

การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับนิคมอุตสาหกรรม

The Enforcement of Environmental Law Concerning Industrial Estates

¹นิทัศน์ เจียมศรีพงษ์ (Nitad Chemsripong)

²ปัญญา สุทธิบดี (Panya Sutthibodee)

³ประเทือง ธนียพล (Pratueng Thaniyapol)

⁴ประพจน์ คล้ายสุบรรณ (Prapot Klaisuban)

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (Faculty of Law, Ramkhamhaeng University)

E-mail: Nchemsripong@gmail.com

Received April 11, 2019; Revised September 10, 2019; Accepted February 25, 2020

Abstract

In this documentary research, the researcher studies the enforcement of the law on the environment appertaining to industrial estates. The researcher accordingly considers 1) the aspects of the concepts employed in applying the law 2) the problems in enforcing the law, and 3) amending the law such that it addresses environmental problems in a manner acceptable to all parties concerned. Findings showed that pollution problems in industrial estate areas arise from the environmental law as applied to industrial estates that are unenforceable when it comes to large industrial factories characterized by complex production processes and the use of chemicals. Thus, the Industrial Estate Authority of Thailand (IEAT) cannot promote industry while simultaneously promoting the environment. The researcher recommends the following guidelines for solving pollution problems. An independent organization should be established for controlling and following up on environmental issues. An independent committee should be established to review punishment for violations. Moreover, the Industrial Estate Authority of Thailand Act, B.E. 2522 (1979) should be amended regarding the issue of being an instrument of state policy in promoting industry and simultaneously being charged with maintaining the environment. The type of factories releasing poisonous substances and buffer zones should be designated in the draft Act of Independent Organizations for Controlling and Following Up on the Environment, B.E....

Keywords: Environmental Law, The Industrial Estate Authority of Thailand (IEAT), Large Industrial Factories

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) แนวคิดและใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมที่ใช้บังคับ ในนิคมอุตสาหกรรม 2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในกรณีของนิคมอุตสาหกรรม และ (3) ข้อพิจารณา และความเหมาะสมในการกำหนดกฎหมายที่บังคับใช้ให้สอดคล้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในกรณีนิคมอุตสาหกรรม และเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เป็นที่ยอมรับของทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่าปัญหามลพิษ ในพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมนั้น เกิดจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับนิคมอุตสาหกรรมที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้กับโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีกระบวนการผลิตซับซ้อนและมีการใช้สารเคมี การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยส่งเสริมอุตสาหกรรมแต่ปล่อยปะละเลยการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ข้อเสนอแนะทางแก้ไขปัญหามลพิษมีหลายประเด็น แต่ที่มีสาระสำคัญมาก คือ ควรจัดตั้งองค์กรอิสระควบคุมและติดตามด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมและติดตามปัญหามลพิษ ควรจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อทบทวนการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย การแก้ไขพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ให้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมอุตสาหกรรมและการรักษาสิ่งแวดล้อมไปด้วยกัน การกำหนดประเภทโรงงานก่อสารพิษและพื้นที่กันชน (Buffer Zone) ควรมีการกำหนดในร่างพระราชบัญญัติองค์กรอิสระควบคุมและติดตามด้านสิ่งแวดล้อม พ.ศ....

คำสำคัญ: กฎหมายสิ่งแวดล้อม, การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

บทนำ

รัฐบาลได้พยายามพัฒนาประเทศโดยใช้นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นหลัก (Rimwittayakorn & Suphasilp, (2008) ผลที่ตามมาคือปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการปล่อยมลพิษอย่างรุนแรง รวมทั้งในพื้นที่การนิคมอุตสาหกรรม (Thai Environment Foundation, 2003) มีปัญหาการไม่บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมงานในพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรม (Chiang Mai University, Faculty of Law, 2007) กรมควบคุมมลพิษ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมที่ฝ่าฝืนต่อมาตรฐานการปล่อยสารพิษที่กำหนดไว้ ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีนิคม (กนอ.) อุตสาหกรรมตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ไม่มีความสามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบได้ เนื่องจากขาดอุปกรณ์และไม่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญที่จะตรวจสอบได้ งานวิจัยนี้มุ่งหาคำตอบการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยศึกษากรณีปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่กับรัฐบาล ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรม กล่าวคือ หน่วยงานด้านสาธารณสุข และประชาชนยืนยันว่าโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ของการนิคมอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษจนทำให้ประชาชนมีปัญหาสุขภาพอย่างรุนแรง ในขณะที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ยืนยันว่าโรงงานอุตสาหกรรมในความควบคุมมีการปล่อยมลพิษไม่เกินมาตรฐานของกฎหมาย จึงไม่มีการฟ้องร้องโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ของ (กนอ.) นำคดีขึ้นสู่ศาลตามกฎหมาย Thai publica, 2013) โดยมุ่งศึกษาในประเด็นฐานคิดและข้อจำกัดที่อยู่ในระบบกฎหมายของไทย เทียบเคียงกับแนวคิดของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมและสามารถส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อนำไปเป็นแบบอย่างในการพิจารณาแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะมีเกิดขึ้นในพื้นที่อุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั่วประเทศ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดการใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่ใช้บังคับในนิคมอุตสาหกรรม
2. เพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในกรณีของนิคมอุตสาหกรรม
3. เพื่อศึกษาถึงข้อพิจารณา และความเหมาะสมในการกำหนดกฎหมายที่บังคับใช้ให้สอดคล้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในกรณีนิคมอุตสาหกรรม และเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับนิคมอุตสาหกรรม

1.1 แนวคิดของการพัฒนานิคมอุตสาหกรรม

1.1.1 แนวคิดนิคมอุตสาหกรรมของธนาคารโลก (The World Bank 201 ,2) นิคมอุตสาหกรรมได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม การจัดกลุ่มอุตสาหกรรมให้อยู่รวมกันถือเป็นโอกาสที่จะพัฒนาไปในทิศทางที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ นิคมอุตสาหกรรมจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก

1.1.2 แนวคิดอุตสาหกรรมสีเขียว (Green industry) ประเทศกำลังพัฒนาได้พัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อแก้ปัญหาความยากจน แต่ก็ประสบกับปัญหามลพิษ ดังนั้นองค์การการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)) จึงได้เผยแพร่แนวคิดเรื่องอุตสาหกรรมสีเขียว (Green industry) ให้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนได้ โดยมีเนื้อหา รูปแบบของการใช้ทรัพยากรและพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการผลิตที่ใช้คาร์บอนต่ำและมีของเสียจากการผลิตน้อย กระบวนการผลิตที่ปลอดภัย ไม่มีสารพิษ ซึ่งกระบวนการผลิตข้างต้นเหล่านี้ ที่เป็นกระบวนการผลิตในสินค้าประเภทต่าง ๆ จะทำให้ป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษจากอุตสาหกรรมได้ (UNIPO, 2011)

