดคือ มุ่งประสงค์ที่จะคุ้มครองเฉพาะเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนในความเดือดร้อนเกินสมควร รวมทั้งการปล่อยน้ำโสโครกให้ไหลมาตามทางน้ำ จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อตัวทรัพย์ หรือก่อความเสียหายในลักษณะก่อความเดือดร้อนรำคาญต่อสุขภาพอนามัยของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ แต่ความเสีย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 201.

² จิตติ ตึงศกัทธิย์, นิตยสารวันรพี เรื่อง "น้ำเน่า" (พระนคร : ประจักษ์การพิมพ์, 2516) อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และมัทธา จารุพันธ์, "กฎหมายเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อม" (คัดสำเนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (ม.ป.ป.)), หน้า 82.

³ บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์, หน้า 183 - 184.

หายที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไ้รับนั้นจะต้องก่อความเสียหายหรือเดือดร้อนกว่าปกติเกินกว่าที่สามัญชนทั่ว ๆ ไปในเขตหรือย่านนั้นจะทนได้ หากสภาพการดังกล่าวนั้นสามัญชนทั่ว ๆ ไป ในย่านนั้นยอมรับสภาพหรือทนได้ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตาม มาตรา 1337 ได้ เช่น น้ำโสโครกถูกปล่อยจากอาคารบ้านเรือน หรือโรงงานปล่อยน้ำไหลไปตามทางน้ำไหล และความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้น อาจจะเป็นความเสียหายต่อตัวทรัพย์สินของบุคคลอื่น หรือน้ำโสโครกที่ไหลเข้าไปทำให้ต้นไม้ของผู้อื่นตาย เป็นต้น¹

จากรายละเอียดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องความเสียหายโดยอาศัยหลักความรับผิดชอบในทางแพ่งนั้น อำนาจฟ้องคดีจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น ปล่อยน้ำโสโครกลงในแหล่งน้ำ ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ใช้น้ำคนอื่น ๆ ที่อยู่ท้ายน้ำ เป็นต้น อันเป็นการทำให้สิ่งแวดล้อมทางน้ำถูกทำลายไป และผลที่เกิดขึ้นกระทบกระเทือนถึงสิทธิในการใช้น้ำของผู้นั้น จึงจะทำให้ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิทางศาล เพื่อเรียกร้องความเสียหาย แต่หากบุคคลใดไม่ได้รับความเสียหายโดยตรง ก็ไม่มีอำนาจฟ้อง ซึ่งเป็นไปตามหลักในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ที่มีบัญญัติว่า

“เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาล ส่วนแห่งที่มีเขตอำนาจไ้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่ง และประมวลกฎหมายนี้”

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า อำนาจฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย เมื่อบุคคลใดได้รับความเสียหายจากมลภาวะจากน้ำ จะต้องมีการโต้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 รวมทั้งอาศัยหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีตาม มาตรา 1337 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ โจทก์มีความประสงค์เพื่อจะให้จำเลยแก้ไขเหตุแห่งความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้น รวมทั้งเพื่อเรียกร้องให้มีการชดเชย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 176 - 177.

คำทดแทนความเสียหายที่โจทก์ได้รับ¹ นั้นเอง นอกจากนั้นยังอาจอาศัยหลักการฟ้องคดี โดยอาศัยหลักละเมิดโดยทั่วไปตาม มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ถึงจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป)

กล่าวโดยสรุปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิการใช้น้ำ แม้จะมีมาตรา 1337 ให้ความคุ้มครองเจ้าของสงหา-
ริมทรัพย์ ที่ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิด หรือคาดหมายไว้ว่าจะเป็นไป ตามปกติ โดยเอาสภาพ และตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึง ทั้งนี้โดยถือเกณฑ์ ความเดือดร้อนที่ประชาชนส่วนใหญ่ในแถบนั้นไม่สามารถทนสภาพความเดือดร้อนจากปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เพื่อให้มีการแก้ไขเหตุแห่งความเดือดร้อน และเพื่อให้มีการชดเชยคำทดแทน ความเสียหายที่ก่อให้เกิดขึ้น โดยอาศัยหลักละเมิดตาม มาตรา 420 โจทก์ผู้ได้รับความเสียหายจะต้องสามารถแสดงให้เห็นประจักษ์ได้ดังนี้ คือ

1. สามารถระบุตัวการผู้ก่อความเสียหายได้
2. โจทก์จะต้องสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า ผลที่เกิดขึ้นเป็นผลต่อเนื่อง จากการก่อความเสียหายของจำเลย
3. การกระทำเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawfull)

การพิจารณาตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตาม มาตรา 1337 เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายโดยทั่วไป ซึ่งอนุโลมถึงปัญหาความเสียหายจากมลพิษทางน้ำด้วย

แต่สำหรับมาตราอื่น ๆ ที่กล่าวมา เช่น มาตรา 1339, 1342 และ 1355 เป็นกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการใช้น้ำ การปันน้ำ และการขุดหลุมหรือบ่อน้ำทิ้ง ในแนวเขตที่ดินของเจ้าของที่ดิน มิให้เกิดการเดือดร้อนรำคาญ หรือเสียประโยชน์ของ ผู้อยู่ข้างเคียงอันเป็นกฎหมายข้างเคียง ซึ่งไม่ตรงกับ การให้ความคุ้มครองต่อสุขภาพและอนามัย ตลอดจนทรัพย์สินของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษทางน้ำตามกฎหมายในส่วน

¹หลักเกณฑ์ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337.

เอกชน ดังนั้น ในส่วนกฎหมายเอกชน คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และ มาตรา 1337

1.2.2 กฎหมายที่มีส่วนควบคุมป้องกันน้ำเสียจากชุมชน

เนื่องจากน้ำเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ดังนั้น การพัฒนาสภาพแหล่งน้ำให้เกิดประโยชน์ใช้สอยสำหรับประเทศไทย มีมาช้านาน ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น กษัตริย์ไทยทุกยุคทุกสมัยมองเห็นความสำคัญของปัญหาด้านสภาวะการเกิดขบวนการปนเปื้อนน้ำ มีการออกกฎระเบียบการควบคุมมลภาวะด้านน้ำ ตลอดจนกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง และบำรุงรักษาแหล่งน้ำ อันมีลักษณะเป็นการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านน้ำให้คงสภาพปกติและเกิดประโยชน์ต่อการใช้ เช่น พระราชบัญญัติรักษาลอง ร.ศ. 121¹ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ออกมาเพื่อคุ้มครองป้องกันรักษาลอง เพื่อประโยชน์ด้านการใช้งานน้ำเพื่อการเพาะปลูก การคมนาคม และการค้าขายทางลำคลอง การป้องกัน และควบคุมน้ำเสียใ้บัญญัติไว้ในมาตรา 6, 7 และ 9 อันเป็นการรักษาลำคลองมิให้เกิดความสกปรก คือ

มาตรา 6 "ถ้าหากสามารถจะทำได้อีกแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเอาหยาก เยื่อ ฟัน ฝอย หรือสิ่งโสโครกเททิ้งในคลอง และห้ามมิให้เททิ้งสิ่งของดังกล่าวมาแล้วลงในทางน้ำ ลำคู ซึ่งเลื่อนไหลมาลงคลองได้ ถ้าผู้ใดกระทำความผิดมาตรานี้ ให้ปรับผู้นั้นไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกิน เดือนหนึ่ง หรือทั้งปรับและจำทั้งสองสถาน"

มาตรา 7 "ใ้บัญญัติห้ามนำสัตว์พาหนะ เช่น ช้าง ม้า โด กระบือ ลงในคลอง นอกจากบริเวณท่าข้าม หากฝ่าฝืนให้ปรับเจ้าของสัตว์ นั้นรายตัวไม่เกินตัวละ 10 บาท ส่วนมาตรา 9 นั้น เป็นการห้ามมิให้มีการกระทำให้คลองและฝั้งคลองเกิด ความเสีย-

¹ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์, "พระราชบัญญัติรักษาลอง ร.ศ. 121", ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่มที่ 18.

หาย โดยวางโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนไว้คือ ปรับไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับพระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ. 121 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์แหล่งน้ำและลำคลอง แต่ไม่ค่อยจะได้อธิบออกมาใช้บังคับ อีกทั้งมีบทลงโทษที่เบาบาง ดังนั้น ในทางปฏิบัติผู้มีอำนาจบังคับใช้ตามกฎหมายฉบับนี้ จึงมักจะหลีกเลี่ยงไปใช้บทบัญญัติในกฎหมายฉบับอื่นที่รุนแรงกว่า เช่น เทศบัญญัติ หรือประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กำหนดโทษปรับได้มากกว่า เช่น "ห้ามทิ้งขยะลงในลำคลอง ผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องถูกปรับ 100 บาท" เป็นต้น¹

ต่อมา มี พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2456 ออกใช้บังคับ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาคล่องเรียงราก เพื่อใช้ในการจัดทำน้ำประปาให้เป็นน้ำที่บริสุทธิ์และสะอาด โดยการห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งใด เช่น ขี้น ทราข กิ่งไม้ หนุ้า มูลฝอย เศษไม้ต่าง ๆ ตลอดจนซากสัตว์ หรือลงอาบน้ในคล่องประปา โดยกำหนดโทษทั้งจำและปรับ² ซึ่งปัจจุบันกฎหมายฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526³ แต่ก็ยังคงมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการอนุรักษ์คล่องเรียงราก เพื่อให้น้ำสะอาดปราศจากสิ่งปฏิกูลใด ๆ เช่น เติม โดยบัญญัติห้ามมิให้มีการเทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือระบายน้ำโสโครกลงในคล่องประปา ตลอดจนทิ้งซากสัตว์ขยะมูลฝอยลงในเขตคล่องประปา หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวจะได้รับโทษปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ยังห้ามมิให้มีการซักผ้า หรือชำระล้างสิ่งใด ๆ ในเขตคล่องประปา ตลอดจนกระทั้งห้ามทำการเพาะปลูกพืชชนิดใด ๆ ในคล่องประปา ซึ่งหากฝ่าฝืนกรณี ซักผ้า หรือชำระล้างสิ่งใด ๆ ก็จะมีโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท ส่วนการเพาะปลูกพืชชนิดใดในคล่องประปา มีโทษ

¹ สุรีย์ มัลลิกะมาลย์ และมัทยา จารุพันธ์, กฎหมายเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อม, หน้า 75.

² ร.ต.ท.เสถียร ลายลักษณะ "พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2456", ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่มที่ 26.

³ "พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 10, ตอนที่ 160 (ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2526)

ปรับไม่เกินสองพันบาท¹ พระราชบัญญัติรักษาลองประปา พ.ศ. 2526 นี้ นับเป็นกฎหมายที่ปรับปรุงจากกฎหมายเดิม เพื่อวางอัตราโทษให้สูงขึ้น ตามสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป

ต่อจากนั้นมีพระราชบัญญัติการเค็มเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อปกป้องและคุ้มครองทางน้ำและท่าเทียบเรือ โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์แหล่งน้ำ ดังนี้คือ มาตรา 117 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคาร หรือสิ่งใดลงลำน้ำเข้าไปในแม่น้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากเจ้าท่า

ทั้งนี้ใคร่จะวางโทษผู้ฝ่าฝืนไว้คือ ปรับไม่เกินสองพันบาท มาตรา 119 ห้ามมิให้ผู้ใดเท ห้าง หิน กรวด หวาย หิน โคลน อับเฉาสิ่งของสิ่งปฏิกูลใด ๆ รวมทั้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสกปรกเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิต หรือเป็นอันตรายต่อการเค็มเรือ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากเจ้าท่า โดยระวางโทษปรับผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เกินสองพันบาท ข้อสังเกตของกฎหมายฉบับนี้คือนอกจากจะกำหนดโทษปรับแล้ว ยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ก่อความเสียหายแก่แหล่งน้ำจะต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ทางกรมเจ้าท่าผู้ดูแลแม่น้ำลำคลองจะเสียค่าใช้จ่ายไปเพื่อการขจัดมลพิษเหล่านั้นด้วย² นับเป็นการควบคุม รวมทั้งมีการกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายได้กระทำการแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย โดยการออกค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องเสียไป เพื่อฟื้นฟูสภาพแหล่งน้ำ

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 เป็นพระราชบัญญัติที่มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองป้องกันแหล่งน้ำ เพื่อการชลประทานราษฎร์ ที่ได้ร่วมกันจัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ โดยให้ความหมายของคำว่า "การชลประ

¹ ดูพระราชบัญญัติรักษาลองประปา พ.ศ. 2526, มาตรา 14 - 16, มาตรา 19 และ 22.

² ประกาศของคณะปฏิวัติ, ฉบับที่ 50, ลงวันที่ 18 มกราคม 2515.

ทาน" หมายความว่า กิจกรรมที่บุคคลได้จัดทำขึ้น เพื่อส่งน้ำจากทางน้ำ หรือแหล่งน้ำใด ๆ เป็นต้นว่า แม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง ไปใช้ในการเพาะปลูก โดยป้องกันมิให้ใช้น้ำโดยเปล่าประโยชน์ และเพื่อความปลอดภัยหรือความสุขของสาธารณชน¹ สำหรับการชลประทานราษฎรนี้ แบ่งออกเป็น การชลประทานส่วนบุคคล การชลประทานส่วนราษฎร และการชลประทานส่วนการค้า² แต่อย่างไรก็ดี การใช้น้ำเพื่อการเกษตร หรือกิจการอื่นใด ก็จะต้องอยู่ในข่ายของการควบคุมและป้องกันน้ำเสียเช่นกัน โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้ คือ

มาตรา 5 "เพื่อประโยชน์แก่การแบ่งปันน้ำในยามขาดแคลน หรือเพื่อความปลอดภัย หรือความสุขของสาธารณชน ให้คณะกรรมการจังหวัดมีอำนาจสั่งปิด หรืองดใช้ส่วนใดส่วนหนึ่งของการชลประทานทุกประเภทไว้ชั่วคราว หรือสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไข เพื่อชักน้ำไปใช้ในการนั้นได้ ฯลฯ"

กฎหมายมาตรานี้ มีส่วนช่วยป้องกันและควบคุมน้ำเสีย เนื่องจากได้ให้อำนาจคณะกรรมการจังหวัดมีอำนาจสั่งปิด หรืองดใช้ส่วนใดส่วนหนึ่งของการชลประทานทุกประเภทในกรณีที่เกิดการระบาดของโรค หรือสภาพน้ำในแหล่งน้ำนั้นกำลังจะมีสภาพเน่าเสีย หรือมีพิษจนน่าจะเป็นอันตรายต่อประชาชน

นอกจากนั้น ยังให้อำนาจแก่ศาลที่จะสั่งบังคับให้เรือ ถอน ทำลาย หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ได้กระทำไปแล้วนั้นได้³ แต่การระวางโทษสำหรับการฝ่าฝืนเพียงปรับไม่เกิน 50 บาท หรือจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴ ซึ่งเป็นโทษที่เบาเมื่อเทียบกับสภาพแหล่งน้ำที่อาจจะต้องเสียไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ "พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 56, ตอนที่ 53, (ลงวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2482)

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 42.

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 38.



ในเวลาต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 อันเป็นกิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ เพื่อการเก็บกักรักษาควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำ เพื่อเกษตรกรรม ฯลฯ รวมทั้งการป้องกันความเสียหายอันเกิด กับน้ำ รวมทั้งการคมนาคมทางน้ำในเขตชลประทานด้วย¹ นอกจากนี้ ยังเป็นการอนุรักษ์ น้ำในส่วนที่เกี่ยวกับการชลประทาน โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 28 กล่าวคือ ห้ามมิให้ผู้ทิ้ง มูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช แก้วฉ่ำ หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทาน หรือทำให้น้ำเป็น อันตรายแก่การเพาะปลูก หรือการบริโภค

นอกจากนี้ ยังห้ามมิให้ผู้ปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติหรือ สารเคมีมีพิษ ลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทาน เป็นอันตราย แก่เกษตรกรรม การบริโภค หรือสุขภาพอนามัย²

ส่วนในการระวางโทษนั้น มาตรา 37 ได้กำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไว้คือ จำคุกไม่ เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยเฉพาะผู้ฝ่าฝืน มาตรา 28 วรรค 2 นั้น ระวางโทษไว้สูงกว่าความผิดในมาตราอื่น คือ ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ปัญหาความเป็นพิษของน้ำ อันเนื่องมาจากการเจือปนของสารเคมี โดยเฉพาะ การเจือปนลงในแหล่งน้ำชลประทาน ย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชน ได้มากกว่าแหล่งอื่น ทั้งนี้เพราะประชาชนจำเป็นต้องใช้แหล่งน้ำชลประทาน เพื่อการ บริโภคในกรณีที่มีการประปาเข้าไปไม่ถึง รวมทั้งผลกระทบที่ถูกส่งผ่านไปยังมนุษย์ทาง อา-หารจากสัตว์น้ำ จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องระวางโทษให้สูงกว่าปกติ

สำหรับกฎหมายที่ใช้ควบคุมและป้องกันน้ำเสีย โดยเฉพาะน้ำทิ้งจากชุมชนโดยตรง นั้น ยังมีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมน้ำเสีย ระบุไว้ในมาตรา 5

¹พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518, มาตรา 3.

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28 วรรค 2

มาตรา 16 และ มาตรา 17 กล่าวคือ ได้กำหนดห้ามมิให้มีการทำลายแหล่งน้ำ โดยห้าม
 อวนน้ำ หรือชักผ้าบนถนน หรือในที่สาธารณะ หรือในแม่น้ำลำคลอง หรือที่อื่นใดภายใน
 บริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ติดตั้ง หรือแขวนประกาศระบุข้อความห้ามไว้ โดยระวาง
 โทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนคือ ปรับไม่เกิน 200 บาท¹ อีกทั้งยังห้าม บ้วน สั่ง หรือถ่มน้ำลาย
 น้ำมูก น้ำหมาก หรือสิ่งของลงในแม่น้ำลำคลอง ในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้
 ติดตั้ง หรือแขวนประกาศระบุห้ามไว้ โดยระวางโทษปรับไม่เกิน 200 บาท เช่นเดียวกัน²

นอกจากนั้น ยังห้ามการถ่ายอุจจาระ หรือปัสสาวะ ลงในสถานสาธารณะซึ่งเจ้า
 พนักงานท้องถิ่นมิ ได้จัดไว้เพื่อการนั้น หรือถ่ายลงในแม่น้ำลำคลอง ในบริเวณที่เจ้าพนักงาน
 ท้องถิ่น ได้ติดตั้ง หรือแขวนประกาศระบุห้ามไว้ โดยระวางโทษปรับเช่นเดียวกัน แต่
 การถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะได้ระบุโทษไว้สูงกว่าคือ ปรับไม่เกิน 500 บาท³

แต่อย่างไรก็ตามแม้จะมีข้อบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติรักษาความสะ
 อาก และความเป็นระเบียบเรียบร้อย กำหนดขึ้นเพื่อการอนุรักษ์ความสะอาด รวมทั้ง
 แม่น้ำลำคลองให้ใสสะอาด แต่มาตรการในการลงโทษ เป็นเพียงโทษปรับที่ไม่รุนแรง
 อีกทั้งความสามารถในด้านการตรวจตราดูแลของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ เจ้าพนักงานส่วน
 ท้องถิ่น มิใช่เพียงขอ รวมทั้งขอบข่ายของงานในหน้าที่เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นมีมากจน
 ขาดการเอาใจใส่ต่อการเข้มงวดกวดขันการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว

ส่วนพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2477 ก็เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีส่วน
 ป้องกัน และควบคุมปัญหาหน้า้เสีย โดยมีบางมาตรา ระบุถึงการป้องกันและควบคุมน้ำเสีย
 เพื่อมิให้เป็นแหล่งระบาดของโรค กล่าวคือ เมื่อเกิดโรคติดต่ออันตรายในท้องถิ่น ให้
 ข้าราชการประจำจังหวัดมีอำนาจประกาศ เขตโรคติดต่อ โดยระบุตำบล หมู่บ้าน และปริ-

¹พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
 พ.ศ. 2503, มาตรา 5.

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16.

³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 17.

มณฑล โดยให้อำนาจเจ้าพนักงานสาธารณสุขออกคำสั่งเพื่อการควบคุม เช่น การห้ามกระทำการที่จะทำให้น้ำสกปรก อันจะเป็นเหตุให้โรคแพร่หลาย¹ โดยระวางโทษผู้ฝ่าฝืนคือ ปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ² ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ จะมีผลต่อเมื่อเกิดโรคติดต่อระบาดจนเกิดอันตรายต่อสังคมเท่านั้น

กฎหมายอีกส่วนหนึ่งที่ใช้ควบคุมและแก้ปัญหาหน้าเสีย โดยเฉพาะน้ำเสียจากแหล่งชุมชนที่ให้อำนาจในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายแก่เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 กฎหมายฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่ว่าด้วยเหตุรำคาญ และส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันน้ำเสียไว้โดยเฉพาะอีกส่วนหนึ่ง

ในส่วนที่เกี่ยวกับเหตุรำคาญ กำหนดไว้ในส่วนที่ 5 คือ มาตรา 19 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการกำจัด ห้าม และระงับเหตุรำคาญในที่สาธารณะหรือเอกชน ซึ่งก่อให้เกิดเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพความปลอดภัย หรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กับทั้งให้ดูแลรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบาย คู คลอง และที่ต่าง ๆ ในเขตของคนให้ปราศจากเหตุรำคาญ

คำว่า "เหตุรำคาญ" ตามมาตรา 19 (2), (6) แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 หมายถึงที่ซึ่งน้ำ บ่อ แหล่งน้ำ ท้องร่อง ทางระบายน้ำ ร่องน้ำ ทางน้ำ ที่ลุ่ม ที่อามน้ำ ที่ปัสสาวะ หรือรับใส่อุจจาระ รางระบายน้ำที่ใส่มูลสัตว์ ซึ่งอยู่ในทำเลที่ไม่เหมาะสม จนอาจเป็นที่เพาะพันธุ์ยุง แมลงวัน หรือมีลักษณะจนเป็นเหตุเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ

รวมทั้งอาคาร กระท่อม หรือโรงใด ๆ อันเป็นเคหะที่อยู่ของคน หรือสำหรับสัตว์เลี้ยง หรือความประสงค์อย่างอื่น ๆ ซึ่งโดยเหตุที่รวมอยู่ชุกกัน หรือปราศจากการระบายน้ำ หรือชักข้อแก่การกำจัดมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูล หรือโดยเหตุอื่น จนเป็นเหตุ -

¹พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2477, มาตรา 10 (5).

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18 (2).

เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ

นอกจากนี้ตาม มาตรา 19 (7) ยังหมายถึง แหล่งน้ำ หรือคู คลองที่คนใช้ หรือน่าจะใช้สำหรับคนบริโภค หรือสำหรับชาวบ้าน หรือสำหรับทำของให้คนบริโภค ซึ่ง เกิด หรือน่าจะเกิดสกปรกขึ้น จนเป็นเหตุเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 มาตรา 19 ได้ให้ความหมายของ คำว่า "เหตุรำคาญ" ไว้อย่างกว้างขวาง ถึงความถึงสิ่งที่เป็นอันตราย หรือน่าจะเป็น อันตรายต่อสุขภาพของประชาชน หรือสิ่งที่ก่อให้เกิดเสื่อม หรืออาจจะเป็นอันตรายต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัตินี้ ยังได้ให้อำนาจเจ้าพนักงาน ส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจจัดการกำจัด ห้าม และระงับเหตุรำคาญ โดยวิธีออกคำสั่ง เพื่อระงับ และป้องกันเหตุรำคาญ

ส่วนในมาตรการด้านการป้องกันควบคุมน้ำเสียนั้น ตาม พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผูก่อเหตุรำคาญนั้น ระงับ เหตุรำคาญนั้น โดยมีอำนาจสั่งปิดสถานที่ หรือห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้หรือเค้นหานั้น เพื่อความปลอดภัยของประชาชนได้

นอกจากนี้ ยังให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่จะออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับ แล้วแต่กรณี เพื่อควบคุมการหาน้ำใช้สำหรับประชาชน รวมทั้งให้อำนาจเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นมีอำนาจปิด-ดม หรือห้ามมิให้ใช้น้ำในบ่อ หรือแหล่งน้ำใดที่น่าจะเป็นอันตรายแก่ สุขภาพ² รวมทั้งให้มีการจัดหาที่อาบน้ำที่ชักเสื่อผ้า และส่งวนแหล่งน้ำไว้สำหรับอาบ ให้สัตว์ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับการใช้³ ส่วนในการห้ามนั้น ได้มีการห้ามชำระล้างร่างกาย ชักเสื่อผ้า หรือล้างสิ่งปฏิกูลลงในสระ ที่ขังน้ำ หรือทางน้ำ หรือที่หกน้ำ ซึ่งเป็นส่วนของการ

¹ พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484, มาตรา 20 และมาตรา 29.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37.

ประปาท้องถิ่น¹ และประการสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ ห้ามมิให้มีการทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางน้ำ ที่ซึ่งน้ำ ที่บรรจุ น้ำ บ่อสูบ ท่อ ประตูน้ำ ก๊อก ท่อน้ำทิ้ง ฯลฯ ซึ่งใช้ในการประปาของท้องถิ่น หรือซึ่งอยู่ในความอำนวยหรือความควบคุมของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น²

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสาธารณสุข เป็นกฎหมายซึ่งต้องการรักษาความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำสะอาดสำหรับประชาชน แต่ในทางปฏิบัติมิได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง อันเนื่องมาจากกำลังเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น มิไม่เพียงพอ รวมทั้งบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข ใ้กำหนดไว้ต่ำมาก คือ โทษปรับไม่เกิน 50 บาท ถ้าฝ่าฝืนจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายในส่วนนี้อยู่เนือง ๆ

สำหรับมาตรการด้านการป้องกันและควบคุมน้ำเสีย ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ได้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ก่อเหตุรำคาญระงับเหตุรำคาญนั้น โดยให้มีอำนาจสั่งปิดสถานที่ หรือห้ามอย่างหนึ่งอย่างใด หรือสั่งให้หรือเคาะที่เป็นต้นเหตุ เพื่อความปลอดภัยของประชาชนส่วนรวมได้³

ในด้านการใช้อำนาจศาลตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 มาตรา 23 ได้ให้อำนาจศาลที่จะมีคำสั่งใด ๆ เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุรำคาญได้ ดังนี้

1. ออกคำสั่งระงับ ในคำสั่งระงับศาลมีอำนาจกำหนดให้ทำการตามคำสั่งของพนักงานท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน
2. ออกคำสั่งห้าม ห้ามมิให้ก่อเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก หรือกำหนดให้ทำการใด ๆ เพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้นอีก

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 38.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 40.

³ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484, มาตรา 20 และมาตรา 29.

3. ออกคำสั่งปิด ในคำสั่งปิดศาลมีอำนาจ ห้ามมิให้ใช้เคหะเป็นที่อยู่ และในคำสั่งปิด ให้ออกเฉพาะกรณีที่ พิสูจน์เป็นที่พอใจว่ามีเหตุรำคาญจนเคหะไม่เหมาะสมเป็นที่คนอาศัยอยู่

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 เป็นกฎหมายที่มีความหมายกว้าง ซึ่งรวมทั้งการแก้ไขปัญหาน้ำเสียด้วย อันเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น และศาลที่ระงับเหตุรำคาญ ทั้งในกรณีที่ไม่พบตัวผู้ก่อเหตุรำคาญ อันเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้แก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ รวมทั้งน้ำเสีย ที่คล่องตัวกว่ากฎหมายอื่น เพียงแต่อัตราโทษที่กำหนดไว้ต่ำ แต่ถึงกระนั้น ก็จะต้องมีการดำเนินการร้องเรียน หรือจับกุมจากเจ้าพนักงานสอบสวนก่อน พนักงานอัยการจึงจะดำเนินคดีในศาลได้ แต่ถึงกระนั้นก็มีจำนวนน้อยมากที่ขึ้นสู่ศาล เนื่องจากประชาชนโดยทั่วไปเห็นว่า เป็นสิ่งยุ่งยากที่ตนเองจะไปร้องเรียน หรือแจ้งเหตุที่เกิดขึ้นต่อพนักงานสอบสวนจนถึงขั้นมีการสอบสวน และฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการ ตลอดทั้ง การดำเนินการของพนักงานสอบสวน เพื่อหาพยานหลักฐานในกรณีดังกล่าวนี้ เป็นสิ่งที่ยาก และประการสำคัญที่สุดคือมักสิ้นสุดลงด้วยการเปรียบเทียบปรับเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งพนักงานสอบสวนมักมองเห็นคดีเหล่านี้สำคัญน้อยกว่าคดีอาญาอื่น ๆ

ตัวอย่างการใช้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินคดีทางศาล เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่ง หรือคำพิพากษา ระงับเหตุรำคาญนั้นได้ สำหรับกรณีของเหตุรำคาญที่อาจก่อให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสีย นั้น มีคำพิพากษาศาลฎีกาตัดสินไว้ใน คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1025/2494 โดยนายทศมนตรีนครกรุงเทพ โจทก์ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ฟ้องจำเลย เพื่อขอให้ศาลพิพากษากรณีจำเลยได้ก่อสร้างอาคารให้เช่า โดยมิได้มีต่อน้ำทิ้ง หรือวางน้ำไหล อันเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อรักษาสุขภาพและอนามัย เป็นเหตุให้น้ำบริเวณนั้น ไหลนองเประอะเปื้อน ก่อให้เกิดเป็นหลุมเป็นบ่อ และน้ำซึ่งกลายเป็นแหล่งน้ำโสโครก ส่งกลิ่นเหม็น รวมทั้งเป็นแหล่งเพาะยุง และแมลงวัน ในที่สุดศาลพิพากษาให้จำเลยระงับเหตุรำคาญ ตาม พระราชบัญญัติสาธารณสุข 2484

นอกจากอำนาจในการฟ้องศาลให้จำเลยระงับเหตุรำคาญแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่น ยังมีอำนาจออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี เพื่อควบคุมการหาน้ำใช้สำหรับประชาชน รวมทั้งให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะมีอำนาจ ปัก-ถม หรือห้ามมิให้ใช้น้ำในบ่อ หรือแหล่งน้ำใดที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพ¹ รวมทั้งจัดหาที่อาบน้ำที่ขังเสื่อผ้า และสงวนแหล่งน้ำไว้สำหรับอาบให้สัตว์ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับกำหนดค่าธรรมเนียม สำหรับการใช้น้ำ² อีกทั้งมีอำนาจออกข้อบังคับห้ามชำระล้างร่างกาย ชักเสื่อผ้า หรือล้างสิ่งปฏิกูลลงในสระ ทางน้ำ หรือที่พักน้ำ ซึ่งเป็นส่วนของการประปาท้องถิ่น³ และที่สำคัญอีกประการคือ ห้ามมิให้มีการทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางน้ำ ที่ขังน้ำที่บรรจุ บ่อสูบ ท่อ ประตุน้ำ ก๊อก ท่อน้ำ-ทิ้ง ฯลฯ ซึ่งใช้ในการประปาของท้องถิ่น หรือซึ่งอยู่ในความอำนวยการหรือความควบคุมของเจ้าพนักงานท้องถิ่น⁴

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 เป็นกฎหมายซึ่งมีวัตถุประสงค์หนึ่งที่ต้องการรักษาความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำสะอาดสำหรับประชาชน แต่ในทางปฏิบัติ มิได้รับความสนใจจากผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างจริงจัง อันเนื่องมาจากกำลังเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีไม่เพียงพอกับการควบคุมมิให้เกิดเหตุรำคาญจากการก่อให้เกิดความเน่าเสียแก่แหล่งน้ำ รวมทั้งบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข กำหนดไว้ต่ำมากคือ มีเพียงโทษปรับไม่เกิน 50 บาท จึงทำให้มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายอยู่เสมอ ๆ

นอกจากพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติและข้อบังคับอื่น ๆ อีกจำนวนมากที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง และบำรุงรักษาสภาพแหล่งน้ำ เพื่อประโยชน์

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 38.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 40.

