

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการปนเปื้อนของโลหะหนัก ในน้ำใต้ดินจากการประกอบกิจการโรงงาน

Legal Measures for the Control Contamination of Heavy Metals In Groundwater from Factory Operations

¹จุฑารัตน์ ลิ้มปานิษฐ์ (Jutharat Limpapinun)

²จุมพต สายสุนทร (Jumpot Saisuntorn)

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (Faculty of Law, Thammasat University)

Email: jutharat.lip@mahidol.edu

Received May 3, 2021; Revised May 12, 2021; Accepted July 15, 2021

Abstract

Groundwater is naturally clean and pure. When groundwater is contaminated by various activities, it may lead to problems of degradation of groundwater quality. The legal measures to control contamination of heavy metals from factory operations in groundwater has an objective to study the problems of enforcing the factory act to control groundwater pollution from factories by comparing with the law of Japan, using a qualitative study model, documentary research, and comparative analysis of information from Thai and foreign language documents. The results of the research were found that the laws of Thailand could divide the preventive measures into two areas: setting groundwater quality standards and remediation funds. As for groundwater pollution control measures, it is about the exercise of the administrative power of officers. The said concept is also in the Japanese law; but Japan's law on setting groundwater standards is stricter than that of Thailand. The laws at the statutory level of Thailand are sufficient to address the problem of heavy metal contamination from factory operations in groundwater. However, some issues should be revised in the Factory Act B.E. 2535 and the relevant secondary laws. This is to make the contamination of heavy metals from factories in groundwater to be resolved effectively and sustainably.

Keywords: heavy metals; groundwater; contaminant control; factory operations

บทคัดย่อ

น้ำใต้ดิน เป็นน้ำที่สะอาดและบริสุทธิ์ตามธรรมชาติ เมื่อน้ำใต้ดินเกิดการปนเปื้อนจากกิจกรรมต่างๆ อาจนำไปสู่สภาพปัญหาการเสื่อมโทรมคุณภาพของน้ำใต้ดินได้ มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำใต้ดินจากการประกอบกิจการโรงงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการใช้พระราชบัญญัติโรงงานในการควบคุมมลพิษน้ำใต้ดินจากโรงงานโดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ใช้รูปแบบการศึกษาเชิงคุณภาพ การวิจัยทางเอกสาร ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลจากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายของประเทศไทยสามารถแบ่งมาตรการป้องกันออกเป็นสองด้าน คือ การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำใต้ดินและกองทุนเยียวยาความเสียหาย ส่วนมาตรการควบคุมมลพิษน้ำใต้ดิน เป็นเรื่องการใช้อำนาจทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ แนวคิดดังกล่าวข้างต้นปรากฏอยู่ในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น เช่นเดียวกัน เพียงแต่กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นในเรื่องการกำหนดมาตรฐานน้ำใต้ดินมีความเข้มงวดมากกว่าของประเทศไทย กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติของประเทศไทยนั้นมีเพียงพอในการจัดการปัญหาการปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำใต้ดินจากการประกอบกิจการโรงงานแล้ว แต่ควรต้องมีการปรับปรุงกฎหมายบางประเด็นในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้การปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำใต้ดินจากโรงงานได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพเกิดความยั่งยืน

คำสำคัญ: โลหะหนัก; น้ำใต้ดิน; การควบคุมสารปนเปื้อน; การประกอบกิจการโรงงาน

บทนำ

การนำสารเคมีที่เป็นอันตรายและไม่เป็นอันตรายมาเป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิต นำไปสู่การปนเปื้อนของสารเคมีอันตรายหลายชนิดในน้ำใต้ดิน ส่งผลกระทบต่อบุคคล ทรัพย์สินภายในโรงงาน รวมไปถึงทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของชุมชนในบริเวณใกล้เคียงกับโรงงานได้ การปนเปื้อนสารเคมีในระดับผิวดินนั้น อาจต้องใช้เวลานานพอสมควรจึงจะมีการซึมลงไปในแนวตั้งสู่ชั้นน้ำใต้ดินและเกิดแพร่กระจายไปกับน้ำใต้ดินตามธรรมชาติ (Ministry of Industry, 2011) ดังนั้นการปนเปื้อนสารเคมีในน้ำใต้ดินจึงมักไม่ปรากฏให้เห็นการแพร่กระจายอย่างชัดเจนในทันทีทันใด แต่จะเป็นการสะสมสารพิษโดยไม่แสดงอาการ ซึ่งมีสภาพปัญหาแตกต่างไปจากปัญหามลพิษอากาศ มลพิษน้ำบนผิวดิน มลพิษเสียงหรือมลพิษกลิ่น (Maharvechasiri, 2014) ที่ปัญหามลพิษดังกล่าวเหล่านั้นสามารถรับรู้ได้ด้วยสายตา หู จมูกหรือทางการสัมผัสทางกายภาพด้านอื่น ๆ