1.1.3 แนวคิดนิคมอุตสาหกรรมเชิงนิเวศน์ (Eco Industrial Estate) คือการบริหารด้านพลังงาน และการนำของเสียต่าง ๆ กลับมาทำประโยชน์ใหม่ หรือการร่วมมือกันของกลุ่มอุตสาหกรรมที่ต้องการลดของเสียให้เหลือน้อยที่สุด ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนานิคมอุตสาหกรรมจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลง (UNIPO, 2011)

1.1.4 แนวคิดกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมเคมี (Chemical parks) คือโรงงานอุตสาหกรรมเคมีขนาดใหญ่ ที่มีอุปกรณ์ที่อันก่อให้เกิดมลพิษจำนวนมากซึ่งดำเนินงานอยู่ใกล้ชิดกัน และเชื่อมต่อกันทางเครือข่ายท่อ จำเป็นต้องบริหารความเสี่ยงในภาพรวม ทำให้การควบคุมปัญหามลพิษด้านสารเคมีมีประสิทธิภาพมากที่สุด (Christian, 2005)

1.2 แนวคิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เกี่ยวข้องกับนิคมอุตสาหกรรม (The United Nations Conference on Environment and Development ,1992)

1.2.1 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) คือการป้องกันล่วงหน้าที่ยังไม่ถึงการหาวิธีการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ก่อนที่จะให้มีกิจกรรมหรือโครงการเกิดขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาได้ทันเวลาที่

1.2.2 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) เป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในบริบทของการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีการแบ่งปันภาระค่าใช้จ่ายในการป้องกันมลพิษและการควบคุมไปให้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยสารพิษ

1.2.3 หลักการประชาธิปไตยด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Democracy) อนุสัญญาอาฮัส (Aarhus Convention) ได้กำหนดหลักการประชาธิปไตยด้านสิ่งแวดล้อมไว้ 3 ด้าน คือ

1) สิทธิในการรับรู้ข่าวสาร (Right to information) ต้องการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ

2) สิทธิในการมีส่วนร่วม (Right to Public Participation) ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม

3) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Right to Justice) ต้องการให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ภายใต้กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

2. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพของต่างประเทศ

2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส: ระบบการติดตามและตรวจสอบของรัฐบาล (Swanson, 2013)

สาธารณรัฐฝรั่งเศสออกแบบการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยการสร้างโครงสร้างการตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐตามลำดับชั้นต่าง ๆ ซึ่งการดำเนินงานของอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ ก็ถือเป็นเป้าหมายของการตรวจสอบเช่นเดียวกับโรงงานอุตสาหกรรมภายนอกโดยไม่มีข้อยกเว้น ในทุกระบบจะมีเจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล ทำหน้าที่สอดส่องการปฏิบัติตามกฎหมายและการบังคับให้เป็นไปตามการบริหารจัดการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะใช้การบังคับทางปกครองเป็นหลัก

2.2 สาธารณรัฐเกาหลี: การบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมโดยการกระจายอำนาจ (Swanson, 2013)

สาธารณรัฐเกาหลีออกแบบการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการสำคัญคือต้องการให้มีการใช้หลักธรรมาภิบาลในทุกระดับของการบังคับใช้กฎหมาย เปิดโอกาสให้ประชาชน NGOs และหน่วยงานต่าง ๆ มีส่วนเข้ามามีส่วนร่วม การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกระดับ เช่นการให้คำปรึกษา การติดตามตรวจสอบ และการลงโทษ

สาธารณรัฐเกาหลีกำหนดให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมมีอำนาจอย่างเต็มที่รวมทั้งได้รับอำนาจที่มีอยู่ในกระทรวงอื่น ๆ โดยเฉพาะกระทรวงและหน่วยงานที่ดูแลเรื่องอุตสาหกรรม

2.3 สหราชอาณาจักร: การปฏิบัติตามกฎหมายด้วยการเจรจา (Swanson, 2013)

สหราชอาณาจักรออกแบบการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยการแก้ไขปัญหาเรื่องข้อมูลมลพิษ และการบังคับใช้กฎหมายโดยผ่านการเจรจา แนวคิดในการแก้ปัญหาคือโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องให้ความร่วมมือด้วยการแก้ปัญหามลพิษ จึงจะประสบความสำเร็จ

สหราชอาณาจักรกำหนดให้องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบและติดตามการออกคำสั่งเมื่อเกิดการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อให้หลุดพ้นจากอิทธิพลของการเมืองท้องถิ่นและระดับชาติ โดยไม่ขึ้นกับคณะรัฐมนตรีและองค์กรของรัฐใด ๆ เลย แต่ต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภาตามวาระที่กำหนด แต่อย่างไรก็ตาม สหราชอาณาจักรยังได้ออกแบบให้มีคณะกรรมการอิสระแยกต่างหากอีกองค์กรหนึ่งเพื่อตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อถ่วงดุลกับองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเนื่องจากองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมไม่มีผู้ใดตรวจสอบการดำเนินการเลย

2.4 ประเทศญี่ปุ่น: การบังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานท้องถิ่น (OECD iLibrary, 2010)

รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจรัฐในการบริหาร ด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับทางสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติแก่กิจการอุตสาหกรรมทั้งหลาย และทำหน้าที่กำหนดค่ามาตรฐานของมลพิษต่าง ๆ ที่ปล่อยออกมาโดยให้อำนาจการบริหารงานกับรัฐบาลท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และใช้แนวทางการบริหารเป็นเครื่องมือมากกว่าที่รัฐจะใช้มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม

กฎหมายให้ดุลยพินิจแก่ฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ กฎหมายยังบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำข้อตกลงในการควบคุมมลพิษกับโรงงานอุตสาหกรรม และสามารถกำหนดมาตรฐานการปล่อยก๊าซและของเสียที่มีค่าสูงกว่ามาตรฐานของระดับชาติได้เองอีกด้วย