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34.



ใช้สอยร่วมกันของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ปกครองท้องถิ่น ที่กำหนดหน้าที่ และอำนาจของคณะกรรมการอำเภอ ในทำอาหารตรวจตรา ลำห้วย ลำคลอง และลำน้ำค่าง ๆ เพื่อมิให้เกิดความเสียหาย หรือสกปรก และป้องกันมิให้ผู้ใดทำความเสียหายแก่สาธารณประโยชน์¹

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลก็ได้ บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล ที่จะต้องมีหน้าที่ยกกระตือรือร้น เป็นอยู่ของราษฎร ในเขตสุขาภิบาลให้ถูกสุขลักษณะ และเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยสุขาภิบาลจะต้องจัดให้มีสาธารณูปโภค เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยต้องจัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และจัดให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา²

ส่วนเทศบาล อันเป็นการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ในทุกครั้งที่ในการจัดการเกี่ยวกับเรื่องน้ำ กล่าวคือ ให้ทำการบำรุงทางน้ำ จัดให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา และจัดให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ³

สำหรับในการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนนั้น ได้มีการกำหนดให้อาคารบ้านเรือน ในเขตเทศบาล จะต้องอยู่ภายใต้บังคับตาม พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ให้เทศบาลสามารถออกเทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร เพื่อการผังเมืองสำหรับ เรื่องการระบายน้ำ วิธีการระบายน้ำและการสุขาภิบาลของอาคาร เพื่ออนามัยหรือ สาธารณูปโภค⁴ แต่ในปัจจุบันแม้จะมีกฎหมายในเรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคารที่

¹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 117.

² พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495, มาตรา 5 และมาตรา 25.

³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2495, มาตรา 50 - 53 และมาตรา 56.

⁴ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479, มาตรา 15.

กำหนดให้มีการก่อสร้างอาคารในเขตเทศบาล หรือสุขาภิบาล โดยท้องถิ่นออกกฎหมาย ส่วนท้องถิ่นอื่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 คือ อาคารบ้านเรือน จะต้องมีการระบายน้ำไว้แล้ว ให้ออกจากอาคารไปได้โดยสะดวก โดยกำหนดให้มีการระบายน้ำโสโครกออกจากอาคารไปสู่ทางระบายน้ำสาธารณะ แต่ก็เป็นเพียงการควบคุมการก่อสร้างอาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการอุดตันของทางน้ำ และป้องกันน้ำท่วม หรือน้ำเจิ่งนองเท่านั้น เพราะน้ำที่มีการระบายออกมาจากอาคารเหล่านั้น ยังไม่มีกฎหมายควบคุมแน่ชัดว่า อาคารบ้านเรือน หรือธุรกิจประเภทใด จะต้องมีการระบายน้ำทิ้งเท่าไร จึงจะอนุญาตให้ต่อท่อลงสู่ทางระบายสาธารณะ ดังนั้นพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 จึงไม่สามารถควบคุม และแก้ปัญหาหน้าเสียนันเกิดจากชุมชนได้แน่ชัด เพราะจุดหมายปลายทางของท่อระบายน้ำของท้องถิ่นก็คือ แม่น้ำ ลำคลอง นั่นเอง

ปัญหาการกำจัดน้ำเสียในแหล่งชุมชนยังมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งในรูปของประกาศ ณะปฏิวัติ คือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ซึ่งมีผลใช้บังคับ เป็นกฎหมายควบคุมธุรกิจการจัดสรรที่ดินให้มีการจัดที่ดินสาธารณูปโภคให้ถูกสุขลักษณะ ไม่ก่อให้เกิดสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ อันหมายถึงปัญหาน้ำเสียแก่แหล่งน้ำด้วย โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายของการจัดสรรที่ดิน หมายความว่า "การจัดจำหน่ายที่ดิน ติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่ สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะด้วยวิธีใด โดยได้รับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เป็นค่าตอบแทน และมีการให้คำมั่น หรือการแสดงออกโดยปริยายว่า จะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือ ปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม" ¹ ทั้งนี้อยู่ภายใต้การวางหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรร ที่ดิน ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน อธิบดีกรมที่ดินเป็นรองประธาน และ กรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วยผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนสำนักผังเมือง ผู้แทน กรมที่ดิน และกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

¹ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 24, ตอนที่ 184 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515, ข้อ 1.

แต่งตั้งโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹ ในการนี้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ได้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2524) โดยอาศัยอำนาจ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 นี้ โดยกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับการกำจัดน้ำทิ้ง ไว้ในหมวด 5 ระบบการระบายน้ำ โดยแบ่งระบบการระบายน้ำโสโครกในบริเวณที่ดิน จัดสรรไว้ 2 ระบบคือ ระบบระบายน้ำโสโครกที่มีสิ่งปฏิกูลจากอาคารบ้านเรือน และ ระบบระบายน้ำฝน อันเกิดจากน้ำฝน หรือน้ำธรรมชาติอื่น ๆ โดยท่อระบายน้ำทั้งสอง อย่างจะต้องระบายน้ำให้ไหลไปด้วยความเร็วไม่ต่ำกว่า 60 เซนติเมตรต่อวินาที และ จะต้องเชื่อมต่อกับท่อระบายน้ำโสโครกสาธารณะที่ปลายด้านหนึ่ง หรือทั้งสองด้านโดยตรง หรือเชื่อมต่อกับท่อระบายน้ำส่วนอื่น

ในกรณีที่ท่อระบายน้ำจากบริเวณที่ดินจัดสรรเชื่อมต่อกับท่อระบายน้ำหรือแหล่งน้ำ สาธารณะใด ๆ ซึ่งมีได้เป็นทางระบายน้ำโสโครกสาธารณะ ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องสร้าง ระบบบำบัดน้ำโสโครก (Waste Water Treatment) เพื่อกำจัดสิ่งปฏิกูลก่อนที่จะ ระบายออก²

จากข้อกำหนดของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินที่กำหนดให้ท่อระบายน้ำโสโครก จากน้ำทิ้งภายในอาคารบ้านเรือน แยกจากท่อระบายน้ำฝนนั้น ในปัจจุบันในทางปฏิบัติ อนุโลมให้ท่อระบายน้ำโสโครก และท่อระบายน้ำฝนเป็นท่อเดียวกัน เพื่อให้ที่ดินจัดสรร มีราคาถูกลง เพราะหากเคร่งครัดในหลักเกณฑ์ก็จะทำให้ประชาชนผู้ซื้อต้องรับภาระ ทางด้านราคาที่สูงขึ้น ส่วนในค่านท่อระบายน้ำจากบริเวณที่ดินจัดสรรที่ระบายออกสู่ แหล่งน้ำสาธารณะนั้น จากข้อกำหนดได้ระบุให้มีการทำท่อระบายน้ำเชื่อมต่อกับท่อระบาย น้ำ หรือแหล่งน้ำสาธารณะ โดยไม่ต้องจัดทำระบบบำบัดน้ำโสโครก จะต้องมีระบบกำจัด น้ำโสโครก (Waste Water Treatment) ในกรณีเดียว คือ ไม่มีท่อระบายน้ำ หรือแหล่งน้ำสาธารณะ จากการตีความข้อกำหนดดังกล่าว คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน

¹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 3.

² เรื่องเดียวกัน, ข้อ 10.

เกิดความโดยถือว่า คลองหรือลำธารสาธารณะ ให้อนุโลมเป็นท่อระบายน้ำหรือแหล่งน้ำ สาธารณะใด ๆ ด้วย จะถือว่ามิใช่ท่อระบายน้ำ หรือแหล่งน้ำสาธารณะใด ๆ ได้ เฉพาะกรณีแหล่งน้ำนั้นใช้เพื่อการสาธารณูปโภค หรือทำน้ำประปาเท่านั้น ซึ่งในกรณีที่ ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องจัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย โดยจะต้องกันพื้นที่ไว้ไม่น้อยกว่า 1 ใน 100 ส่วน ของที่ดินแปลงย่อยจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียโครก ในกรณีเช่นนี้จึงทำให้ น้ำที่ถูกปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะในปัจจุบัน (ยกเว้นคลองประปา) ไม่ว่าจะผ่านท่อ ระบายน้ำของท้องถิ่น หรือปล่อยสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยตรง ไม่มีกฎหมายระดับ มาตรฐานการบำบัดน้ำทิ้ง แม้จะมีการบำบัดน้ำทิ้งในกรณีที่ไม่มีท่อระบายน้ำ หรือแหล่งน้ำ สาธารณะ ก็ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนกำหนดไว้เช่นกัน รวมทั้งปัญหาการหลบเลี่ยงการ จัดทำระบบกำจัดน้ำทิ้ง และท่อระบายน้ำของผู้จัดสรรที่ดิน 1 และ 2 แปลง ก็ไม่อยู่ในขอบข่ายการบังคับของข้อกำหนดดังกล่าว ซึ่งกำหนดจำนวนแปลง ย่อยของผู้จัดสรรตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ต้องจัดทำท่อระบายน้ำ จึงทำให้ น้ำเสียจาก อาคารบ้านเรือน ถูกปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะได้อย่างเสรีก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสียอันมี สาเหตุจากชุมชนและอาคารบ้านเรือน ทวีมากขึ้นตามปริมาณและความหนาแน่นของชุมชน

กฎหมายที่มีส่วนในการควบคุมและแก้ไขสภาวะแวดล้อมโดยตรงอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีทั้งส่วนที่กำหนดยุทธศาสตร์ จัดตั้งองค์การคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อควบคุมสภาวะแวดล้อมโดยเฉพาะ ถ้าน้ำในแหล่งธรรมชาติ ก็ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องน้ำโดยตรง และ มีการออกกฎหมายในเรื่องการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน และมาตรฐานแหล่งน้ำออกใช้ บังคับ รวมทั้งกฎหมายในส่วนที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมอยู่ในฉบับเดียวกัน แม้จะ ไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร แต่ก็นับว่าเป็นพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายสภาวะแวดล้อมโดยตรง ฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งมีส่วนช่วยในการอนุรักษ์แหล่งน้ำด้วย¹ ซึ่งในต่างประเทศ ที่เจริญก้าวหน้าทางด้าน การควบคุมสภาวะแวดล้อม เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายควบคุมมิให้เกิดปัญหาน้ำเสีย ดังได้กล่าวไว้ในตอนท้ายของบทนี้

¹ ดูรายละเอียดในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ ดังกล่าวรายละเอียดมาแล้ว

1.3 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมและบังคับใช้กฎหมาย

การควบคุม และแก้ไขปัญหาน้ำเสียที่เกิดจากน้ำทิ้งชุมชนนั้น นับเป็นปัญหาใหญ่ที่หน่วยงานหลายหน่วยมีส่วนรับผิดชอบ ซึ่งถ้าจะวิเคราะห์ดูแล้ว เป็นงานในหน้าที่ของการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎร เนื่องจากปัญหาน้ำเสียเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพราะเมื่อเกิดสภาพน้ำเสียในแหล่งน้ำที่ไหลผ่านชุมชนโดยอ้อมนำมาซึ่งความเดือดร้อนรำคาญในหลาย ๆ ด้าน เพราะฉะนั้น โดยผลของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่กล่าวไว้แล้ว จึงทำให้มีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการควบคุม และแก้ปัญหาน้ำเป็นพิษ อันเกิดจากแหล่งชุมชน รวมถึงการรักษาการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญคือ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติหลายฉบับ ดังที่กล่าวมาแล้ว รวมทั้งควบคุมการบริหารงานของเทศบาล และการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ อีก เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เป็นต้น แม้กระทั่งอำนาจหน้าที่ในการระงับเหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 กฎหมายดังกล่าวก็ยังให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินการแก้ไข และระงับเหตุรำคาญ

แต่เนื่องจากงานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย อันมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎรนั้น มีมากมายและยุ่งยาก ดังนั้น จึงทำให้กำลังเจ้าหน้าที่ที่จะบังคับใช้กฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่นั้น เป็นไปด้วยความไม่คล่องตัวเท่าที่ควรในการดำเนินการแก้ไข ป้องกัน และควบคุมปัญหาการเน่าเสียของแหล่งน้ำ อันมักจะเกิดขึ้นในเขตชุมชนที่มีประชากรอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น อันเนื่องมาจากมีปริมาณน้ำทิ้งค่อนข้างมากตามปริมาณการใช้ น้ำของประชากร

1.4 อุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย

เนื่องจากการดูแลรักษาความสะอาดของแหล่งน้ำ มีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดำเนินการควบคุมมิให้เกิดสภาพเสื่อมโทรมโดยกฎหมายหลายฉบับ ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาน้ำเสียต่างฝ่ายจึงต่างผลักระยะความรับผิดชอบ หรือหางานซ้ำซ้อนกัน ขาดการประสาน-

งานกัน เพราะสาเหตุของการเน่าเสียของน้ำ อาจเกิดได้จากหลายสาเหตุ หรือหลายกิจกรรม ที่เห็นได้ชัดเจนนี้อาจเกิดจากการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม และน้ำทิ้งจากแหล่งชุมชนเป็นสำคัญ แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและแก้ไขน้ำเสียมีหลายฉบับ หน่วยงานแต่ละหน่วยที่เกี่ยวข้อง อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจเฉพาะเป็น เรื่อง ๆ ไป จึงทำให้การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากน้ำเสียเกิดอุปสรรคและปัญหา เช่น หากเกิดกรณีน้ำเน่าเสียในแหล่งน้ำที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร อันเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง เมื่อมีผู้ร้องเรียนเนื่องจากความเดือดร้อนที่ได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถใช้น้ำบริเวณดังกล่าว เพื่อการใช้น้ำสอยได้คือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือร้องเรียนผ่านเขต หรืออำเภอ หากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ประสานงานการแก้ไขสภาพแวดล้อมเป็นพิชิตทุกประเภท รวมทั้งปัญหาน้ำเสีย ไปตรวจสอบหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น หากพบว่า บริเวณดังกล่าวมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ และปล่อยน้ำทิ้งจนก่อให้เกิดความเน่าเสียของน้ำ หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง จะได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม ผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ซึ่งหากโรงงานอุตสาหกรรมในเขตดังกล่าวปฏิบัติตาม ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าด้วยมาตรฐานน้ำทิ้งอุตสาหกรรม ก็ไม่สามารถลงโทษโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านั้นได้ สำหรับการควบคุมคุณภาพน้ำทิ้งจากแหล่งชุมชนโดยเฉพาะ นั้น ขณะนี้ยังไม่มีมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชนที่กำหนดในรูปของกฎหมายอย่างเป็นทางการ (กำลังอยู่ในระหว่างการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าว โดย สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาน้ำเสียขึ้นในเขตที่มีทั้งชุมชนหนาแน่น และโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในบริเวณนั้นหลายโรง ก็มักจะเกิดปัญหาความไม่แน่ชัดว่า น้ำเสียเกิดจากการกระทำของกิจกรรมใด และหน่วยงานใดแน่ที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากความเน่าเสียของน้ำเป็นสิ่งที่พิสูจน์ได้ยากว่า มีอะไรเป็นสาเหตุ ซึ่งแท้จริงแล้ว ทั้งแหล่งชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม ล้วนมีส่วนทำให้แหล่งน้ำเกิดการเน่าเสียทั้งสิ้น โดยเฉพาะในเขตชุมชนที่มีประชากรหนาแน่น เช่น กรุงเทพมหานคร สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตชุมชนนั้น แม้จะปฏิบัติตามกฎหมายโรงงานเกี่ยวกับมาตรฐานน้ำทิ้งอุตสาหกรรมแต่ปริมาณน้ำทิ้งที่มีจำนวนมากของโรงงานหลาย ๆ โรง ก็ก่อให้เกิดความเน่าเสียแก่แหล่งน้ำได้เช่นกัน ปัญหาเหล่านี้จึงทำให้สภาพแวดล้อม

ทางน้ำในแหล่งชุมชน เป็นปัญหาที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้น เมื่อประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง ลำพังสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพียงหน่วยงานเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาน้ำเสียได้ทุกส่วน ด้วยเหตุที่ทัศนคติในเรื่องอำนาจบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับ ตลอดจนอำนาจโดยตรงของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในปัจจุบันมีลักษณะเป็นเพียงผู้ประสานงาน และกำหนดนโยบายด้านการควบคุมคุณภาพน้ำเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม¹ ดังนั้น การควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียอันเกิดขึ้นจากการใช้น้ำในชุมชน จึงต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานจากหลายฝ่าย ทั้ง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงสาธารณสุข โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นแกนกลาง

ดังนั้น จึงหอบจะมองเห็นได้ว่า ปัญหาการเน่าเสียของแหล่งน้ำ อันมีสาเหตุมาจากชุมชนนั้น อาจเกิดจาก

1. ประชาชนโดยทั่วไปไม่เคารพกฎหมาย จึงจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติที่ใช้ควบคุมและป้องกันปัญหาน้ำเสีย แม้จะกระจัดกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ซึ่งยังคงมีสภาพบังคับใช้ แต่สภาพน้ำในแม่น้ำลำคลองยังคงมีสภาพใช้การไม่ได้ อันเนื่องมาจากประชาชนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ เกิดจากปัจจัยหลายอย่าง เช่น กลไกของรัฐไม่มีประสิทธิภาพในการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่มีส่วนแก้ปัญหาน้ำเสีย กฎหมายล้าสมัยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม บทลงโทษของกฎหมายกำหนดโทษไว้ต่ำ เช่น การลงโทษผู้ที่ก่อให้เกิดการเน่าเสียแก่แหล่งน้ำ โดยอาศัยเหตุรำคาญตาม พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 มีโทษปรับอย่างสูง 50 บาท เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการประกอบกิจการ หรือธุรกิจ ที่จำเป็นต้องมีการระบายของเสียลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติแล้ว ทำให้ผู้ปฏิบัติเลือกเอาการเสี่ยงต่อการถูกลงโทษ มากกว่าจะปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

¹ คุรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.

2. เจ้าหน้าที่ของรัฐ มิใช่เพียงพื่อต่อการควบคุมดูแลมิให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย และมีการปฏิบัติงานอื่นที่สำคัญที่จะต้องดูแล เช่น เจ้าหน้าที่งานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 นั้น มีงานในความรับผิดชอบหลายด้าน จึงทำให้มีการละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่กฎหมายให้ไว้

3. ประเทศไทยยังขาดการควบคุมในด้านมาตรฐานน้ำทิ้งจากแหล่งชุมชนที่จะบังคับให้หน่วยงานทั้งระดับประเทศ และระดับท้องถิ่นยึดถือเป็นแนวปฏิบัติเหมือนในต่างประเทศ ซึ่งได้กล่าวไว้ในตอนท้ายของบทนี้ แม้ขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำลังดำเนินการออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เพื่อกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน ถ้าเป็นเพียงมาตรการทางวิชาการที่รอกำหนดนำไปใช้บังคับแก่ท้องถิ่น เช่น เทศบาล สุขาภิบาล หรือกรุงเทพมหานคร ต่อไป

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดปัญหาความน่าเสียของน้ำในแหล่งน้ำที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงต่อไป หากไม่ได้รับการวางแผนแก้ไขอย่างถูกวิธีที่ต้นเหตุ แทนการแก้ปลายเหตุเมื่อเกิดน้ำเสียขึ้นแล้ว แม้กระทั่งการลงโทษผู้ฝ่าฝืน พระราชบัญญัติที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกำกับการอนุรักษ์ความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำ เท่าที่ดำเนินการมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปัญหาน้ำเสียในเขตชุมชนหนาแน่นก็มีไ้บรรลุผลตามความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมาย ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่สุดคือ ประเทศไทย ควรจะมีการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้ง สำหรับแหล่งชุมชน ที่รัดกุมโดยเร็ว เพื่อการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของการเน่าเสีย แทนที่จะแก้ไขด้วยการลงโทษผู้ฝ่าฝืนอันเป็นการแก้ที่ปลายเหตุ แต่ปัญหาความน่าเสียของน้ำยังคงทรุดหนักลงเป็นทวีคูณ

2. การควบคุมน้ำเสียจากน้ำทิ้งของแหล่งอุตสาหกรรม

น้ำทิ้งจากแหล่งอุตสาหกรรมนับเป็นปัญหาใหญ่ที่ก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตแก่คุณภาพของน้ำในแม่น้ำสายสำคัญ ๆ ของประเทศไทยมาแล้ว เช่น กรณีแม่น้ำแม่กลองเน่าเสียรวมทั้งการก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชน ทั้งนี้เป็นคดีเกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น จนทำให้ประเทศญี่ปุ่นมองเห็นถึงความสำคัญของการควบคุมปัญหามลภาวะ โดยเฉพาะจากแหล่งน้ำ มาแล้ว



2.1 ที่มาของน้ำเสียจากแหล่งอุตสาหกรรม

เนื่องจากการประกอบกิจการด้านอุตสาหกรรม เป็นสิ่งที่รัฐได้ให้การส่งเสริม และสนับสนุน เพราะรัฐมีนโยบายให้การสนับสนุนกิจการอุตสาหกรรม เพื่อลดการขาดดุล การค้า รวมทั้งเป็นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาการว่างงานของคนในประเทศด้วย แต่การประกอบอุตสาหกรรมย่อมก่อให้เกิดปัญหามลพิษ หากไม่ได้รับการควบคุมแก้ไขอย่างมี ประสิทธิภาพ ทั้งที่เกิดผลกระทบมาแล้วในต่างประเทศที่พัฒนาด้านอุตสาหกรรม แต่มองข้ามปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากสภาวะแวดล้อม อันเนื่องจากของเสียจากอุตสาหกรรม ซึ่งถูก ละลายปนมากับน้ำทิ้งส่วนหนึ่ง

มาตรการควบคุมทางด้านกฎหมายเป็นมาตรการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในการควบคุม มิให้โรงงานอุตสาหกรรม ปล่อยน้ำทิ้งที่ไม่ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ปัญหา ด้านการบังคับใช้กฎหมายตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 นั้น เป็นส่วนหนึ่งที่ทำ ให้กิจการบางชนิดที่มีลักษณะและการทำงานเหมือนโรงงานอุตสาหกรรม แต่กฎหมาย โรงงานไม่สามารถเข้าไปควบคุมและบังคับใช้กฎหมาย อันรวมถึงการควบคุมการระบาย น้ำทิ้งได้ด้วยเหตุที่ การประกอบกิจการเหล่านั้น ไม่เข้าข่ายของการเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน อาจจะเป็นค้ำกำลังของเครื่องจักรกลที่ใช้ หรือ จำนวนคนงานในสถานประกอบการนั้น¹ หากไม่เข้าข่ายดังกล่าว พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ก็ไม่มีผลบังคับใช้ อันส่งผลไปถึงการควบคุมคุณภาพน้ำทิ้งของกิจการนั้น ด้วย

สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในบังคับของกฎหมายตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ในบางโอกาสก็จะพบว่ามีกรณีหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายใน ส่วนที่เกี่ยวกับการกำจัดน้ำเสียของโรงงาน เช่น การไม่เปิดเครื่องกำจัดน้ำเสียตลอด เวลาที่มีการทำงาน รวมทั้งการระบายน้ำเสียที่มีปริมาณเกินความสามารถของเครื่องกำจัด น้ำเสีย เป็นต้น ผลก็คือ ทำให้ปริมาณน้ำเสียที่ถูกปล่อยออกจากโรงงานสู่แหล่งน้ำ ธรรมชาติไม่ได้มาตรฐานของกฎหมาย ซึ่งในท้องถิ่นที่มีจำนวนโรงงานไม่มาก ก็อาจไม่

¹ ดูคำว่า "โรงงาน" ตามความหมายของ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512, มาตรา 5.

เกิดปัญหาน้ำเสีย เนื่องจากน้ำบริเวณนั้นสามารถปรับตัวเองได้ตามธรรมชาติ แต่ในบางฤดูกาล หรือบางท้องที่ที่มีจำนวนโรงงานตั้งอยู่หนาแน่น เช่น จังหวัดสมุทรปราการ ในปัจจุบันพบว่า มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่รวมทั้งสิ้น ประมาณถึง 2,800 แห่ง

2.2 กฎหมายที่ใช้ควบคุมแก้ไขน้ำเสียจากแหล่งอุตสาหกรรม

กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อการควบคุมการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรม โดยตรงได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มุ่งส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจ รักษาความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งอนามัยของคนงาน และที่สำคัญที่สุด เพื่อการควบคุมสภาวะแวดล้อม มิให้เกิดความเสื่อมโทรม อันเนื่องมาจากการระบายของเสียจากแหล่งอุตสาหกรรม ซึ่งปัญหาน้ำทิ้งจากแหล่งอุตสาหกรรมเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งที่ พระราชบัญญัติโรงงาน มุ่งควบคุมและแก้ไข ใ้มีการขยายขอบเขตความรับผิดชอบทั้ง บทลงโทษทางอาญาที่รุนแรงยิ่งขึ้น และให้ศาลมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนหรือหยุดการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน เพื่อขจัดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่สังคม โดยเฉพาะสภาวะแวดล้อมที่อาจจะต้องเสียไป อันเนื่องมาจากการฝ่าฝืน บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะวิเคราะห์ถึง การควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียโดย พระราชบัญญัติโรงงาน ควรจะต้องทราบขอบเขตการบังคับใช้ของ พระราชบัญญัติโรงงาน มีผลบังคับต่อโรงงานลักษณะใดบ้างก่อน กล่าวคือ มาตรา 5 ได้ให้ความหมายของโรงงานว่า จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์พอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. ประกอบด้วยอาคารสถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่สองแรงม้า หรือเทียบเท่าตั้งแต่สองแรงม้าขึ้นไป
2. ใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักร หรือไม่ก็ตาม เพื่อใช้สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพหรือทำลายสิ่งใด ๆ

3. จะต้องเข้าประเภทโรงงาน ตามประเภทที่ใดที่กำหนดไว้ 98 ประเภท
ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2512) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน
พ.ศ. 2512

กิจการใดจะอยู่ในขอบข่ายของการบังคับภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน ซึ่ง
นอกจากจะต้องเข้าองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งใน 2 ข้อแรก แล้วยังจะต้องเป็นประเภท
ของโรงงานตามที่กำหนดในท้ายประกาศกระทรวง ทั้ง 98 ประเภทด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการยกเว้นการบังคับใช้บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการขอ
รับใบอนุญาต หรือต่อใบอนุญาตแก่โรงงานบางประเภท ซึ่งเป็นโรงงานของทางราชการ
หรือดำเนินการโดยทางราชการ เพื่อความมั่นคงหรือปลอดภัยของประเทศ รวมทั้งโรง
งานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดยกเว้น
ตาม มาตรา 6 ประกอบกับประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2518) และ
ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2518) ก็เป็นเพียงการยกเว้นในเรื่องการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจ
การ หรือขยายเปลี่ยนแปลง ย้าย โรงงาน เท่านั้น แต่ในด้านการควบคุมหรือบังคับใช้
ในด้านการระบายของเสีย อันได้แก่ น้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำนั้น ยังคงมีผลใช้บังคับเหมือน
โรงงานของเอกชนทุกประเภท หากโรงงานอุตสาหกรรมใดฝ่าฝืนบทบัญญัติในเรื่องการ
ระบายของเสียออกจากโรงงานสู่แหล่งน้ำสาธารณะ จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อแหล่ง
น้ำ ก็จะต้องได้รับการลงโทษตาม มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512
ตามลำดับความรุนแรง โดยพิจารณาจากความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม
หรือผู้ที่ปลัดกระทรวง ฯ มอบหมายให้เป็นผู้ออกใบอนุญาตดำเนินการตาม พระ
ราชบัญญัติโรงงาน อาจมีคำสั่งให้ผู้ประกอบการหยุดกิจการทั้งหมด หรือบางส่วนเป็นการ
ชั่วคราว เพื่อปรับปรุงแก้ไขระบบระบายน้ำทิ้งให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด หากเป็น
การกระทำผิดครั้งต่อ ๆ ไป อาจมีคำสั่งให้ย้ายโรงงาน หรือถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการ
ตามควรแก่กรณี

สำหรับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรฐานน้ำทิ้ง สำหรับกิจการอุตสาหกรรมได้
กำหนดไว้ใน ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2513) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2512 โดยระบุไว้ในเรื่องหน้าที่ของผู้อนุญาต