น้ำใต้ดินที่ปนเปื้อนสารเคมีภายในโรงงานนั้นก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อพื้นที่ใกล้เคียงอยู่บ่อยครั้ง อาทิ ผลกระทบจากการประกอบกิจการของโรงงานแห่งหนึ่ง ในพื้นที่อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี ซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการรับซ่อมแซม บำรุงรักษา ตรวจสอบระบบบำบัดน้ำเสีย นำกากตะกอนจากการบำบัดน้ำเสียมาทำปุ๋ยชีวภาพ (Ministry of Commerce, 2021) ปัญหาเกิดจากน้ำที่เหลือจากการประกอบกิจการ ซึ่งไม่ได้รับการบำบัดอย่างถูกวิธีนั้น เกิดการไหลซึมจากพื้นผิวดินภายในบริเวณโรงงานลงไปในพื้นที่น้ำใต้ดินจนกระทั่งเกิดการปนเปื้อนกับน้ำใต้ดินตามธรรมชาติ ผลการตรวจสอบสารเคมีโดยห้องปฏิบัติการพบสารแคดเมียม ตะกั่ว อาร์เซนิก แบเรียม นิกเกิล ทองแดง สังกะสี แมงกานีส เหล็ก โครเมียม และสารปรอท ซึ่งเป็นสารเคมีประเภทโลหะหนัก ปัญหาอีกประการ คือ

โรงงานแห่งนี้ได้ถูกสั่งปิดกิจการ และใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานสิ้นอายุไปแล้ว แต่ทางโรงงานยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงการปนเปื้อนของสารเคมี (Manager Newspaper Online, 2020)

เมื่อพิจารณาในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำใต้ดินจากการประกอบกิจการโรงงานของประเทศไทยนั้น พบว่า มีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การควบคุมและแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องและข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาและหาแนวทางในการควบคุมการปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำใต้ดินจากการประกอบกิจการโรงงานให้เป็นระบบและเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งนี้สามารถสรุปประเด็นปัญหาได้ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาที่เกี่ยวกับมาตรฐานน้ำใต้ดินซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและควบคุมการปนเปื้อนมลพิษน้ำใต้ดิน จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในการจัดการมลพิษน้ำใต้ดินในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับซึ่งมีขอบเขตและเนื้อหาที่กว้างมาก ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาเกี่ยวกับเกณฑ์การปนเปื้อนน้ำใต้ดินภายในบริเวณโรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยในปัจจุบันมาตรฐานคุณภาพน้ำใต้ดินยังมีความขัดกันของกฎหมายสองฉบับ โดยค่ามาตรฐานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีค่ามาตรฐานที่ต่ำกว่าค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทุกค่าพารามิเตอร์ของค่าโลหะหนัก อันอาจก่อให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน สามารถมีคำสั่งทางปกครองสั่งให้โรงงานนั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ และยังมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่ปิดโรงงานจำพวกที่ 3 ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย ดังนั้น สำหรับโรงงานที่ประกอบกิจการก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือมีความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล หรือทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน หากมีการเพิกถอนใบอนุญาตโรงงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวไปในทันที ก็จะส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งเพื่อให้โรงงานดังกล่าวต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นที่ต้องสร้างกลไกทางกฎหมายมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3. ปัญหาที่เกี่ยวกับกองทุนเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจการโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยังไม่มีมาตรการที่เหมาะสม อีกทั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็ได้มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมไปถึงการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจการโรงงานโดยตรง

บทความฉบับนี้จึงใคร่ขอเสนอ ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการปนเปื้อนโลหะหนักในน้ำใต้ดินจากการประกอบกิจการโรงงาน ว่ากฎหมายดังกล่าวมีความสามารถในการควบคุมปัญหาการปนเปื้อนน้ำใต้ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่และควรให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่หรือ

บัญญัติกฎหมายใหม่หรือไม่ และได้นำเสนอมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ มาเป็นแนวทางในการพิจารณาแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และยังเป็นการรักษาสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาการควบคุมการปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำใต้ดินจากการประกอบกิจการโรงงานของประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของประเทศญี่ปุ่น ในการควบคุมการปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำใต้ดินจากการประกอบกิจการโรงงาน
3. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมการปนเปื้อนโลหะหนักจากการประกอบกิจการโรงงาน ให้มีมาตรฐานในการดูแลการประกอบกิจการโรงงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการวิจัยทางเอกสารโดยศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการควบคุมการปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำใต้ดินจากการประกอบกิจการโรงงาน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 รวมถึงกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น