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า 1) การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อยกระดับความยากจนของแต่ละประเทศเป็นทิศทางที่สหประชาชาติเป็นผู้ริเริ่มและแนะนำให้ประเทศยากจนต่าง ๆ ใช้เป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศ การพัฒนาต่อมาประเทศต่างๆ กลับประสบปัญหามลพิษจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก 2) สหประชาชาติได้คิดค้นและส่งเสริมแนวคิดการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม และได้ประกาศหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ยั่งยืน และ 3) ประเทศที่นำแนวคิดและหลักการกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติก่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ยั่งยืน อยู่ร่วมกับชุมชนท้องถิ่นได้ ผู้วิจัยได้ศึกษาประเทศในยุโรปและเอเชียที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรม และส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกันได้นิยามมาปรับใช้กับประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม กลยุทธ์การนำแนวคิดและหลักการพัฒนาอุตสาหกรรมของสหประชาชาติเป็นพื้นฐานการพัฒนาก็มีความแตกต่างกันเนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองที่แตกต่างกัน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์เอกสาร เช่น กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม โดยศึกษาเปรียบเทียบกับสาขารัฐศาสตร์ (Code of Practice on Pollution Control, 2000) ซึ่งจัดว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้เริ่มต้นในการพัฒนาประเทศพร้อม ๆ กับประเทศไทย โดยใช้กลยุทธ์การพัฒนาที่มุ่งเน้นภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก จนพัฒนาไปสู่อุตสาหกรรมเคมี และอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เหมือนเช่นที่ประเทศไทยกำลังดำเนินการอยู่ นอกจากนี้จะได้ศึกษาเปรียบเทียบปัญหาเฉพาะประเด็นของประเทศที่ได้ชื่อว่าประสบความสำเร็จในการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในเอเชียและยุโรป ซึ่งใช้กลยุทธ์ในการแก้ปัญหาในสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยพบอุปสรรคต่อการศึกษาค้นคว้าคือถ้าจัดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะพบว่า หลักใหญ่จะมี 3 กลุ่ม คือฝ่ายนักลงทุน ฝ่ายราชการโดยเฉพาะการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) และฝ่ายประชาชน ปรากฏว่าฝ่ายนักลงทุนและฝ่ายราชการไม่ต้องการที่จะกล่าวถึงปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถเก็บข้อมูลโดยตรงกับสองกลุ่มนี้ด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบกลุ่ม/รายบุคคล และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกถึงแม้จะมีผู้ที่เกี่ยวข้องหรือนักลงทุน ที่ทำงานในพื้นที่มาพบปะพูดคุยให้สัมภาษณ์บ้าง แต่ก็ยังไม่เปิดเผยชื่อและสถานะของตน เนื่องจากกลัวว่าจะถูกตรวจสอบ และอาจถูกกลั่นแกล้งจากฝ่ายราชการในอนาคตได้ ผู้วิจัยจึงใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ทางสื่อสารมวลชนเท่าที่มีอยู่

ผู้วิจัยได้ปรับเปลี่ยนวิธีการศึกษาไปเน้นหนักในเรื่องการค้นคว้าวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเฉพาะข้อมูลจากต่างประเทศเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศที่ประสบความสำเร็จในการรักษาสภาพแวดล้อมต่าง ๆ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเสริมข้อมูลที่ได้อ่านประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเทียบกับข้อมูลจากต่างประเทศ ในรายละเอียดปลีกย่อยอีกเป็นจำนวนมากโดยศึกษาจากงานวิจัยทางวิชาการที่ตีพิมพ์เผยแพร่ออกสู่สาธารณะแล้ว เพื่อความน่าเชื่อถือของข้อมูล ทั้งนี้เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบความเห็นของผู้วิจัยทั้งในประเด็นย่อย และในภาพรวมทั้งหมด เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพปัญหาให้ใกล้เคียงความเป็นจริงของประเทศไทยให้มากที่สุด และมีเหตุผลทางวิชาการสนับสนุนทุกประเด็น

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีวัตถุประสงค์ที่ทำการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่เกี่ยวกับนิคมอุตสาหกรรมว่ามีแนวคิดอย่างไร ในกรณีของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดทำไมจึงขาดการบังคับใช้กฎหมายจนก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐบาลอย่างกว้างขวาง จึงได้ทำการศึกษานโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับนิคมอุตสาหกรรม หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพของต่างประเทศ และหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับนิคมอุตสาหกรรมของไทย เพื่อมาประมวลผลในการวิเคราะห์ตามคำถามในวัตถุประสงค์ต่อไป ผลการศึกษาควรจะทำให้ได้แนวทางการแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับนิคมอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง โดยในปัจจุบันได้เกิดปัญหามลพิษในพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมอย่างมาก และประเทศไทยกำลังพิจารณาส่งเสริมให้มีการลงทุนอุตสาหกรรมในพื้นที่ภาคตะวันออกเป็นโครงการใหญ่มาก โดยหวังว่าจะเป็นพลังผลักดันเศรษฐกิจไทยให้ตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่าหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับนิคมอุตสาหกรรมของไทย มีรายละเอียดดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประเทศไทย ให้ความสำคัญเรื่องการรักษาสภาพแวดล้อม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ. 2517 .ศ.(The Secretariat of the House of Representatives, 1974) เฉพาะที่เกี่ยวกับนิคมอุตสาหกรรม ในมาตรา ความว่า 93 รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมให้สะอาดและพึงจัดตั้งเป็นพิษ ซึ่งทำลายสุขภาพ และอนามัยของประชาชน ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540, พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดสาระสำคัญของการรักษาสภาพแวดล้อม ไว้อย่างต่อเนื่อง ดังนี้ 1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรักษาสภาพแวดล้อม 2) ส่งเสริมให้มีการใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้า และ 3) สร้างอำนาจประชาชนให้สามารถฟ้องฝ่ายรัฐให้ดำเนินตามกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (ENHANCEMENT AND CONSERVATION OF THE NATIONAL ENVIRONMENTAL QUALITY ACT, B.E. 2535) (1192)

ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพื่อแทนฉบับ พ. 2518 .ศ. โดยมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และตั้งหน่วยงานใหม่ 3 หน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีประเด็นสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม ดังนี้ 1) จัดให้มีกลไกและระบบเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหลายดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน 2) จัดให้มีองค์กรอิสระในการเสนอแนะและวางนโยบาย 3) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมขึ้นในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4) มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมขั้นต่ำ 5) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมดังนี้

1) ขั้นตอนการอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตในการก่อสร้างหรือดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งอยู่ในอำนาจ ของผู้ว่าการการนิคมแห่งประเทศไทยนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้โรงงานซึ่งต้องการขออนุญาตก่อสร้างหรือขอต่อใบอนุญาต และต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Enhancement and Conservation of The

National Environmental Quality Act, B.E. 2535, 1192 section 46) โดยต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อผู้ว่าการการนิคมแห่งประเทศไทย และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวแล้ว จึงสามารถพิจารณาให้การอนุญาตก่อสร้างต่อไป (Enhancement and Conservation of The National Environmental Quality Act, B.E. 2535, 1992 section 48) และต้องนำมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาตโดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขก่อนออกใบอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตด้วย (Enhancement and Conservation of The National Environmental Quality Act, B.E. 2535, 1992 section 50)

2) การควบคุมการดำเนินงานของโรงงานภายใต้การกำกับของนิคมอุตสาหกรรม (กนอ.) กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด แต่ในกรณีของโรงงานในพื้นที่ของ (กนอ.) ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดไว้แล้ว ถ้ามาตรฐานดังกล่าวไม่ต่ำกว่าของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ให้ใช้มาตรฐานนั้นต่อไป (Enhancement and Conservation of The National Environmental Quality Act, B.E. 2535, 1992 section 55)

3) กฎหมายบัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูล และจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง (Enhancement and Conservation of The National Environmental Quality Act, B.E. 2535, 1992 section 80) และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมรายงานส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องที่นั้นเป็นประจำวันอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง (Enhancement and Conservation of The National Environmental Quality Act, B.E. 2535, 1992 section 81) และในกรณีที่ มีโรงงานอุตสาหกรรมฝ่าฝืน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องแจ้งให้ ผวก . กนอ . ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์ และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น แต่ถ้า ผวก. กนอ. ไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จึงจะสามารถดำเนินงานตามกฎหมายกำหนดได้ต่อไป (Enhancement and Conservation of The National Environmental Quality Act, B.E. 2535, 1992 section 82 (2)) และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีอำนาจเสนอแนะ ผวก. กนอ. สั่งปิดหรือพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือการสั่งให้หยุดใช้หรือทำประโยชน์ด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษ (Enhancement and Conservation of The National Environmental Quality Act, B.E. 2535, 1992 section 83 (1))

4) กรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน กฎหมายให้อำนาจนายกรัฐมนตรี หรือมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งให้ (กนอ.) กระทำหรือร่วมกันกระทำการใด ๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุม ระงับ หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันที และอาจสั่งให้โรงงานที่ก่อปัญหามลพิษกระทำการที่มีผลต่อการลดความรุนแรงแก่วภาวะมลพิษ โดย

ต้องประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา โดยมีชักช้า (Enhancement and Conservation of The National Environmental Quality Act, B.E. 2535, 1992 section 9)

5) การจัดทำแผนในการป้องกันเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดมาตรการป้องกัน และจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไว้วางหน้า (Enhancement and Conservation of The National Environmental Quality Act, B.E. 2535, 1992 section 10) ซึ่งรวมถึงพื้นที่ในนิคมอุตสาหกรรมด้วย

6) การประกาศเขตควบคุมมลพิษ กฎหมายบัญญัติให้ในกรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใด (ซึ่งรวมถึงพื้นที่ในนิคมอุตสาหกรรมด้วย) มีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้ (Enhancement and Conservation of The National Environmental Quality Act, B.E. 2535, 1992 section 59) ซึ่งจะส่งผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

7) การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นรุนแรงในพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรม กฎหมายบัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้น

8) การจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนมาตรการทางสิ่งแวดล้อม กฎหมายได้กำหนดให้ (กนอ.) สามารถกู้ยืมเพื่อจัดให้มีการบำบัดอากาศเสีย หรือระบบน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของ (กนอ.) (Enhancement and Conservation of The National Environmental Quality Act, B.E. 2535, 1992 section 23 (2))

9) การสนับสนุนการลงทุนอุตสาหกรรมในพื้นที่ของ กนอ. โดยให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีหน้าที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการส่งเสริมด้านภาษีอากรและการลงทุนของเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (Enhancement and Conservation of The National Environmental Quality Act, B.E. 2535, 1992 section 53 (3)) กฎหมายได้บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใด ซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียอย่างอื่น รวมทั้งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น หรือผู้รับจ้างให้บริการ ซึ่งได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ

10) ส่งเสริมอำนาจประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ของ (กนอ) โดยกฎหมาย (กำหนดให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในการเมือง

หรือมุ่งค้าหาทำไร จากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Enhancement and Conservation of The National Environmental Quality Act, B.E. 2535, 1992 section7) ซึ่งอาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการ

11) การสร้างกลไกคานอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการออกคำแนะนำให้ พกออกคำสั่ง กนอ. ให้โรงงานปรับปรุงโรงงานให้มีการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด ถ้าโรงงานเพิกเฉย อาจมีคำสั่งให้ปิดหรือพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือการสั่งให้หยุดใช้ หรือทำประโยชน์ด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษได้ โดยให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการคัดค้านของ พก. . ต่อ กนอคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 53(10)

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ .ศ.2522 (INDUSTRIAL ESTATE AUTHORITY OF THAILAND ACT, B.E. 2522 (1979))

ได้กำหนดพื้นที่ให้เป็นเขตนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จะเป็น (กนอ) ผู้รับผิดชอบจัดทำระบบสาธารณูปโภคและการบริการสาธารณะตามความจำเป็น และการประกอบกิจการของโรงงานต่าง ๆ ให้เป็นไปวางหลักเกณฑ์ไว้ มีเนื้อหาที่แสดงถึงเจตนาที่จะส่งเสริมการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ และมีต้นทุนต่ำเพื่อสามารถส่งสินค้าไปแข่งขันกับสินค้าที่ผลิตจากประเทศอื่นเป็นหลัก และบัญญัติให้การปลูกสร้างอาคาร การตั้งโรงงาน และการประกอบกิจการโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง แต่การอนุญาตซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการการนิคมแห่งประเทศไทย หรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมาย (INDUSTRIAL ESTATE AUTHORITY OF THAILAND ACT, B.E. 2522, 1979 section42)

พระราชบัญญัติโรงงาน พ .ศ.2535 (FACTORY ACT, B.E. 2535 (1992))

ได้มีการบัญญัติกฎหมายซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ กนอ.โดยกำหนดให้มีการดำเนินงาน ดังนี้

1)ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม สามารถกำหนดพื้นที่ห้ามประกอบกิจการโรงงานรอบเขตนิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ .ศ. 2522 (FACTORY ACT, B.E. 2535 (1992), section 30, paragraph 3)

2) ในกรณีเกิดอุบัติเหตุของโรงงานอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะมอบหมายให้ (กนอ.) เป็นผู้เข้าไปตรวจสอบโรงงานและเครื่องจักร (FACTORY ACT, B.E. 2535 (1992), section 34, 35) โดยมีคำสั่งให้โรงงานปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด (FACTORY ACT, B.E. 2535 (1992), section 34)

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ .ศ.2535 (PUBLIC HEALTH ACT, B.E. 2535 (1992))

กฎหมายได้บัญญัติให้การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง สี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ถือเป็นเหตุรำคาญอย่างหนึ่ง (PUBLIC HEALTH ACT, B.E. 2535 (1992), section 25(4)) ซึ่งถ้าหากมีการเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาที่กำหนดและอาจกำหนดวิธีการในการระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นก็ได้ (PUBLIC HEALTH ACT, B.E. 2535 (1992), section 28, paragraph

1) ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น เห็นว่าเหตุรำคาญนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน อาจออกคำสั่งห้ามมิให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองใช้ หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมด หรือบางส่วนจนกว่าจะได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว (PUBLIC HEALTH ACT, B.E. 2535 (1992), section 28, paragraph 3) ซึ่งถ้าหากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าว จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (PUBLIC HEALTH ACT, B.E. 2535 (1992), section 47)