ประกอบการโรงงาน หมวด 5 ว่าด้วยการกำจัดสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำทิ้ง และ การระบายอากาศ ตามความในข้อ 21 - 23 ดังนี้

ข้อ 21 ต้องดูแลรักษาระบบระบายน้ำทิ้ง ให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ

ข้อ 22 ห้ามมิให้ระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างให้มีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ค่าของความเป็นกรด ค่า (pH Value) ระหว่าง 5 ถึง 9
2. ค่าของเปอร์มันังการเนต (Permanganate value) ไม่มากกว่า 60 มิลลิกรัมต่อลิตร
3. สารที่ละลายได้ (Dissolved solids) รวมกันไม่มากกว่า 2,000 มิลลิกรัมต่อลิตร
4. ซัลไฟด์คิดเทียบเป็นไฮโดรเจนซัลไฟด์ (H_2S) ไม่มากกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลิตร
5. ไซยาไนด์ (Cyanide) คิดเทียบเป็นไฮโดรเจนไซยาไนด์ (HCN) ไม่มากกว่า 0.2 มิลลิกรัมต่อลิตร
6. สังกะสี โครเมียม อาร์เซนิก เงิน ทองแดงปรอท แคดเมียม บารีเรียม เซเลเนียม ตะกั่ว นิกเกิล รวมกัน หรือแต่ละอย่างไม่มากกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลิตร
7. น้ำมันทาร์ (Tar) ไม่มีเลย
8. น้ำมันและไขมัน (oil and Grease) ไม่มีเลย
9. ฟอร์มัลดีไฮด์ (Formaldehyde) ไม่มากกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลิตร
10. ฟีนอล และคลีโซลส์ (Phenoles and Cresels) ไม่มากกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลิตร
11. คลอรีนอิสระ (Free chlorine) ไม่มากกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลิตร
12. ยาฆ่าแมลง (Insecticide) สารกัมมันตรังสี ไม่มีเลย
13. ถ้าอัตราส่วนผสมระหว่างน้ำทิ้งกับน้ำในลำน้ำสาธารณะอยู่ระหว่าง 1 ต่อ 8 ถึง 1 ต่อ 150 สารที่ลอยเจือปนอยู่ ต้องไม่มากกว่า 30 ส่วนใน 1,000,000 ส่วน

ถ้าอัตราส่วนผลสมระหว่างน้ำทิ้งกับน้ำในลำน้ำสาธารณะอยู่ระหว่าง 1 ต่อ 151 ถึง 1 ต่อ 300 สารที่ลอยเจือปนอยู่ต้องไม่มากกว่า 60 ส่วนใน 1,000,000 ส่วน ถ้าอัตราส่วนผลสมระหว่างน้ำทิ้งกับน้ำในลำน้ำสาธารณะ อยู่ระหว่าง 1 ต่อ 301 ถึง 1 ต่อ 500 สารที่ลอยเจือปนอยู่ต้องไม่มากกว่า 150 ส่วนใน 1,000,000 ส่วน

14. ค่าของ บี.โอ.ดี. (5 วันที่อุณหภูมิ 20 องศาเซนติเกรด) ไม่มากกว่า 20 มิลลิกรัมต่อลิตร หรืออาจแตกต่างจากที่กำหนดไว้ไปแล้วแต่ภูมิประเทศ หรือลักษณะการระบายตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่มากกว่า 60 มิลลิกรัมต่อลิตร (บี.โอ.ดี. หรือ B.O.D. ย่อมาจาก Biochemical Oxygen Demand)

15. อุณหภูมิของน้ำทิ้งที่จะระบายลงสู่ลำน้ำสาธารณะไม่มากกว่า 40 องศาเซลเซียส

16. สีหรือกลิ่นของน้ำทิ้ง เมื่อระบายลงสู่ลำน้ำสาธารณะแล้ว ไม่เป็นที่หึงรังเกียจ

ข้อ 23 ในกรณีที่ระบายน้ำทิ้งจากโรงงานลงในทะเล หรือสู่อุทสาธารณะโดยตรง ให้เป็นไปตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเห็นสมควร

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ยังนำมาใช้ในการควบคุมน้ำเสีย อันเกิดจากกิจการอุตสาหกรรมได้อีกด้วย เนื่องจาก เหตุรำคาญตาม มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหน้าที่เข้าจัดการกำจัดห้าม และระงับเหตุรำคาญในที่สาธารณะ หรือที่เอกชน ซึ่งก่อให้เกิดเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพความปลอดภัย หรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งให้ดูแลรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบาย คู คลอง และที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ

เหตุรำคาญนั้น มีความหมายกว้าง นับตั้งแต่ สถานที่ปลูกสร้าง ที่ขังน้ำ บ่อ แหล่งน้ำ ห้องร้อง ทางระบายน้ำ ร่องน้ำ ทางน้ำ สัตว์เลี้ยงจำนวนมากเกินสมควร การเททิ้งเศษขยะ โรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ระงับกลิ่นไอ หรือมีการระบายอากาศที่ตีรวมทั้งมีตงงานแออัด อาคารโรงเรือนของคนและสัตว์ที่ไม่มีทางระบายน้ำ หรือขจัดขยะ

มูลฝอย แหล่งน้ำคูลงที่คนใช้ เตาไฟหรือเชื้อเพลิงที่เผาไหม้ไม่หมด ที่ทำอัฐิ หลุมฝัง หลุมทราย ถิ่นเสีย ความสิ้นสะเทือนที่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่ใกล้เคียง จึงเห็นได้ว่า การกระทำใด ๆ ที่ทำให้บุคคลอื่นที่อยู่ข้างเคียง ดำเนินชีวิตโดยไม่ปกติสุข นับว่าเป็นเหตุรำคาญ ตามกฎหมายสาธารณสุขทั้งสิ้น

ดังนั้น การที่โรงงานอุตสาหกรรมก่อปัญหาความเดือดร้อนให้เกิดแก่สาธารณชน โดยการปล่อยน้ำทิ้งลงในแหล่งน้ำสาธารณะ ไม่ว่าจะใต้มাত্রฐานน้ำทิ้งอุตสาหกรรมหรือไม่ก็ตาม หากเกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่ต้ออาศัยน้ำในลำน้ำนั้น เพื่อการอุปโภค บริโภค เมื่อเกิดความสกปรกจนเป็นเหตุเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพของประชาชนแล้ว ย่อมอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ด้วย อันเป็นผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้มีอำนาจเข้าระงับเหตุรำคาญตามกฎหมายนี้ เข้าตรวจตราและดำเนินการตามกฎหมายสาธารณสุข แก่โรงงานอุตสาหกรรม เพื่อการระงับและแก้ปัญหาน้ำเสียที่เกิดจากการกระทำของโรงงานอุตสาหกรรมได้เช่นกัน

2.3 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมและบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ โดยเฉพาะปัญหาน้ำเสียในประเทศไทย ขณะนี้อยู่ในขั้นวิกฤต โดยเฉพาะในเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรม ตั้งอยู่เป็นจำนวนมากแน่นอน เช่น จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ถึงกว่า 2,800 แห่ง อุตสาหกรรมเหล่านั้น จำเป็นต้องใช้น้ำในขบวนการผลิต น้ำเหลือใช้จากขบวนการผลิตจำเป็นต้องระบายทิ้งลงสู่แม่น้ำลำคลอง คือ แม่น้ำเจ้าพระยา อันเป็นผลให้คุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณดังกล่าวต่ำกว่ามาตรฐาน ลำน้ำที่ส่วนักคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดไว้ โดยเฉพาะในฤดูแล้ง ซึ่งมีปริมาณน้ำล้นต่ำ ค่าออกซิเจนในน้ำต่ำลงเกือบถึง 0 มิลลิกรัมต่อลิตร¹ อันเป็นสัญญาณเตือนให้ทราบถึงปัญหาน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากการกระทำของโรงงานอุตสาหกรรม แม่น้ำลำคลองสายอื่น ๆ ก็เช่นเดียวกับแม่น้ำเจ้าพระยา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพความหนาแน่นของโรงงานอุตสาหกรรมที่อาศัยแม่น้ำลำคลองนั้น ๆ เป็นแหล่งระบายน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรม

¹ หนังสือพิมพ์รายวัน ไทยรัฐ, ประจำวันที่ 11 มกราคม 2529, หน้า 2 - 3.

การควบคุมการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 นั้น หน่วยงานผู้ทำหน้าที่การควบคุมและบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้ คือ กระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นผู้รับผิดชอบ โดยควบคุมตั้งแต่การขออนุญาตจัดตั้งโรงงาน ซึ่งปลัดกระทรวง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจโรงงาน และเครื่องจักร ตลอดจนระบบการบำบัดน้ำทิ้ง สำหรับโรงงานที่ต้องมีการระบายน้ำทิ้ง ซึ่งมักจะเป็นโรงงานขนาดเล็กบางประเภท ที่มีการปล่อยน้ำทิ้งที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น โรงงานฟอกหนัง โรงงานพิมพ์ย้อมลายผ้า หรือโรงงานชุบโลหะขนาดเล็กที่อาจปล่อยสารพิษจากโลหะหนัก ที่รวมมากับน้ำทิ้งไปสะสมในแหล่งน้ำ ซึ่งอาจก่ออันตรายต่อพืช และสัตว์น้ำ อันเป็นวงจรรอาหารของมนุษย์ แล้วย้อนส่งผลกระทบต่อมนุษย์ในภายหลังได้ สำหรับโรงงานขนาดใหญ่ ซึ่งส่วนมากใช้วัตถุดิบเป็นผลผลิตทางเกษตรที่น้ำทิ้งระบายออกนอกโรงงานอาจก่อให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสียหากไม่ผ่านการบำบัดน้ำทิ้งก่อนปล่อยออกมา เช่น โรงงานน้ำตาล โรงงานแป้งมัน โรงงานสุรา ในการควบคุมการขอใบอนุญาตประกอบกิจการนั้น หากการดำเนินการไม่ได้มาตรฐานก็จะไม่ได้รับการอนุญาตให้เปิดดำเนินการ

นอกจากนั้น โรงงานบางประเภทจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยการอนุมัติการทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโรงงานในด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการระบายน้ำทิ้งของโรงงานด้วยว่า ได้มาตรฐานต่อปริมาณน้ำทิ้งที่จะระบายออกจากโรงงาน เมื่อเทียบกับขนาดของเครื่องจักรที่ใช้ในการบำบัดน้ำทิ้ง หากไม่ได้รับอนุมัติจากรายงานผลกระทบที่เสนอเข้าไป กระทรวงอุตสาหกรรมก็ไม่สามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้

สำหรับโรงงานที่มีการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานนั้น กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมยังกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ให้มีผู้ควบคุมเครื่องจักรที่ใช้บำบัดน้ำทิ้ง โดยกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำเนินการควบคุมระบบบำบัดน้ำทิ้งก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ¹ นอกเหนือจากการเฝ้าเครื่อง และการรักษา

¹ ฎุประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2525) ในภาคผนวก

มาตรฐานน้ำทิ้งตามที่กำหนดไว้ใน ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2513) หมวด 5 ข้อ 22 (ซึ่งรายละเอียดอยู่ในหน้า 141 - 142) นับว่า เป็นการควบคุมการดำเนินงานด้าน การบำบัดน้ำเสียจากแหล่งอุตสาหกรรม ที่มีมาตรการที่เข้มงวดประการหนึ่งของ พระราชบัญญัติโรงงาน

นอกจากนั้น การดำเนินกิจการของโรงงานอุตสาหกรรม ยังจะต้องปฏิบัติตามให้ เกิดความเสียหายจนก่อให้เกิดเหตุรำคาญตามกฎหมายสาธารณสุข¹ อีกด้วย นั่นคือ โรงงานจะต้องไม่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรืออันตรายแก่สาธารณะ อันได้แก่ เหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข ตั้งแต่ มาตรา 19 (1) ถึง (10) และมาตรา 40 นั้นเอง

การกำหนดโทษ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงานได้ แบ่งการลงโทษไว้ 2 ประการ คือ

1. การถอนคืนใบอนุญาต
2. บทลงโทษ

1. การถอนคืนใบอนุญาต นับเป็นมาตรการลงโทษ เพื่อป้องกันการทำลายสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ได้มาตรฐาน โดยกฎหมายให้มอบอำนาจให้ปลัดกระทรวง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ออกใบอนุญาตตั้งโรงงาน มีอำนาจถอนคืนใบอนุญาตได้เช่นเดียวกัน ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับในกฎหมายโรงงาน โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติภารกิจเป็นผู้ดำเนินงานด้วย โดยอำนาจในการดำเนินการถอนคืนใบอนุญาตผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติใน มาตรา 35 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512²

¹ดู พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512, มาตรา 39 (14), มาตรา 35, มาตรา 36 (3) และ (4).

²ดู รายละเอียดใน มาตรา 35 และมาตรา 40 แห่ง พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512.

2. บทกำหนดโทษ ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา 36 (4) มาตรา 38 ทวิ และมาตรา 39 ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการในชั้นศาล โดยการส่งเรื่องไปยัง พนักงานสอบสวนเพื่อส่งให้พนักงานอัยการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป โดยอาศัยบทลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48, 49 ทวิ และมาตรา 50 และมาตรา 50 ทวิ กล่าวคือ

มาตรา 48 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งสั่งตามมาตรา 36 (3) หรือ (4) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 49 ทวิ ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกแก่บุคคลซึ่งปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาต มอบหมายให้เข้าจัดทำเพื่อให้การเป็นไปตามคำสั่ง ตามมาตรา 38 ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี

มาตรา 50 ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 39 (11) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ผู้รับใบอนุญาตประกอบโรงงานผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 39 (6), (10), หรือ (14) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 50 ทวิ ในกรณีที่พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า การกระทำใดของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเป็นความผิด ให้ถือว่า กรรมการ หรือผู้จัดการ เป็นผู้กระทำหรือร่วมกระทำด้วยกรรมการหรือผู้จัดการนั้น ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้สำหรับผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การกระทำนั้นได้กระทำโดยคนมิได้รู้เห็น หรือยินยอมด้วย

จะเห็นได้ว่า จากบทลงโทษตาม มาตรา 50 ทวิ นี้ เป็นการขยายผลการลงโทษ ไปถึงกรรมการหรือผู้จัดการ ซึ่งจะต้องร่วมรับผิดชอบ และต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้รับ

2.4 อุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายที่ใช้ควบคุมน้ำเสีย อันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ใ้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน และพระราชบัญญัติสาธารณสุข ในส่วนที่ว่าด้วยการขจัดเหตุรำคาญต่อสาธารณชน ซึ่งบางครั้งมีการปฏิบัติการตามหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน แล้วแต่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจจะนำกฎหมายส่วนใดมาใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม ถ้ากิจกรรมอุตสาหกรรมนั้น จัดอยู่ในประเภทกิจการค้า ซึ่งเป็นที่รังเกียจ หรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพภัยแล้ว เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ก็ขอมให้อำนาจตาม พระราชบัญญัติสาธารณสุขดังกล่าวเข้าควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำเสียได้อีกทางหนึ่ง

สำหรับการให้อำนาจในการเข้าควบคุมการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมของเจ้าพนักงานตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 โดยตรงนั้น นอกจากจะสามารถเข้าตรวจโรงงานตามอำนาจที่กฎหมายโรงงานให้ไว้ ดังปรากฏใน มาตรา 12, 28, 29 และ 36 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ซึ่งเป็น การตรวจสภาพโรงงาน, เครื่องจักร, อาคารสถานที่ และอื่น ๆ แล้ว ในด้านการควบคุมสภาพแวดล้อมของโรงงาน นับเป็นการป้องกันปัญหาอันเกิดจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรม ให้อำนาจตาม พระราชบัญญัติโรงงาน ใ้กำหนดโทษโรงงานที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายไว้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันมิให้โรงงานอุตสาหกรรมระบายน้ำเสีย ซึ่งมีสิ่งซึ่งเป็นอันตรายต่อแหล่งน้ำปนลงมาด้วย ดังบัญญัติไว้ใน มาตรา 39 (6) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ที่บัญญัติให้มีการกำจัดสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำทิ้ง และการระบายอากาศ และมาตรา 39 (14) อันเป็นการห้ามมิให้โรงงานก่อให้เกิดเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วย สาธารณสุข ซึ่งโรงงานที่ฝ่าฝืนจะถูกลงโทษโดยระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹

¹พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518, มาตรา

นอกจากนั้น ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมประกอบกิจการจนก่อให้เกิดเหตุรำคาญ จนอาจเป็นอันตรายต่อบุคคล หรือทรัพย์สิน เช่น ระบายน้ำทิ้งไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ใน ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2513) ข้อ 22¹ และพนักงานเจ้าหน้าที่ปลัดกระทรวง หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาตสำหรับประกอบกิจการได้มีคำสั่งให้จัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อระงับเหตุดังกล่าวแล้ว ผู้รับใบอนุญาตจะต้องยื่นคำร้องขอวินิจฉัย ถ้าหากไม่ยื่นคำร้องดังกล่าว หรือยื่นแล้ว แต่คำร้องนั้น ได้มีคำวินิจฉัยให้ยกประกอบกัน ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้รับคำเตือนเป็นหนังสือให้ดำเนินการตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ยังไม่ปฏิบัติตามคำเตือน ให้ปลัดกระทรวง หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาตมีอำนาจมอบหมายให้บุคคลใด ๆ เข้าจัดทำ เพื่อให้การเป็นไปตามคำสั่งนั้น และให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำนั้น ตามจำนวนที่จ่ายจริง ซึ่งในกรณีนี้ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จะเรียกค่าเสียหายอย่างไรก็ได้² นอกจากนี้ยังได้ระวางโทษแก่ผู้ชดชวางไม่ให้ความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ คือ ในกรณีที่มีการเข้าไปตรวจสอบสถานที่โรงงาน หรือตรวจดูการทำงานของเครื่องจักรที่เสียหาย ตลอดจนการปล่อยน้ำเสียที่ผ่านการบำบัดจนได้มาตรฐานแล้วของพนักงานเจ้าหน้าที่ หากมีการชดชวางโดยหนึ่งผู้ใด หรือไม่ให้ความสะดวกแก่บุคคลซึ่งปลัดกระทรวง หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาตให้เข้าจัดทำการนั้น ๆ ตามคำสั่ง ย่อมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อม อันรวมถึงการป้องกันน้ำเน่าเสียที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมิให้โรงงานก่อให้เกิดเหตุรำคาญตาม พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 นั้น นับว่า มีขอบเขตกว้างขวางมาก แต่การกำหนดโทษค่ามาก จนมีการฝ่าฝืนอยู่บ่อยครั้ง ของโรงงานอุตสาหกรรม

¹ ฎรายละเอียดใน หน้า 156-157 ของวิทยานิพนธ์นี้.

² พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518, มาตรา

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 39 ทวิ

โดยเฉพาะ โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่ต้นทุนการดำเนินงานค่อนข้างต่ำ รวมทั้งสถานประกอบการที่ไม่อยู่ในขอบข่ายของการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ซึ่งมีจำนวนมากที่ระบายน้ำเสียที่ไม่ผ่านการกำจัดก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ

ด้วยเหตุที่ ธุรกิจอุตสาหกรรมทุกประเภท มีความจำเป็นต้องใช้น้ำสำหรับขบวนการผลิตเป็นจำนวนมาก ดังนั้น วันหนึ่ง ๆ น้ำทิ้ง น้ำเสีย จากกิจการอุตสาหกรรม จำเป็นต้องปล่อยออกมาสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ทั้งแม่น้ำและลำคลอง โรงงานอุตสาหกรรมน้อยใหญ่มีหลายแห่งที่จะหาทำเลที่ตั้งที่ใกล้แม่น้ำลำคลอง เพื่อความสะดวกในการระบายน้ำทิ้ง จึงทำให้แม่น้ำลำคลองเกือบทุกสายในประเทศไทย ขณะนี้ อยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถพอกตัวได้โดยธรรมชาติ เนื่องจากการรับสิ่งโสโครกที่ถูกปล่อยจากโรงงานอุตสาหกรรมนับวันจะทวีเพิ่มมากขึ้น เพราะรัฐในชุดปัจจุบันมีนโยบายเร่งส่งเสริมกิจกรรมด้านอุตสาหกรรม แม้จะมีกฎหมายควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม อันได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมสภาพแวดล้อมของแหล่งน้ำธรรมชาติ มิให้เกิดความเสื่อมโทรมจากการรับน้ำทิ้งที่ไ้ม่มาตรฐานไม่สูงกว่าค่าที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ตามสภาพที่ปรากฏการดำเนินงานของโรงงาน มักจะไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยอาจจะเป็นในรูปของการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ โดยไม่ผ่านเครื่องกำจัดน้ำเสีย โดยจะมีการควบคุมคุณภาพน้ำทิ้งให้ไ้ม่มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เฉพาะในเวลากลางวัน หรือในขณะที่มีเจ้าหน้าที่จาก กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม หรือเจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ไปตรวจสอบเท่านั้น ปัญหาการหลีกเลี่ยงดังกล่าว มักจะพบในโรงงานอุตสาหกรรมที่มีการดำเนินกิจการไม่คล่องตัว จึงจำเป็นต้องลดต้นทุนการผลิต โดยการหยุดเดินเครื่องกำจัดน้ำเสียในบางขณะ

ส่วนในด้านการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียอันเกิดจากแหล่งอุตสาหกรรมนั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านนี้มีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับปริมาณของโรงงานอุตสาหกรรมที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้น นโยบายส่งเสริมกิจการด้านอุตสาหกรรม ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรมของประเทศไทย สินค้าไทยหลายประเภทที่มีคุณภาพทัดเทียมกับสินค้าต่างประเทศ แต่มี

ราคาย่อมเยากว่า จึงสามารถส่งออกไปขายยังต่างประเทศ อันเป็นผลให้มีการเร่งการผลิต และนำเทคโนโลยี อันทันสมัยเข้ามาใช้ ทำให้ยากต่อการควบคุมขั้นตอนในการผลิตได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะการปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาตินั้น ในบางครั้งถ้ามีปริมาณไม่มากจนเกินไป ประกอบกับอัตราการไหลของน้ำเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โอกาสที่น้ำจะสกปรกตัวเองตามธรรมชาติย่อมมีมาก ทำให้อันตรายจากการเน่าเสียของน้ำไม่เกิดขึ้น หากไม่มีราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อน โดยตรงที่อยู่ใกล้เคียงโรงงานที่เป็นต้นเหตุของการปล่อยน้ำเสียร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว นับเป็นการยากที่จะตรวจพบการทำลายสภาพแวดล้อมทางน้ำ ของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ได้อย่างทั่วถึงที่ เนื่องจากเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการตรวจสอบคุณภาพน้ำทิ้งที่ปล่อยจากโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศไทย ยังไม่ก้าวหน้าเหมือนเช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งนำเอาระบบคอมพิวเตอร์ มาใช้ตรวจสอบคุณภาพน้ำทิ้งอุตสาหกรรมที่สามารถตรวจพบการกระทำที่ฝ่าฝืนของโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างรวดเร็ว ก่อนที่สภาพน้ำในแหล่งน้ำจะถูกทำลายด้วยน้ำทิ้งที่ต่ำกว่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด มีการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยแบ่งเป็นเขต ๆ โรงงานอุตสาหกรรมทุกโรงงาน จะต้องติดตั้งเครื่องควบคุมการกำจัดน้ำเสีย แล้วต่อสายการควบคุมไปยัง ศูนย์ควบคุมของเขต โดยมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นคอยตรวจสอบคุณภาพน้ำทิ้งอยู่ตลอดเวลา หากโรงงานใดปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานต่ำกว่ามาตรฐานที่ทางราชการกำหนดไว้ ก็จะสามารถตรวจสอบได้ทันทีทางเครื่องคอมพิวเตอร์ของเขต อันทำให้ทราบขั้นตอนของโรงงานที่ทำลายสภาพแวดล้อมของแหล่งน้ำ

ในกรณีที่เป็นการขนาดเล็ก หรือต้นทุนการผลิตต่ำ โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านั้น ก็สามารถใช้บริการกำจัดน้ำเสียของทางราชการ โดยการต่อท่อไปยังแหล่งกำจัดน้ำเสียรวมได้ โดยเสียค่าบริการในอัตราที่เหมาะสม ตามสภาพความสกปรกของน้ำเสียที่นำไปกำจัด จึงเห็นได้ว่า การกำจัดน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศญี่ปุ่น เจริญก้าวหน้ามาก การควบคุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเข้มงวด รัดกุม เพื่อการอนุรักษ์แหล่งน้ำไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกันให้นานเท่านาน

บุญอง โส่วังสุวรรณ, "การป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในประเทศญี่ปุ่น",
วารสาร ส.ส.ท. 4 (พฤศจิกายน 2518) : 12.

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้จะมีการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังที่ได้ประกาศไว้ในประกาศกระทรวง ซึ่งนอกจากจะมีประกาศกระทรวงฉบับที่ 2 แล้ว ยังมี ประกาศกระทรวงฉบับต่อ ๆ มา ตามมาอีกคือ ฉบับที่ 4, ฉบับที่ 10 และ ฉบับที่ 11 อันเป็นการป้องกันสภาวะแวดล้อมเป็นพิษจากการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมทั้งสิ้น แต่หากมีการระบายของเสียลงสู่แหล่งน้ำ หากไม่สามารถตรวจพบได้เนื่องจาก โรงงานแอบปล่อยลงเวลากลางคืน หรือเวลาที่เจ้าหน้าที่มิได้ออกไปตรวจสอบ ก็ไม่สามารถจะควบคุมโรงงานเหล่านั้นได้ เนื่องจากความซัดข้องทางด้านการล้างเจ้าหน้าที่ รวมทั้งเทคโนโลยีที่ใช้ตรวจสอบไม่ก้าวหน้าถึงขั้นที่จะตรวจสอบได้ ตลอด 24 ชั่วโมง เหมือนประเทศญี่ปุ่น ดังกล่าวมาแล้ว ในกรณีที่มีการร้องเรียนจากราษฎรที่อยู่ใกล้เคียง และสามารถตรวจสอบได้แน่ชัดว่า โรงงานอุตสาหกรรมใดก่อความเสียหายแก่แหล่งน้ำ อำนวยการแก้ไขของกระทรวงอุตสาหกรรมในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ก็ได้แต่เพียงสั่งหยุดประกอบกิจการโรงงาน หรือสั่งย้ายโรงงาน หรือเพิกถอนใบอนุญาตเท่านั้น โดยอาศัยบทบัญญัติตาม มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ซึ่งนอกจากจะไม่ทำให้สภาพแวดล้อมของแหล่งน้ำที่เสียไป กลับคืนสู่สภาพเดิมได้แล้ว ยังมีผลกระทบต่อปัญหาเศรษฐกิจ และสังคมได้อีกด้วย เช่น ปัญหาคนว่างงาน เป็นต้น

นอกจากนี้ ในบางครั้งสภาพแหล่งน้ำที่เน่าเสียมิได้เกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายของโรงงานอุตสาหกรรม แต่เกิดจากจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมมีรวมกันอยู่อย่างหนาแน่น ในแหล่งเดียวกัน ทำให้ปริมาณของน้ำทิ้งที่ปล่อยออกมาเมื่อรวมกันแล้วจะมีปริมาณมากเกินกว่าแหล่งน้ำนั้น จะสามารถฟอกตัวได้เองโดยธรรมชาติ ดังนั้น เมื่อโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ มิได้กระทำการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กล่าวคือ มาตรฐานน้ำทิ้งที่ปล่อยออกมาก็มีมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด จะให้โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านั้นรับผิดชอบเป็นไปไม่ได้ เพราะฉะนั้น ผลร้ายจึงตกแก่ประชาชนผู้ใช้น้ำ ซึ่งขาดอำนาจในการฟ้องร้อง เพราะกฎเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติโรงงาน ถือเป็นความผิดตามกฎหมายมหาชน หากเกิดความเสียหายขึ้น รัฐเท่านั้นที่ เป็นผู้เสียหาย ประชาชนทั่วไปจึงไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายจาก พระราชบัญญัติโรงงานแต่อย่างใด หากได้รับความเสียหายเป็นการส่วนตัวแล้ว การฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้ก่อความเสียหาย จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามประ-

มวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอุปสรรคในการต่อสู้คดีไม่เอื้ออำนวยให้ราษฎรผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าเป็นโจทก์ ฟ้องคดีต่อโรงงานอุตสาหกรรมผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย

3. การควบคุมน้ำเสียจากการประกอบกิจการด้านเกษตรกรรม

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่า ความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีมีส่วนก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสิ่งแวดล้อมของแหล่งน้ำ เนื่องจากการพัฒนาประเทศในบางอย่างย่อมขัดต่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ปัญหาน้ำเสียเกิดจากทุก ๆ ฝ่าย รวมทั้งการประกอบกิจการด้านเกษตรกรรมด้วย กล่าวคือ น้ำจากการเกษตรก็มีสารเคมี ซึ่งอาจจะเป็นในรูปของปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ฆ่าเชื้อโรค นับเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมของมนุษย์ที่ก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสีย ซึ่งในประเทศไทย แม้อำนาจการปกครองเหล่านี้จะไม่รุนแรงเท่ากับปัญหาน้ำเสียที่มีต้นกำเนิดมาจาก น้ำทิ้งจากชุมชน และน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็เป็นที่ควรมีการแก้ไข และไม่ควรมองข้าม เพราะปัญหาน้ำเสียเกิดขึ้นบ้างแล้ว ในประเทศไทย ในแหล่งน้ำที่ใกล้พื้นที่การเกษตร ดังจะได้กล่าวถึง ที่มาและการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียที่มีสาเหตุจากแหล่งเกษตรกรรมต่อไป

3.1 ที่มาของน้ำเสียจากแหล่งเกษตรกรรม

เนื่องจากประเทศไทย เป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรของไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใส่ปุ๋ย และยาฆ่าแมลง เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร และกำจัดศัตรูพืช โดยเฉพาะปุ๋ยนั้น ไม่ว่าจะเป็นปุ๋ยหมัก หรือปุ๋ยเคมี เมื่อนำมาใช้ในพื้นที่การเกษตร ส่วนหนึ่งที่เหลือใช้จากการดูดซึมเข้าสู่ลำต้นของพืช ย่อมจะตกค้างอยู่ในดิน เมื่อมีการรดน้ำ หรือฝนตกลงมาชะล้าง ย่อมไหลลงสู่แหล่งน้ำอันเป็นไปตามธรรมชาติของน้ำที่ ย่อมไหลลงสู่ที่ต่ำกว่า จึงทำให้สารเคมีเหล่านั้นถูกน้ำลงไปเจือปนในแม่น้ำลำคลอง เมื่อมีจำนวนมาก ๆ ย่อมทำให้เกิดการเน่าเสียในแม่น้ำลำคลองได้ รวมทั้งปุ๋ยที่ถูกชะล้างยังไปบำรุงสาหร่ายบางชนิดในน้ำให้เจริญเติบโต และเมื่อสาหร่ายเหล่านั้นตายไป ย่อมทำให้สภาพแหล่งน้ำเน่าเสียได้อีกทางหนึ่ง¹

¹ นาวิน ชันธสิริชัย, "ปัญหาน้ำเสีย", วารสารข้าราชการ 2 (พฤศจิกายน 2519) : 37.

