

การใช้อ่านอาจารย์บกพรองในการบริหารจัดการมลพิชจากงานอุตสาหกรรม



นายสมศักดิ์ เนียมราชสุกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาในติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์
นักศึกษาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2540

ISBN 974-637-800-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒๘ ๗.๙. ๒๕๔๗

I 17956699

ADMINISTRATIVE POWER IN THE POLLUTION MANAGEMENT FORM FACTORY

MR. SOMSAK TIENJAROONKUL

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1997

ISBN 974-637-800-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การใช้อ่านอาจของฝ่ายบุคคลในการบริหารจัดการมลพิษจาก
โรงงานอุตสาหกรรม

โดย

นายสมศักดิ์ เรียมราชญกุล

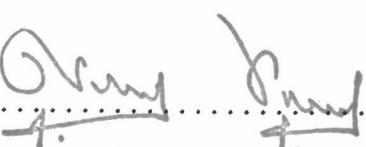
ภาควิชา

นิติศาสตร์

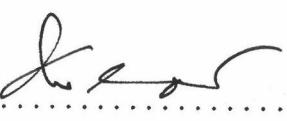
อาจารย์ที่ปรึกษา

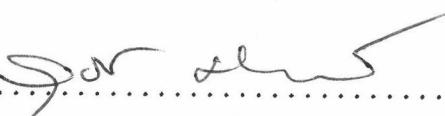
รองศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

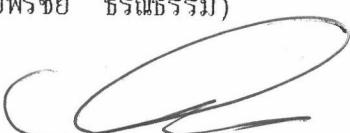

..... คอมมิเต็บบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ศุภวัฒน์ ชุติวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ออมร จันทรสมบูรณ์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์)


..... กรรมการ
(อาจารย์พรชัย ธรรมธรรม)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ฤทธิ์ วงศ์สิริ)


..... กรรมการ
(อาจารย์จรณชัย ศัลยพงษ์)

พิมพ์ด้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์รายในกรอบสีเขียวนี้เพียงหนึ่งเดียว

สมัคก็ต เอียรจูญกุล : การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงาน
อุตสาหกรรม (ADMINISTRATIVE POWER IN THE POLLUTION MANAGEMENT FROM
FACTORY) อ. ที่ปรึกษา : รศ. ดร. สุนีย์ มัลลิกามาลย์ , 377 หน้า.
ISBN 974-637-800-7

การศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายศึกษาถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรภาครัฐในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า ประเทศไทยมีองค์กรภาครัฐหลายหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง ทั้งที่สังกัด ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรัฐวิสาหกิจ และยังพบอีกว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่มีวัตถุประสงค์ต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง และที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยอาจอาศัยการตีความหรือแก้ไขเพิ่มเติมภายหลัง ซึ่งแตกต่างกันของประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น ที่มีองค์กรหลักที่บังคับใช้กฎหมายควบคุมการแพร่กระจายของมลพิษเฉพาะทาง เช่น ทางอากาศ ทางน้ำ และกาลพิช ดังนั้น องค์กรภาครัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษโรงงานของประเทศไทย ซึ่งจำต้องปฏิบัติราชการไปตามขอบอำนาจของกฎหมายแต่ละฉบับ ตลอดจนนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด จึงก่อให้เกิดความกีดกันในการใช้อำนาจระหว่างกัน ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคเกิดการปฏิสัมพันธ์ส่งผลถึงการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมทำให้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากการศึกษาดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะเป็น 3 ด้านคือ 1. ด้านกฎหมาย ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกำหนดบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนมีความสอดคล้องสัมพันธ์ กำหนดบทลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด ไม่ซ้ำซ้อน และตรวจสอบกฎหมายควบคุมมลพิษตามลักษณะการแพร่กระจาย 2. ด้านองค์กร ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ทุกจังหวัด 3. ด้านบทบาทของประชาชน ควรส่งเสริมและเร่งตรวจสอบกฎหมายขั้นรองรับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เช่น การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน โดยการนำหลัก "Citizen Suit" มาปรับใช้ การเข้ามีส่วนร่วมแสดงความเห็น กำหนดบทบาทในการตรวจตราเฝ้าระวัง (Watchdogs) และจัดตั้งองค์กรสิ่งแวดล้อมมหาชนขึ้น

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2540

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

พิมพ์ด้นฉบับทคลดย่อวิทยานินพนธ์ถายในกรอบสีเขียวนี้เพียงแผ่นเดียว

c770761 : MAJOR LAW
KEY WORD: ENVIRONMENTAL LAW/INDUSTRIAL FACTORY/ADMINISTRATION

SOMSAK TIENJAROONKUL : ADMINISTRATIVE POWER IN THE POLLUTION
MANAGEMENT FROM FACTORY. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. SUNEE
MALLIKAMARL, Ph.D. 377 pp. ISBN 974-637-800-7

This research is aiming to study the application of legal authority of governmental organisations in managing the pollution from factories.

The research has found that the organisations involved consist of those under central administration, local administration, regional administration, and public enterprises. It is also found that many provisions of laws are concerned, both are purposing to the environmental matter directly and rare concerning by interpretation or amendment afterwards. It is different from other countries, for example, the United States and Japan, there are organisations mainly in charge of the problem and the laws controlling the spread of specific pollutions, that is, air pollution, water pollution and hazardous wastes. The governmental organisations in Thailand concerning the factory pollution problem which act according to the scope of futhority under the laws, and the policy as well, which correlate to power of authorithy. This interaction then causes inefficiency to the management of pollution from factories.

According to the study, there are three suggestions. Firstly, the role of the organisations concerning the environmental pollutions from factories should be improved to be more conformable. The penalty should be appropriate to the offences. Inaddition, the laws controlling the problem should be enacted in accordance with the way of the spread of pollution. Secondly, regional committee should be established in every province. Thirdly, the role of public participation should be enhanced. It is necessary to enact the laws to support the public right according to constitution. The Citizen suit and the Watchdogs should be applied. And public environmental organisations should also be established.

ภาควิชา..... นิติศาสตร์
สาขาวิชา..... นิติศาสตร์
ปีการศึกษา..... 2540

ลายมือชื่อนิสิต Somsak Tienjarooskul
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา Sunee Mallikanal
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาและความช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่าน ณ โอกาสนี้ ผู้เขียนขอสำนึกระคุณของท่านเหล่านั้นและประธานาที่จะแสดงความกตเวทิตาทุกโอกาสที่สามารถกระทำได้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกามาลย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาสละเวลาและให้ความเมตตารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน อันเป็นความกรุณาอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์พรชัย ธรรมธรรม รองอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ท่านอาจารย์ ดร.ฤทธิ์ วงศ์สิริ ท่านอาจารย์จรัญ พลพงษ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่า เป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านประธานกรรมการและกรรมการทุกท่านได้ให้คำแนะนำในการเขียนวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนอย่างดียิ่ง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ อัยการโภ เมท ทองกิจภูษัย ที่ให้ความอนุเคราะห์ แนะนำช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน รวมทั้งคุณกันนิกา รสริน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้มีคุณอีกหลายท่าน

ท้ายที่สุดผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณมา márda ประธานาที่ ผู้ให้กำเนิดชีวิตและปัญญาแก่ผู้เขียน ซึ่งให้โอกาสและทุกสิ่ง เสนอมา

นายสมศักดิ์ เชียรจรรภุกุล

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	๔
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๕
กิตติกรรมประกาศ.....	๖
สารบัญ.....	๗
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัจจุบัน.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	14
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	15
1.4 วิธีการศึกษาวิจัย.....	15
1.5 สมมติฐานของการศึกษา.....	16
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	16
บทที่ 2 ฝ่ายบกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการrongงานอุตสาหกรรม.....	17
2.1 ความหมายของฝ่ายบกครอง.....	18
2.2 หน่วยงานของฝ่ายบกครองที่เกี่ยวข้อง.....	24
2.2.1 ราชการส่วนกลาง.....	32
2.2.2 ราชการส่วนภูมิภาค.....	64
2.2.3 ราชการส่วนท้องถิ่น.....	68
2.3 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานฝ่ายบกครองที่เกี่ยวข้อง.....	74
2.3.1 กฎหมายที่ก่อตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กร....	75
2.3.2 กฎหมายเฉพาะเรื่อง.....	77
2.4 ลักษณะของอำนาจหน้าที่.....	79

หน้า

บทที่ ๓ กฎหมายและองค์กรการจัดการมลพิษrongงานอุตสาหกรรมของรัฐ	
 ต่างประเทศ.....	92
 ๓.๑ ประเทศไทย.....	92
 ๓.๑.๑ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขมลพิษrongงาน	
 อุตสาหกรรม.....	93
 ๓.๑.๑.๑ กฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับสหประชาชาติ.....	96
 ๓.๑.๑.๒ กฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับมูลรัฐ.....	111
 ๓.๑.๒ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษrongงาน	
 อุตสาหกรรม.....	125
 ๓.๑.๒.๑ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ).....	126
 ๓.๑.๒.๒ สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA).....	129
 ๓.๑.๒.๓ มูลรัฐ.....	133
 ๓.๑.๒.๔ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยการ	
 ฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suit).....	135
 ๓.๑.๒.๕ การทบทวนการใช้อำนาจรัฐโดยศาลยุติธรรม.....	138
 ๓.๒ ประเทศไทย.....	142
 ๓.๒.๑ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขมลพิษrongงาน	
 อุตสาหกรรม.....	143
 ๓.๒.๒ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษrongงาน	
 อุตสาหกรรม.....	162
 ๓.๒.๒.๑ คณะกรรมการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม....	163
1) ในระดับส่วนกลาง (Central Level)	163
2) ในระดับภูมิภาค (Local Level)...	164

หน้า	
3.2.2.2 องค์กรประเมินติดการสิ่งแวดล้อม (EA)	165
3.2.2.3 การตรวจสอบการใช้อ่านาจารัฐด้วยการ พ้องคิดโดยประชาชน.....	167
3.2.2.4 การทบทวนการใช้อ่านาจารัฐโดยศาลยุติธรรม	171
บทที่ 4 การบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	174
4.1 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบโรงงานโดยองค์กรภาครัฐ	174
4.1.1 มาตรการทางกฎหมายก่อนการจัดตั้งโรงงาน.....	177
4.1.2 มาตรการทางกฎหมายเมื่อเริ่มจัดตั้งโรงงาน.....	196
4.1.3 มาตรการทางกฎหมายในขณะโรงงานดำเนินกิจการ...	212
4.1.4 มาตรการบังคับในกรณีโรงงานก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม	250
4.1.4.1 มาตรการทางปกครอง.....	251
4.1.4.2 มาตรการทางแพ่ง.....	257
4.1.4.3 มาตรการทางอาญา.....	259
4.2 การควบคุมการใช้อ่านาจารัฐ.....	262
4.2.1 การควบคุมการใช้อ่านาจารัฐโดยประชาชน.....	263
4.2.1.1 การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครอง.....	264
4.2.1.2 การฟ้องคดีต่อศาล.....	271
4.2.2 การควบคุมการใช้อ่านาจารัฐโดยองค์กรภาครัฐ.....	272
4.2.2.1 การควบคุมโดยองค์กรภายใต้ฝ่ายปกครอง	273
4.2.2.2 การควบคุมโดยองค์กรภายใต้ฝ่ายปกครอง	275

	หน้า
4.3 ความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรภาครัฐในเชิงสหสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์	280
4.3.1 ในทางนโยบาย.....	282
4.3.1.1 ความเกี่ยวพันทางด้านนโยบายระหว่าง องค์กรราชการส่วนกลางด้วยกัน.....	283
4.3.1.2 ความเกี่ยวพันทางด้านนโยบายระหว่างองค์กร ราชการส่วนภูมิภาคด้วยกันและกับองค์กร ราชการส่วนกลาง.....	287
4.3.1.3 ความเกี่ยวพันทางด้านนโยบายระหว่าง องค์กรราชการส่วนท้องถิ่นกับองค์กร ราชการอื่น ๆ	289
4.3.2 ในทางปฏิบัติการ.....	292
4.3.2.1 ความเกี่ยวพันในทางปฏิบัติการระหว่าง องค์กรราชการส่วนกลางด้วยกัน.....	293
4.3.2.2 ความเกี่ยวพันในทางปฏิบัติการระหว่าง องค์กรราชการส่วนภูมิภาคด้วยกันและกับ องค์กรราชการส่วนกลาง.....	298
4.3.2.3- ความเกี่ยวพันในทางปฏิบัติราชการระหว่าง องค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรราชการอื่น ๆ	301
4.4 กรณีศึกษาปัญหามลพิษลงพื้นที่พองและมหาบตาพุด	305
4.4.1 กรณีลงพื้นที่พอง.....	305
4.4.1.1 สถานภาพของปัญหามลพิษในลงพื้นที่พอง.....	306
4.4.1.2 องค์กรภาครัฐและกลไกทางกฎหมาย.....	308
4.4.2 กรณีมหาบตาพุด.....	320
4.4.2.1 สถานภาพของปัญหามลพิษมหาบตาพุด.....	321
4.4.2.2 องค์กรภาครัฐและกลไกทางกฎหมาย.....	324

หน้า

บทที่ ๕ บทสรุปและเสนอแนะ	337
5.1 บทสรุป	337
5.2 ข้อเสนอแนะ	347
รายการอ้างอิง	355
ภาคผนวก ก.	367
ภาคผนวก ข.	375
ภาคผนวก ค.	376
ประวัติผู้เขียน	377