วัตถุประสงค์ที่ 2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในกรณีของนิคมอุตสาหกรรม พบว่า

1 ข้อค้นพบจากเอกสารทั่วไป

1.1 ลักษณะของปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมที่เป็นต้นเหตุของมลพิษ (Pinyochatchinda & Walsh 2014 ,) และสาเหตุของการเกิดปัญหามลพิษในนิคมอุตสาหกรรม คือ การปล่อยมลพิษทางน้ำและทางอากาศเกินกว่ามาตรฐานของกฎหมายและการขาดการวางแผนในการขยายโรงงานอุตสาหกรรม

1.2 รัฐบาลไทยไม่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐบาลไทยมุ่งที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมเพราะมีฐานคิดการพัฒนาประเทศว่าการมีผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) สูง จะทำให้ประเทศ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ประชาชนมีงานทำมากขึ้น และมีความอยู่ดีกินดี มีรายได้เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงละทิ้งหน้าที่ที่จะต้องดูแลส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพราะไม่ต้องการให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยยึดหลักเหตุผลที่ว่า ถ้าประชาชนยังอดอยากอยู่ ประชาชนจะไม่ให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญกับการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม

2 ข้อค้นพบจากงานวิจัย

2.1 กลยุทธ์การกระจายอำนาจไม่สามารถควบคุมโรงงานที่ก่อมลพิษที่รุนแรงได้ พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีหลักแนวคิดในการกระจายอำนาจไปยังราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรทั้งสองไม่มีความสามารถเพียงพอในกรณีของโรงงานที่ก่อมลพิษรุนแรงได้

2.2 การขาดเนื้อหาการรักษาสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ก่อนที่นักลงทุนจากต่างประเทศและในประเทศจะตัดสินใจลงทุนก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม รัฐต้องมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อจูงใจนักลงทุนให้สร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่มีกระบวนการผลิตที่มีการปล่อยมลพิษน้อยที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการใช้เทคโนโลยีสะอาด หรือใช้เครื่องมือในการกำจัดมลพิษในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งไม่มีในเนื้อหาการรักษาสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน

2.3 นักการเมืองมีผลประโยชน์ร่วมกับโรงงานอุตสาหกรรม กลุ่มโรงงานมักหยิบยื่นผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ให้กับนักการเมืองระดับชาติและในท้องถิ่น เพื่อให้ นักการเมืองใช้อำนาจสั่งให้ฝ่ายราชการให้ดเว้น โดยที่ กำหนดไว้ว่า เินกิจการโรงงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการกระทำกรกับโรงงานอุตสาหกรรมที่ดำเนินการ ไม่ถูกต้องตามจกกฎหมายที่กำหนดไว้ ทำให้ปัญหาล้างแวดล้อมที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถึงที่สุด

2.4 การให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมต่างกับคดีอื่นในเนื้อหาประการสำคัญ คือ ผู้ได้รับมลพิษจะยังไม่เกิดผลเสียหายในทันทีและความเสียหายมักจะเกิดกับประชาชน

จำนวนมากและมีพื้นที่กว้าง ดังนั้นศาลต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาตัดสินสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางเพื่อให้การลงโทษมีสภาพบังคับที่ทำได้ ผู้ก่อมลพิษเกรงกลัวเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การใช้ดุลยพินิจที่ขยายความไปถึงคนรุ่นถัดไปซึ่งได้รับผลกระทบของการปล่อยมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม การกำหนดค่าปรับ ได้มีข้อเสนอให้การแก้ไขสาระของกฎหมายให้มีค่าปรับเป็นเงินจำนวนมากเพื่อชดเชยค่าเสียหายให้มากเพียงพอที่จะนำไปสู่การฟื้นฟูร่างกาย จิตใจ และความเป็นอยู่ในอนาคตได้ ฯลฯ

2.5 การใช้โครงการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะ (Public disclosure programs) คือการเก็บข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูลให้สาธารณะในเรื่องการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรม การดำเนินการดังกล่าว จะมีส่วนสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายอย่างมาก

3 ข้อค้นพบจากกฎหมายไทยและต่างประเทศ

3.1 กนอ. มุ่งเน้นอุตสาหกรรมเป็นหลัก พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 15 บัญญัติว่าถ้า กนอ. ขาดทุน พนักงานและเจ้าหน้าที่ก็จะไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนและโบนัส ส่งผลให้พฤติกรรมของ กนอ. ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมโดยละเลยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3.2 กนอ. ไม่ให้ความสำคัญของผังเมืองและพื้นที่กันชน . โดยเป็นที่ยอมรับว่าการไม่เกิดมลพิษทางอากาศ จากโรงงานสารเคมีเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ดังนั้นแนวคิดการกำหนดพื้นที่กันชน จึงเป็นแนวคิดที่เป็นการป้องกันอุบัติเหตุ ทางสารเคมีไว้ล่วงหน้าตามหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ซึ่งหลายประเทศถือเป็นหลักปฏิบัติสำคัญในการควบคุมและรักษาสภาพแวดล้อมเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนรอบข้างโรงงานอุตสาหกรรม (Wickham, 2012) แต่กรณีของไทยได้ปล่อยให้มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมติดกับชุมชน

3.3 การไม่มีกฎหมายกำหนดประเภทของโรงงานตามประเภทที่ก่อมลพิษ การกำหนดประเภทของโรงงานดังกล่าวจะเป็นสาระสำคัญเบื้องต้นในการกำหนดทำเลที่ตั้งและการกำหนดพื้นที่กันชน (Buffer Zone) ระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมกับพื้นที่อยู่อาศัย เพื่อจะไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ในกรณีที่เกิดปัญหามลพิษจากการปล่อยมลพิษ

3.4 การไม่มีกฎหมายเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการทำงานของ กนอ. จากหน่วยงานอื่น พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ได้ให้อำนาจ กนอ. เป็นผู้พิจารณาดำเนินการแทนเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง (INDUSTRIAL ESTATE AUTHORITY OF THAILAND ACT, B.E. 2522 (1979), section 42) เนื่องจากแนวคิดของกฎหมายต้องการให้ กนอ. บริหารจัดการงานด้วยความรวดเร็ว และสามารถตัดสินใจได้แต่เพียงผู้เดียว (One Stop Service) ซึ่งจะเป็นความสะดวกที่มีให้กับนักลงทุนที่สนใจเข้ามาลงทุนในพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรม และที่ผ่านมา กนอ. ได้ตอบสนองแนวคิดนี้ได้เป็นอย่างดี แต่พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ได้บัญญัติให้ กนอ. มีรายได้และผลกำไรจากการให้บริการแก่โรงงานอุตสาหกรรม (INDUSTRIAL ESTATE AUTHORITY OF THAILAND ACT, B.E. 2522 (1979), section 15) ดังนั้น ด้วยเหตุผลนี้จึงเป็นเรื่องปกติที่ กนอ. จะบังคับใช้กฎหมายตามกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจไว้ ดังนั้นจะมีการยืดหยุ่นในกฎหมายให้องค์กรอื่นเป็นผู้ตรวจสอบงานของ กนอ.

3.5 การไม่มีศาลสิ่งแวดล้อมพิเศษเพื่อตัดสินคดีตามแนวทางของการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice) คดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีทั่วไป เนื่องจากไม่ได้เกี่ยวข้องกับแค่ด้านกฎหมาย แต่เกี่ยวข้องกับความรู้ ทางเทคนิค ทางเศรษฐศาสตร์และหรือทางวิทยาการต่าง ๆ ที่ต้องมีนักวิชาการมาเกี่ยวข้องด้วย

บทบัญญัติในการพิจารณาดีจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าวด้วย)Heng20 ,10 (อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมเป็นเพียงการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น อำนาจในการพิจารณาพิพากษาปกครองทางสิ่งแวดล้อม ยังเป็นอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งควรต้องทบทวนว่าควรมีการแยกพิจารณาคดีในแต่ละศาล หรือควรมีการรวมคดีมาพิจารณาในศาลเดียว ผู้วิจัยเห็นว่าศาลที่พิจารณาคดีควรพิจารณาคดีในทางอาญา แพ่ง และปกครองไปในคราวเดียวกันได้ ก็จะทำให้คำพิพากษาคดีจะมีผลต่อการยับยั้งปัญหามลพิษได้อย่างเป็นจริง

วัตถุประสงค์ที่ 3 การศึกษาข้อพิจารณา และความเหมาะสมในการกำหนดกฎหมายที่บังคับใช้ให้สอดคล้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในกรณีนิคมอุตสาหกรรม และเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง พบว่าปัญหามลพิษเกิดจากรัฐบาลไทยและการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมมากกว่าการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แนวคิดกฎหมายไทยไม่เอื้อให้องค์กรภาคีรัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อค้นพบโดยสรุปข้างต้นจึงนำมาสู่ข้อเสนอแนะดังนี้

1 องค์การการบังคับใช้กฎหมาย

1.1 ควรจัดตั้งองค์กรอิสระควบคุมและติดตามด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อการควบคุมและติดตามตรวจสอบเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษตามบัญชีที่แยกประเภทโรงงานตามลักษณะการก่อมลพิษรุนแรง พร้อมด้วยสำนักงานเลขาธิการ เพื่อแยกอำนาจออกจากหน่วยราชการ ซึ่งที่ผ่านมามีความล้มเหลวในการควบคุมมลพิษ

1.2 ควรจัดตั้งคณะกรรมการอิสระทบทวนการลงโทษ เป็นองค์กรอิสระจากฝ่ายการเมือง และฝ่ายราชการ เพื่อเป็นองค์กรสำหรับถ่วงดุลกับองค์กรอิสระควบคุมและติดตามด้านสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางของสหราชอาณาจักร

2 การแก้ไขในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522

2.1 ควรเป็นเครื่องมือให้กับนโยบายรัฐในด้านอุตสาหกรรมและการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม เห็นควรต้องเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่ขึ้นตรงจากกระทรวงอุตสาหกรรมไปขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งรับผิดชอบภารกิจในมุมกว้างกว่ากระทรวงอุตสาหกรรม โดยจะต้องพิจารณาทั้งการส่งเสริมอุตสาหกรรม และการรักษาสภาพแวดล้อมไปด้วยกัน และต้องปรับเปลี่ยนเงื่อนไขไม่ให้รายได้ของ กนอมาจากการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียว .

2.2 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นเครื่องมือส่วนหนึ่งของแนวคิดการป้องกันล่วงหน้า และเป็นกระบวนการขั้นพื้นฐานของ กนอ .ที่จะต้องดำเนินการก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรม โดยรายงานที่จัดทำต้องเสนอต่อองค์กรอิสระควบคุมและติดตามด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการสอดส่อง และติดตามต่อไปโดยพิจารณาพร้อมกับคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อจะได้พิจารณาในภาพรวมของการพัฒนาประเทศในเบื้องต้น

3 การแก้ไขกฎหมายของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

3.1 ควรกำหนดประเภทโรงงานก่อสารพิษและพื้นที่กันชน (Buffer Zone) เป็นแนวคิดที่นำมาจากกลยุทธ์ในการควบคุมโดยตรงของฝ่ายรัฐตามหลักการการบังคับและการควบคุม (Command and Control) โดยการพุ่งเป้าไปที่สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมาก

3.2 ควรจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการลงทุนสำหรับโรงงานที่ก่อมลพิษในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน เป็นแนวคิดที่ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหามลพิษ กำหนดใช้กับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ก่อมลพิษทั้งหมดที่จะขอ

สิทธิในการส่งเสริมการลงทุน ให้ต้องมีมาตรการป้องกันการปล่อยสารพิษก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม

3.3 การให้ประชาชนและองค์กรนอกภาครัฐ (NGO) มีส่วนร่วมในการรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม ถือเป็นกลยุทธ์ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ ตามแนวทางของหลักการประชาธิปไตยด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Democracy)

4 การตั้งศาลที่มีความชำนาญพิเศษด้านสิ่งแวดล้อมตามแนวทางของการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice) โดยมีแนวคิดอยู่บนพื้นฐานที่ว่าปัญหามลพิษที่เกิดจากอุตสาหกรรม เป็นเรื่องทางเทคนิควิทยาศาสตร์ที่ไม่สามารถใช้สามัญสำนึกโดยทั่วไป แต่จำเป็นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นถึงจะมีความเข้าใจความเป็นไป โดยเฉพาะกระบวนการพิจารณาตัดสินคดีความที่ควรประกอบไปด้วยแนวคิดด้านอาญาและแพ่ง และแนวคิดของคดีปกครอง

5 การดำเนินงานที่สนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ คือ การสนับสนุนโครงการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะ (Public Disclosure Programs) ตามแนวทาง (Access to Information)

สรุปผล

การดำเนินงานของนิคมอุตสาหกรรมมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย ตามทิศทางการพัฒนาประเทศในภาพรวมเป็นอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกันจากการศึกษาพบว่าปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น ในประเทศไทยเกิดจากผลการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งสาระของกฎหมายจะมีผลการบังคับใช้ได้เป็นภาพรวมเหมือนกันทั่วทั้งกับโรงงานที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรม ในขณะที่ปัจจุบันปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงเป็นปัญหาที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีกระบวนการผลิตซับซ้อนและเกี่ยวกับด้านสารเคมีซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงและมีลักษณะเฉพาะซึ่งเกือบทั้งหมดตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม การบังคับใช้ตามสาระของกฎหมายไม่สามารถบังคับใช้กับโรงงานที่ก่อปัญหาหลักข้างต้นในปัจจุบันได้ สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติกฎหมายเพื่อกำกับงานด้านสิ่งแวดล้อมให้มีการบังคับใช้อย่างเป็นระบบและรอบด้านแต่ไม่ได้บัญญัติเฉพาะเจาะจงลงไปกับโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เช่นกัน ในขณะที่พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มีลักษณะที่สนับสนุนการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม โดยกฎหมายบัญญัติให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นผู้รับมอบอำนาจบังคับใช้กฎหมายโรงงาน ในขณะเดียวกันให้รายได้ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) มาจากหลักคิดพื้นฐานดังกล่าวด้วย ในทางปฏิบัติจึงส่งผลให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากเท่าที่ควรจะเป็น

อาจกล่าวสรุปได้ว่า แนวทางการพัฒนาประเทศจะขาดองค์ประกอบของการทำงานของนิคมอุตสาหกรรมไม่ได้ ในขณะเดียวกันประเด็นที่ต้องค้นคว้าวิเคราะห์หาข้อสรุปว่าจะทำอย่างไรให้นิคมอุตสาหกรรมรับบทบาทในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกันกับการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งบทบาททั้งสองถือเป็นเรื่องสำคัญ ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงได้พยายามค้นคว้าตอบคำถามของโจทย์งานวิจัย เพื่อให้สามารถใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

การดำเนินงานของนิคมอุตสาหกรรมเป็นแนวคิดเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ทุกประเทศทั่วโลกดำเนินการอยู่ โดยสหประชาชาติ (United Nations) เป็นผู้ให้การสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ซึ่งต่อมาสหประชาชาติได้ค้นคว้าในการแก้ปัญหามลภาวะและเสนอแนวคิดการพัฒนาอุตสาหกรรมพร้อมกับการแก้ไขมลภาวะที่เกิดขึ้นมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม

แนวคิดการรักษาสภาพแวดล้อมที่เกิดจากอุตสาหกรรม ได้พยายามแยกประเภทของอุตสาหกรรม เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและพัฒนาอุตสาหกรรมไปพร้อมกันเช่น Green Industry, Eco Industry และ Chemical Industry การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในฐานะรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐบาลไทยได้มอบหมายให้มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมตามแนวทางสหประชาชาติ (United Nations) ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 และปัจจุบันเป็นที่ประจักษ์ว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสามารถปฏิบัติงานไม่ได้ตอบสนองงานและไม่บรรลุเป้าหมายของการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่วางไว้อย่างสมบูรณ์ แต่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการตามแนวความคิดเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติตามแนวคิดกฎหมายระหว่างประเทศที่เน้นเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมคือหลักการป้องกันล่วงหน้า หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นการกำหนดหลักการสำคัญในการออกแบบวิธีการแก้ปัญหามลภาวะไปพร้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

โรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมที่เป็นสาเหตุของมลพิษที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง คือโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีกระบวนการผลิตที่ซับซ้อนและใช้กระบวนการผลิตทางเคมี นอกจากนี้ยังมีลักษณะการผลิตเป็นกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมที่ประกอบด้วยโรงงานต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ซึ่งทั้งหมดมีมูลค่าของผลผลิตรวมกันสูงมาก จนทำให้รัฐบาลให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการส่งเสริมโรงงานกลุ่มดังกล่าวเป็นอย่างมาก โดยมุ่งหวังว่าการส่งเสริมอุตสาหกรรมดังกล่าวจะก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) เป็นห่วงโซ่ส่งต่อไปทั่วประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดการจ้างงานจำนวนมากในระบบเศรษฐกิจอีกด้วย จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลมุ่งจัดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่จะมีต่อการส่งเสริมอุตสาหกรรม เช่น ปัญหาการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัญหาการสาธารณสุข ซึ่งจะก่อให้เกิดภาระต้นทุนกับกลุ่มอุตสาหกรรมมากเกินไปในแนวคิดของรัฐบาล

ผลการวิจัยอธิบายปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในกรณีของนิคมอุตสาหกรรมที่ไม่ประสบความสำเร็จว่ารัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมมากกว่าการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์การจัดการที่ปลายท่อ (End of Pipe) ของกฎหมายไทยไม่สามารถแก้ปัญหามลพิษได้ การขาดเนื้อหาการรักษาสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยไม่ให้ความสำคัญของผังเมืองและพื้นที่กันชน การไม่มีกฎหมายกำหนดประเภทของโรงงานตามประเภทที่ก่อมลพิษ การขาดองค์กรตรวจสอบที่เป็นอิสระที่จะตรวจสอบพื้นที่รับผิดชอบของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษอย่างร้ายแรง และนักการเมืองมีผลประโยชน์

อภิปรายผล

จากข้อค้นพบสามารถนำมาวิเคราะห์สภาพปัญหามลพิษและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมพอที่จะสรุปได้ ดังนี้

1 โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมที่เป็นต้นเหตุของมลพิษ จากการวิเคราะห์ข้อมูลพอสรุปผล ที่เกิดขึ้นกับโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมที่เป็นต้นเหตุของมลพิษ ได้ดังนี้

1) โรงงานอยู่ติดชุมชน คือสาเหตุหนึ่งที่ไม่สามารถป้องกันมลพิษ เมื่อโรงงานได้ผลตอบแทนจากการลงทุนสูงก็มีความต้องการในการขยายโรงงานอุตสาหกรรมสารเคมีขนาดใหญ่ เนื่องจากต้องการผลผลิตของโรงงานหนึ่งไปเป็นวัตถุดิบของอีกโรงงานหนึ่ง

2) กนอ. จะต้องศึกษาวางแผนว่าโรงงานในพื้นที่ของ กนอ. มีจำนวนเท่าใด เป็นโรงงานอะไร มีเทคโนโลยีในการป้องกันมลพิษระดับใด

3) การไม่มีการกำหนดพื้นที่กันชนระหว่างพื้นที่อุตสาหกรรมกับพื้นที่สำหรับอยู่อาศัยหลงเหลือเลย เนื่องจากความจำเป็นต้องขยายกิจการของกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรม

2 รัฐบาลไทยไม่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาเปรียบเทียบ การส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า ประเทศไทยแยกการทำงานระหว่างคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่วางแผนพัฒนาประเทศในภาพรวม กับคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ทำหน้าที่พัฒนาอุตสาหกรรมที่ต่างชาติเข้ามาลงทุน ในขณะที่สาธารณรัฐสิงคโปร์ใช้องค์กรการพัฒนาเดียวกัน คือ (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ) (Economic Development Board (EDB) ทำหน้าที่พิจารณาภาพรวมการพัฒนา ประเทศและส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมของสาธารณรัฐสิงคโปร์จะสอดคล้องกับการพัฒนาสาขาอื่น เช่น การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม การพัฒนาด้านกำลังคน ฯลฯ แต่การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยจะแยกส่วนโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาในภาพรวมของประเทศแต่อย่างใด โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้ความสำคัญแต่การส่งเสริมอุตสาหกรรม ไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักการป้องกัน (Precautionary Principle) ของการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

3 กนอ. มุ่งเน้นอุตสาหกรรมเป็นหลัก กนอ. มีรายได้จากการส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นด้านหลัก แต่ กนอ. มุ่งเน้นแต่เรื่องการลงทุนอุตสาหกรรมโดยละเลยการดูแลสิ่งแวดล้อม

4 กลยุทธ์การกระจายอำนาจไม่สามารถควบคุมโรงงานที่ก่อมลพิษที่รุนแรงได้ งานวิจัยพบว่าราชการที่เป็นฝ่ายควบคุม (Regulator) ที่สังกัดอยู่หน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถที่จะรับรู้ข้อมูลหรือมีข้อมูลของฝ่ายโรงงานน้อยมาก โดยเฉพาะโรงงานขนาดใหญ่ที่มีการผลิตซับซ้อนและใช้สารเคมีจึงส่งผลให้ไม่สามารถนำไปเป็นข้อมูลในการตัดสินใจในการกำกับดูแล และการแก้ปัญหาได้ ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมเมื่อมีโอกาสก็จะปล่อยมลพิษออกมา ทั้งนี้เพราะโรงงานไม่ต้องลงทุน หรือมีค่าใช้จ่ายในการขจัดสารพิษซึ่งมีมูลค่าเป็นเงินจำนวนมาก

5 กลยุทธ์การจัดการที่ปลายท่อ (End of Pipe Approach) ของกฎหมายไทยไม่สามารถแก้ปัญหา **มลพิษได้** การควบคุมและรักษาสิ่งแวดล้อมของไทยก็คือ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม อาจกล่าวได้ว่าแนวทางการดำเนินการดังกล่าวพบว่า ฝ่ายราชการทั้งกรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือ กนอ. ในกระทรวงอุตสาหกรรม และกรมควบคุมมลพิษ สังกัดกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม สามารถควบคุมให้โรงงานอุตสาหกรรมปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของ กนอ.

6 การขาดเนื้อหาการรักษาสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ตามแนวคิดตามหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ของไทย พิจารณาจากข้อค้นพบที่ผ่านมาแล้วสรุปได้ว่าเป็นเพียงคำกล่าวทางนโยบายแต่ไม่ได้นำไปปฏิบัติจริง ดังนั้นถ้าจะให้การดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมไปพร้อมกับการรักษาสภาพแวดล้อม ก็จะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดตั้งแต่ขั้นตอนการส่งเสริมการลงทุน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

- 1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดการใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย ในกรณีนิคมอุตสาหกรรม
- 2 ทำให้ทราบถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในกรณีของนิคมอุตสาหกรรม
- 3 ทำให้ทราบถึงข้อพิจารณา และความเหมาะสมในการบัญญัติกฎหมายที่บังคับใช้ให้สอดคล้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในกรณีนิคมอุตสาหกรรม เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

References

- Chiang Mai University, Faculty of Law .(2007) *Final Report Study for proposing the amendment of laws that hinder the promotion of environmental quality in Map Ta Phut area and Rayong province*. Chiang Mai: Faculty of Law, Chiang Mai University, p. 73.
- Christian, J. (2005). *Process Safety/Risk Management of Chemical Parks in Europe*. Bad Soden, Germany: The European Process Safety Centre.
- Code of Practice on Pollution Control (2000 Edition) (with Amendments in Feb 2001, Jun 2002, Feb 2004 and Feb 2009). Retrieved November 7, 2017, from <http://www.singaporestandardseshop.sg/product/product.aspx?id=8ca1dc6d-6181-47b4-b20c-cf8d10d8640a>,
- ENHANCEMENT AND CONSERVATION OF THE NATIONAL ENVIRONMENTAL QUALITY ACT, B.E. 2535.(1192) FACTORY ACT, B.E. 2535 (1992).
- Heng, Lye Lin. (2010). *The Judiciary and Environmental Governance in Singapore*. Retrieved August 7, 2017, from http://law.pace.edu/sites/default/files/IJIEA/Heng_Singapore_3_16.pdf
- INDUSTRIAL ESTATE AUTHORITY OF THAILAND ACT, B.E. 2522 (1979)
- Pinyochatchinda, S., & Walsh, J. (2014). Pollution Management and Industrial Estates: Perceptions of Residents in the Vicinity of Map Ta Phut Industrial Estate, Thailand. *Information Management and Business Review*. 6(1), 42–48.
- PUBLIC HEALTH ACT, B.E. 2535 (1992).
- Rimwittayakorn ,W., & Suphasilp, S. .(2008)*Environmental Economics*. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press, pp. 183–185.
- Swanson, T. (2012). *Cost-Effective Attainment of Environmental Compliance: Governance Solutions for Environmental Objectives in the Peoples Republic of China*. Retrieved December 3, 2017, from http://repec.graduateinstitute.ch/pdfs/ciesrp/CIES_RP_13.pdf
- OECD iLibrary. (2010). *OECD Environmental Performance Review: Japan 2010*. Retrieved September 26, 2017, http://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-performance-reviews-japan-2010_9789264087873-en
- Thai Environment Foundation) .(2004). *Final Report Master Network Infrastructure Master Plan Project, Public Participation Case study: Map Ta Phut Industrial Estate Community*. Nonthaburi: Thai Environment

Foundation, pp. 3–20.

Thai Publica. (2013). “*Defendant–plaintiff Map Ta Phut*” with the *Eco Industrial Town model*. Retrieved October 27, 2017 ,from <http://thaipublica.org/2013/04/veerapong-maptapueco-industrial-town/>

The Secretariat of the House of Representatives. (1974). Report of the meeting of policy to draft a B.E. 2517 (1974) Thai constitution, section 5 state policy report 56/2517, Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives.

The United Nations Conference on Environment and Development. (1992). *The Rio Declaration on Environment and Development* .Rio de Janeiro, Brazil: U.N.

The United Nations Industrial Development Organization. (2011). *UNIDO Green Industry: Policies for supporting Green Industry*. Vienna, Austria: UNIPO.

The World Bank. (2012). *Getting to Green: A Sourcebook of Pollution Management Policy Tools for Growth and Competitiveness*. Retrieved May 29, 2017, from <http://www.worldbank.org/en/topic/environment/publication/sourcebook-pollution-management-policy-tools>

Wickham, L. (2012). *Separation Distances for Industry*. Auckland, New Zealand: Auckland Council.