ทบทวนวรรณกรรม

น้ำใต้ดินจัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติซึ่งนำขึ้นมาจากใต้ดิน เช่นเดียวกับทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เช่น น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ (Buapan, 1995) ปัจจุบันปัญหาเรื่องการปนเปื้อนน้ำใต้ดิน นับเป็นปัญหาสำคัญ ดังนั้นกฎหมายจึงได้กำหนดค่ามาตรฐานน้ำใต้ดินของสารโลหะหนัก (Heavy Metals) ซึ่งกฎหมายยอมให้มีการปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมประกอบไปด้วยพารามิเตอร์ คือ แคดเมียม โครเมียมชนิดเฮกซะวาเลนต์ ทองแดง ตะกั่ว แมงกานีส นิกเกิล สังกะสี สารหนู ซีลีเนียม ปรอท (Ministry of Natural Resources and Environment, 2000) การปนเปื้อนน้ำใต้ดิน หมายความว่า การที่ดินและน้ำใต้ดินภายในบริเวณโรงงานมีสารปนเปื้อนสะสมในปริมาณที่ไม่เหมาะสมแก่การดำรงชีวิต หรือมีความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย และสิ่งแวดล้อม (Ministry of Industry, 2016)

แนวคิดที่สำคัญในการควบคุมมลพิษน้ำใต้ดินจากโรงงาน คือ หลักการป้องกันล่วงหน้า มีการนำเสนอขึ้นเพื่อการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยไม่ต้องการให้มีความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแบบช้า ๆ อีกทั้งยังหาวิธีการในการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อาทิ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำใต้ดิน กองทุนชดเชยเยียวยาความเสียหาย และมาตรการควบคุมเป็นการใช้อำนาจบังคับทางปกครอง ซึ่งกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่ง ออกใบอนุญาต หรือใช้มาตรการทางปกครองใด ๆ เพื่อให้วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น ๆ

การตรวจวัดคุณภาพน้ำใต้ดินภายในบริเวณโรงงานนั้นมีความสำคัญที่เกี่ยวข้อง คือ เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำใต้ดินออกโดยกระทรวงอุตสาหกรรมและประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดเกณฑ์การปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดินฯ ซึ่งมีการกำหนดจำนวนสารอันตรายที่ต้องมีการตรวจการปนเปื้อนในน้ำใต้ดินภายในบริเวณโรงงานจำนวนทั้งสิ้น 126 ชนิดหรือที่เรียกว่าพารามิเตอร์ (Ministry of Industry, 2016) เมื่อมีน้ำใต้ดินภายในโรงงานปนเปื้อนและแพร่กระจายไปกับน้ำใต้ดินตามธรรมชาติ การเก็บตัวอย่างนั้นต้องทำการวิเคราะห์ทั้งภายในบริเวณโรงงานและพื้นที่โดยรอบบริเวณโรงงาน เนื่องจากมักจะเกิดจากการปนเปื้อนจากโรงงานแห่งเดียวแต่โรงงานดังกล่าวมีการใช้สารเคมีในกระบวนการผลิตหลากหลายชนิดจึงเป็นการยากที่จะรู้ได้ว่าการปนเปื้อนดังกล่าวเกิดจากสารเคมีประเภทใด และถูกทิ้งสะสมในพื้นที่เป็นเวลานานเท่าใด

ผลจากการศึกษามลพิษโรงงานประเภทอื่น ๆ พบว่า มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมยังคงเป็นปัญหาที่พบเห็นได้โดยทั่วไป เพราะความขัดกันของนโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย แนวทางในการแก้ไขปัญหาพิษดินและมลพิษน้ำนั้น มีความสอดคล้องกัน คือการที่กฎหมายกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการปนเปื้อนมลพิษดิน (Maharvechasiri, 2014) และเกณฑ์มาตรฐานการปนเปื้อนมลพิษน้ำให้อยู่ในระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ (Plengsoeng, 2008) โดยมีความสอดคล้องกันของกฎหมายว่าด้วยโรงงานและกฎหมายสิ่งแวดล้อม มีกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการโรงงานดำเนินการป้องกันไม่ให้น้ำพิษเกินเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด การตรวจวิเคราะห์มลพิษต่าง ๆ ต้องได้รับการตรวจจากห้องปฏิบัติการวิเคราะห์ของทางราชการหรือห้องปฏิบัติการวิเคราะห์ของเอกชนที่ขึ้นทะเบียนกับกรมโรงงานอุตสาหกรรม และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะสามารถนำไปสู่การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

เนื่องจากการศึกษาค้นคว้างานวิจัยนี้ใช้การค้นคว้าวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการวิจัยเอกสาร ดัชนี เจาะลึกของกฎหมายและผลงานทางวิชาการ (Documentary Research) ของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น รวมถึงเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยรวบรวมเรื่องที่เกี่ยวข้องเข้ามาวิเคราะห์ ระหว่างหลักการกับข้อเท็จจริง

ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย ข้อมูลเอกสาร จากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางน้ำ ของประเทศญี่ปุ่น ที่เกี่ยวข้องกับน้ำใต้ดินจากตำรา หนังสือ บทความวิชาการ บทความวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา เป็นการกระทำกับข้อมูลโดยการวิเคราะห์เชิงบรรยาย รวมทั้งวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบโดยวิเคราะห์จากกฎหมายของประเทศไทยนำมาเปรียบเทียบกับเนื้อหาตามกฎหมายโรงงานและกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย ซึ่งเป็นการศึกษา วิเคราะห์เนื้อหาเชิงเปรียบเทียบด้วยการบรรยาย (Comparative Analysis)

ผลการวิจัย

ผู้ศึกษาได้รวบรวมมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการปนเปื้อนของโลหะหนักใน น้ำใต้ดินของ ประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และนำมาเป็นแนวทางการพัฒนาการควบคุมการปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำ ใต้ดินจากการประกอบกิจการโรงงานของประเทศไทยต่อไป ดังนี้

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันมลพิษน้ำใต้ดินจากโรงงาน ได้แก่

1. การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำใต้ดิน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Prevention Act, 1970) เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสำหรับปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Quality Standards for Water Pollution: EQS) โดยการกำหนดมาตรฐานที่พึงประสงค์สำหรับการดูแลรักษาแหล่งน้ำสาธารณะ รวมถึงคุณภาพน้ำชนิดอื่นๆ ปัจจุบันกฎหมายป้องกันมลพิษทางน้ำมีการกำหนดค่ามาตรฐานน้ำใต้ดินจำนวน 26 สารเคมี กระทั่งสิ่งแวดล้อม ประเทศไทย มีการจัดทำค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมสำหรับมลพิษทางน้ำใต้ดิน โดยจากการศึกษาเฉพาะค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำใต้ดินค่าโลหะหนัก 9 ชนิด พบว่ามาตรฐานแคดเมียม ต้องไม่เกิน 0.003 มิลลิกรัมต่อลิตร โครเมียมชนิดเฮกซะวาเลนต์ ต้องไม่เกิน 0.05 มิลลิกรัมต่อลิตร แมงกานีส ต้องไม่เกิน 0.5 มิลลิกรัมต่อลิตร นิกเกิล ต้องไม่เกิน 0.02 มิลลิกรัมต่อลิตร สังกะสี ต้องไม่เกิน 5.0 มิลลิกรัมต่อลิตร สารหนู ต้องไม่ เกิน 0.01 มิลลิกรัมต่อลิตร ซีลีเนียม ต้องไม่เกิน 0.01 มิลลิกรัมต่อลิตร พรอท ต้องไม่เกิน 0.0005 มิลลิกรัมต่อลิตร ทองแดง ต้องไม่เกิน 0.01 มิลลิกรัมต่อลิตร (Ministry of the Environment Government of Japan, 2020a) ค่า มาตรฐานดังกล่าวมีความสอดคล้องกับกฎหมายไทย คือ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 20 เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำใต้ดิน แต่ในทางกลับกันนั้น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดเกณฑ์ การปนเปื้อนน้ำใต้ดิน การตรวจสอบคุณภาพดินและน้ำใต้ดินฯ พ.ศ. 2535 กลับมีค่ามาตรฐานที่แตกต่างกันอย่างมาก โดยกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ต่ำกว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางน้ำ ประเทศไทย ทุกค่าพารามิเตอร์ของ ค่าโลหะหนัก

2. มาตรการกองทุนชดเชยเยียวยาความเสียหาย เป็นผลพวงมาจากการมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรม และมีได้ คำนิยามถึงผลกระทบจากการพัฒนาดังกล่าว ในประเทศญี่ปุ่น คดีอิโต – อิโต เป็นคดีหนึ่งที่แสดงถึงปัญหามลพิษที่มา กับดินจากการปล่อยน้ำทิ้งที่ยังไม่ได้มีการบำบัด สารพิษเหล่านี้ได้สะสมในผลผลิตทางการเกษตรและเมื่อรับประทาน เข้าไปเกิดการสะสมในร่างกายส่งผลให้เกิดอาการปวดในกระดูก ส่วนโรคมินามาตะ โรคนี้เกิดจากการปล่อยน้ำทิ้งที่มี โลหะหนัก คือ สารปรอทปะปนอยู่ โดยมีได้มีการบำบัดอย่างถูกวิธีจากโรงงานและปล่อยให้ไหลลงสู่อ่าวมินามาตะ ทำ ให้สัตว์น้ำรับเอาสารปรอทสะสมไว้ในตัว จึงเป็นกลายพาหะที่นำมาสู่คนที่รับประทานสัตว์น้ำนั้นเข้าไป ซึ่งอาการของ โรคนี้จะทำลายระบบประสาทหรืออาการพิการทางสมอง นอกจากนั้นยังปรากฏเหตุการณ์ในทำนองเดียวกันอีกหลาย ครั้ง ทำให้รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการตรากฎหมาย Pollution Related Health Damage Compensation Law, 1973 โดยให้จัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (Compensation Fund) ขึ้น (Toprayoon, 2007)

เมื่อมีการปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำใต้ดินจากการประกอบกิจการโรงงานของประเทศไทย ผู้ได้รับ ผลกระทบต้องดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีกับโรงงานซึ่งผู้ก่อมลพิษเอง แต่ภายหลังกระบวนการทางศาลสิ้นสุดแล้ว การฟื้นฟูเยียวยาทั้งสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมกลับไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล อันเนื่องมาจากการ ล้มละลายของผู้ประกอบการ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับมามีสภาพใกล้เคียงเดิมมีความยุ่งยาก ต้องใช้เทคโนโลยี

เฉพาะด้านและค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษมีมูลค่าสูง อาทิ คดีลำห้วยคลิตี้ คดีแก่งกะเบา เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มิได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับมาตรการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบหรือฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน มุ่งเน้นเพียงการกำกับดูแลสถานประกอบการกิจการโรงงานอุตสาหกรรม และยังไม่มีการจัดตั้งกองทุนชดเชยเยียวยาความเสียหายจากโรงงานอุตสาหกรรมเหมือนดังเช่นประเทศญี่ปุ่น ทำให้การเยียวยาทางด้านสุขภาพอนามัยของผู้ได้รับผลกระทบ ต้องรอการเยียวยาชดเชยตามคำพิพากษานั้น

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษน้ำใต้ดินจากโรงงาน

อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Prevention Act, 1970) ประเทศญี่ปุ่น เพื่อที่จะป้องกันมลพิษอันเกิดจากการที่โรงงานอุตสาหกรรม หรือสถานประกอบการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำในบริเวณที่เป็นสาธารณะซึ่งประชาชนมีสิทธิใช้ร่วมกัน เช่น แม่น้ำ หรือแม้กระทั่งน้ำใต้ดิน และเพื่ออนุรักษ์สภาพแวดล้อม ป้องกันอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์ โดยมีบทกำหนดโทษแก่โรงงานหรือสถานประกอบการที่เป็นต้นเหตุให้เกิดมลพิษ หรือส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ ให้ต้องมีความรับผิดชอบ ค่าเสียหาย และยังต้องรับโทษทางอาญาอีกด้วย กฎหมายฉบับนี้ ยังกำหนดให้สำนักงานรัฐมนตรีเป็นผู้ออกประกาศเกี่ยวกับระดับมาตรฐานของน้ำทิ้งเพื่อป้องกันมิให้เกิดมลพิษทางน้ำเพิ่มขึ้น นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ในการที่จะออกข้อบังคับเพื่อกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งให้เข้มงวดยิ่งขึ้นตามความเหมาะสมกับสภาพของจังหวัดได้เอง (Saichan, 1993)

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษทางน้ำนั้น ได้บัญญัติอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบมลพิษทางน้ำ ตั้งแต่มาตรา 15 ถึงมาตรา 18 มีประเด็นที่สำคัญได้แก่ ด้านการตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง มาตรา 15(1) ถึง (3) บัญญัติให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามคำสั่งของกระทรวงสิ่งแวดล้อม มีอำนาจในการตรวจสอบมลพิษทางน้ำในพื้นที่สาธารณะและน้ำใต้ดินอย่างต่อเนื่อง (เว้นแต่มลพิษที่เกิดจากวัสดุกำมันตรังสี ตามมาตรา 17) ส่วนมาตรา 15(3) ให้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม สามารถตรวจสอบสภาพของน้ำในพื้นที่น้ำสาธารณะและน้ำใต้ดินที่ปนเปื้อนจากวัสดุกำมันตรังสีได้

ส่วนกฎหมายของไทยนั้น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดเกณฑ์การปนเปื้อนน้ำใต้ดินฯ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 37 มาตรา 39 ได้มีการบัญญัติอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานในการควบคุมดูแลให้เจ้าของผู้ประกอบการ หรือผู้ดูแลโรงงานอุตสาหกรรมให้โรงงานดำเนินการปรับปรุง แก้ไขมลพิษที่เกินค่ามาตรฐาน แต่หากเป็นกรณีที่โรงงานไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานมีการออกคำสั่งในระดับที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ การใช้อำนาจตามมาตรา 39 วรรคหนึ่งและวรรคสามตามลำดับ ซึ่งเมื่อพิจารณาในการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นมาตรการบังคับทางปกครองวิธีการหนึ่งที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่สำหรับดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้รับคำสั่ง ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับ หรือคำสั่งทางปกครองได้โดยมิต้องฟ้องคดีต่อศาล (Chanoknamchai, 1997)

อภิปรายผล

ประเด็นที่เกี่ยวกับการควบคุมการปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำใต้ดินจากการประกอบกิจการโรงงาน จำแนกออกเป็นประเด็นทางกฎหมาย 3 ประเด็น ดังนี้

1. การควบคุมการปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำใต้ดินจากการประกอบกิจการโรงงานของประเทศไทย ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานน้ำใต้ดินที่ขัดกันของกฎหมายสองฉบับ โดยมีการบัญญัติมาตรฐานน้ำใต้ดินแตกต่างกันอย่างมาก จึงควรปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 คือ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดเกณฑ์การปนเปื้อนน้ำใต้ดิน การตรวจสอบคุณภาพดินและน้ำใต้ดิน พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้ค่ามาตรฐานมีเกณฑ์การปนเปื้อนในน้ำใต้ดินแต่ละชนิดของสารโลหะหนัก ให้มีความเข้มงวดเช่นเดียวกับมาตรฐานของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีค่ามาตรฐานสอดคล้องกับของประเทศญี่ปุ่น และให้มีมาตรฐานในการดูแลการประกอบกิจการโรงงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ซึ่งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติแนวทางการแก้ไขไว้ คือ ในมาตรา 56 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสียหรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานดังกล่าวไม่ต่ำกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 55 ให้มาตรฐานดังกล่าว มีผลบังคับใช้ต่อไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น แต่ถ้ามาตรฐานดังกล่าวต่ำกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 55 ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายนั้นแก้ไขให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ในกรณีที่มีอุปสรรคไม่อาจดำเนินการเช่นนั้นได้ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ชี้ขาด เมื่อมีคำชี้ขาดเป็นประการใดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำชี้ขาดนั้น”

2. เมื่อเกิดการปนเปื้อนลงสู่ชั้นน้ำใต้ดินและแพร่กระจายไปกับน้ำใต้ดินตามธรรมชาติ โดยมีสาเหตุมาจากผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ฝ่าฝืนมาตรฐานตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดเกณฑ์การปนเปื้อนน้ำใต้ดิน พ.ศ. 2535 มาตรา 37 มาตรา 39 ได้มีการบัญญัติอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานในการควบคุมดูแลให้เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลโรงงานอุตสาหกรรมให้โรงงานดำเนินการปรับปรุง แก้ไขมลพิษที่เกินค่ามาตรฐาน แต่หากเป็นกรณีที่โรงงานไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานมีการออกคำสั่งในระดับที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ การใช้อำนาจตามมาตรา 39 วรรคหนึ่งและวรรคสามตามลำดับ ซึ่งเมื่อพิจารณาในการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นมาตรการบังคับทางปกครองวิธีการหนึ่งที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่สำหรับดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้รับคำสั่ง ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับ หรือคำสั่งทางปกครองได้โดยมีต้องฟ้องคดีต่อศาล (Chanoknamchai, 1997)

ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ มาตรา 39 วรรคสามที่บัญญัติว่า “...ถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ภายในเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่ปิดโรงงานแล้วพบว่า 3 ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย” ดังนั้น ปัญหาที่เกี่ยวกับน้ำใต้ดินจึงอาจไม่ได้รับการแก้ไขจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษ เหตุเพราะโรงงานอุตสาหกรรมถูกปิดกิจการตามมาตรา 39 ดังนั้น ก่อนปิดการประกอบกิจการโรงงาน ควรกำหนดมาตรการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้เข้ามาตรวจโรงงานและบริเวณโดยรอบ ว่าการประกอบกิจการโรงงานนั้นได้ปล่อยมลพิษตกค้างไว้หรือไม่ หรือได้จัดการเกี่ยวกับด้านสิ่งแวดล้อมตามแผนฟื้นฟูแล้วหรือไม่ เมื่อได้ตรวจสอบแล้วพบว่าไม่มีมลพิษตกค้างที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตให้ปิดกิจการโรงงานได้ หรือ

อาจมีการแก้ไขให้นำบทบัญญัติในมาตราตามมาตรา 28 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงงานที่แก้ไขใหม่มาใช้ โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติเป็นมาตรา 39 เสียใหม่

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษทางน้ำ ของประเทศญี่ปุ่น พบว่า มีการให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการออกคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับมลพิษ และการกำหนดการตรวจวัดคุณภาพน้ำได้ดินตามความเหมาะสม มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองให้โรงงานหรือผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้นจะต้องทำการแก้ไขปรับปรุงแก้ไขมลพิษที่เกินค่ามาตรฐาน และหากกรณีที่โรงงานไม่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว กฎหมายก็ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปปรับปรุงแก้ไขแล้วมาเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบำบัดแก้ไขจากโรงงานผู้ก่อมลพิษได้

ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางปกครองตามมาตรา 39 โดยบัญญัติวรรคสี่ว่า

“... เมื่อโรงงานได้รับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 39 วรรคสาม ถ้าผู้ประกอบการกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง ภายในเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่โรงงานจำพวกที่ 3 ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย แต่ในกรณีที่ผู้อนุญาตเห็นว่า โรงงานตามวรรคสาม มีสภาพที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้อนุญาตนั้นแก้ไขปรับปรุงโรงงานภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ และให้ถือว่าผู้นั้นมีฐานะเสมือนเป็นผู้ประกอบการกิจการโรงงาน จนกว่าจะดำเนินการตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่”

3. ปัญหาที่เกี่ยวกับกองทุนเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจการโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยังไม่ได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณไว้เพื่อรองรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ ทำให้ขาดแหล่งเงินทุนในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการโรงงานหากเกิดความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น ของเสียจากการประกอบกิจการโรงงานปนเปื้อนลงสู่ลำน้ำได้ดินตามธรรมชาติ เป็นต้น ทั้งที่ความเสียหายนั้นถือเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และแม้มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่เข้าไปจัดการแก้ไขปัญหามาจากการประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานตามมาตรา 37 สามารถเรียกให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดการนั้นได้ตามจำนวนที่จ่ายจริงรวมเบี้ยปรับในอัตราร้อยละสามสิบต่อปีของเงินจำนวนดังกล่าว หรือกรณีที่ทางราชการได้เข้าไปจัดการแก้ไขปัญหามลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงาน ให้ขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ และเมื่อได้รับเงินจากผู้ประกอบการกิจการโรงงานก็ให้ชดเชยเงินช่วยเหลือที่ได้รับคืนแก่กองทุนสิ่งแวดล้อมดังกล่าวก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ต้องดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานชดเชยเงินที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้ใช้ไปในการดำเนินการตามมาตรา 42 ส่งผลให้กระทรวงอุตสาหกรรมไม่อาจเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมได้อย่างทันท่วงที

แตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่มีการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ พบว่าผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตจากมลพิษในเขตที่กฎหมายสามารถได้รับค่าทดแทน รวมถึงการจัดให้โครงการบางประเภทจำเป็นต้องฟื้นฟูสภาพของผู้ป่วยและการสังคมสงเคราะห์ โดยมีรัฐบาลทำหน้าที่ดำเนินการ

บริหาร ส่วนโรงงานอุตสาหกรรมเป็นฝ่ายจ่ายค่าทดแทน ซึ่งผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้นต้องเป็นผู้ที่เคยอาศัยหรือเคยทำงานในบริเวณนั้น หรืออยู่ในบริเวณดังกล่าวในเวลานั้น และมีการรับรองจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายได้พิจารณาออกคำรับรอง ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วกว่าประเทศไทย จึงควรมีการจัดตั้งกองทุนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการโรงงาน

ดังนั้นการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบให้เกิดความรวดเร็วจึงควรกำหนดให้มีกองทุนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการโรงงาน เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยาบุคคลและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงงาน โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการโรงงาน

สรุปผล

จากการศึกษากฎหมายเพื่อควบคุมการปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำใต้ดินจากการประกอบกิจการโรงงานของประเทศไทยนั้น พบว่า ควรมีปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 คือ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดเกณฑ์การปนเปื้อนน้ำใต้ดิน พ.ศ. 2535 และในกรณีผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว หากมีการเพิกถอนใบอนุญาตโรงงานที่ก่อให้เกิดปัญหาทันที ก็จะส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งเพื่อกำกับดูแลหรือการออกมาตรการทางกฎหมาย จึงควรมีการเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนนี้เพื่อชะลอการเพิกถอนใบอนุญาตโรงงานไปก่อน ส่วนในเรื่องของกองทุนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมพบว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่มีมาตรการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอันเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน รวมไปถึงการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงงาน

ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปของสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ดังนี้

1. มาตรฐานน้ำใต้ดิน ควรปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้มีความเข้มงวดเช่นเดียวกับมาตรฐานของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งมีค่ามาตรฐานสอดคล้องกับของประเทศญี่ปุ่น
2. การออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางปกครองตามมาตรา 39 โดยบัญญัติให้ถือว่าโรงงานมีฐานะเสมือนเป็นผู้ประกอบกิจการโรงงานจนกว่าจะดำเนินการตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่
3. กองทุนเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจการโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ควรกำหนดให้มีกองทุนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการโรงงาน โดยการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการโรงงาน

องค์ความรู้ใหม่

การควบคุมการปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำใต้ดินจากการประกอบกิจการโรงงาน ปัจจุบันมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เพียงพอในการบังคับใช้กฎหมายแล้ว แต่กฎหมายลำดับรองยังมีการขัดกันอยู่ทำให้การบังคับกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่เกิดความสับสน เพื่อให้เกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นระบบต้องประกอบไปด้วยปัจจัยหลายประการ ทั้งการปรับปรุงค่ามาตรฐานน้ำใต้ดินให้มีความสอดคล้องกัน การให้โรงงานยังคงมีความรับผิดชอบต่อมลพิษที่ตนเองเป็นผู้ก่อขึ้นจนกว่าปัญหาดังกล่าวจะได้รับการแก้ไข จะทำให้โรงงานเกิดความระมัดระวังในการประกอบกิจการมากยิ่งขึ้น และประการสุดท้าย เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้วผู้ได้รับผลกระทบนั้นควรได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็วและทันท่วงที กองทุนเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจการโรงงาน เป็นการพัฒนากลไกทางการเงินขึ้นเพื่อบรรเทาภาระของผู้ที่ต้องรับผิดชอบและช่วยสนับสนุนมาตรการคุ้มครองความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

References

- Buapan, C. (1995). *Groundwater*. Bangkok: Odeon Store.
- Chanoknamchai, M. (1997). *Enforcement Measures of the Administration in Thai Legal System*. Master of Law. Thammasat University
- Maharvechasiri, Y. (2014). *Legal Measures for Management of Soil Pollution in Factory Site*. Master of Laws. Thammasat University.
- Manager Newspaper Online. (2020). *JCBB Business*. Retrieved April 1, 2021, from <https://mgronline.com/local/detail/9580000058363>
- Ministry of the Environment Government of Japan. (2020a). *National Effluent Standards*. Retrieved January 25, 2021, from <http://www.env.go.jp/en/water/wq/nes.html>
- Ministry of the Environment Government of Japan. (2020b). *Water Pollution Prevention Act, 1970*. Retrieved January 25, 2021, from <https://www.env.go.jp/en/laws/water/wlaw/index.html>
- Ministry of Commerce. (2021). *Organization information*. Retrieved April 14, 2021, from <https://datawarehouse.dbd.go.th/company/profile/5/0105544115817>
- Ministry of Industry. (2011). *Soil and Groundwater Inspection for staff*. Retrieved April 14, 2021, from <http://www.ih-consultant.com/images/law/>
- Ministry of Industry. (2016). *Ministerial Regulation to Control Contamination of Soil and Ground Water in Factory Area, B.E. 2559*. Retrieved April 14, 2021, from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2559/A/038/89.PDF>

- Ministry of Natural Resources and Environment. (2000). *Announcement of the National Environment Board No. 20 (B.E. 2543)* Subject: Ground Water Quality Standards Retrieved April 14, 2021, from file:///C:/Users/HP/Downloads/pcdnw-2020-05-19_03-03-53_056507.pdf
- Plengsaeng, B. (2008). *Legal Measures for the Control of Water Pollution from Industrial Factory*. Master of Laws. Thammasat University.
- Saichan, K. (1993). Japan and Environmental Management. *Japanese Studies Journal*, 10(3), 1-22. <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/japanese/article/view/52188/43266>
- Toprayoon, N. (2007). *To Study on Opportunity and Necessity of Legal Aid Fund for Industrial Victims: Political Economy Analysis*. Master of Economics. Chulalongkorn University.