สำหรับปัญหาฆ่าแมลงนั้น แม้จะไม่ทำให้เกิดปัญหาเน่าเหม็นแก่แหล่งน้ำแต่กลับทำให้เกิดปัญหาน้ำเป็นพิษมากกว่ายา บู่ โดยเฉพาะฆ่าแมลงประเภทเตลตริน ดีดีที และโครเดน

การใช้วัตถุมีพิษทางการเกษตรในการป้องกันและกำจัดศัตรูพืช และศัตรูสัตว์เป็นวิธีการหนึ่งที่เคยมีใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน ซึ่งเกษตรกรโดยทั่วไปทราบแต่เพียงประโยชน์ของยาปราบศัตรูพืชที่ใช้ในการเกษตร เนื่องจากมีเอกสารหรือบันทึกเรื่องราวต่าง ๆ เหล่านี้อยู่มาก รวมทั้งการโฆษณาของตัวแทนจำหน่ายวัตถุเคมีทางการเกษตร แต่โทษของยาปราบศัตรูพืชที่มีต่อสังคมมนุษย์ และสิ่งแวดล้อมนั้นเกษตรกรโดยทั่วไปยังไม่ทราบกันน้อยมาก เพราะการศึกษาดังโทษของยาปราบศัตรูพืชนั้นมีน้อยกว่าการศึกษาถึงประโยชน์¹

สำหรับการใช้วัตถุมีพิษทางการเกษตรของประเทศไทย จากการค้นคว้าวิจัยของสาขาวิจัยวัตถุมีพิษ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2519 - 2521 พบว่า มีปริมาณสารมีพิษตกค้างในสัตว์น้ำชนิดต่าง ๆ เช่น กุ้ง หอย บู่ ปลา มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ส่วนใหญ่เป็นพวก Chlorinated hydrocarbons อันได้แก่ ดี. ดี. ที. เป็นสำคัญ เช่นในปี 2521 พบว่า ปลาจลลิตสะสม ดี ดี ที ในปริมาณสูงถึง 1.324 ppm. หอยขม พบ Dieldrin ในปริมาณ 0.28 ppm. และในสัตว์น้ำอื่นประมาณ 50 % พบว่ามีวัตถุมีพิษพวก ดี ดี ที และ derivatives สะสมอยู่ในปริมาณเกินกว่า 0.1 ppm. และจากการตรวจปริมาณวัตถุมีพิษในน้ำจากแหล่งน้ำทั่วประเทศ ของสาขาวิจัยวัตถุมีพิษในปี 2520 พบปริมาณ ดี ดี ที และ Dieldrin ปริมาณตั้งแต่ 1.53 ppb - 4.62 ppb. สำหรับวัตถุมีพิษในตะกอนพบว่า ดี ดี ที ในปริมาณสูงสุดคือ 0.12 ppm.² ซึ่งปริมาณดังกล่าวของสารพิษทางการเกษตรที่ตกค้างอยู่ในน้ำ โดย แทรกอยู่ในสัตว์น้ำ เมื่อประชาชนบริโภคสัตว์น้ำเหล่านั้นเป็นอาหาร ย่อมได้รับ

¹ ประยูร ติงมา, "วัตถุมีพิษที่ใช้ในการป้องกันและกำจัดศัตรูพืช ศัตรูมนุษย์และสัตว์ ก่อให้เกิดปัญหาแก่สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างไร", รายงานสัมมนาทางวิชาการเรื่องพิษของสารเคมีต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชน, ณ ศูนย์สารนิเทศจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 14 - 16 พ.ค. 2522, หน้า 87.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 90 - 91.

สารพิษดังกล่าว สะสมไว้ในร่างกาย หากมีปริมาณมากขึ้น ก็จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ

วัตถุมิพิษทางการเกษตรชนิดต่าง ๆ ที่ใช้ในการป้องกัน และกำจัดศัตรูพืชอาจ ก่ออันตรายแก่ผู้ใช้ หากขาดการระมัดระวัง นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดปัญหาด้านมลภาวะ แก่แหล่งน้ำ สำหรับการเกิดพิษจากวัตถุมิพิษทางการเกษตรนั้น อาจเกิดในรูปพิษเฉียบพลัน เมื่อพิษนั้นเข้าสู่ร่างกายมนุษย์เพียงครั้งเดียว และเกิดอาการในเวลาอันรวดเร็ว หรือเกิด การสะสมในร่างกายจากการบริโภคผลผลิตทางการเกษตรที่มีวัตถุมิพิษตกค้างอยู่ เช่น ผลไม้ ผัก รวมทั้งการแพร่กระจายของวัตถุมิพิษทางการเกษตรในแหล่งน้ำ และซึมผ่าน เนื้อเยื่อของปลา และสัตว์น้ำ เมื่อมนุษย์นำมารับประทานก็ย่อมก่อให้เกิดการสะสมวัตถุมิพิษ เหล่านั้นไว้ในร่างกาย โดยผู้ได้รับวัตถุมิพิษไม่มีอาการทันที แต่วัตถุมิพิษบางชนิดจะเกิด การสะสมในร่างกาย ซึ่งจะเกิดอันตรายต่อสุขภาพในภายหลัง จากผลการศึกษาของนัก วิชาการเกี่ยวกับชนิด และปริมาณการสะสมของวัตถุมิพิษชนิดต่าง ๆ ในร่างกายมนุษย์ พบว่า ผู้เสียชีวิตจากโรคเกี่ยวกับตับ ระบบประสาท และอื่น ๆ จะมีการสะสมของวัตถุมิพิษในเนื้อเยื่อมากกว่าในผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุ หรือในคนทั่วไป รวมทั้งเป็นสาร ก่อตัวของโรคเนื้องอก หรือมะเร็งอีกด้วย¹ สำหรับสารตกค้างในน้ำจืดพวก ดี ดี ที จากการวิจัยในสหรัฐอเมริกา (รัฐฟลอริดา) พบว่า ผู้ป่วยที่เสียชีวิตด้วยโรคตับ สมอง และประสาท ได้มีการตรวจพบสาร ดี ดี ที ตกค้างอยู่ใน ตับ สมอง และไขมัน ของผู้ตายด้วยโรคดังกล่าวมีปริมาณสูง² ด้วยเหตุนี้ ประเทศที่เห็นถึงอันตรายของสาร

¹มหาวิทยาลัยมหิดล คณะสาธารณสุขศาสตร์, "การป้องกันอันตรายจากการ ใช้วัตถุมิพิษทางการเกษตร และคำแนะนำในการปฐมพยาบาลและรักษาผู้ป่วย", (คึกสำ-เนา โครงการวิจัยการศึกษารูปแบบการให้บริการสาธารณสุขขั้นมูลฐาน เกี่ยวกับการใช้ ยาฆ่าแมลง, ม.ป.ป.), หน้า 1 - 2.

²สุภาพ คล้ายแก้ว, "การป้องกันและควบคุมสภาพสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารการควบคุมการระบายน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม", (วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 3 - 4.

จำพวก คีซีที จึงได้ออกกฎหมายควบคุมการใช้ คี ซี ที โดยเฉพาะกับกิจการด้านการเกษตร เนื่องจากมีอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และสามารถคงสภาพอยู่ในสิ่งแวดล้อมได้ยาวนาน โดยไม่สลายตัว ประเทศที่ออกกฎหมายห้ามใช้ คี ซี ที เช่น ประเทศญี่ปุ่น แคนาดา สวีเดน รวมทั้งสหรัฐอเมริกาด้วย¹

สำหรับประเทศไทย ปัญหามลภาวะของแหล่งน้ำที่เกิดจากการใช้วัตถุมีพิษทางการเกษตร ได้ถูกมองข้ามในแง่ที่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อแหล่งน้ำ อันอาจเป็นเพราะก่อให้เกิดความสับสนที่มองไม่เห็นชัดเจน เหมือนผลกระทบต่อแหล่งน้ำที่เกิดจากน้ำทิ้งจากชุมชนและ/หรือ น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากน้ำเสียอันเกิดจากวัตถุตกค้างทางการเกษตร มิได้ทำให้แหล่งน้ำเกิดการผิดปกติทางด้านสีและกลิ่นจนสังเกตเห็นได้ชัด ก็เป็นได้ แต่จากการสำรวจสภาวะของผลกระทบอันเกิดจากปัญหาน้ำเสียที่มีต่อสิ่งมีชีวิต ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยพิษตกค้างอันเกิดจากวัตถุเหลือใช้ทางการเกษตร คือ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่า สารตกค้างยาปราบศัตรูพืช และคีซีที ที่ใช้กันตามริมฝั่งแม่น้ำลำคลอง ที่มีพื้นที่การเกษตรหนาแน่น มีผลทำให้เกิดการสะสมของสารเหล่านั้น ในตัวปลา และสัตว์น้ำ ซึ่งสามารถถ่ายทอดมาสู่คนได้ เมื่อนำสัตว์น้ำเหล่านั้นไปบริโภค หากพิษของสารพิษเหล่านั้น ถูกสะสมอยู่ในร่างกายมีปริมาณมากขึ้น ย่อมก่อให้เกิดอันตราย² ด้วยเหตุนี้ สารพิษตกค้างในแหล่งเกษตรกรรม จึงก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ หรือน้ำเสียขึ้นได้อีกแหล่งหนึ่งที่จะควรได้รับการควบคุม โดยเฉพาะการใช้วัตถุมีพิษทางการเกษตร เพื่อป้องกันวัตถุมีพิษเหล่านั้นตกค้างอยู่ในสภาวะแวดล้อมทางน้ำ ซึ่งวัตถุมีพิษเหล่านี้ สลายตัวยาก เมื่อมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ย่อมก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์ที่ใช้น้ำ

3.2 กฎหมายที่ใช้ควบคุมแก้ไขน้ำเสียจากแหล่งเกษตรกรรม

วัตถุมีพิษทางการเกษตรเป็นต้นเหตุของการทำลายสภาพความสมบูรณ์ของแหล่ง

¹ เรื่องเดียวกัน.

² สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, รายงานการศึกษาวิเคราะห์ผลงานวิจัย อันดับ 6 น้ำทิ้ง-น้ำเสีย พ.ศ. 2523, อ้างแล้ว, หน้า 8 - 9.



น้ำ เช่นเดียวกับน้ำที่มาจากแหล่งชุมชน และแหล่งอุตสาหกรรม วัตถุมีพิษมีหลายพันชนิด ซึ่งเคราะห์ขึ้นมา เพื่อใช้ป้องกันและกำจัดศัตรูพืช ศัตรูมนุษย์ และสัตว์ ปัจจุบันมนุษย์ใช้วัตถุมีพิษไม่น้อยกว่า 4.1 พันล้านปอนด์ต่อปี หรืออาจกล่าวได้ว่า ประชากรโลก แต่ละคน ได้รับวัตถุมีพิษมากกว่า 1 ปอนด์ที่ตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อม สำหรับประเทศไทยนั้น วัตถุมีพิษ ถูกนำมาใช้ในหลายกิจกรรม รวมทั้งทางด้านการเกษตร วัตถุมีพิษดังกล่าวส่วนใหญ่สั่งซื้อ มาจากต่างประเทศมากกว่า 100 ชนิด ในรูปของสูตรผสมกว่า 1,000 สูตร เกษตรกร ใช้วัตถุมีพิษมากกว่าร้อยละ 60 สำหรับการป้องกันและกำจัดศัตรูพืช ของฝ้ายและพืชผัก ผลไม้ และมีแนวโน้มที่จะใช้วัตถุมีพิษเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี¹ วัตถุมีพิษทางการเกษตรเหล่านี้ จะถูกนำมาใช้ในการฉีด พ่น ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา การประกอบอาชีพ เกษตรกรรมเจริญก้าวหน้ามาก มีการใช้เครื่องบินฉีดพ่นวัตถุมีพิษลงสู่ ไร่ นา จาก การวิจัยพบว่า วัตถุมีพิษที่ฉีดหรือพ่น ไปโดยเครื่องบิน มีเพียง 25 % เท่านั้น ที่ตกลง พืชที่เจาะจงให้ได้รับสารเคมีเหล่านั้น ส่วนอีก 75 % จะปลิวไปในบรรยากาศ ลงสู่ แหล่งน้ำ บ้านเรือนที่ปกออาศัย พืชกิน ก่อให้เกิดมลภาวะแก่อากาศ พืชกิน และแหล่ง น้ำเป็นปลายทางสุดท้าย²

3.2.1 กฎหมายควบคุมการทำลายแหล่งน้ำจากกิจการด้านเกษตรกรรม

ในการควบคุมและป้องกันมิให้สภาพแหล่งน้ำเกิดความน่าเสียจากการประกอบ กิจการด้านเกษตรกรรมโดยตรงนั้น อาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มีจุดมุ่งหมายเพื่อการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ กล่าวคือ เพื่อมิให้ แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรเกิดการเน่าเสีย จนมีอาจใช้ทำการเกษตรต่อไป

ดังนั้น พระราชบัญญัติชลประทานหลวงจึงเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อส่งเสริม และ ควบคุมการชลประทานที่รัฐบาลเป็นผู้จัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์ของประชาชน เพื่อการกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่งระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อการเกษตร การพลังงาน การ-

¹ ประยูร, ดีมา, เรื่องเดิม, หน้า 89.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

สาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม และรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดจาก น้ำ รวมทั้งการคมนาคมทางน้ำ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน¹ โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันน้ำเสียอยู่ใน มาตรา 28 ความว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช เศษถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทาน หรือทำให้น้ำเป็นอันตราย แก่การเพาะปลูก หรือการบริโภคน้ำ"

ในส่วน of พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงนั้น ในความประสงค์ของการ บัญญัติกฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อการเก็บกักน้ำ รักษา ควบคุมคลองระบายน้ำ ส่วนที่ทางราชการจัดสร้างขึ้น เพื่อการใช้น้ำในยามขาดแคลน และรวมถึงการคมนาคม ทางน้ำ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน ซึ่งมิได้สามารถนำมาใช้ควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเน่า เสียได้อย่างแท้จริงแต่อย่างใด แต่ก็เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการจังหวัดอำนาจ สั่งปิด หรือใช้ส่วนใดส่วนหนึ่งของการชลประทานทุกประเภท ในกรณีที่เกิดการระบาดของ โรคที่มียุงเป็นสื่อ นำ เพื่อป้องกันสุขภาพและอนามัยของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณ ใกล้แหล่งน้ำ เขตชลประทาน อันมีลักษณะเป็นกฎหมายเสริมอำนาจของคณะกรรมการ จังหวัดอันมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะกรรมการจังหวัด เพื่อการควบคุมโรคติดต่อ อันมาจากน้ำเสีย

แต่ตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ความเสื่อมโทรมของน้ำในแหล่งน้ำที่ใกล้แหล่ง การเกษตรนั้น ในปัจจุบันเป็นที่ทราบแน่ชัดว่า เกิดจากสารเคมีจากยาปราบศัตรูพืช และ ศัตรูสัตว์ที่เคลื่อนตัวจากพื้นดินลงไปสู่แหล่งน้ำ และยากต่อการสลายตัว ซึ่งในการควบคุม การใช้วัตถุมีพิษทางการเกษตรนั้น อาศัยพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510² ซึ่งต่อมา ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516³ เข้ามา

¹"พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 59, ตอนที่ 62 (ลงวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2485), มาตรา 3.

²"พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 84, ตอนที่ 23, (ลงวันที่ 7 มีนาคม 2510).

³"พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 90, ตอนที่ 154, (ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2516).

ในราชอาณาจักรเท่านั้น จึงทำให้การควบคุมไม้รักุมเพียงพอ เนื่องจากไม้เป็นพันธุ์ที่ควบคุมถึงการแทน หรือใช้วัตถุมิพิษของราษฎร จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้รัดกุม และเหมาะสมยิ่งขึ้น อีกทั้งมีการเพิ่มเติมบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปลอมปนวัตถุมิพิษ จนทำให้ผิดไปจากมาตรฐานตามสูตร หรือเสื่อมคุณภาพ อันเป็นการรักษาผลประโยชน์ให้แก่เกษตรกรโดยตรง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ในพระราชบัญญัติวัตถุมิพิษ พ.ศ. 2510 มีใจความไว้

ในการควบคุมวัตถุมิพิษนั้น ตามพระราชบัญญัติวัตถุมิพิษได้ให้ความหมายของวัตถุมิพิษว่า หมายถึงสารออกฤทธิ์หรือวัตถุที่มีสารออกฤทธิ์ผสมอยู่ด้วย และหมายความรวมถึง วัตถุมิพิษธรรมดา และวัตถุมิพิษร้ายแรง¹ สำหรับ "สารออกฤทธิ์" หมายความว่า เคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใด ที่มีคุณสมบัติอันอาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สินอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะประกาศระบุชื่อวัตถุเป็นวัตถุมิพิษลงในท้ายประกาศกระทรวง ตามมาตรา 5 ข้อ 1 และ 2 ของพระราชบัญญัติวัตถุมิพิษ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติวัตถุมิพิษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 วัตถุมิพิษที่ได้ประกาศควบคุมเป็นระยะ ๆ แล้วมีรวม 224 ชนิด โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ²

ก. วัตถุมิพิษร้ายแรง ได้แก่ สารกำจัดแมลง สารกำจัดเชื้อรา สารกำจัดวัชพืช สารกำจัดหนู และอื่น ๆ ปัจจุบันทางราชการประกาศควบคุมแล้ว 60 ชนิด

ข. วัตถุมิพิษธรรมดา ซึ่งจัดอยู่ในจำพวกที่อาจจัดเป็นวัตถุมิพิษร้ายแรงได้ หากพบว่า ในระหว่างที่ทำการผลิตและการใช้มีอันตรายสูงมาก ก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันทางราชการประกาศควบคุมแล้ว 164 ชนิด เป็นจำพวก สารกำจัดแมลง สารกำจัดเชื้อรา สารกำจัดวัชพืช สารกำจัดไร เป็นต้น

¹ พระราชบัญญัติวัตถุมิพิษ พ.ศ. 2510, มาตรา 3.

² กองควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร, "การควบคุมวัตถุมิพิษ การขออนุญาตและขึ้นทะเบียนตาม พระราชบัญญัติวัตถุมิพิษ พ.ศ. 2510", (คัดสำเนา กรมวิชาการเกษตร, ม.ป.ป.), หน้า 1 - 2.

การควบคุมวัตถุดิบทางการเกษตร สำหรับประเทศไทยนั้น ควบคุมเฉพาะมาตรฐานของวัตถุดิบ เพื่อที่จะให้เกษตรกรได้ใช้วัตถุดิบที่มีคุณภาพดี และมีประสิทธิภาพสูง กล่าวคือ ตามมาตรา 13 ตรี ของ พระราชบัญญัติวัตถุดิบ พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติม โดย พระราชบัญญัติวัตถุดิบ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 ให้ความสำคัญเฉพาะการสั่งเข้ามาจำหน่ายในราชอาณาจักร การผลิตเพื่อการค้า ขายเป็นไว้เพื่อขาย หรือใช้รับจ้าง โดยมีลักษณะรายละเอียดดังนี้¹

1. วัตถุดิบปลอม คือ สิ่งที่ทำเทียมวัตถุดิบแท้ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนหรือหมดอายุการใช้งาน ซึ่งเสื่อมสภาพ หรือวัตถุดิบ ซึ่งที่ตั้งของสถานที่ผลิตไม่ตรงกับความ เป็นจริง หรือที่ขึ้นทะเบียนไว้ไม่ตรงกับความ เป็นจริง
2. วัตถุดิบที่ผิดมาตรฐาน อันได้แก่ วัตถุดิบที่มีสารออกฤทธิ์ขาดหรือเกิน จากเกณฑ์ที่กำหนด หรือสูงสุดที่ขึ้นทะเบียนไว้ หรือมีการเจือปนสิ่งอื่น ๆ จนทำให้คุณภาพ ผิดไปจากเกณฑ์กำหนดที่ขึ้นทะเบียนไว้
3. วัตถุดิบเสื่อมคุณภาพ อันได้แก่ วัตถุดิบที่หมดอายุการใช้ตามที่แสดงไว้ในฉลาก หรือผิดมาตรฐาน ตามข้อ 2
4. วัตถุดิบที่มีไอซันทะเบียนไว้
5. วัตถุดิบที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน

จะเห็นได้ว่า การควบคุมวัตถุดิบ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่แหล่งน้ำนั้น มิได้ควบคุมเฉพาะวัตถุดิบที่ใช้ในการเกษตรเพียงอย่างเดียว แต่กลุ่มทั้งวัตถุดิบที่ใช้เพื่อการอุตสาหกรรม และการสาธารณสุขด้วย โดยควบคุมในด้านการผลิต การสั่งเข้า และการจำหน่าย โดยมี การควบคุมโดยการจดทะเบียนวัตถุดิบต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

3.2.2 การควบคุมโดยการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบที่ใช้ในการเกษตร

การขึ้นทะเบียนก็เพื่อให้ทราบชนิด และลักษณะของวัตถุดิบแต่ละชนิด เพื่อให้แน่ใจได้ว่า เมื่อเกษตรกร นำมาใช้ตามคำแนะนำ หรือคุณสมบัติที่ถูกต้องแล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์ และปลอดภัยต่อผู้ใช้ และผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสภาพแวดล้อม จะไม่ถูกทำลาย โดยมาตรา 12 ทวิ ของพระราชบัญญัติวัตถุดิบ พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติม โดย พระราชบัญญัติวัตถุดิบ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 ได้สรุปว่า "ผู้ใดประสงค์จะนำ หรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร หรือผลิตวัตถุดิบ จะต้องยื่นขอจดทะเบียนวัตถุดิบต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ก่อน และเมื่อได้รับใบสำคัญการขึ้นทะเบียนแล้ว จึงจะนำ หรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร หรือผลิตเพื่อการค้าได้" ¹

การพิจารณาคำขอตาม มาตรา 12 ทวิ นั้น จะพิจารณาโดย คณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบ ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการของ คณะกรรมการควบคุมวัตถุดิบ โดยจะพิจารณาว่า จะรับขึ้นทะเบียนวัตถุดิบชนิดนั้น ๆ หรือไม่ และมีเงื่อนไขอย่างไร การพิจารณาจะคำนึงถึง คุณสมบัติต่อไปนี้ คือ²

1. ประโยชน์และความปลอดภัยของวัตถุดิบที่นำเข้ามา
2. เพื่อให้ทราบชนิดของวัตถุดิบที่ใช้ในประเทศ
3. การควบคุมสูตรของสารออกฤทธิ์ให้เหมาะสมกับการใช้ภายในประเทศ
4. ข้อความ เครื่องหมาย และรูปแบบของฉลากที่ปิดข้างภาชนะบรรจุวัตถุดิบ
5. วิธีการ ขนาด และชนิดของภาชนะบรรจุ
6. การออกฤทธิ์ตามมาตรฐานที่ผ่านการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 1 ครั้ง

7. อันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ และสิ่งแวดล้อม เมื่อนำเข้ามาใช้ในประเทศ
8. เพื่อป้องกันมิให้วัตถุดิบที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียน เข้ามาในประเทศไทย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

จากการควบคุมวัตถุมีพิษ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสภาวะแวดล้อม อันมีแหล่งน้ำเป็นสำคัญ เนื่องจากกิจการจัดการเกษตรต้องอาศัยแหล่งน้ำเป็นหลัก มีผลทำให้วัตถุมีพิษที่ใช้ เพื่อการเกษตรบางชนิด ที่ทางราชการวิเคราะห์แล้วพบว่า เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และความสมบูรณ์ของสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะน้ำเสีย ถูกสั่งห้ามเข้ามาจำหน่ายหรือผลิต โดยการไม่รับจดทะเบียนการนำเข้า รวมถึง 10 ชนิด จากจำนวนวัตถุมีพิษทางการเกษตรที่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศควบคุมรวม 224 ชนิด ดังกล่าวมาแล้ว ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. Chlordimeform	สั่งระงับการนำเข้าเมื่อ	22 เมษายน 2520
2. Leptophos		
3. B H C	"	6 มีนาคม 2523
4. Sodium arsenite	"	14 มีนาคม 2524
5. endrin	"	23 กรกฎาคม 2524
6. HEMC	"	1 มิถุนายน 2525
7. DDT	"	4 มีนาคม 2526
8. toxaphene	"	4 มีนาคม 2526
9. 2, 4, 5 - T	"	28 กันยายน 2526
10. TEPP		

การที่กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมวัตถุมีพิษ ได้บัญญัติในเรื่องการห้ามนำเข้ามาจำหน่าย หรือผลิตขึ้นในประเทศ สำหรับวัตถุมีพิษที่ กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ได้วิจัยพบว่า หากปล่อยให้เกษตรกรนำมาใช้ต่อไป ก็จะทำให้เกิดโทษแก่ประชาชนโดยทั่วไปที่มีโอกาสจะรับเอาสารเคมีเหล่านี้สะสมอยู่ในร่างกาย เพราะสารเคมีทางการเกษตรเหล่านี้ ยากต่อการสลายตัว สามารถแฝงตัวอยู่ในแหล่งน้ำได้ในระยะเวลาที่ยาวนาน จนทำให้สภาวะแวดล้อมของแหล่งน้ำในบริเวณที่ได้รับสารเหล่านี้เกิดมลภาวะ และอาจถ่ายทอดสู่ร่างกายมนุษย์ได้ในโอกาสต่อไป โดยมีสัตว์น้ำเป็นสื่อ นำ ซึ่งในปัจจุบัน แม้จะพบว่าสารเคมีทาง

¹ กองควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร, "รายชื่อวัตถุมีพิษทางการเกษตรที่ได้รับขึ้นทะเบียนแล้ว", (คัดสำเนา กรมวิชาการเกษตร, 2526), หน้า 8-9.

การเกษตร เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความเน่าเสียของน้ำในแหล่งน้ำที่ใกล้แหล่งเกษตรกรรมก็ตาม แต่การควบคุมต้นเหตุของสารเคมีที่ตกค้างในแหล่งน้ำเหล่านี้ ควบคุมได้เฉพาะที่ต้นเหตุ คือ การนำเข้ามาจำหน่ายในประเทศเท่านั้น แต่ในตอนท้ายของปัญหา คือ สภาพแวดล้อมของแหล่งน้ำที่เสียไปเกิดจากผู้บริโภค เกษตรกร ซึ่งในปัจจุบัน กฎหมายเกี่ยวกับวัตุภูมิยะทางการเกษตรเหล่านี้ยังควบคุมไปไม่ถึง จึงเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินนโยบาย เพื่อแก้ไขปัญหานี้ต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.3 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมและบังคับใช้กฎหมาย

การควบคุม และรับผิดชอบควบคุมบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ ตามพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510 นั้น มีผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายร่วมกันถึง 3 กระทรวง แต่ละกระทรวงรับผิดชอบควบคุมดูแลวัตถุมีพิษที่เกี่ยวข้อง คือ¹

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดูแลวัตถุมีพิษที่ใช้ในการเกษตร เช่น ยาปราบศัตรูพืช

กระทรวงสาธารณสุข ดูแลวัตถุมีพิษที่ใช้ในการสาธารณสุข เช่น สิ่งของเครื่องใช้ในครัวเรือน อันมีเครื่องสำอาง ยารักษาโรค อาหาร

กระทรวงอุตสาหกรรม ดูแลวัตถุมีพิษที่ใช้ในการอุตสาหกรรม เช่น ปุ๋ย แคลเซียม โซดาในดี

การควบคุมและบังคับใช้กฎหมายควบคุมวัตถุมีพิษทางการเกษตร ซึ่งมีส่วนที่เหลือดค้างในแหล่งน้ำ อันเป็นผลให้เกิดการเน่าเสีย หรือเป็นพิษแก่แหล่งน้ำในเขตที่มีการทำเกษตรกรรม อันหมายถึง วัตถุมีพิษทางการเกษตรที่อยู่ในความควบคุมของ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย กรมวิชาการเกษตร เป็นผู้รับผิดชอบในปัญหาการควบคุมการใช้วัตถุมีพิษของเกษตรกร โดยมีการควบคุมการนำเข้า ใช้ในราชอาณาจักร หรือการผลิต จะต้องได้รับการอนุญาตโดยการจดทะเบียน ดังได้กล่าวมาแล้วในรายละเอียด หากผู้ได้รับอนุญาต ผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม กล่าวคือ ไม่นำวัตถุมีพิษที่ส่งเข้ามาจำหน่ายในราชอาณาจักร หรือผลิตเพื่อการค้า ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อออกไปสู่สาธารณะก่อนการนำเข้าจำหน่าย หรือผลิตเพื่อการค้า ตาม มาตรา 12 ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตาม มาตรา 37 ทวิ¹ และมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510²

¹พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510, มาตรา 4.

²พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516, มาตรา 9

ในการทำงานขององค์กร ที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุม และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับวัตถุมีพิษของทั้ง 3 กระทรวง ดังกล่าวนั้น จะทำงานในรูปของคณะกรรมการควบคุมวัตถุมีพิษ เพื่อพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากอันตราย หรือการควบคุมการนำเข้า หรือการจำหน่าย และการผลิตวัตถุมีพิษ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม รวมทั้งการพิจารณาถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับสภาวะแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน จากอันตรายของสารพิษอีกด้วย

3.4 อุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย

จากปัญหาการควบคุมวัตถุมีพิษทางการเกษตร อันได้แก่ ยาปราบศัตรูพืช และศัตรูสัตว์ ดังกล่าวมาแล้วนั้น นับเป็นปัญหาหนึ่งที่ส่งผลไปถึงสภาพแวดล้อมของแหล่งน้ำ เนื่องจากสารพิษเหล่านี้ ตกค้างอยู่ในแหล่งน้ำ และคงสภาพอยู่ในน้ำเป็นเวลานานนับปีและส่งผลมาถึงมนุษย์ผู้ใช้น้ำ และบริเวณสัตว์น้ำเป็นอาหาร จะเห็นว่าการควบคุมวัตถุมีพิษที่ใช้ในการเกษตรนั้น ทางราชการสามารถควบคุมได้ เฉพาะการสั่งเข้ามาจำหน่ายในราชอาณาจักร และการผลิตขึ้นใช้ในประเทศเท่านั้น โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับแหล่งน้ำส่วนหนึ่ง เกิดจากการใช้วัตถุมีพิษทางการเกษตรในอัตราที่สูงเกินปริมาณที่กำหนดไว้ในฉลาก เนื่องจากประเทศไทย เกษตรกรขาดความรู้ความสามารถในการใช้วัตถุมีพิษทางการเกษตร อันเป็นผลมาจากเจ้าหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตร ที่จะไปให้คำแนะนำไม่เพียงพอ อีกทั้งกฎหมายด้านการควบคุมวัตถุมีพิษทางการเกษตรควบคุมเฉพาะการผลิต การนำเข้าของผู้จำหน่ายเท่านั้น แต่กฎหมายไม่ได้ออกมาเพื่อบังคับใช้แก่ราษฎรที่เป็นเกษตรกร ดังนั้น ปริมาณการใช้จึงเป็นไปในลักษณะที่เป็นไปตามความพอใจ เมื่อปริมาณเกิดความต้องการ ก็จะถูกสะสมในดิน และเคลื่อนตัวลงสู่แหล่งน้ำต่อไป อันเป็นผลให้เกิดปัญหาน้ำเสียทางหนึ่ง

การลดปริมาณความสกปรก หรือสิ่งมีพิษจากน้ำ ควรมียุทธศาสตร์ควบคุมการใช้สารเคมี จากการเกษตร อย่างเข้มงวดยิ่งขึ้นมากกว่าที่จะควบคุมเพียงการสั่งเข้ามาจำหน่าย หรือผลิตขึ้นตาม พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้เท่านั้น รวมทั้งการให้ความรู้แก่เกษตรกรให้ตระหนักถึงพิษภัยจากการใช้สารเคมีทางการเกษตรเหล่านี้ หรือเปลี่ยนมาใช้สารเคมีที่ย่อยสลายตัวได้ง่ายในสภาพแวดล้อม เพื่อลดปัญหาพิษตกค้าง ซึ่ง

นอกจากจะเป็นการประหยัด และป้องกันการใช้สารเหล่านี้เกิดความจำเป็นแล้ว ยังจะช่วยลดปัญหามลพิษทางน้ำ เพราะสารพิษเหล่านี้ย่อมถูกถ่ายเทลงสู่น้ำลำคลอง ซึ่งสารพิษทางการเกษตรก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะน้ำเสียของแหล่งน้ำ กล่าวคือ การใช้ยาปราบศัตรูพืช แล้วมีการเคลื่อนตัวกลายเป็นพิษตกค้างในแหล่งน้ำ ตลอดจนอาจเกิดจากน้ำทิ้งของโรงงานที่ผลิตยาปราบศัตรูพืชโดยตรง ย่อมมีส่วนทำให้น้ำเสีย สัตว์น้ำถูกทำลายหรือสะสมอยู่ในตัวสัตว์น้ำ จนทำให้เกิดโรคระบาดสัตว์ได้ ซึ่งไม่ใช่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ยังเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคสัตว์น้ำอีกด้วย

สำหรับประเทศไทย เป็นประเทศที่ประชากรร้อยละ 80 มีอาชีพเกษตรกร การส่งเสริมการเกษตรแผนใหม่เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อการเพิ่มผลผลิต การใช้ปุ๋ยเคมี खाद्यान्न ในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะที่เกษตรกรขาดความรู้ในเรื่องการใช้ใช้อย่างถูกต้อง อาจจะเป็นในรูปของการใช้ไม่ถูกวิธี หรือไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ อันมีผลมาจากการใช้ใช้อย่างเสรี เนื่องจากประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการใช้ยาฆ่าแมลงโดยตรง กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ควบคุมเฉพาะการสั่งเข้า และการผลิตเท่านั้น มิได้ควบคุมไปถึงผู้ใช้ จึงทำให้สภาวะแวดล้อม โดยเฉพาะแหล่งน้ำที่สองฝั่งเป็นแหล่งเกษตรกรรมมีสารพิษตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น หากไม่มีการควบคุมการใช้วัตถุเคมีทางการเกษตรเหล่านี้ ให้ครอบคลุมไปถึงผู้ใช้ด้วย

ปัญหาการควบคุมการใช้วัตถุเคมีสำหรับประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบสามหน่วยงาน คือ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และ กระทรวงสาธารณสุข ตามลักษณะของการใช้วัตถุเคมีดังได้กล่าวมาแล้ว ในการควบคุมวัตถุเคมี โดยควบคุมผู้ใช้ซึ่งถ้าหากสามารถควบคุมได้อย่างแน่นอนก็น่าจะเกิดผลดีต่อสภาพแวดล้อม เพราะเป็นที่ทราบแน่ชัดว่า ปัญหาอันเกิดจากวัตถุเคมีตกค้างในสภาวะแวดล้อมนั้นมีที่มาจากขบวนการใช้อย่างไม่ถูกต้องตามขนาดและสัดส่วนที่ระบุไว้ โดยผู้ผลิต แต่ปัญหาดังกล่าวในปัจจุบันไม่มีประเทศใดสามารถควบคุมผู้ใช้วัตถุเคมีได้อย่างได้ผล โดยเฉพาะวัตถุเคมีที่ใช้ในการเกษตร คือยาปราบศัตรูพืชนั้น การควบคุมผู้ใช้ไม่อาจกระทำได้โดยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีขอบเขตที่แน่นอน ซึ่งผิดกับการควบคุมผู้ใช้วัตถุเคมีเพื่อการอุตสาหกรรม โดยกระทรวงอุตสาหกรรมสามารถควบคุมได้ เพราะสามารถทราบ

แหล่งที่ใช้แน่นอน และกำหนดขอบเขตควบคุมการใช้ได้ให้อยู่ในขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ปัจจุบันการควบคุมการใช้วัตถุมีพิษทางอุตสาหกรรมในประเทศไทย ได้กระทำโดยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2525 เรื่อง กำหนดวิธีการผลิต การใช้วัตถุมีพิษตาม พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510¹ สำหรับการควบคุมการใช้วัตถุมีพิษทางการเกษตร ซึ่งเป็นตัวการอันหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหามลพิษแก่แหล่งน้ำ ควบคุมได้เฉพาะการสั่งเข้ามาจำหน่ายเท่านั้น ส่วนผู้ใช้นั้นก็ต้องควบคุมโดยทางอ้อม โดยการให้การอบรม และให้ความรู้ เพื่อให้ทราบถึงพิษภัย และอันตรายของยาปราบศัตรูพืชที่อาจส่งผลให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคโดยตรง เมื่อปะปนมากับผลผลิตทางการเกษตร และส่งผลกระทบต่อทางอ้อมโดยผ่านเข้าสู่ภาวะแวดล้อมทางน้ำ ดังได้กล่าวมาแล้ว

ในสภาพการปัจจุบันของประเทศไทย แม้ปัญหาความเน่าเสียของแหล่งน้ำอันมีที่มาจากกิจกรรมด้านกิจการเกษตร ยังไม่ส่งผลกระทบต่อชั้นก่อให้เกิด อันตรายต่อชีวิต และร่างกายของประชาชน ทั้งในทางตรงจากการใช้น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อการอุปโภคบริโภค และโดยทางอ้อมอันเกิดจากการบริโภคสัตว์น้ำที่มีสารพิษจากวัตถุมีพิษทางการเกษตรที่ตกค้างอยู่ในแหล่งน้ำแทรกซึมอยู่ในเนื้อเยื่อของสัตว์น้ำเหล่านั้น แต่หากการใช้วัตถุมีพิษทางด้านการเกษตรไม่ได้รับการควบคุมอย่างเข้มงวดกวดขัน รวมทั้งเกษตรกรไม่เห็นความสำคัญของอันตรายจากการใช้วัตถุมีพิษทางการเกษตรเกินขนาด และปริมาณที่เหมาะสม แนวโน้มในอนาคต ปัญหาวัตถุมีพิษทางการเกษตรที่เพิ่มมากขึ้นในแหล่งน้ำ ก็อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนได้

การแก้ไขและเยียวยาความเสียหายจากปัญหาน้ำเสียของประเทศไทย

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากน้ำเสีย นับเป็นปัญหาที่อาจส่งผลถึงสังคมส่วนรวม คือ ประชาชนในรัฐ เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ เพื่อการอุปโภค บริโภค โดยเฉพาะน้ำเพื่อทำน้ำประปา เนื่องจากต้องใช้น้ำที่มีคุณภาพพอสมควร ดังนั้น ปัญหาน้ำเสียจึงควรได้รับการควบคุมอย่างจริงจัง จากฝ่ายบริหาร รวมทั้งวางกฎเกณฑ์เพื่อการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 99 ตอนที่ 110 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2525.

เป็นการเฉพาะ มาตรการแก้ไขที่สำคัญประการหนึ่งคือ การมีกฎหมาย และบทลงโทษที่รัดกุม เพื่อปราบปรามบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง และโรงงานที่ปล่อยน้ำทิ้งไม่ได้มาตรฐานลงสู่แหล่งน้ำ ทั้งนี้ ในส่วนของกฎหมายมหาชน การกำหนดมาตรการลงโทษอย่างรุนแรง จึงมีความจำเป็นเพื่อการแก้ไขปัญหาน้ำเสียที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการแก้ไขที่ต้นเหตุ ด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งให้รัดกุมยิ่งขึ้น ทั้งจากชุมชนแหล่งอุตสาหกรรม และแหล่งเกษตรกรรม

สำหรับในความเสียหายที่เอกชนได้รับ ควรได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างคล่องตัวยิ่งขึ้น การดำเนินคดีในศาลควรให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับประโยชน์จากกฎหมายแพ่ง โดยเฉพาะในการพิสูจน์ความผิดของผู้ก่อความเสียหายได้สะดวกยิ่งขึ้น แทนการพิจารณาโดยใช้หลักกฎหมายลักษณะละเมิดโดยทั่วไป

1. การแก้ไขความเสียหายจากปัญหาน้ำเสียโดยกฎหมายมหาชน

การแก้ไขตามความหมายโดยทั่วไป หมายความว่า การทำให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น แหล่งน้ำธรรมชาติเป็นสาธารณสมบัติที่สังคมส่วนรวมควรได้รับประโยชน์จากการใช้สอย หากเกิดสภาพเสื่อมโทรมลงจนประชาชนส่วนรวมใช้ประโยชน์จากน้ำนั้นไม่ได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ดังตัวอย่างที่เคยเกิดขึ้นจากกรณีน้ำในแม่น้ำแม่กลองเกิดการเน่าเสีย อันเกิดจากการกระทำของโรงงานอุตสาหกรรม ในจังหวัดกาญจนบุรี ในช่วงปี พ.ศ. 2512 - 2516 ทำให้เกิดเหตุการณ์อุทกภัยกลายเป็นปัญหาการเมือง ที่รัฐต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงโดยเร็ว ความเน่าเสีย ของน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติมักเกิดจากการกระทำของมนุษย์ในสังคม การวางมาตรการทางกฎหมายในส่วนมหาชนนับเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ โทษที่กำหนดไว้ทั้งในประมวลกฎหมายอาญา และในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขและป้องกันน้ำเสีย เป็นวัตถุประสงค์เพื่อการป้องปรามให้บุคคลที่ฝ่าฝืน เกิดความเกรงกลัวไม่กระทำ

ผิดอีก แต่ก็อาจทำให้สภาพแหล่งน้ำที่เสื่อมโทรมลง กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ . . . เมื่อได้
 ลงโทษผู้กระทำผิดด้านนั้นไปแล้ว การจัดการเพื่อควบคุม และบริหารงานเพื่อมิให้
 แหล่งน้ำเน่าเสีย รวมทั้งการมีมาตรฐานควบคุมคุณภาพน้ำ นับเป็นสิ่งที่จำเป็นยิ่งต่อ
 การควบคุมและแก้ปัญหาเน่าเสีย แต่การแก้ไขด้วยการมีกฎหมายลงโทษผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติ
 ของกฎหมายก็ยังเป็นสิ่งจำเป็นควบคู่ไปกับการควบคุมทางด้านอื่น โดยเป็นกฎหมายส่วนที่
 3 ในส่วนการบังคับใช้ ในกรณีที่ประชาชนทั่วไปได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากปัญหา
 น้ำเสีย อันอาจเกิดจากการกระทำของโรงงานอุตสาหกรรม สถานประกอบการใด
 ในแหล่งชุมชน หรือสารพิษที่ตกค้างในน้ำจนอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคมส่วนรวม
 อาจดำเนินการได้ตั้งแต่ การร้องทุกข์ ดำเนินคดีในศาลทางกฎหมายอาชญากรรม รวมทั้ง
 การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการแก้ไข ดังจะได้อธิบายต่อไป ดังนี้ . . .



ศูนย์วิทยุทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.1 การร้องทุกข์

การร้องทุกข์ (Complaint) เป็นคำในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ มาตรา 2 (7) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ความหมายของคำร้องทุกข์ หรือการร้องทุกข์ ว่าหมายถึง การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าพนักงานที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่า มีผู้กระทำความผิดขึ้น จะรู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือไม่ก็ตาม ซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และการกล่าวหาเช่นนั้น ได้กล่าวโดยมีเจตนา จะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ

แต่ในกรณีของการร้องทุกข์ ในปัญหาที่ได้รับความเดือดร้อนรำคาญ จากปัญหาน้ำเสียที่กระทบกระเทือนสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนคนใดคนหนึ่ง อันเป็นผลร้ายที่ได้รับจากสถานแวดล้อมเป็นพิษ อันเกิดจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น โรงงานปล่อยน้ำทิ้งที่ไม่ได้มาตรฐานน้ำทิ้งอุตสาหกรรม ทำให้เกิดความเน่าเสียแก่แหล่งน้ำ จนประชาชนบริเวณนั้นไม่สามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำดังกล่าวได้ ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนก็สามารถจะร้องเรียนปัญหาที่ได้รับต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เช่น เกิดจากการกระทำของโรงงานอุตสาหกรรม ก็อาจร้องเรียนโดยตรงไปยังกระทรวงอุตสาหกรรม หรือต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษได้

หน่วยงานที่รับเรื่องราวร้องทุกข์

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้สำนักงาน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ไว้ ใน มาตรา 12 (5) ในกรณีที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย เนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่จะนำไปพิจารณาหาทางแก้ไขในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้ตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยได้วางกฎเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติ เมื่อมีการร้องทุกข์ ตลอดจนการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการติดตามและตรวจสอบการแก้ปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ พร้อมทั้งรวบรวมสถิติการร้องทุกข์ ของประชาชน

ที่ได้รับความเดือดร้อนจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ¹

เมื่อคณะทำงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้รับร้องทุกข์ ในปัญหาน้ำเสียแล้ว ก็จะส่งเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบสภาพความเป็นจริง รวมทั้งเก็บตัวอย่างน้ำมาวิเคราะห์ และส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาทางร่วมมือแก้ไขปัญหาคือไป เช่น ถ้าปัญหาน้ำเป็นพิษนั้นเป็นผลเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ คณะทำงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ก็จะส่งเรื่องไปให้ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ทำเนียบกรมกฎหมาย โรงงานที่ใช้บังคับอยู่ หรือถ้าปัญหาน้ำเสียเกิดจากชุมชน หรือกิจการค้า เป็นต้นเหตุก็จะส่งเรื่องไปให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น เทศบาล สุขาภิบาล เขต หรืออำเภอ ทำเนียบกรมกฎหมายที่อยู่ในอำนาจ เมื่อหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในส่วนรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ ทำเนียบกรมกฎหมายชั้นตอนของกฎหมายสิ้นสุดลง สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะต้องรับทราบผลการดำเนินงานเพื่อการทำสถิติ

นอกจากนี้ การรับเรื่องราวร้องทุกข์ในกรณีน้ำเสีย อาจกระทำโดยตรงไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการแก้ไขและความคุ้มครองแหล่งน้ำ โดยไม่ผ่านสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เช่น การร้องเรียนโดยตรงยังกระทรวงอุตสาหกรรม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข เขต หรืออำเภอ และจังหวัด ฯลฯ หรือแม้กระทั่งร้องเรียนผ่านทางสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ เป็นต้น ซึ่งเมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับเรื่องราวร้องทุกข์แล้วจะดำเนินการแก้ไขปัญหาคือไป

ดังนั้น สถิติการรับเรื่องราวร้องทุกข์ในปัญหาน้ำเน่าเสีย อันมีที่มาหลายสาเหตุ จึงทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีมาก ซึ่งในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การรับเรื่องราวร้องทุกข์ในปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ โดยเฉพาะน้ำเสียนั้น ความรับผิดชอบของกฎหมายแล้ว ถือเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยตรง ที่มีกฎหมายรับรองให้อำนาจไว้ แต่ในทางปฏิบัติประชาชนสามารถร้องเรียนได้ในหลาย ๆ แห่ง ดังกล่าวมาแล้ว ซึ่ง

¹ ฎ คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ 173/2526 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2526 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานรับเรื่องราวร้องทุกข์.

เป็นส่วนที่ฝ่ายบริหารเปิดโอกาสให้หลาย ๆ ฝ่ายรับรู้ความเดือดร้อนของประชาชนจากปัญหาน้ำเสีย แต่ในด้านการบริหารงานรัฐทำให้ขาดเอกภาพ เนื่องจาก สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อมีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์โดยตรง แต่ไม่มีอำนาจเข้าควบคุมแก้ไข หรือติดตามผลการดำเนินงานของ หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เพราะไม่มีอำนาจเข้าติดตามตรวจสอบการแก้ไขปัญหา เพียงแต่รับรู้ผลการดำเนินงานขั้นสุดท้ายเท่านั้น ซึ่งในบางกรณี กรมโรงงานอุตสาหกรรม แก้ไขโดยไม่รายงานให้ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทราบ สำนักงาน ๆ ก็ไม่มีอำนาจในทางกฎหมายที่จะบังคับ ดังนั้น การรับเรื่องราวร้องทุกข์ ในปัจจุบันจึงขาดเอกภาพ และการบังคับติดตามผล ทำให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน ขาดความมั่นใจในการแก้ไขปัญหาของรัฐ

ปัญหาน้ำเสียเป็นปัญหาใหญ่ ที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่นอีกหลายด้าน เนื่องจากน้ำเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ รวมทั้งเป็นสิ่งสำคัญในขบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม ในกรณีที่เกิดปัญหาน้ำเสียขึ้น มีหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ สามารถเข้าดำเนินการแก้ไข และควบคุมมิให้ปัญหาลุกลามต่อไปได้ เช่น กรณีโรงงานอุตสาหกรรม ที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ปล่องน้ำทิ้งที่ไม่ได้มาตรฐานลงสู่แหล่งน้ำ ข่อมเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ซึ่งมีความหมายกว้างขวางมาก และการกระทำที่ฝ่าฝืน พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 รวมทั้ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละฉบับ สามารถเข้าดำเนินการตรวจตรา และแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้องได้หลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม, กระทรวงสาธารณสุข เขต หรืออำเภอ เจ้าของท้องที่ ทำให้เกิดการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน ยากแก่การปฏิบัติของโรงงานที่ก่อความเดือดร้อน รวมทั้งทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนในการที่จะร้องเรียนความเดือดร้อนที่ได้รับ

แต่หน่วยงานที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรงโดยระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรให้เป็นหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษคือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการที่ คณะ-

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตั้งขึ้นไม่สู้จะได้ผล เพราะไม่มีอำนาจบังคับหรือติดตามผลการแก้ปัญหาของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงได้ เมื่อประชาชนร้องเรียนแล้ว สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แก้ไขปัญหาได้ไม่ทันใจ จึงทำให้ประชาชนไม่นิยมมาร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สถิติการรับเรื่องราวร้องทุกข์ตลอดจนการแก้ไขดำเนินงานที่เสร็จสิ้นลง จึงมีไม่มาก

1.2 การดำเนินคดีในศาลโดยกฎหมายมหาชน

ปัญหาน้ำเสียที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน นอกจากจะแก้ไขด้วยวิธีการร้องทุกข์ ดังกล่าวแล้ว อาจจะดำเนินคดีทางศาล โดยอาศัยกฎหมายมหาชน เช่น กฎหมายอาญา อำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดี ผู้ก่อความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะน้ำเสียนั้น สามารถกระทำได้โดยการฟ้องคดีอาญาแก่บุคคลผู้ทำลายสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการ และผู้เสียหายเป็นผู้มีอำนาจฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28

มาตรา 28 บัญญัติว่า บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

1. พนักงานอัยการ
2. ผู้เสียหาย

โทษในความผิดอาญาเกี่ยวกับการทำลายสภาพแวดล้อมทางน้ำ เป็นความผิดอาญาโทษ ที่มีลักษณะโทษทางอาญาไม่รุนแรง หรือความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวนั้น เมื่อตำรวจ เปรียบเทียบปรับแล้วจะมีผลให้พนักงานอัยการ หรือผู้เสียหาย ไม่มีอำนาจฟ้องศาลได้ รวมทั้งความผิดตามกฎหมายเฉพาะที่มีส่วนป้องกันปัญหาน้ำเสีย เช่น ความผิดตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ซึ่งลงโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท แก่ผู้ทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในคูคลอง หรือแม่น้ำ เมื่อพนักงานสอบสวนลงโทษโดยการปรับผู้กระทำผิดไปแล้ว คดีอาญาก็เลิกกันไปตาม มาตรา 37 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการฟ้องคดีอาญา ซึ่งรวมทั้งคดีอาญาที่เกี่ยวกับการทำลายสภาพแวดล้อมทางน้ำนั้น ในทางปฏิบัติจะพบว่า พนักงานอัยการเท่านั้น ที่มีักจะเป็นผู้ฟ้องคดี เพราะกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญาจะให้อำนาจแก่ผู้เสียหายที่จะฟ้องให้ลงโทษผู้กระทำผิดได้ แต่ประชาชนโดยทั่วไปที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาน้ำเสียมักไม่นิยมฟ้องร้องด้วยตนเอง เนื่องจากต่างคิดว่า ปัญหาน้ำเสียมิได้เกิดผลกระทบต่อตนเพียงคนเดียว รวมทั้งปัญหาความยุ่งยากที่จะต้องไปเบิกความในศาลในฐานะโจทก์ ทำให้เสียเวลาทำมาหากินและด้วยลักษณะนิสัยของคนไทยที่ไม่ชอบมีปัญหามาในโรงในศาล จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่นิยมเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาในปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ รวมทั้งปัญหาน้ำเสียด้วย

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ฐานะความเป็นผู้เสียหายในคดีอาญาของประชาชนธรรมดา ในการที่จะเป็นโจทก์ฟ้องผู้ทำความเสียหายแก่แหล่งน้ำ เป็นสิ่งที่จะต้องพิสูจน์ได้แน่ชัดว่า ผู้ที่นำดินน้ำหรือสิ่งอื่นที่ปล่อยทิ้งต่อศาลนั้นเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงตามกฎหมายหรือไม่

ผู้เสียหาย ตามความหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) หมายถึงบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจไต่ถามแทนได้ ทั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5, 6 ดังนั้น ผู้เสียหายที่จะฟ้องร้องคดีอาญาได้ จึงต้องเป็นผู้เสียหายที่แท้จริง ซึ่งมีคุณสมบัติดังนี้

1. ต้องเป็นบุคคล ผู้เสียหายในทางอาญา จะต้องเป็นบุคคลโดยจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือเป็นนิติบุคคลก็ได้
2. ต้องมีการกระทำผิดทางอาญาเกิดแก่บุคคลนั้น การกระทำผิดอาจเป็นการกระทำ หรือละเว้นกระทำที่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ อาจเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ ก็ได้ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พระราชบัญญัติสาธารณสุข ฯลฯ การกระทำนั้นอาจกระทำโดยเจตนา ประมาท หรือแม้แต่ไม่เจตนา หรือความผิดหุโทษ
3. การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลนั้น คือ การกระทำผิดเป็นเหตุ และเป็นผลที่ทำให้บุคคลนั้นได้รับความเสียหาย ซึ่งแยกพิจารณาดังนี้

¹ ชูศักดิ์ สิรินิล, ตำราประกอบการศึกษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2524), หน้า 14 - 15.

3.1 เกิดความเสียหาย กล่าวคือ จะต้องมีความเสียหาย ความเสียหายนั้น เปรียบเทียบได้ เช่นเดียวกับ ความเสียหายในลักษณะละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 คือ เป็นความเสียหายแก่ ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด กล่าวโดยสรุปเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจที่จะกระทำได้ ก็ถือว่า บุคคลอื่นนั้นได้รับความเสียหาย

3.2 มีกฎหมายคุ้มครองบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย กล่าวคือ จะต้องวิเคราะห์ ดูด้วยว่า ความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือตกแก่บุคคลใด หรืออีกนัยหนึ่ง กฎหมายนั้นคุ้มครองให้บุคคลใดเป็นผู้เสียหายนั้นเอง บุคคลนั้น จึงจะเป็นผู้เสียหาย

ดังนั้น ประชาชนโดยทั่วไปที่พบเห็นการกระทำผิดของผู้ก่อให้เกิดมลภาวะแก่ แหล่งน้ำ หากไม่ใช่ผู้เสียหายที่แท้จริงตามกฎหมายแล้ว ก็ไม่มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดี แก่ผู้ทำความเสียหายให้เกิดปัญหาน้ำเสียแก่แหล่งน้ำได้ เพราะเป็นสิ่งที่ ยากต่อการ พิสูจน์ความเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย เพราะทุกคนก็จำเป็นต้องใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ขอบข่ายดังกล่าวจึงยากแก่การพิสูจน์ ซึ่งผิดกับการเป็นผู้เสียหายในกรณีมีการทำลายสภาพ แวดล้อมด้านอื่น เช่น โรงงานอุตสาหกรรมเดินเครื่องจักรส่งเสียงดัง ชาวบ้านใกล้เคียงเท่านั้นที่ได้รับความเดือดร้อนรำคาญที่จะเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยในการฟ้องคดีอาญา ได้ ส่วนชาวบ้านที่อยู่ห่างออกไปไม่ได้รับผลกระทบต่อเสียง

ดังนั้นการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการในกรณีเกิดความเสียหายแก่แหล่งน้ำจนถึงขั้น น้ำเสีย ในประเทศไทยไม่ค่อยจะได้รับความสนใจจากพนักงานสอบสวนเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาค้านการปราบปรามอาชญากรรมมีมาก เมื่อพนักงานสอบสวนไม่มีเวลาที่จะทำการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ คดีอาญาใน ค้านการฟ้องผู้ก่อความเสียหายแก่แหล่งน้ำจึงขึ้นสู่ศาลน้อยมาก เนื่องจากการฟ้องของพนักงานอัยการจำเป็นต้องผ่านขั้นตอนของการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน อันเป็นไปตามหลักการของกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา² ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การดำเนินคดีอาญาในการฟ้อง

¹ สุราษฎร์ สัตตบุศย์, หนังสือเทศข้อควรรู้เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2523), หน้า 21.

² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 120.

ผู้กระทำผิด ที่ก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสีย จึงไม่ประสบผลสำเร็จ ส่งผลกระทบไปถึง การทำลายสภาพความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำเกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ

1.3 การฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงการดำเนินงาน

การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร โดยการใช้อำนาจศาล ให้เข้าไปมีบทบาทในการวินิจฉัยการทำงานของฝ่ายบริหารที่เรียกว่า Judicial Review¹ นั้น มีวัตถุประสงค์ให้มีการระงับหรือยกเลิกการปรับปรุงแก้ไขโครงการที่ฝ่ายบริหารสั่งการไปแล้ว เพื่อให้ศาลทบทวนการสั่งการที่ผิดพลาดของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของแหล่งน้ำ อันส่งผลต่อผู้เสียหายโดยตรง การฟ้องร้องนี้ จึงมีผลเป็นการระงับ หรือแก้ไขการดำเนินงานที่รัฐอนุมัติไป เช่น การพิจารณาสั่งอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาตให้บุคคลดำเนินการตามโครงการหรือกิจการใด ๆ โดยการเสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระยะเตรียมงานของบุคคลที่ขออนุญาต ตาม มาตรา 18 ประกอบมาตรา 17 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 หากการอนุมัติรายงานผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของผูขออนุญาตไปก่อความเสียหายแก่ประชาชน อาจจะทำให้เกิดจากบริเวณนั้นมีการสร้างเขื่อนกั้นน้ำ ทำให้มีน้ำน้อย หากสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อนุมัติในรายงานผลกระทบต่อผู้ขอเสนอมา จนมีการเตรียมการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ริมฝั่งน้ำดังกล่าว อันอาจเป็นเหตุให้เกิดการเน่าเสียของแหล่งน้ำได้จากน้ำทิ้งของโรงงาน กรณีเช่นนี้ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ก็อาจจะฟ้องร้องต่อศาล ขอให้ทบทวนการอนุมัติโครงการดังกล่าวที่ หน่วยงานของรัฐ คือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อนุมัติไปให้ระงับลงได้ ซึ่งในการพิจารณาของศาลนั้น ก็จะวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า การอนุมัติของหน่วยงานของรัฐนั้น ชอบหรือไม่ หากไม่ชอบก็ต้องยกเลิกหรือระงับโครงการที่ได้อนุมัติไป จนกว่าจะแก้ไขความเดือดร้อนให้หมดไปได้ อาจจะเป็นในรูปต้องชดเชยค่าเสียหายที่หลีกเลี่ยงการบำบัดน้ำเสียไปทิ้งยังแห่งอื่น เป็นต้น ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจ

¹ จรดชัย ศัลยพงษ์, เรื่องเกม, หน้า 208.

เข้าไปพิจารณาวินิจฉัยการทำงานของฝ่ายบริหารได้ แต่ในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้น การฟ้องร้องฝ่ายบริหารให้บท-
 ทวนการดำเนินการในปัจจุบันจึงต้องอาศัยศาลยุติธรรม เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีไปก่อน
 อีกทั้งต้องอาศัยกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นเครื่องมือ ซึ่งบางครั้งเกิดอุปสรรคใน
 การฟ้องคดี เช่น ตัวอย่างใน คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1410/2513

โจทก์ฟ้องเทศบาลเป็นจำเลย ว่าไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่จะต้องจัดให้มีและบำรุง
 ทางน้ำ ทางบก และทางระบายน้ำ ตลอดจนการรักษาความสะอาด ทำให้โจทก์และประ-
 ชาชนทั่วไปไม่อาจใช้ทางน้ำสาธารณะเป็นทางสัญจรได้เหมือนแต่ก่อน ซึ่งหมายความว่า
 ผลเมืองที่ใช้ทางน้ำสาธารณะนั้น ร่วมกันเป็นผู้ได้รับความเสียหาย มิใช่หมายความว่า
 โจทก์เพียงผู้เดียวได้รับความเสียหายยิ่งกว่าประชาชนทั่วไป จึงไม่พอกฎว่าโจทก์มีข้อ-
 โต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ระหว่างโจทก์กับจำเลย อันจะทำให้โจทก์มีสิทธิฟ้อง
 จำเลยได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 จึงเป็นเหตุให้ศาลสั่ง
 ไม่รับคำฟ้อง จากตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นว่า การดำเนินคดีฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ
 จะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง จึงจะเกิดอำนาจฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณา
 ความแพ่ง โดยความเสียหายจะต้องเกิดแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ในกรณีเช่นนี้
 หากประเทศไทยมีศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง การดำเนินกระบวนการ
 วิธีพิจารณาความในคดีปกครองก็จะเป็นในอีกรูปหนึ่ง

2. การเยียวยาความเสียหายจากปัญหาน้ำเสียโดยกฎหมายเอกชน

การดำเนินคดีระหว่างเอกชนผู้ก่อความเสียหายต่อผู้ได้รับความเสียหายนับเป็น
 การเยียวยาความเสียหายในทางกฎหมายเอกชน ซึ่งยึดหลัก และวิธีการดำเนินคดีโดย
 อาศัยกฎหมายแพ่งเป็นเครื่องมือ

การเยียวยา (Remedy) ตามความหมายของกฎหมายแห่งความความถึง
 สิทธิในการที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไข ความเดือดร้อนที่ได้รับจากการพิจารณาของศาล
 ตรงกับความหมายในภาษาอังกฤษว่า "Remedy means any remedial right to
 which an aggrieved party is entitled with or without resort to

a tribunal. "Rights" includes remedies¹

การดำเนินคดีฟ้องร้องเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแหล่งน้ำอันส่งผลกระทบต่อทรัพย์สิน และชีวิตร่างกายของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหาน้ำเน่าเสียนั้น ในต่างประเทศกำหนดสิทธิตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ เพื่อคุ้มครองประชาชน ให้ได้รับความคุ้มครอง ความปลอดภัยจากสภาวะแวดล้อมที่เป็นพิษในอันที่จะได้รับการเยียวยา ความเสียหายแก่สำหรับประเทศไทยการดำเนินคดีฟ้องร้องเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ รวมทั้งปัญหาน้ำเสีย ถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนต่อ สิทธิในทรัพย์สิน และชีวิตร่างกาย ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องร้องให้ผู้ก่อความเสียหายระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายและ ชลใช้ค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ให้รับผิดชอบในความเสียหายของเอกชน

2.1 การดำเนินคดีทางศาลตามสิทธิในชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน

การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทุกประเภท รวมทั้งการเกิดปัญหาน้ำเน่าเสียที่ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลนั้น สำหรับประเทศไทย อยู่ภายใต้หลักกฎหมายลักษณะละเมิด ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้รับการยอมรับ และคุ้มครองตาม กฎหมาย เมื่อโจทก์ถูกโต้แย้งสิทธิ จึงจะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ ตามที่บัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 อันเป็นคดีละเมิดทั้งสิ้น แยกพิจารณา ดังนี้

ก. สิทธิในการฟ้องคดีตามหลักละเมิดทั่วไป

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดมาตรา 420 อันเป็นกฎหมาย แม่บทในลักษณะละเมิดได้บัญญัติว่า



¹Henry Campbell Black, Black's Law Dictionary 5 d, (New York : st. Paul Minn west Publishing Co, 1979), p. 1163.

"ผู้ใจจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อการนั้น"

อำนาจฟ้องคดีละเมิด เพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน จะเกิดขึ้น เมื่อสภาพแวดล้อมทางน้ำถูกทำลาย อาจเกิดจากโรงงานปล่อยของเสียลงสู่แหล่งน้ำ เกิดว่ามาตรฐานที่ทางราชการกำหนดเป็นกฎหมาย หรือกิจการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำ แต่หากการทำลายสภาพแหล่งน้ำเกิดขึ้นโดยมิได้เกิดผลกระทบต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ผู้นั้นก็ไม่เกิดสิทธิหรือไม่มีอำนาจฟ้องสิทธิ นั้นเป็นสิทธิที่กฎหมายให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทั่วไปที่ได้รับความเสียหาย สำหรับสิทธิตาม มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยนี้ ใต้นำมาจากต้นร่างของ ประมวลกฎหมายแห่งญี่ปุ่น มาตรา 709 ที่กล่าวว่า "ผู้ใจจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อสิทธิของผู้อื่น ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการนั้น..." และมาตรา 823 ของประมวลกฎหมายแห่งเยอรมัน โดยเฉพาะคำว่า "โดยผิดกฎหมาย" ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 เทียบมาจากคำว่า "Unlawfully" จากต้นร่างของ มาตรา 823 ของประมวลกฎหมายแห่งเยอรมัน อันเป็นความหมายเดียวกับ คำว่า "มิชอบด้วยกฎหมาย" ¹

แต่การกระทำของโรงงานอุตสาหกรรมก็ดี หรือการปล่อยน้ำเสียลงสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะก็ดี มักจะปรากฏเสมอว่า เป็นการกระทำโดยถูกต้อง กล่าวคือ โรงงานอุตสาหกรรม ก็มีมาตรการกำจัดน้ำทิ้งก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ และได้มาตรฐานน้ำทิ้ง การปล่อยน้ำทิ้งของอาคารบ้านเรือนก็กระทำถูกต้อง เพราะขณะนี้ ยังมิได้มีการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้ง ดังนั้น การกระทำของจำเลยที่ถูกฟ้องร้อง จึงถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ จะเรียกว่าเป็นการใช้สิทธิเกินส่วนก็ไม่ถูกต้อง เพราะการใช้สิทธิเกินส่วนที่มีแต่จะทำให้บุคคลอื่นเสีย

¹ จิตติ พิงศ์พิชัย, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้, พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 173.

หาย ซึ่งหากเป็นการใช้สิทธิตามธรรมดาแล้ว ไม่เป็นการทำละเมิด¹ ด้วยเหตุนี้ การปล่อยน้ำทิ้งที่ได้มาตรฐานของโรงงานอุตสาหกรรม และการปฏิบัติโดยถูกต้องของผู้ประกอบกิจการอื่น ๆ รวมทั้งชุมชน จึงเป็นไปได้โดยมิได้ก่อให้เกิดการเสียหายที่จะฟ้องในมูลละเมิดได้ เพียงแต่การปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำของโรงงานหลาย ๆ โรง หรือชุมชนที่หนาแน่นย่อมก่อให้เกิดความน่าเสียแก่แหล่งน้ำได้ แม้จะเป็นน้ำทิ้งที่ได้มาตรฐานก็ตาม ดังนั้น การนำเอาหลักกฎหมายละเมิดในการใช้สิทธิเกินส่วนมาใช้กับการฟ้องในคดีละเมิดที่ก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสียจึงไม่สามารถใช้ได้

แต่หากสามารถพิสูจน์ได้แน่ชัดว่า โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียที่มีได้ผ่านการบำบัด หรือกำจัดน้ำทิ้งไม่ไ้มาตรฐานตามที่ พระราชบัญญัติโรงงานได้กำหนดไว้ หรือเปิดเดินเครื่องบำบัดน้ำเสียไม่เต็มกำลัง เมื่อเทียบกับน้ำเสียที่ไหลผ่าน รวมทั้งการเดินเครื่องเป็นครั้งคราว หรือกรณีที่ชุมชนหรือกิจการร้านค้ามีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อแหล่งน้ำโดยจงใจ เช่น แอบต่อท่อจากถังถ่ายอุจจาระสู่ท่อระบายน้ำ กรณีเช่นนี้ ย่อมจะถือว่าเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน อันเป็นมูลให้เกิดการฟ้องให้ต้องรับผิดชอบในลักษณะละเมิดได้ เนื่องจากประเทศไทย ยังไม่มีหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนด ตวับุคคลให้ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายสภาวะแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลมิให้เกิดผลร้าย จึงต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายละเมิดธรรมดา ดังกล่าวมานั้นเอง

นอกจากนั้น ในการฟ้องคดีละเมิดในกรณีที่มิได้มีการทำให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินตาม มาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว หากความเสียหายอาจก่อให้เกิดการความเสียหายต่อสังหาริมทรัพย์อีกด้วยนั้น โจทก์อาจขอให้ศาลสั่งให้ผู้ละเมิดหยุดยั้งการกระทำอันจะก่อให้เกิดความเสียหายนั้นได้ตาม มาตรา 1337 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความคู่ไปกับการเรียกร้องค่าเสียหายในมูลละเมิด

¹ โทจิตร ปุณฺณพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า

สำหรับการประกอบกิจการอุตสาหกรรมที่จำเป็นต้องมีการระบายของเสียปนมา
กับน้ำทิ้งนั้น ทางฝ่ายบริหารเล็งเห็นถึงความสำคัญของการควบคุมมลพิษที่จะเกิดขึ้นกับ
แหล่งน้ำอย่างมาก จึงได้มีการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม
ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2513) อันเป็นการคุ้มครองมลพิษทางน้ำ โดยกำหนดให้เจ้าของโรง-
งานต้องดูแลรักษาระบบน้ำทิ้งให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด โดยห้ามระบายน้ำทิ้ง
ออกจากโรงงาน ที่มีสารละลาย และสารเคมีเจือปนในอัตราที่เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด
ในกรณีที่ปรากฏว่าการก่อความเดือดร้อนรำคาญเกิดจากกิจการอุตสาหกรรม ประชาชนที่
ได้รับพิษภัยจากสารเคมีจากโรงงานย่อมมีสิทธิดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายฐานละเมิด
ตาม มาตรา 420 จากเจ้าของโรงงานที่ก่อความเสียหายได้ อันเป็นการแสดงให้เห็น
ว่า โรงงาน ประมาทเลินเล่อ ในการจัดกิจการของโรงงาน นอกจากนั้นยังมีสิทธิร้องขอ
ให้ศาลสั่งระงับการกระทำที่ก่อความเดือดร้อนรำคาญได้อีก โดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ มาตรา 1337 อีกด้วย¹

ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกา ที่เกี่ยวกับการปล่อยน้ำเสียก่อให้เกิดความเดือด
ร้อนรำคาญ แก่บุคคลอื่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 411/2471 ผู้ทำเหมืองแร่ปล่อยน้ำเหมืองไหลบ่าลงจากคลอง
เข้านาของผู้อื่นทำให้น้ำขุ่นขาวเสียหาย โดยคนมิใช่ความระมัดระวังตามสมควร ดังนั้นต้องรับ
ผิด ใช้ค่าเสียหายแก่เขา การอ้างเหตุสุควิสัยมีอาจกระทำได้

จำเลยได้รับอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ จำเลยถายน้ำมูลแร่ไหลบ่าลงจากคลองแล้ว
ไหลเข้านาของโจทก์เกาะต้นข้าว พอน้ำลดลงต้นข้าวทอนน้ำหนักไม่ไหว จึงล้มเสียหาย
จำเลยต่อสู้ว่าในปีนั้น น้ำท่วมมากกว่าธรรมดา เป็นเหตุสุควิสัย จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบ
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8 ศาลตัดสินให้จำเลยต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสีย
หายให้โจทก์ โดยไม่สามารถอ้างเหตุสุควิสัย

¹ คัมภีร์ แก้วเจริญ, "ละเมิดเนื่องจากความไม่ปลอดภัยในงานวิศวกรรม",
วารสารอัยการ 8 (มกราคม 2528) : 15.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 845/2471 บุคคลที่ครอบครองสิ่งใดไว้ภายในที่ดินของตน เพื่อประโยชน์แห่งตน ถ้าสิ่งนั้นหลุดไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของบุคคลอื่น ท่านว่าบุคคลนั้น จำต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แม้นคนจะมีได้กระทำละเมิดก็ไม่พ้น ความผิด เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า เหตุนั้นได้เกิดเนื่องมาแต่ธรรมชาติ

จำเลยได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่ ปล่องน้ำล้างแร่ และมูลหินทรายไหล เข้าไปในที่ดินของผู้อื่น จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น จำเลยจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 797/2476 เจ้าของเหมืองแร่ไข่น้ำล้างแร่ ปล่องมูลหิน ทราย ให้ไหลลงไปในคลองสำหรับสาธารณะใช้ ต้องมีความผิดตามมาตรา 64 แห่ง พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. 2461

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1719 - 1720/2499 โรงงานสีครั่ง และผลิตครั่งบริษัท ไซยาเคมีละลายน้ำทำการล้างครั่งทั้งกลางวันและกลางคืน ส่งกลิ่นเหม็นอันเป็นอันตราย แก่อนามัย และทำให้ผู้อยู่บ้านใกล้เคียง คือ ครอนรำคาญ เจ้าของโรงงานย่อมต้องรับ ภาระอันละเมิดต่อผู้ได้รับความเดือดร้อนรำคาญ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1607/2518 จำเลยไม่มีสิทธิจะสร้างส้วมใกล้แนวเขตที่ดิน ของโจทก์ภายในระยะสองเมตร ไม่ว่าจำเลยจะสร้างส้วมให้แข็งแรงถูกสุขลักษณะอย่างไรก็ตาม เพราะเป็นการต้องห้ามโดยเด็ดขาด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1342 วรรคแรก ทั้งนี้ เพราะถึงส้วมที่ใช้เป็นที่เก็บอุจจาระ ก็มีสภาพและ ลักษณะเป็นเนื้อเดียวกับหลุมรับน้ำโสโครกศาลจึงพิพากษาให้กลับหลุมส้วมที่พิพาทได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จะเห็นว่า หลุมส้วมก็เป็นปัญหาที่จะก่อให้เกิดน้ำเสียได้ในโอกาสต่อไป เพราะเมื่อมีการใช้น้ำ จะมีน้ำบางส่วนไหลซึมลงในผิวดิน และมีโอกาสกลับมาสู่แหล่งน้ำได้ แม้จะไม่มากเหมือนปริมาณของเสียจากโรงงาน แต่ในชุมชนที่หนาแน่นก็มีโอกาสทำให้แหล่งน้ำบริเวณนั้น เกิดมลพิษขึ้นได้เช่นกัน

จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ยกเป็นตัวอย่างนั้น จะเห็นว่า ความเสียหายเกี่ยวกับปัญหาน้ำเสียที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต และสุขภาพของประเทศไทยยังไม่ถึงขั้น ทำให้เกิดเป็นปัญหาร้ายแรงเหมือนในต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น จากการเกิดโรคมินามาตะ หรือ โรคลิว-อิว-อิว ปัญหาความเสียหายที่เกิดจากน้ำเสียเท่าที่เกิดขึ้นในประเทศไทย คงจะไม่เห็นปัญหาน้ำเสียที่แม่น้ำแม่กลอง อันเป็นความสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่อันเกิดจากมลพิษทางน้ำ ในช่วงปี 2512 - 2516 ถึงจะโศกกล่าวในรายละเอียดต่อไป แต่ถึงกระนั้น ก็ยังไม่ถึงขั้นทำลายชีวิต หรือก่อโรคร้ายไข้เจ็บร้ายแรงเหมือนในประเทศญี่ปุ่น ความเสียหายที่เกิดจากน้ำเสีย จึงมีคดีขึ้นสู่ศาลไม่มาก และคดีที่ขึ้นสู่ศาล อาศัยบทบัญญัติของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดมาปรับใช้ โดยอาศัยหลักการกระทำให้ผู้อื่นเสียหาย โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย อวัยวะ และทรัพย์สิน ซึ่งเกิดจากผลการกระทำที่เป็นผลโดยตรงและใกล้ชิด

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงจะบัญญัติแต่เฉพาะการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งในกิจการอุตสาหกรรมเท่านั้น โดยไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหายเลย

๒. หลักความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability)

เมื่อหลักความรับผิดในลักษณะละเมิดธรรมดา ไม่สามารถจะใช้บังคับแก่โรงงานอุตสาหกรรม หรือกิจการอื่น ๆ ที่ระบายน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำได้ จึงทำให้มีการนำเอาหลักในทฤษฎีรับภัย (Theorie du risque) มาแทนทฤษฎีรับภัยนี้เป็นแนวความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ ชาวฝรั่งเศส ที่วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ความรับผิดทางละเมิด ไม่จำเป็นต้องมีความผิด (La faute) ผู้ใดเป็นผู้ก่อหรือผู้ทำ (L'autem du dommage) ผู้นั้นย่อมเป็นผู้ละเมิด โดยให้เหตุผลว่า มนุษย์เมื่อกระทำการใด ๆ ย่อมต้องเสี่ยงภัยอย่างใดอย่างหนึ่ง อาจเป็นผลดีหรือผลร้ายก็ได้ และผู้กระทำจะต้องรับผลแห่งการกระทำที่เป็นการเสี่ยงภัยนั้นเสมอ¹ เพราะการกระทำผิดทางละเมิด ถือความเสียหายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ เมื่อมนุษย์ทำสิ่งใดย่อมต้องมีโอกาสทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ซึ่งการกำหนดความรับผิดทางละเมิด มิใช่การลงโทษเหมือนเช่นความรับผิดทางอาญา เพียงแต่หาตัวผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเท่านั้นกฎหมายแห่งนั้น มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อเยียวยาความเสียหายโดยบังคับให้มีการชดเชยค่าเสียหาย เพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิม² ดังนั้น ทฤษฎีรับภัยจึงเกิดจากแนวความคิดที่จะคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากภัยที่ได้รับจากการประกอบกิจการที่มีความจำเป็นต้องปล่อยของเสียลงสู่สภาพแวดล้อม ให้ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหาย เมื่อเกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่อยู่ใกล้เคียง ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าผู้ประกอบการ



¹ จีต เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแห่งลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 89.

² ไทจิตร ปุณฺณพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, หน้า 44.

หลักในทฤษฎีรับภัยนี้ ต่อมาได้รับความนิยมในบรรดากฎหมายในศตวรรษที่ 20 ซึ่งเป็นยุคที่มีการปฏิบัติอุตสาหกรรม เนื่องจากการนำหลักความรับผิดชอบมาใช้ไม่เป็นธรรมต่อผู้ได้รับภัยจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม การใช้ที่ดินประกอบกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย รบกวนชาวบ้าน ไม่ว่าจะเป็น คิวไฟ เสียง น้ำเสีย เพราะฉะนั้น หลักความรับผิดชอบแต่เดิม คือ ต้องมีการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ จึงนำมาใช้ไม่ได้ผลในการควบคุมพฤติกรรมของสังคม ดังนั้น การนำเอาหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (without fault) จึงเป็นการนำเอาทฤษฎีรับภัยมาประยุกต์ใช้ เพราะการกระทำกิจการใด ๆ ของมนุษย์ย่อมเป็นการเสี่ยงภัยทั้งสิ้น เมื่อการกระทำก่อให้เกิดความเสียหาย จึงต้องรับผิด อีกทั้งแนวความคิดนี้ เป็นการนำเอาลัทธิอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ซึ่งเป็นหลักที่เน้นประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนบุคคลมาสัมพันธ์กับการใช้มาตรการทางกฎหมาย และสนับสนุนให้รัฐเข้าไปมีบทบาทกำหนดเกณฑ์ และความรับผิดของผู้มีกิจการที่มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคมได้ทุกขณะ ต้องรับผิดเมื่อทรัพย์สินหรือวัตถุที่ตนปล่อยออกมาสู่สาธารณะ ก่อความเสียหายต่อบุคคลโดยทั่วไป อันเป็นการให้ความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล¹ ซึ่งอิทธิพลดังกล่าวส่งผลถึงการใช้หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด ในการพิจารณาความเสียหายทางกฎหมายเอกชน

หลักความรับผิดโดยเคร่งครัดได้ถูกนำมาใช้เพื่อให้ทันกับความเจริญก้าวหน้าทางด้านการผลิตด้วยเครื่องจักรกลในยุคแรกของการปฏิบัติอุตสาหกรรม ซึ่งถือว่าผู้ใดมีวัตถุที่อาจเป็นอันตราย หรืออาจก่ออันตรายแก่สาธารณชนได้ ควรจะต้องรับผิดในผลของความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์สินหรือวัตถุที่ครอบครองนั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงความผิด กล่าวคือ หลักในเรื่องความจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ไม่สามารถนำมาแก้ตัวให้จำเลยพ้นความรับผิดได้ หลักความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้ ได้เริ่มขึ้นจากคดีแม่บทคือ คดี Rylands V. Fletcher, 1866 ซึ่งเกิดในประเทศอังกฤษ ข้อเท็จจริงได้ความว่า จำเลยเป็นเจ้าของกิจการโรงสี ตั้งอยู่บนที่ดิน ซึ่งเคยเป็นพื้นที่ทำเหมืองแร่ได้ดินมาก่อน

¹ ลัมเบิร์ต แก้วเจริญ, "ละเมิดแต่ไม่เลินเล่อ", บทบัญญัติ 39 (4 : 2525)

จำเลยไม่ทราบว่า ใต้ดินมีปล่องเหมือง จึงจ้างผู้รับเหมาร้างเชื่อมกันน้ำเหนือพื้นดิน ดังกล่าว ปรากฏต่อมาว่า พื้นดินใต้เขื่อนทาน้ำหนักของน้ำในเขื่อนไม่ไหว พังยุบลงกับเหมืองร้างใต้ดิน น้ำไหลทะลักตามปล่องร้างไปถึงปล่องเหมืองของโจทก์ ซึ่งเชื่อมถึงกันในบริเวณพื้นที่สัมปทาน ทำเหมืองของโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย คดีพิพากกันถึงศาลสูง (House of Lords) ในที่สุดศาลสูงชี้ขาดให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหาย ทั้ง ๆ ที่ไม่ปรากฏว่า จำเลยประมาทเลินเล่ออย่างไร คำวินิจฉัยคดีนี้ ถือตามเหตุผลของผู้พิพากษา Blackburn ที่ได้กล่าวไว้ในชั้นศาล Exchequer Chamber¹ จากคดีนี้เป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่า แม้จำเลยไม่มีความผิด (Fault) และไม่ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่จำเลยครอบครองทรัพย์สินซึ่งเป็นอันตรายสามารถก่อความเสียหายได้ตลอดเวลา เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นจากทรัพย์สินนั้น จึงต้องรับผิดชอบในศาลที่เกิดขึ้น

คดีดังกล่าว เป็นคดีที่เป็นที่ยอมรับในเวลาต่อ ๆ มา โดยถือว่าผู้ที่ประกอบกิจการที่จะต้องมีส่วนของเหลือใช้ (Waste) ที่จะต้องปล่อยออกมาในสภาพแวดล้อม เช่น น้ำทิ้งจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่อาจเกิดแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยผู้ได้รับความเสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ อันเป็นความผิดของผู้ก่อความเสียหาย หรือผู้อยู่ในฐานะที่จะป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น เพียงแต่ผู้ได้รับความเสียหาย แสดงให้เห็นว่า มีความเสียหายเกิดขึ้นจริง และเป็นความเสียหายที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ก่อขึ้น หรืออยู่ในฐานะที่จะต้องรับผิดชอบเพียงพอ อีกทั้งการพิสูจน์ความผิด หรือภาระการพิสูจน์ ยังคงตกเป็นหน้าที่ของผู้ก่อความเสียหายด้วย

สำหรับกรปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ จะเกิดความน่าเสียหายเป็นผลร้ายต่อความเป็นอยู่ของประชาชนผู้ใช้น้ำใต้นั้น ต้องเกิดจากการสะสมเป็นระยะเวลาานทำให้การพิสูจน์ความผิดของผู้ก่อให้เกิดมลภาวะในลักษณะเช่นนี้ กระทำได้ยาก เป็นผลให้การฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาล เป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้น ในการพิสูจน์ความผิดของผู้ได้รับความเสียหาย จึงเปลี่ยนไปกล่าวคือ เพียงแต่ผู้ได้รับความเสียหายสามารถ

¹Sir John Salmond, The Law of Torts, 6th ed., pp.257-261.

แสดงให้เห็นได้ว่า มีความเสียหายอันมีสาเหตุมาจากน้ำเสียเกิดขึ้นจริง และผู้ถูกกล่าวหา มีกิจกรรมที่ต้องปล่อยน้ำเสียออกมา แม้จะได้มาตรฐานตามที่ทางราชการกำหนด ก็ถือว่า เพียงพอที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น การพิจารณา พิสูจน์ หรือหน้าที่นำสืบให้ศาลเห็นว่า อันตรายที่บุคคลอื่นได้รับมิได้เกิดจากการปล่อยน้ำทิ้ง จากกิจกรรมของตน จึงตกแก่จำเลยผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งถ้าหากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเกิด จากการระบายน้ำทิ้งที่ได้มาตรฐาน ก็ไม่ทำให้พ้นความรับผิด เนื่องจากกฎหมายมหาชน แยกจากกฎหมายเอกชน การปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายมหาชน ด้านมาตรฐานน้ำทิ้งไม่ทำให้ จำเลยพ้นความรับผิดในคดีแพ่ง

หลักความรับผิดเด็ดขาดนี้ ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่ง เคารพในหลักสิทธิส่วนบุคคลอย่างเคร่งครัด ให้นำมาใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิที่ประชาชนทุกคน ings จะได้รับตามสิทธิในสิ่งแวดล้อม อันมีผลให้การละเมิดสิทธิในกรณีสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ จึงได้รับการเยียวยาในส่วนเอกชน โดยศาลอย่างเข้มงวด ในขณะที่ประเทศไทยเอง ยังไม่ปรากฏว่ามีกรณีนำเอาหลักความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) มาใช้ ในการดำเนินคดีในชั้นศาล เพื่อเรียกร้องสิทธิในความเสียหายที่ได้รับ

การควบคุมและกำจัดน้ำเสียในต่างประเทศ

ประเทศที่เจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีทางด้านอุตสาหกรรม และการ เกษตรกรรมใหม่โดยทั่วไป โดยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญแก่การควบคุมและป้องกันปัญหาที่อาจ เกิดขึ้นจากน้ำเน่าเสียในแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งประเทศเหล่านี้ได้ดำเนินนโยบายด้านการ บริหารแหล่งน้ำอันเป็นการวางแผนล่วงหน้า เพื่อป้องกันความเน่าเสียของน้ำในแหล่งน้ำไป พร้อม ๆ กับการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม เพราะเป็นที่ประจักษ์ชัด แล้วว่า ปัญหาน้ำเน่าเสียในทั่วทุกภูมิภาคของโลกเกิดจากองค์ประกอบใหญ่ 3 ประการ เหมือนกันคือ น้ำทิ้งจากแหล่งชุมชน น้ำทิ้งจากแหล่งเกษตรกรรม และน้ำเหลือใช้จากแหล่ง เกษตรกรรม การศึกษาแนวทางควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียในประเทศที่เจริญก้าวหน้าใน การควบคุมและป้องกันน้ำเสีย จึงเป็นหนทางที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยเท่าที่จะ เป็นไปได้ โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา นับว่าเป็นประเทศที่มีประสิทธิภาพต่อสู้ กับสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ โดยเฉพาะด้านน้ำเสียที่ทำให้กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมทางน้ำ พัฒนามาอย่างมากประเทศหนึ่งในปัจจุบัน ดังจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

1. ประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันเป็นประเทศหนึ่งในยุโรปที่มีระบบการควบคุมการเน่าเสียของแหล่งน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยถือว่านโยบายการกำจัดน้ำเสียเป็นเรื่องที่รัฐบาลและเอกชนจะต้องให้ความร่วมมือกัน ทางภาครัฐบาลถือว่า เป็นหน้าที่ที่จะต้องจัดการบำบัดน้ำเสีย เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยประชาชนไม่ต้องจ่ายเงินเพิ่มเพื่อการนี้ นอกจาก โรงงานอุตสาหกรรมที่ขอให้รัฐบาลช่วยกำจัดน้ำโสโครกให้ เพียงแต่จ่ายภาษีเงินได้ไปตามหน้าที่ของตน

รัฐบาลเยอรมัน จะวางท่อรับน้ำโสโครก และน้ำเสียจากอาคารบ้านเรือนไว้ใต้ถนน และจะไม่อนุญาตให้ประชาชนใช้สวมแบบ บ่อเกรอะ บ่อซึม เนื่องจากอาจก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสียจากบ่อส้วมไหลลงสู่ท่อระบายน้ำได้ โดยรัฐบาลจะนำน้ำเสียที่ชุมชนบ้านเรือน และกิจการอุตสาหกรรมไปผ่านการกำจัดปรับปรุงคุณภาพ แล้วปล่อยลงสู่แม่น้ำสายต่าง ๆ เช่น แม่น้ำไรน์ เนคเกา และดานูบ¹

สำหรับบ้านประชาชน ที่มีน้ำทิ้งจากอาคารบ้านเรือน รวมทั้งผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ทั้งที่ให้รัฐช่วยกำจัดน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมให้ หรือโรงงานที่กำจัดน้ำทิ้งเอง ตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด ก็ยังจะต้องเสียภาษีน้ำทิ้ง ซึ่งภาษีน้ำทิ้งนี้ นับว่าเป็นหน้าที่ที่ประชาชนทุกคนจะต้องจ่ายให้กับรัฐ นอกจากนี้มาตรการการเก็บภาษีน้ำทิ้งในเยอรมันยังเป็นมาตรการช่วยเร่งให้ประชาชนผู้ใช้น้ำ และโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำทิ้งได้เร่งรัดปรับปรุงขบวนการผลิตของตนให้มีน้ำทิ้งน้อยลงและให้น้อยที่สุด เพราะเนื่องจาก ภาษีน้ำทิ้งนี้คิดเป็นหน่วยของความสกปรก ซึ่งวัดตามค่าตัวแปรต่าง ๆ ของน้ำทิ้ง เช่น ตัวใช้สารออกซิเจน ตะกอน และตัวแปรอื่น ๆ กล่าวคือ น้ำทิ้งที่ปล่อยออกมา

¹ สรุศักดิ์ สาระรัตน์, "การปรับปรุงคุณภาพและกำจัดน้ำโสโครกในเยอรมัน", วารสารอินดัสตรี 5 (พ.ศ. 2511 - ธันวาคม 2521) : 19 - 20.

มีความสกปรกมากก็จะต้องเสียภาษีในอัตราสูง สำหรับอัตราภาษีน้ำทิ้งนี้ จะมีการปรับให้สูงขึ้นทุก ๆ ปี เช่น ในปี พ.ศ. 2528 นี้ อัตราภาษีน้ำทิ้งในเยอรมันถูกกำหนดไว้ถึง 360 บาท ต่อ 1 หน่วย และในปี พ.ศ. 2529 อัตราภาษีน้ำทิ้งจะเพิ่มขึ้นไปอีกเป็นอัตรา 400 บาทต่อ 1 หน่วย¹

2. ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ เคยประสบปัญหาแม่น้ำเน่าเสียจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนมากระชั้นชิด โดยเฉพาะความเน่าเสียของน้ำในแม่น้ำเทมส์ อันเกิดจากการถ่ายของเสียปนไปกับน้ำเสียของผู้ที่อาศัยอยู่ตามริมฝั่ง รวมทั้งการปล่อยน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในราวกลางศตวรรษที่ 19 ได้ก่อให้เกิดโรคระบาดอันหอนสุญภาพและอนาถาของประชาชนอย่างยิ่ง ประเทศอังกฤษได้พยายามหาทางแก้ไขความเดือดร้อนที่มีสาเหตุมาจากน้ำเสียนี้ โดยได้ออกกฎหมายควบคุมน้ำเสียหลายฉบับ เพื่อใช้ควบคุมและป้องกันน้ำเสียคือ พระราชบัญญัติในปี 1865 และปี 1868 โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการควบคุมน้ำเสียโดยตรงคือ The Rivers Pollution Act ค.ศ. 1876 และได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์เป็นระยะ

นอกจากนั้น ได้ออกประกาศใช้ The River Boards Act ในปี 1948 ประกอบด้วยคณะกรรมการ ทำหน้าที่ควบคุม และดูแลแม่น้ำแต่ละสาย เพื่อมิให้เกิดมลพิษทางน้ำ ควบคุมการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมอย่างเข้มงวด โรงงานอุตสาหกรรม จะต้องขออนุญาต และได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการดังกล่าวก่อน โดยคณะกรรมการจะตรวจคุณภาพของน้ำทิ้งอย่างเคร่งครัด ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติ The Water Resources Act 1963 เพื่อวางนโยบาย และหาทางป้องกัน และบำรุง

¹ธีระ มั่นธุมานิช, "กำจัดมลพิษ-ทำอย่างไรจึงจะคุ้ม", เอกสารประกอบการสัมมนาผู้ประกอบการอุตสาหกรรม จังหวัดสมุทรปราการ เรื่อง การแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ระหว่าง 6 - 7 ธ.ค. 2528 ณ โรงแรมอิมพีเรียล (เอกสารโรเนียว), หน้า 12.

แหล่งน้ำมิให้น้ำเสีย โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อควบคุมการดำเนินการเช่นกัน นอกจากนั้น ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำขึ้นมาอีกเป็นระยะ ๆ¹

ทางด้านการศึกษาเรื่องความสิทธิของเอกชนที่กฎหมายคุ้มครองนั้น กฎหมาย Common Law ของอังกฤษ ให้ความสำคัญในการควบคุมการใช้น้ำไว้ในหลักสิทธิของเจ้าของที่ดินที่อยู่ตอนใต้ของน้ำ มีสิทธิที่จะได้รับน้ำที่ไหลผ่านที่ดินของตน โดยปราศจากการทำให้สกปรก จากเจ้าของที่ดินที่อยู่เหนือน้ำ ทั้งนี้ เจ้าของที่ดินที่อยู่เหนือน้ำไม่มีสิทธิที่จะปล่อยน้ำเสีย ลงในแหล่งน้ำที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน นอกเสียจากได้มีการบับัด หรือทำให้เป็นน้ำที่ไร้มาตรฐาน ภายใต้การควบคุมของกฎหมายคือ The Public Health Acts²

ปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิในการใช้น้ำของผู้ที่อยู่ข้างเคียงนี้ ศาลของอังกฤษ ได้เคยตัดสินปัญหาดังกล่าวไว้ เป็นบรรทัดฐานในคดี John Young & Co. v. Bankier Distillery Co. (1893) ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ โจทก์เป็นเจ้าของที่ดินริมฝั่งแม่น้ำ ได้ใช้น้ำในแม่น้ำต้มกลั่นสุรา ในตอนบนเหนือที่ดินของโจทก์ จำเลยได้ปล่อยน้ำออกจากเหมืองแร่ของจำเลย ทำให้น้ำไหลผ่านที่ดินของโจทก์กลายเป็นน้ำกระด้างไม่มีคุณภาพ และผลการกระทำดังกล่าวของจำเลยทำให้แม่น้ำด้านล่างที่ผ่านที่ดินโจทก์เป็นน้ำกระด้าง ทำให้โจทก์ไม่สามารถใช้น้ำในแม่น้ำส่วนที่ผ่านที่ดินโจทก์ได้อย่างปกติต่อไป ศาลอังกฤษได้พิพากษาว่า การกระทำของจำเลยเป็นการทำให้น้ำเสียไม่เกิดประโยชน์ต่อโจทก์

อีกทั้งได้วางหลักว่า การทำให้น้ำเสีย หมายถึง การก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในคุณภาพของน้ำ ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อโจทก์ ตามที่ควรจะเป็น จำเลยจึง

¹ สุภาพ กล้ายแก้ว, เรื่องเพิ่มเติม, หน้า 34 - 35.

² Vesilind, Aarne P. ; Peirce, Jeffery J., Environmental Pollution and Control 2 d. (Boston :: Butterworth Publishers, 1983), pp. 4 - 5.

ต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายต่อโจทก์¹

นอกจากนั้น ยังมีคำพิพากษาในคดี Ormerod V. Todmorden Joint Stock Mill Co. (1883) โดยศาลได้ให้ความหมายของการทำให้เกิดน้ำเสียไว้ว่า การกระทำใด ๆ ที่จำเลยก่อให้เกิดข้อขัดประโยชน์ของน้ำล้นน้อยลง จากภาวะตามธรรมชาติของน้ำ ถือว่าเป็นการทำให้เกิดน้ำเสีย หรือสกปรก จำเลยต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ และการชักน้ำขึ้นไปใช้แล้วปล่อยลงสู่น้ำ โดยมิได้ทำให้เกิดความสกปรก และมีได้ทำให้น้ำล้นปริมาณลง จนไม่ก่อประโยชน์ต่อบุคคลอื่น ย่อมกระทำได้ เช่น ในคดี Kensit V. Great Eastern Ry. (1884)²

3. ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสภาวะแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอากาศเสีย น้ำเสีย โดยได้เตรียมการควบคุมและแก้ไขปัญหามาแล้วนับว่า ตั้งแต่ยังไม่เกิดปัญหาร้ายแรงด้วยความร่วมมือประสานกันอย่างดี ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารในการป้องกันปัญหามลพิษไว้ล่วงหน้า ทั้งการออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับ และการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งนิสัยของคนอเมริกันรักในสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนผลประโยชน์ที่ตนพึงได้รับ รวมทั้งสิทธิในสิ่งแวดล้อม ซึ่งทุกคนที่เป็นพลเมืองของประเทศ ถือว่ามีส่วนได้เสียในคุณภาพที่ดีของสิ่งแวดล้อม อีกทั้งถือว่าการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมมิใช่เป็นหน้าที่ของส่วนกลาง หรือสหพันธรัฐเพียงอย่างเดียว แต่เป็นปัญหาที่ระดมพลรัฐ จะต้องร่วมมือในการวางแผนป้องกันร่วมกันด้วย ซึ่งการดำเนินนโยบายทางด้าน การป้องกัน และแก้ไขสภาวะแวดล้อมจะต้องสอดคล้องต่อกันระหว่างสหพันธรัฐ และมลรัฐ แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายสภาวะแวดล้อมในระดมพลรัฐ อาจจะเคร่งครัดกว่ากฎหมายของสหรัฐได้ แต่ไม่อาจผ่อนผันให้ความเข้มงวดของรูปแบบการบังคับใช้น้อยกว่ากฎหมายของสหรัฐได้³

¹ ทัชชา จิตศิริรักษ์, กฎหมายและสภาวะแวดล้อม, หน้า 6.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

³ จรรยา ศัลยพงษ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 61 - 65.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสภาวะแวดล้อมที่สำคัญที่สุด เริ่มมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 1969 คือ The National Environmental Policy Act หรือ NEPA ซึ่งเป็นเสมือนหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทุกคน ที่จะได้อยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์และสะอาด และได้มีการจัดตั้งองค์กร เพื่อควบคุมสภาวะแวดล้อมขึ้น คือ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council an Environmental Quality)¹ หรือ CEQ โดยผลของกฎหมายฉบับดังกล่าว อันอาจถือได้ว่าเป็นองค์กรแรกที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายของสหรัฐ และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีเจ้าพนักงานของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ปฏิบัติงานในรายละเอียดเฉพาะเรื่องออกไปอีก นอกจากนี้ ยังมีเจ้าพนักงานผู้ติดตาม และประเมินสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่เรียกว่า Environmental Protection Agency หรือ EPA และสถาบันรัฐสภา หรือ สภา Congress เป็นผู้มีบทบาทเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ตลอดจนแก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายอีกด้วย²

สำหรับปัญหาในด้านการควบคุม และแก้ไขสภาวะแวดล้อมทางน้ำ ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งนับว่าเห็นปัญหาสภาวะแวดล้อม ปัญหาหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญอย่างยิ่ง โดยสหรัฐอเมริกาได้มีการควบคุมมิให้เกิดปัญหาสภาวะแวดล้อมทางน้ำ หรือน้ำเสียมาตั้งแต่มิได้มี กฎหมายสภาวะแวดล้อม หรือ The National Environmental Quality Act และยังไม่ มี Council an Environmental Quality รวมทั้ง องค์กร และเจ้าหน้าที่ผู้ติดตาม และประเมินสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือ Environmental Protection Agency (EPA) เสียอีก

การควบคุมสภาพแวดล้อมทางน้ำ

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีลำคลอง และแม่น้ำอยู่มาก รวมแล้วมีความยาวกว่า 3 ล้านไมล์ และชายฝั่งทะเลยาวถึง 88,633 ไมล์ รวมทั้งทะเลสาบ ลำธาร เหนือ บึงต่าง ๆ อีกมากมาย การควบคุมมิให้แหล่งน้ำเกิดการเน่าเสียในสหรัฐอเมริกา

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

จึง เป็นปัญหาใหญ่ที่รัฐบาลสหรัฐไม่สามารถควบคุมได้ทั้งหมด ต้องอาศัยมลรัฐควบคุมด้วย

ปัญหาน้ำเสียในสหรัฐอเมริกานั้น มักเกิดจากแหล่งกำเนิดจากของเสียจากอาคาร บ้านเรือน ในเขตเทศบาล และเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งปัญหาการปล่อยสารพิษ จากการทำเหมืองแร่ ซึ่งมนุษย์เองเป็นต้นกำเนิดที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ อีกทั้งของเสียที่เกิดจากการทำการเกษตร ทุก ๆ เขตของสหรัฐอเมริกาเช่น สารพิษจากฆ่าแมลง จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาน้ำเสียในสหรัฐอเมริกามีสาเหตุใหญ่ๆ เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ คือ เกิดจากแหล่งอุตสาหกรรม เกิดจากของเสียจากอาคาร บ้านเรือนในเขตที่มีชุมชนหนาแน่น และจากพื้นที่ทำการเกษตรที่กว้างใหญ่¹ ซึ่งสาเหตุสำคัญคือ ปัญหาการที่ไม่สามารถกำจัดของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมให้ถึงก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ และการควบคุมการระบายน้ำทิ้งในเขตที่มีประชากรหนาแน่น ประชากรมากกว่า 1 ใน 3 ในสหรัฐอเมริกา อาศัยอยู่ในเขตที่ไม่มีระบบการระบายของเสียโดยเทศบาล สำหรับในเขตที่มีการจัดระบบกำจัดน้ำเสียก็พบว่า ระบบการกำจัดน้ำเสียไม่ถี่เท่าที่ควร จากการสำรวจของ Health Education and Welfare Department หรือ (HEW) พบว่า ชุมชนเล็ก ๆ มากมายในสหรัฐอเมริกา ใช้น้ำที่มีสารเคมีปนอยู่ โดยเฉพาะสารตะกั่ว และอื่น ๆ อันเป็นผลต่อการทำลายสุขภาพของมนุษย์ รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสียที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในแหล่งน้ำ และการเล่นกีฬาทางน้ำ²

กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมทางน้ำ

การควบคุมสภาวะแวดล้อมของแหล่งน้ำในสหรัฐอเมริกา เริ่มขึ้นมาช้านานแล้ว โดยก่อนปี ค.ศ. 1948 การควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ถือเป็นสิทธิและหน้าที่ของรัฐบาล

¹Irving J. Sloan, Environment And The Law (New York : Oceana Publications, 1971), pp. 19 - 21.

²William D. Hurley, Environmental Legislation (Illinois : Charles C. Thomas Publisher, 1980), pp. 3 - 4.

ระดั้มลรัฐ ที่จะวางกฎเกณฑ์ และข้อบังคับในการควบคุมสภาวะแวดล้อมทางน้ำของแต่ละรัฐ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1948 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติควบคุมมลพิษทางน้ำในระดับสหรัฐ ขึ้นเป็นฉบับแรก อันเป็น Federal Law โดยก่อนหน้านั้น กฎหมายของมลรัฐ เน้นเฉพาะการควบคุมคุณภาพของน้ำในแหล่งน้ำ เพื่อมิให้เกิดโรคระบาด โดยเฉพาะ โรคไทฟอยด์ ซึ่งมีน้ำเป็นสื่อ¹ พระราชบัญญัติในปี ค.ศ. 1948 ถือเป็นฉบับชั่วคราว และได้ประกาศใช้เป็นการถาวรในปี ค.ศ. 1956 มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1961 และมีการออกกฎหมายใหม่ เพื่อควบคุมสภาวะแวดล้อมของแหล่งน้ำ ต่อมาอีกในปี ค.ศ. 1965 และ 1966 เป็นลำดับ

กฎหมายระดับสหรัฐ ที่เริ่มใช้ฉบับแรก ในปี ค.ศ. 1948 คือ The Federal Water Pollution Control Act 1948 กฎหมายฉบับดังกล่าว สภา Congress มีวัตถุประสงค์ที่จะให้สิทธิและความรับผิดชอบในการควบคุมสภาวะแวดล้อมของแหล่งน้ำแก่รัฐแต่ละรัฐ โดยแต่ละรัฐสามารถวางกฎเกณฑ์ และข้อบังคับในการควบคุมคุณภาพน้ำ รวมทั้งกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำของรัฐเอง ไม่ให้ต่ำกว่ามาตรฐานที่รัฐบาลสหรัฐกำหนดไว้ รัฐบาลกลาง จะเข้าไปมีส่วนควบคุมเพียงการช่วยเหลือ และสนับสนุนมลรัฐ เฉพาะการช่วยเหลือทางด้านวิชาการ การวิจัย ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคเมื่อเกิดปัญหาขึ้น รวมทั้งให้การสนับสนุนทางการเงินแก่มลรัฐ²

กฎหมายฉบับนี้ ยังได้ให้อำนาจแก่ The Surgeon General of the Public Health Service อันเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมด้านสุขภาพ และอนามัยของรัฐบาลกลาง ให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือ ประสานงานกับมลรัฐต่าง ๆ เพื่อควบคุมคุณภาพน้ำเสียที่จะถูกปล่อยออกจากโรงงานอุตสาหกรรม และจากแหล่งชุมชน ในแต่ละรัฐอีกด้วย

กฎหมายฉบับปี 1948 ของสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นการช่วยเหลือ และให้ความร่วมมือแก่ระดั้มลรัฐ ของรัฐบาลกลาง ในการควบคุมการระบายของเสีย โดยรัฐบาลสหรัฐ ได้ให้ความสำคัญของการแก้ไขปัญหาน้ำเสียแก่มลรัฐ โดยรัฐบาลกลางให้การ

¹Ibid., p. 5.

²Ibid., p. 6.

ช่วยเหลือในรูปเงินกู้แก่มลรัฐ ในการสร้างระบบควบคุมการระบายของเสียให้ดีขึ้น

The Federal Water Pollution Control Act 1948 นี้ ได้ถูกแก้ไขครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1956 รัฐบาลสหรัฐ เน้นถึงการมีส่วนแก้ไขปัญหาน้ำเสียให้แก่มลรัฐมากขึ้น โดยการเพิ่มการช่วยเหลือทางด้านการศึกษาให้เงิน มาเป็นในรูปการให้เงินช่วยเหลือ แต่อำนาจหน้าที่ในการควบคุมน้ำเสียก็ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของ The Surgeon General of The Public Health Service อยู่ อันเป็นส่วนหนึ่งของงานการควบคุมด้านสุขภาพและอนามัยของรัฐบาลกลาง

กฎหมายฉบับดังกล่าวมีการแก้ไขอีกครั้งในปี 1961 เพื่อเพิ่มเติมในความเข้มงวดของการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชน โดยขยายกว้างไปถึงการเพิ่มบทลงโทษ และการให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางในการควบคุมดูแลระบบการระบายน้ำเสียมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ สภาองเกรส ยังเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมคุณภาพของสภาวะแวดล้อมทางน้ำที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ เรียกชื่อว่า The Federal Water Pollution Control Administration ให้มีหน้าที่รับผิดชอบแทนที่ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการควบคุมสุขภาพและอนามัย ซึ่งเป็นองค์กรที่ควบคุมคุณภาพน้ำเสียที่มีมาแต่เดิม¹

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำของสหรัฐที่ออกใช้ในปี ค.ศ. 1965 เป็นการปรับปรุงกฎหมายควบคุมน้ำเสียฉบับเก่า ให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพิ่มมากขึ้น สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เน้นให้มลรัฐควบคุมคุณภาพน้ำให้ได้มาตรฐานตามที่หน่วยงานการควบคุมสุขภาพและอนามัยกำหนด นอกจากนี้ยังให้หน่วยงานผู้ทำหน้าที่ติดตามและประเมินสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของสหรัฐ หรือ Environmental Protection Agency (EPA) เข้าควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพน้ำในมลรัฐและให้เอกชนมีบทบาทในการเข้าร่วมกับรัฐในการกำจัดน้ำเสียอีกด้วย สำหรับการบริหารและควบคุมน้ำเสียของสหรัฐที่เรียกว่า The Federal Water Pollution Control Administration นั้น ให้อำนาจเป็นส่วนหนึ่งของ Environmental Protection Agency ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับสหรัฐ ภายใต้กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมของสหรัฐคือ ตั้งขึ้นภายใต้ The National Environmental Policy Act (NEPA) 1969 ทั้งนี้ ให้ The Federal Water Pollution Control Administration อยู่ภายใต้การ

¹Irving J. Sloan, Environment And The Law, pp. 22 - 23.

บริหารงานของ NEPA ตั้งแต่เดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน¹

นอกจากนี้ สภาองเกรส ยังได้ผ่านกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปน้ำสะอาดในปี ค.ศ. 1966 (The Clean Water Restoration Act of 1966) เพื่อการควบคุม และพัฒนาคุณภาพน้ำให้ดีขึ้น ตลอดจนเพิ่มโทษแก่ผู้ทำให้เกิดมลพิษน้ำเสีย และกฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ ฉบับปี ค.ศ. 1970 ซึ่งได้วางมาตรฐานการควบคุมมลภาวะที่เกิดจากการรั่วไหลของน้ำมัน จากการขนส่งทางน้ำ ทั้งมาตรการลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมีการปรับผู้กระทำผิดไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์²

สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือในน่านน้ำของสหรัฐอเมริกา ก็ต้องกระทำหน้าที่ในการสอดส่องดูแลการรั่วไหลของน้ำมันมิให้ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำแก่แหล่งน้ำด้วย กล่าวคือ ใน The Water Quality Improvement Act of 1970 ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งน้ำมันทางเรือ จะต้องแจ้งให้ทางการทราบในทันทีที่มีการพบการรั่วไหลของน้ำมันในแหล่งน้ำ หากพบเหตุการณ์ดังกล่าวแล้วไม่แจ้งให้ทราบก็จะมี ความผิดเช่นเดียวกัน โดยมีโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ³ เป็นต้น

กฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีความสำคัญ และส่งผลไปถึงการควบคุมน้ำเสียในสหรัฐอเมริกา คือ พระราชบัญญัติขยะ หรือ The Refuse Act 1961 พระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากจะควบคุมการทิ้งขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลลงในแม่น้ำลำคลองโดยการกำหนดบทลงโทษ ทั้งจำคุก และปรับในอัตราที่สูงแล้ว ยังกำหนดเงินรางวัลให้แก่บุคคลที่สามารถแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงที่มา หรือแหล่งอันเป็นต้นกำเนิดของปัญหาน้ำเสียอีกด้วย โดยการกำหนดให้เงินค่าปรับที่ผู้กระทำผิดจะต้องจ่ายนั้น เป็นของผู้แจ้งข่าวสาร

¹Ibid., pp. 10 - 13.

²The Water Quality Improvement Act of 1970, Section 11.

³The Water Quality Improvement Act of 1970, Section 11

ให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการจับกุมได้เป็นจำนวนครั้งหนึ่ง ของค่าปรับที่ผู้กระทำผิดต้องเสีย¹
เมื่อมีการดำเนินการถึงขั้นศาล



อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการควบคุมคุณภาพของน้ำ

The Federal Water Quality Administration ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับ
กับการควบคุมคุณภาพของแหล่งน้ำของสหรัฐอเมริกา นั้น มีอำนาจหน้าที่ คือ²

1. จัดสรรเงินช่วยเหลือให้แก่ระดับท้องถิ่น ในการสร้างระบบการระบายน้ำ
โสโครก ของเทศบาลต่าง ๆ
2. ให้การช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ในการพัฒนาและบริหารงานเกี่ยวกับมาตรฐาน
คุณภาพของแหล่งน้ำ
3. บังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Law) เพื่อให้
เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด โดยทุกมลรัฐจะต้องไม่ต่ำกว่า มาตรฐานกลางของสหรัฐ
4. ส่งเสริมการวิจัย และพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ เพื่อค้นหาวิธีควบคุมน้ำเสีย
ให้ดียิ่งขึ้น
5. ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคในการกำจัดน้ำเสียแก่มลรัฐ
6. สนับสนุนโครงการการกำจัดน้ำเสียของมลรัฐ
7. ขยายลงเงินช่วยเหลือ และให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุม
คุณภาพน้ำเสียของรัฐ

นอกจากนี้ ยังควบคุมมาตรฐานคุณภาพของน้ำ (Water Quality
Standards) มิให้ต่ำกว่ามาตรฐานกลางของสหรัฐ ภายใต้การประสานงานกับ
Environmental Protection Agency ซึ่งควบคุมด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกประเภท
ของสหรัฐอเมริกา

¹William D. Hurley, Environmental Legislation, pp.30-31.

²สุภาพ กล้ายแก้ว, เรื่องเดิม, หน้า 20 - 21.

การดำเนินคดีในศาลเพื่อระงับการทำลายความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำ

ความขัดแย้งระหว่างเอกชนผู้ใช้น้ำ ในสหรัฐอเมริกา ได้รับการแก้ไขเยียวยา โดยอาศัยหลักกฎหมาย Common Law ซึ่งวิวัฒนาการมาจากหลัก Common Law ของอังกฤษ ซึ่งมุ่งที่จะแก้ไขสถานการณ์ โดยให้มีการทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งในการใช้น้ำ จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นที่อยู่ใกล้เคียง รวมทั้งการหยุดยั้ง หรือเร่งให้มีการปรับปรุงต้นเหตุของน้ำเสีย การดำเนินคดีนั้น เพื่อให้ศาลมีคำสั่งระงับยับยั้งมิให้จำเลยก่อความเดือดร้อนรำคาญต่อไป นอกจากนั้น ยังให้อำนาจศาลในการลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน และรัฐซึ่งตามกฎหมาย The Clean Water Act ได้กำหนดโทษในทางอาญา (Criminal Penalties) ไว้เป็นค่าปรับไม่น้อยกว่า 2,500 ดอลลาร์ แต่ไม่มากกว่า 25,000 ดอลลาร์ต่อวัน หรือระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ เพื่อเร่งให้มีการแก้ไขความเสียหายเดือดร้อน รำคาญ ด้วยเวลาอันรวดเร็ว¹

สำหรับ หลักในการกำหนดสิทธิการใช้น้ำตามหลัก Common Law ของสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นไปตามหลัก Riparian doctrine กล่าวคือ เจ้าของที่ดินที่อยู่เหนือน้ำไม่สามารถจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ตอนใต้ของน้ำ หากเกิดความเสียหาย จะต้องชดเชยค่าเสียหาย แก่กรณีที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสียจากการประกอบกิจกรรมของตน² อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นในเขตที่มีประชาชนหนาแน่น และมีการใช้น้ำประกอบกิจกรรมต่าง ๆ มากกว่าปกติเท่านั้น สำหรับเขตที่ประชาชนเบาบาง ไม่สู้จะมีปัญหาเช่นนี้มากนัก

การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องความเสียหายระหว่างเอกชนตามกฎหมายเอกชนนั้น เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า นอกจากเอกชนทุกคนจะได้รับการคุ้มครองในสิทธิในสิ่งแวดล้อม

¹Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, p. 801
อ้างใน จรณชัย วัลลภวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 134.

²Vesilind, Aarne P. ; Peire Jeffery J., Environmental Pollution and Control 2 d., pp. 141-142.

ที่จะได้รับสภาวะแวดล้อมที่ดีแล้ว ประชาชนยังมีอำนาจฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่บกพร่องในการควบคุมคุณภาพของแหล่งน้ำอีกด้วย และที่สำคัญที่สุดคือความมีเสรีภาพที่จะได้รับการปฏิบัติที่ถูกต้องต่อกัน นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐด้วยกันที่จะฟ้องร้องหน่วยงานอื่น ที่ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง เช่น คดีระหว่าง Illinois v. City of Milwaukee ซึ่งเป็นการพิพาทระหว่างมลรัฐ (State) กับเมือง (City) กล่าวคือมลรัฐ (State) สั่งให้เมือง (City) ทำการควบคุมน้ำที่ปล่อยจากระบบการระบายน้ำทิ้ง แต่เมือง (City) บกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ สิ่งต้องชดใช้ความเสียหายในความผิดที่เกิดขึ้น เป็นต้น อันเป็นการใช้ศาลยุติธรรมเข้าควบคุมการดำเนินงานของรัฐ ที่ปฏิบัติงานผิดพลาด¹

การนิยมนำความรับผิดจากความเสียหายที่มาจากน้ำเสีย

สำหรับการนิยมนำตัวบุคคล ผู้ต้องรับผิดที่ก่อให้เกิดมลภาวะแก่แหล่งน้ำในสหรัฐอเมริกา นั้น จำถึง ความรับผิดโดยอาศัยหลักความรับผิด โดยเคร่งครัด (Strict Liability) ในคดีละเมิด เพื่อพิสูจน์ความรับผิด กล่าวคือ ถือว่า การปล่อยน้ำเสียลงในแหล่งน้ำนั้น เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพของน้ำในแม่น้ำ ลำคลอง อย่างผิดปกติธรรมดา และการกระทำดังกล่าวไม่สามารถจะพิสูจน์ความผิดได้ทันทีทันใด เนื่องจากภาวะความน่าเสียของแหล่งน้ำต้องใช้เวลาในการสะสมความสกปรกของสารพิษที่ถูกปล่อยออกมา หากนำหลักความรับผิด โดยคำนึงถึงเหตุใกล้ชิดกับผลมาปรับใช้กับกรณีของความน่าเสียของน้ำ ก็จะไม่สามารถพิสูจน์ความรับผิดของจำเลย ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ ดังนั้น ในความรับผิดทางละเมิด เมื่อเกิดภาวะความน่าเสียของน้ำ ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งที่เกิดสภาวะแวดล้อมที่เป็นพิษนั้น เพียงแต่พิสูจน์ได้ว่ามีการปล่อยของเสียลงในแหล่งน้ำ และก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งได้รับพิษภัยจากการใช้น้ำไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ก็เพียงพอที่จะบังคับให้จำเลยต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแล้ว นับว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหาน้ำเสียได้มากกว่า หลักละเมิดธรรมดาที่ต้องคำนึงถึงความผิด (fault) ดังได้กล่าวมาแล้ว

¹ จรณชัย ศัลยพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า 139.

4. ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเดิมประสบปัญหาอันเกิดจากสภาวะแวดล้อมที่เกิดจากน้ำเสีย โดยเฉพาะน้ำเสียเหล่านั้นเกิดจากสารพิษที่เกิดจากสารเคมี อันเกิดจากเหมืองแร่ โรงงานอุตสาหกรรม และอื่น ๆ ซึ่งสืบเนื่องมาจากการเร่งพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่นเอง แต่มิได้มีการวางแผนป้องกันความเสียหายที่เกิดจากสภาวะแวดล้อมจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นที่ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย และล้มตายในเวลาต่อมา ทำให้ประเทศญี่ปุ่นกลับกลายเป็นประเทศหนึ่งที่มีการวางแผนการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียที่เกิดจากน้ำเสียที่ก้าวหน้าที่สุด ทั้งทางด้านวิชาการ และการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ เพื่อมิให้ความเสียหายเกิดขึ้นอีกดังเช่น ประสบการณ์ และความเศร้าโศกที่ชาวญี่ปุ่นได้รับจากพิษภัยของน้ำเสีย

นอกจากนี้ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีประวัติศาสตร์ทางการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข คือ จักรพรรดิแห่งญี่ปุ่น ซึ่งทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการปกครองประเทศไว้แต่เพียงพระองค์เดียว ดังนั้น การออกกฎหมายหรือระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงมีพระราชอำนาจสูงสุด รวมทั้งระบบการปกครองของประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) โดยพระจักรพรรดิเป็นผู้ตัดสินใจเด็ดขาดในการบริหารประเทศ สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และในส่วนท้องถิ่นต้องรอฟังคำสั่งจากส่วนกลาง แม้ประเทศญี่ปุ่นจะเปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับอารยประเทศอื่น ๆ ก็ยังคงรูปแบบการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไว้เช่นเดียวกับที่เคยปฏิบัติมา¹ ดังนั้น ในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายระบุให้อำนาจแก่ส่วนราชการฝ่ายใดเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหา จึงต้องรอคำสั่งและการตัดสินใจจากส่วนกลาง ซึ่งในบางกรณีทำให้เกิดการล่าช้าในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษซึ่งจำเป็นต้องมีการดำเนินการแก้ไขและตัดสินใจด้วยความรวดเร็ว โดยอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหาร และอำนาจตุลาการประกอบกัน

¹ จรณชัย คัลยพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า 144 - 145.

ประเทศไทยนอกจากจะเป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียที่มีลักษณะและวัฒนธรรมเป็นของตนเอง มีระบบกฎหมายในรูปของประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่นเดียวกับ ประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งมีระบบการบริหารประเทศ เป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น การศึกษารูปแบบของการแก้ไข้ปัญหา และควบคุมสภาวะแวดล้อมทางน้ำในประเทศญี่ปุ่น จึงเป็นสิ่งที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ ในด้านการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสภาวะแวดล้อมทางน้ำของประเทศไทย ให้เจริญก้าวหน้าต่อไป โดยเฉพาะในส่วนที่สามารถนำมาใช้บังคับได้กับสังคมไทย ต่อไป

การศึกษาวิเคราะห์หาคีสำคัญ ๆ ที่เกิดจากปัญหาน้ำเสียในประเทศญี่ปุ่นนับเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สามารถศึกษาแนวทาง และวิธีการแก้ไข้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นต่อไปได้

การพิจารณาคีที่เกิดขึ้นจากปัญหาน้ำเสีย

คีเมืองแร่ Ashio

นับเป็นคีแรกที่ก่อให้เกิดปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษทางด้านน้ำเสียขึ้นในประเทศญี่ปุ่น ในปี ค.ศ. 1880 โดยเหมืองแร่ทองแดง (Ashio Furukawa Mining) ได้เปิดดำเนินการขุดแร่ที่เหมือง Wataresu ได้เร่งขยายการผลิตแร่ให้ได้จำนวนมากยิ่งขึ้น มีการตัดต้นไม้รอบ ๆ บริเวณเหมือง เพื่อมาสร้างโรงเรือน และทำพื้นถลุงแร่ ผลที่เกิดตามมาคือ สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติต้องเสียไป เพราะไม่ได้นับไม้ค้ำยันน้ำ ก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วม ครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1890 ทำให้น้ำท่วมในบริเวณทุ่งนา อำเภอ Gumma และ Tochigi ทำลายพืชผลของประชาชน นอกจากนั้น น้ำที่ท่วมยังกัดมิือกัดเท้า ชาวบ้านจนน้ำเปื้อย ต่อมามีการนำดินบริเวณดังกล่าวไปตรวจก็พบว่า มีส่วนผสมของกรด จำนวนมากที่มาจากเหมืองแร่ ได้มีการร้องเรียนต่อรัฐบาลว่า การกระทรวงเกษตรและพาณิชย์ เพื่อหาทางระงับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และมีการซักถามรัฐบาล ต่อหน้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยอ้างว่า ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิ

ในทรัพย์สิน ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเมจิ ตาม มาตรา 27 ที่มีบัญญัติว่า ประชาชนชาวญี่ปุ่นจะได้รับการคุ้มครองไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิในทรัพย์สิน และยังมีอ้าง มาตรา 10 หน้า 3 แห่งกฎหมายเหมืองแร่ ที่ระบุไว้ชัดว่า ในกรณีที่การทำเหมืองแร่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเดือดร้อนแก่ผลประโยชน์ของสาธารณะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและพาณิชย์ มีอำนาจที่จะเพิกถอนสัมปทานได้ ในการนี้ได้ยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลตอบ 3 ข้อ ซึ่งเป็นการขอให้รัฐบาลช่วยเหลือชาวบ้านที่ประสบปัญหา และขอให้บรรเทาความเดือดร้อน ที่ได้รับจากการกระทำของเหมืองแร่ และรัฐบาลได้ตอบข้อเรียกร้องในเวลาต่อมา โดยให้เหตุผลว่า มลพิษที่เกิดขึ้นไม่ร้ายแรงพอที่จะถือว่าเป็นอันตรายต่อสาธารณะ รัฐบาลไม่มีอำนาจเพิกถอนสัมปทาน อีกทั้งถือว่าเป็นเรื่องกิจการภายในของอำเภอที่ รัฐบาลไม่อาจไปก้าวล่วง และทางเหมืองเองก็รับว่า จะสร้างบ่อน้ำทิ้งเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว¹

แต่เหตุการณ์กลับเลวร้ายลง จากมลพิษที่ถูกปล่อยลงในแม่น้ำ เมื่อมีฝนตกหนัก หรือเกิดอุทกภัยขึ้น น้ำจะไหลผ่านกองขี้แร่ลงสู่แม่น้ำ ทำให้แม่น้ำมีปริมาณของแร่ธาตุ และกรดต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งบริษัท Furugawa ก็ทำได้เพียงเข้าเจรจาจะช่วยเหลือชาวบ้านที่ได้รับ ความเสียหาย โดยจ่ายเป็นรายปี แต่ความเสียหายไม่บรรเทาลง จนชาวบ้านได้เขียนขอเรียกร้องจากทางรัฐบาลขอให้ปิดเหมือง และลดค่าใช้ ในเขตที่ได้รับ ความเสียหาย รวมทั้งซ่อมแซมเขื่อนที่พัง เพื่อป้องกันน้ำท่วม มีการเจรจาดำเนินความเสียหาย และความช่วยเหลือที่ทางเหมืองผู้ก่อความเสียหายจะชำระให้ เป็นระยะ ๆ โดยมี การตั้งคณะกรรมการประเมินประ โณม²

นับว่า เป็นคดีแรกที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น ที่เกิดจากการปล่อยสารพิษลงใน แหล่งน้ำ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนบริเวณใกล้เคียง แก่การแก้ไข

¹ สึโยชิ มัลลิกะมาลย์ และ มัทยา จารุพันธ์, กฎหมายเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อม, หน้า 10 - 11.

² กาสุจุนา นิมมานเหมินทร์, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายสภาวะแวดล้อม, หน้า 26 - 27.

เชื่อว่าค่าผู้ได้รับความเดือดร้อน มิได้ผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาล แต่กลับใช้วิธีการประนีประนอม โดยคณะกรรมการประนีประนอม นับเป็นการแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอีกแบบหนึ่งของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งผลของการประนีประนอมนี้ทำให้ Furugawa ต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายที่ประชาชนได้รับจากพิษภัยของสกรพิษที่เกิดจากกิจการเหมืองแร่ของบริษัทตน ซึ่งหาก Furugawa ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ไว้วางไว้ในกรณีของการปรับปรุงกรรมวิธีการผลิต มิให้เกิดมลภาวะแก่แหล่งน้ำ Furugawa ก็คงจะไม่ต้องชดเชยค่าเสียหายมากมายเช่นนี้

คดี ฮีโต-ฮีโต

คดีนี้ นับเป็นคดีที่เกิดจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ อันมีสาเหตุมาจากน้ำเสียคดีหนึ่ง ที่ทำให้ผู้ได้รับความเจ็บป่วยอันเป็นผลมาจากธาตุแคดเมียม ที่ถูกปล่อยออกมาสู่สภาพแวดล้อม โดยบริษัท Mitsui จนเป็นเหตุให้มีผู้ป่วย และทนายของผู้ที่ได้รับพิษภัยจากสารแคดเมียม ยื่นฟ้องบริษัท เพื่อเรียกค่าเสียหาย โดยอาศัย มาตรา 109 แห่งพระราชบัญญัติเหมืองแร่ ซึ่งมีบทบัญญัติให้นำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) มาใช้พิสูจน์ความรับผิดของผู้ประกอบการทำเหมืองแร่ โดยถือว่า โจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ว่า เป็นความผิดของบริษัท สิ่งสำคัญคือ เพียงแต่บริษัทหรือผู้ประกอบการเป็นต้นเหตุให้เกิดโรคดังกล่าวแก่ประชาชน ก็เพียงพอที่จะถือว่า จำเลยต้องรับผิดชอบชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น สำหรับในคดีนี้ศาลถือว่า เหตุของน้ำเสีย เนื่องมาจากการกำจัดขี้แร่ และน้ำล้างแร่ หรือน้ำสกปรกที่เกิดจากการทำเหมืองแร่ และการกลั่นแร่ ไม่มีสัมรถภาพพอ จึงทำให้มีธาตุหนักคือ แคดเมียม ไหลลงสู่แม่น้ำ Jimzu และเข้าไปในคลองส่งน้ำ ซึ่งประชาชนใช้ ben น้ำเพื่อการเกษตร เมื่อมีการวิจัยพบว่า โกลน และน้ำในแนวข้าวบริเวณแถบดังกล่าว เต็มไปด้วยธาตุแคดเมียม จึงเป็นสิ่งที่บริษัทไม่สามารถปฏิเสธความเสียหายที่ประชาชนได้รับว่า มิได้มาจากการประกอบกิจการของบริษัทจำเลย จนก่อให้เกิดสาเหตุของน้ำเสีย¹

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37 - 38.

สำหรับการทดลองในห้องทดลองนั้น ได้มีการทดลองให้หนูกินแฉกเมี่ยม ในระยะเวลา 2 - 3 เดือน ในเวลา 1 ปีต่อมา ปรากฏว่า หนูมีอาการป่วยเนื่องจากกระดูกงู จึงเป็นเรื่องยืนยันว่า สาเหตุของอาการของโรค อีโต-อีโก ที่ผู้ป่วยมีอาการเจ็บปวดในกระดูก มีสาเหตุมาจากการรับประทานอาหารที่มีธาตุแฉกเมี่ยมปนอยู่ โดยเฉพาะสัตว์น้ำ เช่น ปลา ซึ่งสามารถทำให้แร่แฉกเมี่ยม ถูกสะสมเข้าสู่ร่างกายมนุษย์ได้ โดยถูกโซอาหาร (Food Chain) รวมทั้งการศึกษาทั่วโลก ของการเกิดโรคทางวิธีระบาดวิทยา (Epidemiological)¹ จึงทำให้พิสูจน์ได้แน่ชัดว่า น้ำเสียที่มีแร่ธาตุปนออกมาจากการปล่อยน้ำเสียของบริษัทเป็นสาเหตุของการเกิดโรค บริษัทจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ประชาชนได้รับ



กรณีศึกษามาตะ

เป็นคดีที่เกิดขึ้นระหว่างบริษัท ซีเอสโอะ กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการปล่อยน้ำเสียของบริษัท โดยน้ำทิ้งจากโรงงานของจำเลย เป็นต้นเหตุของโรคมิยามาตะ อันเป็นโรคที่เกิดจาก สารปรอท ที่เหลือจากการผลิต ผลิตภัณฑ์ของจำเลย และสารปรอทดังกล่าวได้ถูกทิ้งลงในน้ำทิ้ง ซึ่งปล่อยออกมาจากโรงงานของจำเลย และไหลลงสู่ทะเล และอ่าวมิยามาตะ สารนี้ได้สะสมเข้าไปในร่างกายมนุษย์ โดยผ่านทางสัตว์น้ำ คือ ปลา และหอย เมื่อประชาชนนำสัตว์น้ำเหล่านั้นมารับประทาน ก็ก่อให้เกิดโรค อันกระทบกระเทือนต่อระบบประสาท และสมอง ซึ่งการทิ้งน้ำทิ้งของจำเลยจะต้องได้รับการรับรองว่า ไม่เป็นอันตรายต่อผู้อื่น โดยจำเลยมีหน้าที่กระทำให้ปราศจากอันตรายเสียก่อน เมื่อจำเลยปล่อยน้ำทิ้งที่มีสารปรอท อันเป็นสารพิษเจือปนออกมา จึงยอมเล็งเห็นได้ว่า จำเลยยอมเล็งเห็นผลถึงการเสี่ยงภัย อันเนื่องจากการที่จำเลยละเว้นที่จะกำจัดสารพิษเหล่านั้นเสียก่อน ดังนั้นจำเลยจึงต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นจากภัยที่ประชาชนได้รับ ศาลจึงพิพากษาให้บริษัทจำเลยรับผิดชอบในความเสียหาย ตามมาตรา 709²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

² มาตรา 709 ประมวลกฎหมายแพ่งผู้ป่วน บัญญัติว่า "ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ กระทำต่อสิทธิของผู้อื่น ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการนั้น..."

แห่งประมวลกฎหมายแห่งของประเทศญี่ปุ่น¹

จึงสรุปได้ว่า ในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อบุคคลใด อันเกิดจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ อันมีน้ำเสียเป็นหลัก ทำให้ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลได้รับความเสียหาย เช่น ในคดี อีโต-อีโต และคดีมินามาตะ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นคดีที่เป็นละเมิด อันเกิดจากการปล่อยน้ำเสียปะปนสารพิษออกมาต่อความเดือดร้อนประชาชน ซึ่งศาลของประเทศญี่ปุ่นได้ใช้วิธีการแก้ไข และเยียวยาความเสียหาย โดยการนำเอาทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด มาประยุกต์ใช้ร่วมกับการพิสูจน์ โดยอาศัยหลักระบาดวิทยา (Epidemiological) ซึ่งในหลักนี้ก็ถือว่า หากสามารถพิสูจน์ได้ว่า อะไรเป็นสื่อ นำ (Agent) ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ก็ถือว่า สิ่งนั้นเป็นเสมือนตัวแทนความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลได้ เนื่องจากคดีที่เกิดจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ไม่สามารถพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นว่า มีสาเหตุมาจากอะไรได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว ต้องใช้เวลานานจึงจะเกิดผลเสียหาย² ดังนั้น หากสามารถพิสูจน์ถึงผลที่เกิดขึ้นมีอะไรเป็นสื่อ นำ ผู้เป็นตัวการที่ก่อให้เกิดสื่อ นำก็จะต้องรับผิดโดยเด็ดขาด อันเป็นการนำหลักความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) มารวมกับหลักทางระบาดวิทยา (Epidemiological) เพื่อหาผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในความเสียหายที่เกิดขึ้น

การบริหารงานด้านการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียของรัฐ

ประเทศญี่ปุ่น ได้เล็งเห็นถึงปัญหาการควบคุมสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ จึงหาทางควบคุมปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อการแก้ไขและควบคุมมิให้เกิดปัญหาขึ้นแล้วจึงแก้ไขที่ปลายเหตุ ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมาตรฐานสิ่งแวดล้อมจึงถูกสร้างขึ้นในปี ค.ศ. 1967 โดยมีกฎหมายแม่บทของการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับแรก คือ The Basic Law for Environmental Pollution Control หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ โดย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44 - 47.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 35 - 36.

เฉพาะกษัตริย์ที่เกิดจากน้ำเสียดังกล่าวมาแล้ว กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การตรวจติดตามผล และการประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีแกนกลางในการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ คือ Environment Agency และมี The Control Council เป็นเสมือนที่ปรึกษาการควบคุมสภาวะแวดล้อมของ Environmental Agency หรือ EA. บทบาทของ Environment Agency นั้น จะทำหน้าที่วางแผน หรือตัดสินใจปัญหา รวมทั้งการพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน ขึ้นตรงต่อ สำนักนายกรัฐมนตรี มีการจัดแบ่งองค์กรภายในเป็น 5 ส่วน สำหรับการควบคุมและแก้ไขความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำนั้น อยู่ในความควบคุมของ สำนักงานคุณภาพน้ำ (Water Quality Bureau) อันเป็นงานในส่วนหนึ่งของ Environmental Agency¹

ในการควบคุมคุณภาพแหล่งน้ำในประเทศญี่ปุ่น นั้นได้รับการเข้มงวดกวดขันความสะอาดของน้ำ การควบคุมปริมาณ และมาตรฐานน้ำทิ้ง ทั้งของชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดผลกระทบแก่แหล่งน้ำ เช่น การใช้ยาฆ่าแมลง โปแตสเซียม การเกษตร โดยมีการตรวจสอบคุณภาพของแหล่งน้ำเป็นระยะ ๆ โดยการใช้ระบบคอมพิวเตอร์มาควบคุมปริมาณของเสียที่ปล่อยออกสู่สภาวะแวดล้อมทางน้ำ² ภายใต้กฎหมาย The Water Pollution Control Law ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดคุณภาพของน้ำที่ถูกปล่อยออกจากโรงงานอุตสาหกรรม และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำทุกชนิด รวมทั้ง อาคารที่พักอาศัย โรงแรม กล่าวคือ หากไม่ได้รับการกำจัด โดยผ่านกรรมวิธีจนได้มาตรฐานแล้ว จะไม่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำโดยเด็ดขาด³ การกำจัดของเสียที่ปนมากับน้ำถึงนั้น อาจได้รับการกำจัดโดยระบบกำจัดน้ำเสียของโรงงานเอง หรือจัดตั้งเป็นระบบกำจัดน้ำเสียรวมของชุมชน สำหรับกิจการขนาดเล็ก

¹ บัญชิ่งค์ โล่หวังศวีวัฒน์, "การป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในประเทศญี่ปุ่น", วารสาร ส.ส.ท. 4 (พฤศจิกายน 2518) : 13 - 14.

² เรื่องเดียวกัน

³ Tokyo Metropolitan Government, Sewerage in Tokyo (Tokyo : Published by the Sewerage Bureau, 1985), p. 8 - 10.

หรือสถานประกอบการย่อย รวมทั้งอาคารบ้านเรือน มีการเก็บค่าบริการการกำจัดน้ำเสีย ตามปริมาณความสกปรกของน้ำเสียที่ปล่อยออกไป สำหรับการระบายน้ำเสียออกสู่สาธารณะแวดล้อม แหล่งน้ำนั้น จะต้องได้รับการตรวจสอบอย่างเข้มงวด โดยเครื่องคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานควบคุมคุณภาพแหล่งน้ำของทางราชการ ภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานคุณภาพน้ำ (Water Quality Bureau) ซึ่งสามารถจะตรวจพบการกระทำผิดทันทีที่มีการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำเกินมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด และจะได้รับการลงโทษที่รุนแรงตามมาตรการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในแต่ละเขตอาจไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับว่า เขตนั้น ๆ มีโรงงานอุตสาหกรรม หรือชุมชน ตั้งอยู่หนาแน่นหรือเบาบาง นอกจากนี้ ยังมีการตรวจสอบ และวิเคราะห์คุณภาพของแหล่งน้ำตลอดเวลาเป็นระยะ ๆ ตามลักษณะของห้องที่ว่ามีโรงงาน หรือชุมชนอยู่หนาแน่นเพียงใด หากมีโรงงานหรือชุมชนอยู่หนาแน่นก็จะต้องได้รับการตรวจสอบและติดตามคุณภาพของแหล่งน้ำที่สูงขึ้น เพื่อการวางแผนการควบคุมและกำจัดมลพิษที่จะเกิดแก่แหล่งน้ำอย่างทันที่¹

นอกจากนั้น ยังมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการแก้ไขคุณภาพน้ำ กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่น ถือว่า ความเสียหายอันอาจเกิดจากน้ำเสีย เป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายรวมถึงประชาชนผู้ใช้น้ำ จะต้องมีส่วนรับผิดชอบ ดังนั้นได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม รวมทั้ง กิจการที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ และต้องมีการระบายของเสียลงสู่แหล่งน้ำ ให้มีการจ่ายเงินเข้ากองทุนดังกล่าว โดยทางรัฐบาลจะนำเงินเหล่านี้ มาใช้แก้ไขปรับปรุงคุณภาพแหล่งน้ำ เมื่อเกิดปัญหาเกิดขึ้นจากการเน่าเสีย

สำหรับการป้องกันมิให้เกิดความเน่าเสียของแหล่งน้ำนั้น เป็นที่ทราบแน่ชัดว่า เกิดจากสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นสาเหตุใหญ่ที่สุด ยิ่งประเทศญี่ปุ่น มีการพัฒนาทางอุตสาหกรรมมากเท่าไร ปัญหาแหล่งน้ำถูกทำลายก็มีมากขึ้นเท่านั้น รัฐบาลจึงเล็งเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ โดยการมีข้อกำหนดในเรื่องการควบคุม การทำลายกากสารพิษ สำหรับกิจการอุตสาหกรรม เพราะเนื่องจากการบำบัดน้ำเสียในขั้นตอนสุดท้าย สิ่งที่เหลือเหลืออยู่คือ กากสารพิษที่ตกตะกอนอยู่ หากไม่ได้รับการกำจัดกากสาร

¹สัมภาษณ์ นายอัสระ โชติบุตรการ, (ผู้อำนวยการงาน Water Pollution Control ในประเทศญี่ปุ่น) เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2528.

ที่ถูกต้องวิธีแล้วต่อมาปัญหามลพิษในภายหลัง ดังนั้น ภาคสารพิษ จึงมีการกำหนดแหล่งที่จะสามารถทิ้งได้ โดยการควบคุมของรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นการนำไปถมทะเล เพื่อให้ได้พื้นที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น¹

กฎหมายควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านน้ำ

ประเทศญี่ปุ่น เล็งเห็นความสำคัญของการควบคุมคุณภาพของน้ำในแหล่งน้ำต่างๆ เป็นอย่างดี จึงได้ออกกฎหมายควบคุมคุณภาพความสกปรกและเป็นพิษของน้ำขึ้นใน The Water Pollution Control Law ปี ค.ศ. 1971 อันเป็นกฎหมายแม่บทที่มีการนำไปใช้ออกกฎระเบียบและข้อบังคับตามมาอีกมากมาย กฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้มีมาตรฐานคุณภาพน้ำของแหล่งน้ำ (Environmental Water Quality Standard) อันเป็นการกำหนด เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันอันตรายที่อาจจะเกิดแก่มนุษย์ผู้ใช้น้ำ (Standard relating to Human Health) เป็นประการสำคัญ อีกทั้งเพื่อกำหนดเป็นมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดคือสภาวะแวดล้อมของสิ่งมีชีวิตในน้ำ (Standard relating to Living Environment) เป็นสำคัญอีกประการหนึ่ง²

การควบคุมคุณภาพของแหล่งน้ำเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่มนุษย์ในประเทศญี่ปุ่นนั้น มีความต้องการเพื่อควบคุมสารพิษที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์โดยตรง ทางสุขภาพ และอนามัย ซึ่งได้แก่ สารจำพวก แคลเซียม ไฮยาไลด์ ตะกั่ว ปรอท โครเมียม สารหนู ฯลฯ ซึ่งสารดังกล่าวเหล่านี้ หากปล่อยลงปะปนกับน้ำทิ้งเกินกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมมีโอกาสสะสมอยู่ในร่างกายมนุษย์ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม

สำหรับการควบคุมคุณภาพของแหล่งน้ำ เพื่อป้องกันอันตรายต่อสภาวะแวดล้อมของสิ่งมีชีวิต (Standard relating to Living Environment) นั้น กฎหมายได้กำหนดขึ้นตามสภาวะของวัตถุประสงค์ของการใช้น้ำ และควบคุมปริมาณค่า B.O.D. ปริมาณความเป็นกรด-ด่าง (pH) ค่าตะกอนที่แขวนลอย ปริมาณออกซิเจนละลายในน้ำ

¹ สัมภาษณ์ นางพรทิพย์ บันเจริญ, (ผู้อำนวยการศูนย์ Water Pollution Control ในประเทศญี่ปุ่น) เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2528.

² Environmental Agency, "Quality of The Environmental in Japan 1977", 1977, p. 260.

และจำนวนโคลีฟอร์ม จุลินทรีย์ที่อยู่ในน้ำ ทั้งนี้โดยคิดจากค่าเฉลี่ย โดยกำหนดตามสภาพของแหล่งน้ำในแต่ละแห่ง ที่ได้จากการศึกษาข้อมูลเป็นระยะ ๆ

การกำหนดมาตรฐานทั้งสองชนิดนั้น มีผลเชื่อมโยงไปถึงการควบคุมการระบายน้ำทิ้ง จากแหล่งอุตสาหกรรม และชุมชน อันจะนำมาใช้กำหนดมาตรฐานน้ำทิ้ง (Effluent Standard) เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดจากน้ำเสียอันจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และสิ่งมีชีวิตในแหล่งน้ำแต่ละแห่งต่อไป ซึ่งการกำหนดมาตรฐานของคุณภาพแหล่งน้ำ และมาตรฐานน้ำทิ้งนี้ รัฐบาลจะได้กำหนดมาตรฐานในแต่ละแห่งที่ไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับความหนาแน่นของชุมชน และแหล่งอุตสาหกรรม กฎหมายควบคุมคุณภาพแหล่งน้ำในประเทศญี่ปุ่น จะคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ (Feasibility) และประสิทธิภาพของการกำจัดของเสีย ดังนั้น การกำจัดน้ำเสียจึงมีการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละท้องที่ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีการดำเนินการตามแผนการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านน้ำในประเทศญี่ปุ่น กระทำเป็นระบบ ตั้งแต่การจัดทำแผนควบคุมสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ในแต่ละพื้นที่ตามนโยบายของรัฐ ต่อมาจึงมีการสำรวจสภาพการณ์ความเป็นไปได้โดยละเอียด แล้วจึงจะประชุมหารือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดมาตรการ และมาตรฐานที่เหมาะสมเป็นแหล่ง ๆ ไป รวมทั้งการติดตามผลการบังคับใช้มาตรการที่กำหนด ออกไปด้วย¹

กล่าวโดยสรุปจะเห็นว่า กฎหมายควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศญี่ปุ่น มีมาตรการดำเนินการที่เข้มงวดกวาดขัน อันเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ที่สามารถลงทุนคิดตามผล และตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งและมาตรฐานน้ำด้วยคอมพิวเตอร์ อีกทั้งคำนึงถึงผลของการบังคับใช้ในแต่ละแห่ง ซึ่งสภาพการไม่เหมือนกัน ดังนั้น จึงมีกฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำใช้บังคับมากมายในแต่ละเขต แต่ละเมือง รวมทั้งมีการปรับปรุงแก้ไขอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรม ซึ่งมีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรม และความหนาแน่นของประชากรเป็นทวีคูณ ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับประเทศไทย ซึ่งมีกฎหมายที่ตายตัวไม่ยืดหยุ่นในแต่ละ

¹Ibid., p. 17.

ห้องที่ กล่าวคือ มาตรฐานน้ำทิ้ง (Effluent Standard) ได้กำหนดไว้ในการ
 ระบายน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรมตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ว่า
 ห้ามมิให้มีการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่จะกระทำประการหนึ่งประการใด
 เพื่อให้ค่า B.O.D. ไม่มากกว่า 20 มิลลิกรัมต่อลิตร ซึ่งย่อมเป็นมาตรฐานที่ขาดแก่
 การปฏิบัติ เพราะปัญหาน้ำเสียในประเทศไทย บางครั้งมิได้เกิดจากการปล่อยน้ำทิ้งที่
 ไม่ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด แต่เกิดจากความหนาแน่นของโรงงานอุตสาหกรรม
 และกิจการที่จำเป็นต้องใช้น้ำ หากเป็นแหล่งที่มีโรงงานอุตสาหกรรม และชุมชนหนาแน่น
 ปัญหาน้ำเสียอาจเกิดขึ้นได้ แม้ทุกโรงงานและทุกกิจการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับในเรื่อง
 มาตรฐานน้ำทิ้ง ดังนั้น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำและมาตรฐานน้ำทิ้ง จึงควรเน้น
 ถึงความเป็นไปได้ และความยืดหยุ่นของสภาพแหล่งน้ำที่จะต้องรองรับความสกปรก
 ตลอดจนอัตราการไหลของน้ำ โดยเฉพาะในเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรม หรือชุมชนหนา
 แน่นมาก ๆ ควรจะนำมาตรการห้ามระบายน้ำเสียออกจากโรงงาน หรือแหล่งชุมชนเสีย
 เลย โดยจัดให้มีการกำจัดน้ำเสียรวม โดยเอกชนหรือรัฐเป็นผู้ดำเนินการ แล้วเก็บค่า
 บริการ การกำจัดน้ำเสีย และมีกฎหมายที่ควบคุมการกำจัดกากสารพิษ อันเกิดจาก
 ตะกอนที่เหลือจากการกำจัดน้ำเสียอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นหนทางหนึ่งที่จะแก้ปัญหา
 ความเน่าเสียของแหล่งน้ำให้หมดไปได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย