



บทที่ 5

การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้อกฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ
จากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย

การวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพ การใช้อกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ
จากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทยนั้น ได้คำนึงถึงลักษณะนโยบายของรัฐ บทบัญญัติกฎหมาย
ตลอดจนองค์การของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามา เพื่อที่จะชี้ให้เห็นลักษณะของ
การดำเนินการของรัฐ ปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการนั้นๆ อันแสดงถึงประสิทธิภาพ
ในการบังคับใช้กฎหมาย

การดำเนินการของรัฐเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้น ได้เริ่ม
ปรากฏความเด่นชัดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 โดยกำหนด
ไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และเมื่อเข้าสู่ช่วงเวลาของการใช้รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ก็ได้นำมาเอาแนวความคิดดังกล่าวมากำหนดไว้ในหมวดว่าด้วย
แนวนโยบายแห่งรัฐอีกครั้งหนึ่ง แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวมาก็ยังคงเป็นเพียงการกำหนด
แนวนโยบายให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศได้ยึดถือหรือใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการบริหารปกครอง
ประเทศ หรือเป็นเพียงช่องทางให้ฝ่ายนิติบัญญัตินำมาใช้ในการตรากฎหมายเท่านั้น ด้วยเหตุนี้
แนวนโยบายแห่งรัฐตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่เครื่องมือที่รัฐบาลต้องดำเนินการ
อย่างเคร่งครัดทุกประการ การบริหารปกครองประเทศจะมุ่งเน้นการพัฒนาไปในทิศทางใด
ย่อมเป็นเรื่องที่ผันเปลี่ยนอยู่เสมอ สุดแต่แต่แนวนโยบายหลักของคณะรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ก่อนที่จะ
ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม การนำเอาเรื่องสิ่งแวดล้อม
ผนวกเข้าไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้ได้ว่า รัฐยังไม่ทอดทิ้งปัญหาสิ่งแวดล้อม
โดยสิ้นเชิง

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นผลให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งใช้เป็นแผนแม่แบบใน
การพัฒนาประเทศตั้งแต่ฉบับที่ 4 (2520-2524) เป็นต้นมา ได้บรรจุเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วย
เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้ยึดถือปฏิบัติ แต่เนื่องจากแผน
พัฒนามาฉบับนี้ ได้กำหนดนโยบายและมาตรการเรื่องสิ่งแวดล้อมเอาไว้ไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปสู่

ภาคปฏิบัติได้ โดยเฉพาะในส่วนของ การขยายตัวกิจการอุตสาหกรรมนั้น เป็นไปอย่างขาดระเบียบแบบแผน ปล่อยปละละเลยให้ใช้เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมในการะบวนการผลิต จนกลายเป็นสาเหตุของการเกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นอันตรายต่อชีวิต สุขภาพอนามัย ความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ จนกระทั่งเมื่อเวลาได้ล่วงเข้าสู่ช่วงของการใช้แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 (2525-2529) จึงนำเอาแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนา ฉบับก่อน มาปรับปรุง แก้ไขข้อบกพร่องและเพิ่มเติมนโยบายและมาตรการต่างๆในรูปแบบใหม่ไว้หลายประการ ได้แก่ มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และใช้ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือช่วยในการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ รวมทั้งได้เริ่มมีการวางแผนจัดการด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจในหน้าที่เฉพาะ เช่น บริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งถือว่าเป็นการนำเอาแนวความคิดด้านนิเวศวิทยามาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ควบคู่ไปกับแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม แต่ผลที่ได้จากการสรุปประเด็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในช่วงของการใช้แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ปรากฏว่า แนวนโยบายดังกล่าว ยังขาดการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้กับหน่วยงานในระดับล่างอย่างชัดเจน และขาดการประสานแผนงานพัฒนาสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจสังคมโดยองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมาตรการทางด้านข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ก็ยังไม่อาจที่จะนำมาปรับใช้กับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม ดังนั้นเมื่อเข้าสู่ช่วงของการใช้แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 (2530-2534) นโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมจึงถูกนำมาปรับปรุงให้มีความเหมาะสมมากขึ้น เพื่อให้สามารถรองรับกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดแนวทางและเป้าหมายของการพัฒนาไว้อย่างเป็นระบบครบวงจร ดังรายละเอียดที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 3

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแผนพัฒนา แต่ละฉบับที่กล่าวมานั้น เป็นเพียงแนวนโยบายที่ชี้แนะการพัฒนาประเทศให้กับรัฐบาล และเป็นหลักเกณฑ์ให้กับองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐได้ใช้เป็นฐานในการปฏิบัติงานทั้งในหน่วยงานเดียวกันและต่างหน่วยงาน ให้มีความสอดคล้องกันเท่านั้น มิใช่เป็นมาตรการที่จะนำมาใช้บังคับหรือควบคุมแก่โรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง ดังเช่นมาตรการทางกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับต่างๆ ดังนั้นในการศึกษาวิเคราะห์ของบทนี้ จึงมุ่งเน้นการวิเคราะห์เฉพาะในเรื่องของบทบัญญัติกฎหมายต่างๆที่สำคัญเท่านั้น ตลอดจนองค์กรของรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

มาตรการทางกฎหมาย นับว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นมีอยู่หลายฉบับด้วยกัน แต่ในบทนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์ พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่มีใช้ในการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง และกฎหมายที่นำมาใช้บังคับควบคู่กัน อันได้แก่ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่มักจะถูกนำมากล่าวอ้างอยู่เสมอ เช่น พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484 พ.ร.บ. พังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นต้น โดยจะได้แยกศึกษาวิเคราะห์ในแต่ละลักษณะดังนี้

1. เนื้อหาสาระของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
2. หน่วยงานหรือองค์กรที่บังคับใช้กฎหมาย

1. เนื้อหาสาระของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

1.1 พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 เป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ผลักดันออกมาเพื่อใช้ควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง แต่ในขณะนั้นการยกร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ดำเนินไปอย่างขาดการผสมผสานสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม และขาดการคาดการณ์ถึงผลที่อาจจะเกิดขึ้นในภายหน้าจากศักยภาพของกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม โดยอาศัยหลักสหวิทยาการอย่างรัดกุมและรอบคอบ จึงเป็นผลให้กฎหมายฉบับนี้นำมาใช้รองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมอยู่ได้ไม่นาน ก็เกิดความล้าสมัย จนต้องนำไปปรับปรุงแก้ไขใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2517 ด้วยเหตุผลที่ว่า มาตรการที่นำมาใช้ในกฎหมายฉบับนี้ไม่รัดกุมและเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะ ในด้านการป้องกันและจัดปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอันมีสาเหตุมาจากการระบายของเสียของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิต สุขภาพอนามัยของประชาชน ตลอดจนการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีการแก้ไขเมื่อปี พ.ศ. 2517 และในปีต่อมาอีกหลายครั้ง วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ ก็จะเน้นหนักไปในเรื่องการป้องกันจัดมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม และหิษภัยอันจะมีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน ตลอดจนการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างชัดเจน ทำให้เนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับนี้ มีความทันสมัยและรัดกุมมากขึ้น โดยการกำหนดการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมไว้อย่างเป็นระบบ ครบถ้วนทุก

ขั้นตอน นับตั้งแต่ก่อนที่ผู้ประกอบการเริ่มลงมือก่อสร้างอาคารโรงงาน โดยกำหนดเงื่อนไขไว้หลายประการให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามดังรายละเอียดที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทนั้น จะต้องถูกควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐมากกว่า 1 หน่วยงาน กล่าวคือ นอกจากผู้ประกอบการต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามบทบัญญัติของกฎหมาย ข้อบังคับ หรือกฎระเบียบ โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความใน พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ.2512 แล้ว ยังจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องอีกด้วย เช่น การปฏิบัติตามเงื่อนไขของ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 เกี่ยวกับการจัดทำรายงาน EIA หรืออาจต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในเรื่องการป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดต่อสิ่งแวดล้อม ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้พิจารณาควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมเสียแต่ต้น

นอกจากนี้ แม้หากผู้ประกอบการจะได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงงานแล้วก็ตาม กฎหมายก็ยังได้กำหนดให้ขออนุญาตเพื่อเปิดดำเนินการโรงงานอีกขั้นตอนหนึ่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำการตรวจสอบโรงงานและตัวเครื่องจักร ให้เป็นไปตามแบบแผนและรายการที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้อง โดยพิจารณาตามหลักการที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2512) เป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม และเพื่อความปลอดภัยแก่ประชาชนทั้งผู้ใช้แรงงานในโรงงาน และผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงโรงงานในขั้นต้นเสียก่อนที่โรงงานอุตสาหกรรมประเภทนั้นๆ จะเริ่มประกอบกิจการตามที่ได้ยื่นขออนุญาตไว้

การควบคุมการดำเนินการของผู้ประกอบการ มิได้สิ้นสุดอยู่แค่ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องยังได้จัดเตรียมมาตรการไว้หลายลักษณะ เพื่อการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกิจการอุตสาหกรรมอย่างเข้มงวด ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ของรัฐพบว่า โรงงานอุตสาหกรรมรายใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เพื่อการป้องกันการก่อให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือเป็นอันตรายแก่ชีวิต สุขภาพอนามัยของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะใช้มาตรการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 38 แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ.2512 เพื่อดำเนินการแก่ผู้ประกอบการ

1 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่...) พ.ศ. ..., ครั้งที่ 69/2517 และ ครั้งที่ 19/2522," 26 กันยายน 2517. และ 14 กุมภาพันธ์ 2522.

รายนั้น หรืออาจจะใช้มาตรการในรูปแบบอื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้อำนาจที่รุนแรงขึ้นเป็นลำดับ ได้แก่ การสั่งพักใช้ใบอนุญาต สั่งเพิกถอนใบอนุญาต โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 40 โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท ยังอาจถูกตัดสิทธิและประโยชน์ในการดำเนินการตามโครงการตามกฎหมายฉบับอื่น เช่น ถูกตัดสิทธิและประโยชน์ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพการลงทุนและการดำเนินการของโรงงานอุตสาหกรรมอย่างสูง นอกจากนี้ ผู้ประกอบกิจการโรงงานยังอาจได้รับโทษทางอาญาถึงจำคุกตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ โทษตามความใน พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512

ด้วยเหตุนี้ ในส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระบัญญัติของ พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงต่อโรงงานอุตสาหกรรมนั้น เป็นกฎหมายที่มีความสมบูรณ์และมีการจัดระบบขั้นตอนของการควบคุมอย่างรัดกุม แม้ว่ากฎหมายเปิดช่องให้หน่วยงานนี้ใช้อำนาจสูงสุดโดยการใช้มาตรการหรือคำสั่งทางปกครองตามที่ระบุไว้ อันได้แก่ คำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงาน คำสั่งพักใบอนุญาต คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งแม้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจะถูกลงโทษด้วยมาตรการดังกล่าวแล้ว ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่ระบุให้ตัดสิทธิในการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานใหม่ภายในระยะเวลาอันสมควร หรือถ้าหากในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานยังคงดำเนินการต่อไป ทั้งๆที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ใช้มาตรการเด็ดขาดหรืออำนาจสูงสุด กฎหมายก็ไม่ได้ระบุให้อำนาจที่จะดำเนินการเป็นอย่างอื่นได้เลย เช่น การร้องขอต่อศาลออกคำสั่งฉุกเฉินเพื่อสั่งระงับการประกอบกิจการแก่โรงงานเหล่านั้น จึงทำให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำนวนไม่น้อยขาดความเกรงกลัวต่อกฎหมายดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมาย (enforcement) อย่างเคร่งครัด ก็จะสามารถหยุดยั้งพฤติกรรมของผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญฉบับหนึ่ง ที่กำหนดหน้าที่และอำนาจแก่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการรับผิดชอบเพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นแกนนำในการกำหนดนโยบายและแนวทางในด้านสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ เสนอนโยบายและความเห็นเกี่ยวกับส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และหน้าที่อื่นๆ อีกมากมายตามที่ระบุไว้ในมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. ฉบับนี้ แต่ผลในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าต้องประสบกับปัญหา เรื่องความล่าช้าของกระบวนการในกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่างๆ เพื่อ

การจัดการสิ่งแวดล้อม จนทำให้การดำเนินงานต่างๆที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่อาจที่จะรองรับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึง

มาตรการที่สำคัญเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่

(1) มาตรการการจัดทำรายงาน EIA ตามความในมาตรา 18 ซึ่งเป็นมาตรการที่นำมาใช้เพื่อการป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรืออาจเกิดอันตรายต่อชีวิต สุขภาพอนามัยของประชาชนนั้น กฎหมายได้ระบุไว้ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะต้องพิจารณารายงานดังกล่าวให้เสร็จภายใน 90 วัน มิฉะนั้นต้องถือว่าสำนักงานฯได้ให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่สำนักงานฯไม่ให้ความเห็นชอบ พร้อมทั้งมีการเสนอรายงานเข้ามาเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าหากสำนักงานฯได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เสนอมาตรการเข้ามาใหม่ ให้ถือว่าสำนักงานฯให้ความเห็นชอบ

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ มีประเด็นที่ควรจะได้หยิบยกมาพิจารณาอยู่ 2 ประการ คือ ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย และประเด็นปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย (enforcement) ต่อรายงานดังกล่าวดังกล่าว ซึ่งในประเด็นหลังนี้จะได้นำไปกล่าวไว้ในส่วนที่ว่าด้วยเรื่ององค์การที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

ข้อพิจารณาเบื้องต้นต่อประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย คือ การที่กฎหมายระบุเงื่อนไขเวลาการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานไว้ให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ทำการประเมินนั้น นับว่าเป็นข้อบัญญัติที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เพราะกฎหมายส่วนใหญ่ในปัจจุบันจะบังคับให้ปัจเจกชนต้องดำเนินการภายในกำหนดเวลาอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังเช่น การยื่นคำขออนุญาตตั้งโรงงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกำหนดระยะเวลาให้ผู้ยื่นขออนุญาตดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามความในมาตรา 8 วรรค 2 แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 หรือกรณีที่กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงงาน ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบการโรงงานภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่ตั้งโรงงานแล้วเสร็จ ตามความในมาตรา 12 เป็นต้น ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกลับไม่มีกำหนดเวลาในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ดังเช่น กรณีการออกใบอนุญาตตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 ด้วยเหตุนี้การกำหนดเงื่อนไขเวลาในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อพิจารณา รายงาน EIA ดังความในมาตรา 18 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 จึงเป็นนิมิตหมายที่ดีที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ปัจเจกชนเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะเป็นการควบคุมให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว อันเป็นการขจัดปัญหาความล่าช้าที่ไม่มีกำหนดเวลาแน่นอนในการดำเนินงานของรัฐเพื่อบริการประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกัน

การนำแนวเห็นว่าการใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย ที่จะนำมาซึ่งผลร้ายต่อภาคธุรกิจการลงทุนของเอกชน

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ยังมีข้อบกพร่องอยู่ที่การขาดการระบุถึงอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ทำการพิจารณารายงานดังกล่าวให้มีความชัดเจนว่า จะมีอำนาจกระทำการอย่างใดได้บ้าง ในกรณีที่รายงานฉบับเดียวกันนั้นไม่ได้รับความเห็นชอบมากกว่า 2 ครั้งขึ้นไป ซึ่งถือว่าเป็นกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับเอกชนผู้ประกอบการโรงงาน และจะมีองค์การใดเป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้เป็นที่ยุติภายในเวลาอันรวดเร็ว

(2) การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Ambient Standard) ซึ่งเป็นมาตรการที่มีความสำคัญ ที่จะบ่งชี้ถึงระดับคุณภาพของสภาวะแวดล้อมที่มีความเหมาะสมต่อการดำรงชีพของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ดังนั้น ถ้าหากคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ต้องเสื่อมโทรมลงหรืออยู่ในระดับต่ำกว่าค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ ย่อมจะแสดงให้เห็นถึงภาวะการเสื่อมทรานที่กำลังจะเกิดขึ้นและอาจจะมีผลกระทบต่อ การดำรงชีพของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ในระบบสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถสันนิษฐานได้ว่า อาจจะมีสาเหตุมาจากการละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อค่ามาตรฐานที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดไว้ เช่น การฝ่าฝืนต่อค่ามาตรฐาน Emission Standard เป็นต้น หรือมีเหตุอันอาจจะมีการปล่อยมลพิษรวมตัวกันอยู่ในบริเวณนั้นๆ มากเกินไป จนก่อให้เกิดการสะสมของมลพิษในสิ่งแวดล้อมจนมีความเข้มข้นอยู่ในระดับสูง ซึ่งเปรียบเสมือนเครื่องเตือนใจให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการระบายของเสียออกจากแหล่งกำเนิด อันได้แก่กรมโรงงานอุตสาหกรรม ต้องเร่งปรับเปลี่ยนค่ามาตรฐานที่ใช้ควบคุมการระบายของเสียออกจากแหล่งกำเนิดให้มีความเข้มงวดมากขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทำการร่างข้อเสนอแนะค่ามาตรฐานดังกล่าว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้พิจารณาประกอบการปรับปรุงแก้ไขและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป หรือมีเหตุอันหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง ก็อาจจะต้องเร่งรัดกำหนดผังเมืองเพื่อการควบคุมในเรื่องของจำนวนและเขตทำเลที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นใช้บังคับภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว

แต่มีข้อนำพิจารณาสำหรับสภาพบังคับของค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่มีสถานภาพเป็นเพียงข้อเสนอแนะทางวิชาการเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันให้ส่วนราชการอื่นๆ ที่ถือว่ามีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดค่ามาตรฐานใดๆ จะต้องปฏิบัติตาม วันแต่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 5 (9) ด้วยการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อหน่วยงานอื่น แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมายังไม่ปรากฏว่า สำนักงานฯ ได้เคยใช้อำนาจตามมาตราดังกล่าวนี้อยู่ เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมจะก่อให้เกิดผลตามมาอีกว่า จะนำค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดขึ้นนี้

ใช้บังคับกับบุคคลใดได้บ้าง เพราะโดยหลักเพียงค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถที่จะใช้พิสูจน์ได้ว่าปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นนั้นมีแหล่งกำเนิดมาจากที่ใด ด้วยเหตุนี้แม้ในกฎหมายจะได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนต่อค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ไว้สูงสักเพียงใด ก็ไม่อาจที่จะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้เลย ดังนั้น หากต้องการให้ค่ามาตรฐานกำหนดคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากกว่าที่เป็นอยู่ ก็ควรจะได้มีการปรับปรุงแบบแผนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายฉบับนี้ให้มีความชัดเจนว่าจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย เพื่อหน่วยงานอื่นต้องยึดถือปฏิบัติตามหรือไม่ต่อไป

นอกจากนี้ การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนี้ ยังขาดการระบุระยะเวลาการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมของค่ามาตรฐานแต่ละประเภท ทั้งที่โดยสภาวะการณ์ของความเป็นจริงในแต่ละช่วงเวลา คุณภาพสิ่งแวดล้อมย่อมเปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ แต่การดำเนินการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา ก็ยังคงอยู่ภายใต้หลักการหรือค่ามาตรฐานที่กำหนดขึ้นในครั้งหนึ่งๆไปตลอดระยะเวลา จนกว่าจะได้มีการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลานานกว่า 3-5 ปี ทำให้น่าเป็นห่วงว่า การดำเนินการเพื่อควบคุม ป้องกัน และแก้ไขมลพิษในสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้าน จะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายของแผนนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมได้มากน้อยเพียงใด

ด้วยเหตุที่การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นค่ามาตรฐานที่มีความสำคัญต่อการใช้เป็นค่าหลักเพื่อพิจารณาการกำหนดค่ามาตรฐานประเภทอื่นๆด้วย การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติทั้งในด้านเทคโนโลยีและด้านเงินทุนของผู้ประกอบกิจการโรงงานด้วย เพราะถ้าหากการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกตั้งไว้สูงเกินมาตรฐานที่จำเป็น ก็จะมีผลกระทบไปถึงการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ของค่ามาตรฐานคุณภาพที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิด ไม่ว่าค่ามาตรฐานน้ำทิ้ง หรือค่ามาตรฐานการระบายอากาศเสีย ทำให้ต้องถูกขยับสูงขึ้นตามไปด้วย ผลที่ติดตามมา ก็คือ เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามความเป็นจริง จะทำให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดของเสียสูงเกินกว่าความจำเป็น ในที่สุดก็จะเป็นเหตุให้เกิดการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้นการกำหนดค่ามาตรฐานจึงต้องอาศัยความร่วมมือ

² สัมภาษณ์ พรชัย ธรรมธรรม, ผู้อำนวยการกองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 4 มีนาคม 2534.

จากบุคลากรหลายฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีศักยภาพค่อนข้างสูง ทั้งนี้เพื่อให้ได้ค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่ามาตรฐานอื่น โดยการยอมรับของผู้ประกอบกิจการโรงงาน แต่หน่วยงานของรัฐกลับมีแนวความคิดว่ายังไม่มีความจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม (public participation) ดังเช่นของประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ เพราะประชาชนโดยส่วนใหญ่ ยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงคุณค่าและความสำคัญของสิ่งแวดล้อมอยู่มาก อาจกล่าวได้ว่ายังไม่ค่อยตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ตนควรจะได้รับเท่าใดนัก ถ้าหากจะมีผู้เรียกร้อง เพื่อเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการกำหนดตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐต่อภาวะเบียบหรือข้อบังคับใดๆอยู่บ้าง ก็จะเป็นเพียงกลุ่มบุคคลที่ต้องสูญเสียผลประโยชน์เท่านั้น ซึ่งการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจก็มักจะมุ่งเน้นชักจูงหรือโน้มน้าว ให้หน่วยงานของรัฐ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องหันมาให้ความสนใจเฉพาะผลประโยชน์ของตนที่สูญเสีย โดยไม่ได้คำนึงถึงความถูกต้องและความเหมาะสมในหลักการเท่าใดนัก ส่วนกลุ่มบุคคลที่ไม่รู้สึกว่าตนเองสูญเสียผลประโยชน์ หรือถูกระทบกระเทือนในสิทธิที่มีอยู่ ก็มักจะไม่ได้เข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือยื่นข้อเรียกร้องแต่อย่างใด หรือในบางกรณีแม้ตนเองจะสูญเสียผลประโยชน์ไปบ้างบางส่วนก็ตาม แต่ด้วยความเกรงกลัวต่ออิทธิพลต่างๆหรือด้วยความเคารพนับถือเป็นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลก็จะทำให้บุคคลเหล่านั้น ละเว้นการใช้สิทธิแสดงความคิดเห็นหรือการเข้ามามีส่วนร่วมได้เช่นกัน จากสาเหตุดังที่กล่าวมานี้ ก็จะเป็นผลให้ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐคาดหวังว่า จะได้รับจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินการอย่างใดๆของรัฐนั้น เกิดความคลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริงและความถูกต้องได้ค่อนข้างสูง เนื่องจากข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจะมีเพียงส่วนที่เป็นเสียงคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยในรูปแบบเดียวเท่านั้น ส่วนข้อมูลข่าวสารหรือเสียงของประชาชนที่เป็นการสนับสนุนจะขาดหายไป จึงทำให้การพิจารณาตัดสินใจของหน่วยงาน ไม่อาจที่จะใช้ดุลพินิจวินิจฉัยบนพื้นฐานของข้อมูลข่าวสารที่มีความสมบูรณ์ได้เลย ซึ่งมีใช้หลักการที่ถูกต้องตามเป้าหมายของกฎว่าด้วย "การมีส่วนร่วมของสาธารณะชน" แต่อย่างใด เมื่อบริบทของสังคมอยู่ในสภาพการณ์เช่นนี้ แม้การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะมีผู้แทนจากจากกลุ่มต่างๆเข้าร่วมพิจารณานหาหรืออยู่ด้วยก็ตาม แต่ก็เป็นเพียงส่วนน้อยที่ไม่อาจถือได้ว่าเป็นเสียงที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับอัตราส่วนระหว่างผู้แทนของกลุ่มนักลงทุน ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของภาคเอกชนหรือประชาชนผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากภัยของมลพิษ กับหน่วยงานของราชการต่างๆซึ่งเป็นตัวแทนของภาครัฐบาลแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่าการตัดสินใจในการกำหนดมาตรการหรือข้อบังคับใดๆยังอยู่ที่การพิจารณาของหน่วยงานของรัฐหรือระบบราชการเป็นหลักหรือ

แก่นสำคัญ

1.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นๆ ที่สามารถนำมาใช้บังคับได้นั้น ยังมีอยู่อีกมากมาย เพราะบทกฎหมายเช่นว่านี้จะมีลักษณะกระจัดกระจายแทรกอยู่ในเนื้อหาของกฎหมายต่างๆ ก่อนที่จะตรา พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ออกมาใช้บังคับ ไม่ว่าจะเป็น พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ.2484 ในส่วนที่ว่าด้วยเหตุรำคาญ หรือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยนัยตาม มาตรา 420 และมาตรา 1337 และพ.ร.บ.ผังเมือง พ.ศ.2518 แต่ปรากฏว่ากฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถที่จะคุ้มครองสิทธิของประชาชน หรือผู้ได้รับความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมยังไม่รุนแรงถึงขั้นวิกฤตอย่างเช่นทุกวันนี้ ดังนั้นวัตถุประสงค์ในขณะที่ยกร่างกฎหมายดังกล่าวนี้จึงไม่ครอบคลุมถึงเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วยกัน เมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาจึงทำให้กฎหมายเหล่านี้บางฉบับมีความล้าสมัย จนไม่สามารถที่จะนำมาปรับใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างกลมกลืน ดังจะได้พิจารณาในรายละเอียดบางส่วนต่อไปนี้

ก. มาตรการทางแพ่ง ซึ่งเป็นภาระเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยนัยตาม มาตรา 420 และ มาตรา 1337 มาปรับใช้กับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนลักษณะละเมิดต่อผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษขึ้น เพื่อเป็นการระงับยับยั้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลนั้น แต่จะไม่มีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมเลย เนื่องจากข้อจำกัดบางประการ อันเป็นอุปสรรคที่มีอยู่ในเนื้อหาของกฎหมายนั่นเอง กล่าวคือ ผู้ที่เป็นโจทก์หรือผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้ได้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายที่ได้รับกับการกระทำของผู้ก่อมลพิษ ซึ่งเป็นภาระการพิสูจน์อันยากยิ่ง เพราะผลกระทบที่เกิดจากมลพิษบางประเภท ไม่สามารถที่จะแสดงอาการออกมาให้เห็นได้อย่างเด่นชัดในทันทีทันใด และอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ผู้เสียหายจะนำหลักการใดมาเป็นสิ่งพิสูจน์เพื่อระบุบ่งชี้ถึงโรงงานที่เป็นต้นเหตุของความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างแน่ชัด เมื่อเป็นดังนี้รัฐบาลจึงควรจะเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไขข้อกฎหมายเพื่อจัดชดเชยหรือชดเชยหรือชดเชยให้หมดไป โดยการศึกษาจากวิธีการและแนวทางแก้ปัญหาใหม่ๆ ของต่างประเทศที่มีความเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย เช่น หลักการเรื่องความรับผิดชอบเด็ดขาด (absolute liability) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วไว้ใน

³ สัมภาษณ์ สมนิภา รับทอง, หัวหน้าฝ่ายกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 13 มีนาคม 2534.

บทที่ 2 เข้ามาปรับใช้กับข้อกำหนดที่เขียนในทุกวันนี้ เพื่อผลในการคุ้มครองผู้เสียหายจากมลพิษ และเป็นการระงับยับยั้งพฤติกรรมที่ไม่รับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม

ข. มาตรการทางอาญา อันเป็นโทษทางอาญาที่จะนำมาใช้บังคับแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่กระทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติ ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของมาตรการดังกล่าวนี้ ออกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มแรก เป็นโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญในการควบคุมให้สมาชิกของสังคมอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุขไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน และได้กำหนดโทษอันเป็นมาตรการบังคับที่จะนำมาใช้กับสมาชิกหลายลักษณะ ตามความหนักเบาของเหตุที่กระทำผิด นับตั้งแต่โทษประหารชีวิตที่เป็นโทษเบาที่สุด ไปจนถึงการริบทรัพย์สิ้นซึ่งเป็นโทษที่เบาที่สุด แต่สำหรับโทษที่จะนำมาใช้ในการบังคับแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษขึ้นในสิ่งแวดล้อม และสร้างผลกระทบต่อชีวิตและสุขภาพ อันมาภัยของประชาชนนั้น อาจเทียบเคียงได้จากความผิดในหมวด 3 ว่าด้วยเรื่องความผิดลหุโทษ ตามความในมาตรา 380 และมาตรา 389

ส่วนกลุ่มที่สอง เป็นโทษที่ทางอาญาที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ เช่น โทษตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 ตั้งแต่ มาตรา 43-50 พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ตั้งแต่ มาตรา 25-27 เป็นต้น แต่เนื่องจากโทษตามที่ระบุไว้ในกฎหมายแต่ละประเภทบางฉบับดังกล่าว ยังไม่เข้มแข็งพอที่จะหยุดยั้งผู้กระทำความผิดได้ ดังเช่น โทษทางอาญาที่จะนำมาใช้บังคับแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามความใน พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484 นั้น มีระวางโทษปรับเพียง 50 บาท ซึ่งโดยผลในทางเศรษฐกิจแล้วประโยชน์ที่ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับ ย่อมมีมูลค่ามากกว่าอัตราค่าปรับเสียอีก นอกจากนี้ การพิสูจน์ถึงการกระทำของผู้ประกอบกิจการตามองค์ประกอบของกฎหมายนั้น ก็ยังต้องประสบกับอุปสรรคและความยุ่งยากหาตนเองเดียวกับ มาตรการทางแพ่ง ดังนั้นจึงทำให้มาตรการบังคับทางอาญาของกฎหมายเหล่านี้ จึงไม่อาจที่จะนำมาใช้บังคับได้อย่างจริงจัง

ค. พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484 มักถูกนำมากล่าวอ้างกันเสมอในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในหน้าที่ 5 ว่าด้วยเรื่องเหตุรำคาญตามความในมาตรา 19 แม้จะมีบทบัญญัติครอบคลุมถึงการก่อเหตุรำคาญของโรงงานอุตสาหกรรมเอาไว้ ดังข้อความที่ว่า "... ฯลฯ ... โรงงานอุตสาหกรรม โรงงาน หรือที่ทำงานซึ่ง

... ฯลฯ ...

(ข) ไม่มีการระบายอากาศเท่าที่พอจกทำให้แก๊ส โอ น้ำ ละออง หรือสิ่งทำให้โทษชนิดอื่นๆซึ่งบังเกิดขึ้นเนื่องด้วยกิจการนั้น ปราศจากโทษจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ... ฯลฯ..."

แต่เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรานี้ มุ่งที่จะคุ้มครองถึงสุขภาพอนามัยของประชาชนเท่านั้น มิได้มีความหมายครอบคลุมไปถึงเรื่องผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมด้วย จึงทำให้ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ถูกจำกัดลงโดยปริยาย

ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ในส่วนที่เป็นภาคสาธารณะบัญญัติขึ้น นอกจากจะมีจุดอ่อนอยู่ที่สภาพบังคับของกฎหมาย (sanction) ในลักษณะของโทษทางอาญาที่จะใช้ลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น มีอัตราโทษปรับอย่างสูงเพียงไม่เกิน 50 บาทนั้น เมื่อนำมาเทียบเคียงกับสภาพทางการเงินของผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว อัตราโทษดังกล่าวยังไม่มีความรุนแรงพอที่จะระงับยับยั้ง (deterrent) หรือจะใช้ปรามผู้กระทำความผิดให้เกรงกลัวต่อกฎหมายได้เลย ทั้งนี้เป็นเพราะความลำสมัยของกฎหมายนั่นเอง อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายเพื่อพิจารณาถึงความหมายของคำว่า "เหตุรำคาญ" ของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอันจะเป็นเหตุแห่งการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ใช้ดุลพินิจอยู่บนพื้นฐานของวิทยาการที่เป็นนิติศาสตร์มากน้อยเพียงใด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อเกิดปัญหาเรื่องมลพิษขึ้นในเขตพื้นที่หนึ่งๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้หลักเกณฑ์ใด เป็นบรรทัดฐานบังคับถึงลักษณะของเหตุรำคาญ ตามนัยของข้อกฎหมายดังกล่าวได้อย่างแน่นอนและชัดเจน รวมทั้งหลักการที่จะนำมาใช้เพื่อระบุว่าปัญหาของมลพิษอันเป็นบ่อเกิดของเหตุรำคาญนั้นมาจากแหล่งกำเนิดแต่ละแห่ง เพื่อค้นหาตัวผู้ก่อให้เกิดเหตุรำคาญที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายที่แท้จริงนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาอยู่บนหลักการดังกล่าวมากน้อยเพียงใด เนื่องจากข้อเท็จจริงเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายได้ ก็ต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของผู้ก่อเหตุรำคาญแต่ละราย กับผลแห่งการกระทำที่กฎหมายระบุว่า เป็นความผิด อันจะเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจเข้าดำเนินการอย่างใด ๆ กับบุคคลนั้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ สิ่งเหล่านี้จึงนับว่าเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ไม่น้อยเลยทีเดียวทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น เพื่อระงับหรือแก้ไขเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแก่สาธารณชนในแต่ละสภาวะการณ์ได้อย่างทั่วถึงที่ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้รับการเสริมสร้างและสนับสนุน ให้มีขีดความรู้ความสามารถทั้งในเชิงวิชาการและทางปฏิบัติเพียงใด ดังเช่น หากมีปัญหามลพิษเกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องเข้ามาดำเนินการ

ทั้งตามพ.ร.บ.สาธารณสุข และตามพ.ร.บ.โรงงาน มีขีดความรู้ความสามารถในการใช้อำนาจดังกล่าวมาข้างต้นมาน้อยเพียงใด นอกจากนี้หากสามารถที่จะระบุถึงเหตุแห่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้แน่ชัดแล้ว เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสามารถใช้อำนาจเข้าดำเนินการกับผู้ก่อเหตุได้มาน้อยเพียงใด จึงจะถือว่าอยู่ในสัดส่วน (proportionality) ที่เหมาะสมตรงกับเหตุที่เกิดขึ้นได้มากที่สุด

ง. พ.ร.บ.ผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญอีกฉบับหนึ่ง เนื่องจากโดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อต้องการกำหนดเขตการใช้ที่ดินให้มีความเหมาะสมตามประเภทของกิจกรรม เช่น จัดทำเป็นเขตอุตสาหกรรม เขตที่อยู่อาศัย เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อรองรับกับสภาพการของสังคมในปัจจุบันที่กำลังขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งจำนวนประชากรผู้ใช้ที่ดิน และการดำเนินกิจกรรมต่างๆมิให้เกิดการขัดแย้งกัน โดยวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้แล้ว ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวาง เพราะมีเนื้อหาสาระบัญญัติที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย สามารถวางข้อกำหนดและเงื่อนไขสำหรับการควบคุมการใช้ที่ดินตามหลักวิชาการผังเมืองใน 2 รูปแบบ คือ ผังเมืองรวมรูปแบบหนึ่ง และผังเมืองเฉพาะอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งการจัดผังเมืองรวมนั้นจะเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดวางผังเมืองให้แก่ท้องถิ่นต่างๆทุกแห่ง และอาจริเริ่มขึ้นโดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือโดยสำนักผังเมืองอันเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงมหาดไทยก็ได้ และมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อนำไปตราเป็นกฎกระทรวง โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองรวมทั้งจะต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น พ.ร.บ.ผังเมืองฉบับนี้ จึงกำหนดไว้ในมาตรา 27 ว่า ถ้าหากเขตใดได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้เป็นผังเมืองรวมแล้ว บุคคลใดจะใช้ประโยชน์ที่ดินของตนให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมไม่ได้ หากคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่า ผู้ใดละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขภาพและ ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิการของสังคม คณะกรรมการผังเมืองรวมมีอำนาจที่จะดำเนินการอย่างใด ๆ แก่ผู้ที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้ ซึ่งเป็นมาตรการที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี เพราะจะทำให้สามารถกำหนดเขตอุตสาหกรรมให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และมีกรรมรวมตัวกันอยู่เป็นกลุ่มก้อนในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง อันจะเป็นผลให้เกิดความสะดวกแก่การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่อาจสร้างผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม แต่จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแทบจะไม่ได้ใช้อำนาจดำเนินการตามที่กฎหมายระบุไว้เลย ส่วนในการจัดการวางผังเมืองเฉพาะ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการทางผังเมือง ทำให้ประสิทธิภาพของนโยบายของรัฐในเรื่องใดๆได้ค่อนข้างสูง แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาปรากฏว่า

ยังขาดการบังคับใช้กันอย่างจริงจังทั้งนี้ เนื่องจากการจะบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะนั้น จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติภายใต้ความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมักจะนำมาใช้เป็นข้ออ้างว่ามีความยุ่งยากต่อการนำมาตราการประเภทนี้มาใช้บังคับ นอกจากนี้ผลบังคับของกฎหมายจะทำให้เกิดความเข้มงวดต่อการใช้สิทธิในที่ดินของเอกชนมากเกินไป ซึ่งเป็นมาตรการที่ค่อนข้างจะขัดแย้งกับแนวทัศนะของสาธารณชน ที่ยังคงมีความพึงพอใจต่อการใช้เสรีภาพในการใช้ที่ดินของตนอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดบนพื้นฐานของข้ออ้างที่ว่า ทุกคนกำลังช่วยกันพัฒนาชาติ บ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วยกันทั้งสิ้น ดังที่ปรากฏเป็นแนวนโยบายของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วกฎหมายผังเมืองเฉพาะซึ่งเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิบางประการของเอกชน จึงไม่เป็นที่ปรารถนาของใครทั้งสิ้น ด้วยเหตุผลทั้งหลายเหล่านี้ จึงทำให้กฎหมายผังเมืองในปัจจุบันแทบจะไม่มีผลในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติต่อสังคมอย่างใด ผลที่เกิดตามมาคือ รัฐบาลไม่อาจที่จะกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้มีความเหมาะสมและได้สัดส่วนอย่างถูกต้อง ซึ่งสร้างผลกระทบต่อการวางแผนนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมในแต่ละเขตพื้นที่ได้ไม่น้อยทีเดียว

2. องค์กรของรัฐที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

นอกเหนือจากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่มีเป้าหมายเพื่อการวางแผนนโยบายเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุประสงค์หลัก เช่น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่เน้นหนักไปในด้านการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมอันเป็นเมื่อเกิดของมลพิษในสิ่งแวดล้อม เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม ก็ยังประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่น่านับการ ทั้งในรูปลักษณะของการบริหารการปกครองตามหลักการบริหารองค์กร และในด้านการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับที่รองรับอยู่

ในปัจจุบันนี้การควบคุม ป้องกัน และแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น หน่วยงานของรัฐที่สำคัญ ได้แก่

2.1 กรมโรงงานอุตสาหกรรม

ก. บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมี พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 เป็นเครื่องมือสนับสนุนการใช้อำนาจอยู่นั้น จะเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการอนุญาตตั้งโรงงานว่ามีตำแหน่งและทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมหรือไม่เพียงใด แต่ก็ยัง

ไม่มีนโยบายที่แน่ชัดว่าจะจัดเป็นเขตอุตสาหกรรม (Industrial Zone) การดำเนินการในปัจจุบันจึงใช้วิธีการเชิญชวนให้ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม มาร่วมกันจัดทำเป็นศูนย์อุตสาหกรรมแยกจากชุมชน ทั้งนี้เพื่อต้องการแยกโรงงานอุตสาหกรรมออกจากบริเวณย่านที่มีผู้คนอยู่อาศัยหนาแน่น แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้พยายามควบคุมมิให้โรงงานที่มีขนาดใหญ่กำลังผลิตบางประเภท เข้าไปตั้งปะปนอยู่ในบริเวณที่เป็นแหล่งชุมชนไปพลางก่อน โดยจัดให้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมออกมาใช้บังคับแก่โรงงานบางประเภท อันได้แก่ โรงงานที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 100 แรงม้าขึ้นไป จะไม่ได้รับอนุญาตให้ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครอย่างเด็ดขาด ดังรายละเอียดในบทที่ 3 อันเป็นนโยบายที่นำมาใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการโรงงานทางอ้อม เพื่อผลักดันให้เข้าไปอยู่ในเขตศูนย์รวมอุตสาหกรรม ซึ่งอาจจะเป็นเขตของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแล้วแต่ความเหมาะสม

ในส่วนของการควบคุมการประกอบการ ซึ่งผู้ประกอบการโรงงานจะต้องยื่นขออนุญาตอีกขั้นตอนหนึ่งนั้น กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีนโยบายว่า จะพยายามพิจารณาลักษณะหรือประเภทของกิจการอุตสาหกรรมที่จะเปิดดำเนินการใหม่นั้น จะมีผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจหรืออุตสาหกรรมที่มีอยู่เดิมหรือไม่ ซึ่งทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมจะได้ประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพาณิชย์ เพื่อรับทราบถึงนโยบายทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมมาดำเนินการให้สอดคล้องกัน นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของโรงงานต่อส่วนรวม คือ การประกอบการของโรงงานอุตสาหกรรม ได้จัดให้มีระบบป้องกันเพื่อความปลอดภัย และมีระบบการบำบัดของเสียได้มาตรฐานมากน้อยเพียงใด

การดำเนินงานของกรมโรงงานอุตสาหกรรมในทุกวันนี้ ได้แบ่งแยกการปฏิบัติหน้าที่ภายในหน่วยงาน ดังนี้

- (1) กรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512
- (2) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค เช่น การปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมในบางกรณี ตามที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมได้มี

4 ยี่งอง ศิริทอง, "หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกับโรงงานในการออกใบอนุญาตตั้งและขยายโรงงาน," รายงานสรุปผลการประชุมสัมมนา เรื่อง การพัฒนาอุตสาหกรรมกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เสนอที่ โรงแรมเซ็นทรัล ลาดพร้าว, 30 สิงหาคม 2533.

คำสั่งแต่งตั้ง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2512) ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ.2512 เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้กระจายอำนาจการปฏิบัติงานเพื่อการควบคุม โรงงานอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาคอย่างมีขอบเขตที่จำกัด ซึ่งต่างกับกรณีของต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางของประเทศเหล่านี้ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจออกไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้ การดำเนินการของรัฐตามแนวนโยบายและมาตรการบางอย่างได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างทั่วถึงแล้ว ยังทำให้เป็นการแบ่งเบาภาระ หน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางอีกด้วย

ข. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน เนื่องจากกิจการอุตสาหกรรมที่ กำลังเกิดขึ้นใหม่ในประเทศไทย มักจะเป็นอุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีขั้นสูง ตลอดจนมีขบวนการ ในการผลิตที่สลับซับซ้อน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้ศาสตร์หรือวิทยาการเกือบทุกสาขา อันได้แก่ mechanical engineer, electrical engineer เป็นต้น เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยแทบทั้งสิ้น ของการประกอบกิจการโรงงานหนึ่งๆ จึงทำให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมต้องระดมนักวิชาการจาก หลายสาขาอาชีพมากมาย เพื่อช่วยในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการโรงงาน ในแต่ละครั้ง และจากปัญหาเช่นนี้ทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมเท่าที่ผ่าน มาต้องประสบกับความยุ่งยากไม่น้อย เช่น อุปสรรคในเรื่องศักยภาพของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ ที่จะเข้ามาดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ การลงทุน และในขณะเดียวกัน จะต้องสามารถพิจารณาถึงระบบป้องกันความปลอดภัยมิให้เกิดผลกระทบต่อ ระบบสิ่งแวดล้อมและประชาชนควบคู่กันไปด้วยอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงได้จัดเตรียมแผนงานต่างๆทั้งในระยะสั้นและ ระยะยาว เพื่อรองรับกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอย่างรัดกุมและชัดเจนมากขึ้น เช่น การ พยายามจัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ ให้มากยิ่งขึ้น และเพื่อรองรับกับปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต กรมโรงงาน อุตสาหกรรม ได้พยายามจัดให้มีมาตรการควบคุมการปล่อยของเสียจากกระบวนการผลิตให้มีความ เครื่องครัดขึ้น เช่น เร่งดำเนินการจัดให้มีประกาศค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายออกจาก แหล่งกำเนิด (Emission Standard) ขึ้นใช้บังคับ ด้วยการศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารของ ต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในเรื่องการควบคุมมลพิษทางอากาศเป็นหลักสำคัญ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เยอรมัน เป็นต้น นอกจากนี้ยังจัดเตรียมระบบการติดตามและตรวจสอบ

(Monitoring System) อันทันสมัยเข้า
นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ
กรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้พยายามเร่ง
ออกจากแหล่งกำเนิดขึ้นใช้บังคับในอนาค
หน่วยงานของรัฐทั้งสิ้น โดยไม่เปิด
แต่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจา
ไว้สูงเกินกว่าของประเทศอุตสาหกรรมมา
ในการบำบัด และทางด้านเศรษฐกิจและ
ประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากกรณีของ
การผลิตทั่วไป ที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นให้
สิงคโปร์ได้กำหนดไว้เพียง 200 mg/Nm³
ไดออกไซด์ (SO₂) ที่มีแหล่งกำเนิดจาก
ได้เพียง 500 mg/Nm³ แต่ของประเ
และค่าอื่น ๆ อีกมากมายซึ่งสามารถศึกษาไ
ดังกล่าวนี้ จึงทำให้น่าเป็นห่วงว่าค่าม
ในทางปฏิบัติได้มากนักน้อยเพียงใด

การตรวจสอบมลพิษที่จะเกิดขึ้น ตลอดจน
มากมาย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในขณะนี้
ร่างประกาศค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายน
ก็ตาม แต่ก็อยู่ภายใต้การดำเนินงานโดย
ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น
ความเข้มข้นของมลสารบางชนิด ได้ถูกกำหนด
ซึ่งมีศักยภาพความพร้อม ทั้งทางเทคโนโลยี
นเหนือกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา อย่างเช่น
นค่ากัมมันต์ ซึ่งอยู่ในที่มีแหล่งกำเนิดมาจาก
กได้เพียง 100 mg/Nm³ ทั้งๆที่ของประเทศ
หรือกรณีของการกำหนดค่าของสารซิลเฟอร์
รตซ์ฟูรีค ที่คณะกรรมการกำหนดให้ระบายออก
มันได้ตั้งค่าความเข้มข้นไว้ถึง 1,500 mg/Nm³
งตารางที่แสดงในหน้าต่อไป จากมาตรการ
ที่จะนำมาประกาศใช้บังคับนั้นจะสามารถเกิดผล

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพของอากาศที่ระบายออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรม

ลำดับที่	ชื่อสาร	แหล่งที่มาของสาร	ค่ามาตรฐานที่เปรียบเทียบกับมาตรฐานของประเทศต่าง ๆ (mg/m^3)						วิธีการเก็บและวิเคราะห์
			สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	ฟิลิปปินส์	เยอรมัน	ออสเตรเลีย	ค่าที่กำหนด	
๑	ฝุ่นละออง	เครื่องกำเนิดไอหนักที่ใช้เชื้อเพลิงดังนี้							Filter collection, Gravimetric method (EPA Method 5; Isokinetic particulate method)
		- น้ำมันเตา		๓๐๐		๓๐๐		๓๐๐	
		- ถ่านหิน		๕๐๐		๓๐๐	๒๕๐	๕๐๐	
		การถลุง หลอมโลหะ	๒๐๐	๕๐๐		๑๕๐		๕๐๐	
		การขุดเจาะเหมืองแร่		๕๐๐		๑๕๐		๕๐๐	
		การขุดเจาะปิโตรเลียม	๕๐๐		๕๐๐	๕๐	๕๐๐	๕๐๐	
๒	ความทึบปากปล่องระบาย (Smoke opacity)	เครื่องกำเนิดไอโลหะและโลหะหลอม						ไม่เกิน ๕๐% ของความทึบมาตรฐานโรงงานระบาย	

ลำดับที่	ชื่อสาร	แหล่งที่มาของสาร	ค่ามาตรฐานที่ไว้ใช้เปรียบเทียบค่ามาตรฐานของประเทศไทย $\mu\text{g}/\text{m}^3$						วิธีการเก็บและวิเคราะห์
			สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	ฟิลิปปินส์	เยอรมัน	ออสเตรเลีย	ค่ามาตรฐาน ของเรา	
a	อลูมิเนียม (Aluminium)	ฝุ่นระลอกจากอุตสาหกรรม				๑๐		๓๐	- Filter collection, - Atomic absorption (Kinetic particulate method) Filter collection, Atomic absorption (Kinetic particulate method)
c	ตะกั่ว (Antimony)	การบริโภคทั่วไป	๒๐				๕๐	๒๕	
c	สารหนู (Arsenic)	การบริโภคทั่วไป	๒๐				๒๐	๒๐	
b	ทองแดง (Copper)	ฝุ่นระลอกจากการบริโภคทั่วไป				๕๐๐		๑๕๐	
		ฝุ่นระลอกจากอุตสาหกรรม	๒๐				๒๐๐	๓๐	
d	ตะกั่ว (Lead)	ฝุ่นระลอกจากการบริโภคทั่วไป						๑๐๐	
		ฝุ่นระลอกจากอุตสาหกรรม	๒๐๐	๓๐			๒๐	๓๐	
c	คลอรีน (Chlorine)	การบริโภคทั่วไป	๒๐๐	๓๐		b	๒๐๐	๒๐	๓-Tolidine method (Gas detector tube)



ลำดับที่	ชื่อสาร	แหล่งที่มาของสาร	ความเข้มข้นที่ประเมินโดยตัวมาตรฐานของประเทศไทย 7 (mg/m ³)						วิธีเก็บและวิเคราะห์
			สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	ฟิลิปปินส์	แอฟริกา	ออสเตรเลีย	ค่าเฉลี่ย	
๘	ไฮโดรเจนคลอไรด์ (Hydrogen chloride)	การบริโภคทั่วไป	๕๐๐	๕๐		๗๐	๕๐๐	๓๐๐	Bubbler collection, Ion selective electrode or Colorimetry method (Gas detector tube)
๑๐	ไฮโดรเจนซัลไฟด์ (Hydrogen sulfide)	การบริโภคทั่วไป	๓.๕			๗,๕๐๐	๓.๕	๑๐๐	Bubbler collection, Iodo metric titration (EPA Method 11)
๑๑	ปรอท (Mercury)	การบริโภคทั่วไป	๒๐				*	*	Absorption by Potassium permanganate, cold vapor technique
๑๒	คาร์บอนมอนอกไซด์ (CO)	การบริโภคทั่วไป				1.5	๕๐๐	๑,๐๐๐	Absorption method (Orsat's apparatus, or Gas detector tube)

ลำดับที่	ชื่อสาร	แหล่งที่มาของสาร	ค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานของประเทศไทย (µg/m ³)					วิธีการเก็บและวิเคราะห์	
			ถึงกิโล	ชั่วโมง	เฉลี่ยรายวัน	เฉลี่ย	สูงสุดเฉลี่ย		
๑๓	ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO ₂)	การบดผงหรือการสูดดม	๓๐๐			๑,๕๐๐		๕๐๐ ppm as SO ₂	Bubbler collection, Titration (EPA Method 6)
		การบดทั่วไป						๕๐๐ ppm	
		-รถ ถนน, -เทศบาล -สุรพลา -เวอื่น ๆ				๕๐		๕๐๐ ppm	
๑๔	ซัลเฟอร์ไตรออกไซด์ (Sulfur trioxide)	การบดทั่วไป	๓๐๐			๓๐๐	๑๐๐	๑๐๐ µg/m ³ as H ₂ SO ₄	Bubbler collection, Titration (EPA Method 6)
๑๕	กรดไนตริก	การบดทั่วไป	๕,๐๐๐				๕๐๐	๕๐	ไม่มี
๑๖	กรดกำมะถัน	การบดทั่วไป	๓๐๐			๕	๑๐๐	๑๐๐	Bubbler collection, Titration (EPA Method 6)
	หมายเหตุ	มาตรฐานนี้เป็นค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ควรหลีกเลี่ยงหากเป็นไปได้ สำหรับกรณีที่มีการปล่อยสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นราย ๆ ไป							

แหล่งที่มา : กองสิ่งแวดล้อมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม

ค. ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมาย (enforcement) โดยเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ผ่านมา มักจะใช้วิธีการผ่อนผันให้กับผู้ประกอบการโรงงานอยู่เสมอ แม้บางครั้งการดำเนินงานของผู้ประกอบการจะเข้าข่ายการละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบังคับเด็ดขาดก็ตาม ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาเห็นว่า กิจกรรมประเภทนั้นยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อสาธารณชน เจ้าหน้าที่ก็จะเตือนเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในระยะเวลาตามที่เห็นสมควร ดังเช่น กรณีของผู้ประกอบการโรงงานเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ประเภทโลหะ ซึ่งเป็นโรงงานที่จัดอยู่ในประเภทหรือชนิดของโรงงานตามกฎหมาย หมวดที่ 1 (พ.ศ.2512) ออกตามความใน พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512 ได้กระทำการขยายโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตขยายโรงงาน และใบอนุญาตประกอบการโรงงานในส่วนที่ขยายตามความในมาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512 อันเป็นเหตุแห่งข้อเท็จจริงที่ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาต สามารถนำมาเป็นข้ออ้างในการใช้อำนาจเด็ดขาดตามกฎหมาย เพื่อออกคำสั่งหรือดำเนินการอย่างใดๆได้ตามความในมาตรา 40 แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ผ่อนผันการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว โดยมีเหตุผลว่าผู้ประกอบการบางรายอาจจะไม่เข้าใจดีพอในอันที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.โรงงานอย่างถูกต้อง จึงเห็นเป็นการสมควรให้โอกาสแก่ผู้ประกอบการได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้ตามความในหนังสือที่ ออก 0411/(5)10339 และจากผลแห่งการนี้ทำให้โรงงานดังกล่าว ยังคงยื่นขอตำนานการอย่างผิดกฎหมายอยู่ได้เป็นเวลาถึง 4 ปีนับจากปีที่มีหนังสือเตือนฉบับนี้ จนกระทั่งบัดนี้ กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ยังไม่สามารถใช้อำนาจระงับหรือหยุดยั้งการดำเนินกิจการของโรงงานดังกล่าวได้แต่อย่างใด นอกจากนี้ในบางกรณีกรมโรงงานอุตสาหกรรมก็อาจจะผ่อนผันการใช้อำนาจเด็ดขาด ด้วยเหตุผลที่ว่าเพื่อไม่ให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อบรรยากาศการลงทุน

จึงอาจกล่าวได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะเช่นนี้เป็นการมุ่งเน้นใช้นโยบายการผ่อนผันเศรษฐกิจหน้าแนวนโยบายสิ่งแวดล้อม ทั้งที่วัตถุประสงค์หลักของ พ.ร.บ.โรงงานภายหลังการแก้ไขเมื่อปี พ.ศ.2517 เป็นต้นมา จะมุ่งเน้นอยู่ที่เรื่องของสิ่งแวดล้อมและสวัสดิภาพของประชาชน การดำเนินการเช่นนี้จึงมีศักยภาพความเสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมได้ค่อนข้างสูง เพราะมลพิษจากอุตสาหกรรมบางประเภทหากปล่อยทิ้งให้แพร่กระจายออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อมแล้ว จะเป็นผลให้การแก้ไขและฟื้นฟูในภายหลังเป็นไปอย่างยากลำบากยิ่ง และยังทำให้ประเทศชาติต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมหาศาลอีกด้วย ดังเช่น กรณีผลกระทบของแม่น้ำแม่กลองที่เกิดขึ้นเมื่อราวประมาณปี พ.ศ.2516 น่าจะเป็นอุทาหรณ์ที่ต่อการพิจารณา

ตัดสินใจในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะใช้อำนาจในกรณีดังกล่าวข้างต้นอย่างเคร่งครัด แต่กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็มักจะกล่าวอ้างกันอยู่เสมอว่า การปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมนั้น ยังต้องประสกับปัญหาในเรื่องขอบเขตของอำนาจที่อยู่อย่างจำกัด^๑ กล่าวคือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม สามารถใช้อำนาจที่เป็นมาตรการหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นอำนาจสูงสุดตามความในมาตรา 40 อันได้แก่ การสั่งพักใบอนุญาต หรือสั่งยกเลิกใบอนุญาตเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ถ้าหากผู้ประกอบการยังคงฝ่าฝืนต่อมาตรการหรือคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการเพื่อจับกุมหรือควบคุมตัวผู้ประกอบการ หรือใช้มาตรการลงโทษทางอาญาอย่างใดก็ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายได้ เว้นแต่จะต้องขอความร่วมมือไปยังกรมตำรวจซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดังกล่าว และปรากฏว่า สามารถดำเนินการตามกฎหมายอย่างต่อเนื่องจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้บรรลุผลเพียงร้อยละ 6 เท่านั้น โดยเฉพาะในกรณีตามตัวอย่างข้างต้นปรากฏว่ากรมโรงงานได้ขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานดังกล่าวครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2531 ตามหนังสือเลขที่ อก 0401/99 แต่กลับปรากฏว่าผู้ประกอบการดังกล่าวก็ยังยังคงดำเนินการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาเป็นเวลาถึง 3 ปี จนกระทั่งในที่สุดกรมโรงงานอุตสาหกรรมต้องขอความร่วมมืออีกเป็นครั้งที่สอง เพื่อทราบผลการดำเนินการคดีกับโรงงานอุตสาหกรรม เช่นว่านี้ ตามหนังสือที่ อก 0401/3961 เมื่อปี พ.ศ.2534 ทั้งที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายที่ได้กำหนดไว้อย่างเป็นระบบขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น เพื่อหยุดยั้งพฤติกรรมของผู้ประกอบการได้หลายรูปแบบ อาทิ การใช้อำนาจเข้าดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ระบุไว้ในมาตรา 38 ทวิ แห่ง พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512 เป็นต้น อีกทั้งยังสามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเข้ามาช่วยให้การบังคับใช้กฎหมาย (enforcement) ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ไม่ว่าจะโดยวิธีการเน้นการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมตำรวจ ให้ความสัมพันธ์ใกล้ชิด หรือโดยการใช้กระบวนการยุติธรรมทางศาลอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ในการบังคับใช้กฎหมายควบคู่กับกฎหมายฉบับอื่น ยังมีช่องว่างที่เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการโรงงานใช้ประโยชน์จากข้อบกพร่องเช่นว่านั้น จนทำให้การควบคุมโรงงาน

^๑ สัมภาษณ์ สัมพงศ์ กิตติวัฒน์, หัวหน้าฝ่ายกฎหมาย กรมโรงงานอุตสาหกรรม,

อุตสาหกรรมบางประเภทไม่ค่อยบรรลุผลเท่าใดนัก เช่น การกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมบางชนิดหรือประเภทที่เข้าลักษณะจะต้องจัดทำรายงานประเมินผลกระทบ (EIA) ตามข้อบังคับของทั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน และกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งได้ระบุขนาดหรือกำลังผลิตขั้นต่ำของโรงงานอุตสาหกรรมไว้ ผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ก็คือ ทำให้ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม ขยายฐานหรือแยกกำลังผลิตให้ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ เพื่อหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบตามข้อบังคับดังกล่าว เป็นต้น

สิ่งเหล่านี้ย่อมบ่งชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานของรัฐยังมีความบกพร่องในด้านการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ไม่น้อย และมักจะหยิบยกเอาขั้นตอนหรือข้อยุ่งยากที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติมาใช้เป็นข้ออ้างเพื่ออ้างความหย่อนยานในประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม

อนึ่ง ในการบังคับใช้กฎหมาย (enforcement) ซึ่งมีกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงนั้น ปรากฏว่า โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความกระจัดกระจายหลากหลาย เช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาต่อการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขมลพิษในสิ่งแวดล้อมไม่ใช่น้อย กล่าวคือ เมื่อเกิดปัญหามีการร้องเรียนจากประชาชน เข้ามายังหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการร้องเรียนเข้ามายังกรมโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง เพื่อให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเข้าดำเนินการต่อแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้น หรือกรมโรงงานอุตสาหกรรมทำการตรวจพบได้เองก็ตาม อำนาจของกรมโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมาย ก็ยังคงถูกจำกัดอยู่แค่เฉพาะเรื่องปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบเท่านั้น ด้วยเหตุนี้หากกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ทำการตรวจพบว่า ปัญหามลพิษไม่ว่าทั้งด้านน้ำเสีย หรืออากาศเสียที่เกิดขึ้นนั้น มีสาเหตุมาจากแหล่งกำเนิดประเภทอื่น เช่น จากปัญหาน้ำเสียอาคารหรือแหล่งชุมชนก่อกอง จากกิจการประมง หรืออาชีพเพาะเลี้ยงตามบริเวณชายฝั่งกึ่งติ หรือปัญหาอากาศเสียที่มีสาเหตุมาจากรถยนต์กีด กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ไม่มีอำนาจอย่างใดๆที่จะดำเนินการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้เลย เพราะปัญหาดังกล่าวมีหน่วยงานและบทกฎหมายเฉพาะคอยรองรับอยู่แล้ว แม้กระทั่งถ้าหากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดปัญหามลพิษ อยู่ในเขตความรับผิดชอบของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ยังไม่อาจที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าดำเนินการกับโรงงานดังกล่าวได้

แต่อย่างไรก็ตาม กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็สามารถใช้มาตรการทางการบริหารและการปกครองในรูปแบบอื่นๆได้ เช่น ในลักษณะของการประสานงานหรือร่วมมือกันในระดับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของการนิคมฯนั้น

แม้ว่าจะอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 อันเป็นกฎหมาย เฉพาะก็ตาม แต่การดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมทุกชั้นตอนก็ยังคงต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 เช่นกัน โดยมีผู้ว่าการนิคมฯ เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบแทน กรมโรงงานอุตสาหกรรม ด้วยเหตุนี้ การควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบ ของการนิคมฯ โดยการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานกันอย่างจริงจังมากขึ้นกว่าสภาพการณ์ที่เคย ปฏิบัติกันอยู่ปัจจุบัน จึงไม่ใช่เรื่องที่จะต้องประสบกับอุปสรรคหรือข้อยุ่งยากมากมายดังที่กล่าวอ้าง กันเสมอไป

2.2 สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ก. มีบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญ ในด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อันประกอบด้วย การศึกษาวิเคราะห์สภาวะและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ ในการกำหนดนโยบายและการวางแผน และการกำหนดแนวทางในการส่งเสริม อนุรักษ์ และ แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของชาติ นอกเหนือจากนี้สำนักงานฯ ยังมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการสอดส่องดูแลให้คำแนะนําแก่ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนโดยทั่วไปให้ดำเนินการ อันเป็นไปเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อม กับทั้งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง ในการประสานงาน และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับงานด้านสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและต่างประเทศ ตลอดจนครอบคลุมไปถึงขอบเขตอำนาจและหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ การส่งเสริม และ สนับสนุนให้การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมและภาวะมลพิษ โดยมี สำนักงานฯ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ (Secretariat) ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามความใน พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518

ด้วยเหตุนี้ สำนักงานฯ โดยอาศัยอำนาจตามความมาตรา 17 (2) พ.ร.บ. ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 จึงได้ดำเนินการเพื่อกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพ สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในส่วนของเรื่องน้ำและอากาศ ได้กำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศ ในบรรยากาศ และค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินซึ่งมีใช้ทะเล ขึ้นมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อรักษาความเหมาะสมและความสมดุลทางธรรมชาติ ให้คงไว้ในสภาพที่ดีเหมาะต่อการดำรงชีพ ของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศน์ และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม นำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา กำหนดค่ามาตรฐานเฉพาะด้าน ในรูปของค่ามาตรฐานระบายออกจากแหล่งกำเนิด เช่น ค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายออก จากแหล่งกำเนิด (Emission Standard) หรือค่ามาตรฐานคุณภาพของน้ำทิ้ง (Effluent Standard) ให้มีความสอดคล้องและสัมพันธ์กันก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยอาศัยอำนาจ

ตามนัยของความในมาตรา 39 (6) แห่ง พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512 ซึ่งระบุถึงหน้าที่ของ ผู้ประกอบกิจการโรงงานเอาไว้ว่า จะต้องจัดให้มีการกำจัดสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำทิ้งและ การระบายอากาศ ภายใต้การดูแลและควบคุมของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มี หน้าที่จะต้องประกาศข้อบังคับของค่ามาตรฐานดังกล่าว ให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานได้ยึดถือเป็น แนวทางในการปฏิบัติตาม และจนกระทั่งปัจจุบันนี้ปรากฏว่ากรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ดำเนินการ จัดให้มีการประกาศใช้ค่ามาตรฐานดังกล่าวเพียงฉบับเดียว คือ ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งตาม ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2525) เท่านั้น ทั้งที่สภาวะมลพิษที่เกิดขึ้น จากโรงงานอุตสาหกรรมไม่ว่าในลักษณะของน้ำเสียหรืออากาศเป็นพิษในปัจจุบัน กำลังเข้าสู่ขั้น วิกฤตและสร้างผลกระทบต่อมนุษย์และระบบนิเวศน์สิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

ข. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ ผลจากการโยนย้ายสำนักงานคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อเริ่มก่อตั้งใน ปีพ.ศ.2518 ที่มีฐานะ เทียบเท่ากรมมาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เมื่อปี พ.ศ.2522 เป็นผลให้การวางนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในอำนาจการดูแล ตรวจสอบ ของนายกรัฐมนตรีต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ประจำกระทรวงเป็นผู้พิจารณาถ้อยแถลง ก่อนที่จะเสนอให้นายกรัฐมนตรี หรือเสนอเข้าที่ประชุม คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ซึ่งเมื่อเทียบกับสถานภาพของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญในการกำหนดแผนนโยบายทาง เศรษฐกิจแล้ว ย่อมทำให้บทบาทและความสำคัญของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ลดน้อยลงไป อีกทั้งยังทำให้เป็นการเพิ่มขึ้นตอนในการทำงาน อันได้แก่ การเสนอนโยบายที่ ต้องการความเร่งด่วนในบางกรณี ไม่อาจที่จะดำเนินการได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ทำให้ เกิดความล่าช้าและไม่สะดวกต่อการนำแผนนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ นอกจากนี้ แม้บทบัญญัติ ตามความในมาตรา 5 (1) - (4) แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 จะได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบาย หรือแผนการสำหรับการพัฒนาและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีได้ก็ตาม แต่ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวคงเป็นเพียงข้อเสนอแนะเท่านั้น และอำนาจการตัดสินใจเด็ดขาดขั้นสุดท้าย เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น ยังเป็นของคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ จากการที่นโยบายและมาตรการต่าง ๆ มาจากระดับกระทรวงนี้เองก็ยังคงก่อให้เกิดผลกระทบในด้านการขอความร่วมมือและประสานงาน กับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่น้อย ตลอดจนถึงต้องประสบกับปัญหาในเรื่องความรู้ความเข้าใจวิชาการทางสิ่งแวดล้อมของเจ้าหน้าที่

และบุคคลทั้งของภาครัฐและเอกชน เนื่องจากหน่วยงานและบุคคลเหล่านี้ ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับคุณค่าของสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร เพราะมักจะติดอยู่เสมอว่าคุณค่าทางสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่เห็นเด่นชัดได้อย่างเป็นรูปธรรม และเป็นการลงทุนที่มีราคาแพงที่ไม่คุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสำนักงานฯ จะต้องประสบกับปัญหาดังกล่าว แต่ก็ได้พยายามดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่อย่างสม่ำเสมอ ดังจะเห็นได้จากภายหลังที่ได้จัดทำ "แผนนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติปี พ.ศ. 2524" แล้ว สำนักงานฯ ได้ดำเนินการจัดวางนโยบายและมาตรการอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย โดยการผลักดันแผนนโยบายและมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบและสั่งการให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันรับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามแผนนโยบายและมาตรการที่นำเสนอ และได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังเช่น จากกรณีที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2531 โดยการนำเสนอเรื่องมาตรการการอนุรักษ์แหล่งน้ำดิบเพื่อการประปานครหลวง เนื่องจากการตรวจสอบคุณภาพน้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งจะนำมาใช้ผลิตน้ำประปาให้ชาวกรุงเทพมหานครใช้บริโภคอุปโภค ที่จังหวัดปทุมธานี ปรากฏว่า น้ำดิบในบริเวณดังกล่าวเสื่อมคุณภาพลงอย่างน่าวิตก โดยมีสาเหตุมาจากกิจการอุตสาหกรรมบนพื้นที่สองฟากฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528-2530 ประกอบกับน้ำเสียจากแหล่งชุมชนต่างๆ อีกด้วย สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงได้เสนอแนวทางการดำเนินงานเพื่อการแก้ไขปัญหาคอนกรีตน้ำดิบสำหรับการผลิตประปา โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบการดำเนินงานทั้งในระยะสั้น อประกอบด้วย การให้ขยายเขตอนุรักษ์แหล่งน้ำดิบเพื่อการประปาออกไปมากขึ้น เน้นให้มีการเข้มงวดการควบคุมน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะโรงงานที่มีอยู่เดิมในเขตพื้นที่อนุรักษ์แหล่งน้ำดิบ เป็นต้น ส่วนมาตรการในระยะยาว ประกอบด้วย การออกกฎกระทรวง ระเบียบ เงื่อนไข มาตรการต่างๆ ตามกฎหมายที่ให้อำนาจ เช่น พ.ร.บ. ผังเมือง ให้มีการกำหนดเขตจัดหาแหล่งน้ำดิบเพิ่มเติม ให้มีการควบคุมน้ำทิ้งที่มาจากแหล่งกำเนิดแต่ละประเภท เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้ขอให้นับความสำคัญของการขยายพื้นที่เขตการอนุรักษ์ออกไปโดยเร็ว และจะไม่อนุญาตให้ตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมที่มีสารพิษ เจริบ และเสนอเป็นหลักการที่ไม่ให้มีการตั้งหรือขยายโรงงานเพิ่มขึ้นอีก ยกเว้นเฉพาะที่มีข้อผูกพันตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี และโรงงานอุตสาหกรรมประเภทที่มีน้ำทิ้งซึ่งมีปริมาณความสกปรกในรูปของ BOD ไม่เกินวันละ 1 กิโลกรัม เป็นต้น และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอมา โดยสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม

ร่วมกันรับผิดชอบและแก้ไข⁶

ค. อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย (enforcement) เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ เป็นไปตามแนวนโยบายและมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบตามความในมาตรา 18 นั้น นอกจากจะต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวไว้ในบทที่ 3 แล้ว บทบัญญัติของกฎหมายก็ไม่ได้ระบุให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะกระทำการอย่างใดโดยตรง หากเกิดกรณีที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการเสนอรายงานดังกล่าว แม้กระทั่งอำนาจที่จะสั่งระงับยับยั้งหรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการของโครงการใดๆ ที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการเสนอรายงาน เช่นว่านั้น เว้นแต่จะใช้อำนาจตามความในมาตรา 5 (9) ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมายังไม่ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีเคยใช้อำนาจเช่นว่านี้เลย หรือมีเจตนาที่จะประสานงานและขอความร่วมมือจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อหน่วงเหนี่ยวหรือชะลอการสั่งออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการโรงงาน ทำให้การใช้อำนาจของสำนักงานในการพิจารณาเพื่อกลับกรองมาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างรอบคอบ ต้องถูกลดความสำคัญลงไปไม่น้อย อันจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของสำนักงาน ทั้งในด้านการวางนโยบายเพื่อเป็นแนวทางการจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อม หรือการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมายในบางกรณีที่จะต้องผ่านนายกรัฐมนตรีนั้น อาจจะทำให้ดูประหนึ่งว่างานนโยบายหรืองานบริหาร ไม่สามารถที่จะแยกออกจากงานของข้าราชการประจำ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบบริหารงานด้านแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานดังกล่าวได้

2.3 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ก. บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทไม่น้อยเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม โดยมี พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 รองรับการใช้อำนาจของหน่วยงานนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การนิคมฯ เป็นหน่วยปฏิบัติการในลักษณะของการสนองนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ และสนับสนุนให้การพัฒนาอุตสาหกรรมได้ขยายตัวออกไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ตลอดจนการร่วมพิจารณาแก้ไขปัญหาในเรื่อง

⁶ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการการอนุรักษ์แหล่งน้ำดิบเพื่อการประปานครหลวง," 12 มกราคม 2531.

สถานที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในเมืองใหญ่) ซึ่งมีได้เป็นไปตามผังเมืองที่ถูกต้อง โดยการจัดตั้งเขตหรือย่านอุตสาหกรรมในรูปของ "นิคมอุตสาหกรรม" ขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านั้น มิให้ดำเนินการไปในทางที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและระบบสิ่งแวดล้อม ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเอาไว้ว่า จะต้องควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบกิจการโรงงาน และผู้ใช้ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายรวมทั้งการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขและผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ข. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของการนิคมฯ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 รัฐบาลได้เริ่มหันมาให้ความสนใจกับกิจการอุตสาหกรรมบ้างแล้ว และได้มีการตรากฎหมายส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมขึ้นใช้บังคับ เพื่อสนับสนุนให้มีการจัดหาแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมโดยการจัดในรูปแบบของนิคมอุตสาหกรรม แต่ก็ยังไม่ได้กำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนว่าควรจะปล่อยให้เอกชนจัดทำหรือรัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการเอง จึงทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมในขณะนั้นเป็นไปในลักษณะให้การส่งเสริมเป็นรายๆ ไป ประกอบกับเรื่องการจัดผังเมืองก็ยังไม่มีการใช้บังคับ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2506 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมได้มีแนวความคิดที่จะดำเนินการส่งเสริมอุตสาหกรรมให้เป็นระบบที่ครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยการเสนอโครงการที่จะเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อจัดทำเขตอุตสาหกรรมด้วยการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานขึ้น ต่อจากนั้นจึงจัดให้เอกชนผู้ประสงค์ลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมเข้าที่ตั้งโรงงานต่อไป แต่ในครั้งนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) เห็นว่า โครงการดังกล่าวขัดต่อหลักกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน โดยอ้างหลัก *ejusdem generis* เพื่อใช้ในการตีความคำว่า "ประโยชน์อย่างอื่นของรัฐ" ตามความในมาตรา 5 พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ให้ความหมายว่าการเวนคืนจะต้องให้ที่ดินตกมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และรัฐจะต้องเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยตรง การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ก็ถือว่าไม่เข้าลักษณะ "ประโยชน์อย่างอื่นของรัฐ" ตามกฎหมาย (เรื่องเสรีจที่ 62/2506) ทั้งๆที่ในต่างประเทศได้มีการจัดทำในเรื่องของเขตอุตสาหกรรมที่เรียกกันว่า *industrial estate* นี้กันมานานแล้ว ซึ่งทำให้เกิดความสะดวกต่อการตรวจตราติดตามโดยเจ้าหน้าที่และยังสามารถสร้างระบบบำบัดกำจัดของเสียรวมได้อันเป็นการช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายได้ไม่น้อย และจากการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวเช่นนี้ จึงเป็นผลให้ไม่สามารถควบคุมในเรื่องทำเลที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมให้มีความเหมาะสมได้ โรงงานเหล่านั้นก็กระจัดกระจายไปอยู่ตามชกช้อยต่างๆปะปนไปกับแหล่งชุมชนที่ผู้คนอยู่อาศัยมาเป็นเวลา

นาน และก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา แต่เมื่อเวลาได้ผ่านไปหลายปี แนวทัศน์และความคิดของนักกฎหมายได้เปลี่ยนไป จึงได้แยกนิคมอุตสาหกรรมที่เคยแฝงเร้นอยู่ในกฎหมายส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมฯ ออกมาจัดตั้งเป็น "การนิคมอุตสาหกรรม" เป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2515 โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 339 เพื่อรับผิดชอบในการจัดตั้งและบริหารนิคมอุตสาหกรรมในรูปแบบของรัฐกิจ จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2522 จึงได้มีการผลักดันให้มี พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ขึ้นใช้บังคับเพื่อรองรับการใช้อำนาจของการนิคมฯ ในการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม⁷ แต่เนื่องจากการนิคมฯ คงมีอำนาจควบคุมเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ และเข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบของเขตการนิคมฯ เท่านั้น การนิคมฯ ไม่มีอำนาจบังคับกับโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่แล้วหรือที่อยู่นอกเขตความรับผิดชอบของการนิคมฯ ได้ จึงทำให้การดำเนินงานของการนิคมฯ เพื่อวัตถุประสงค์ของการรักษาสิ่งแวดล้อมต้องประสบกับอุปสรรคและความยุ่งยากไม่น้อย

ค. การบังคับใช้กฎหมาย (enforcement) นั้น นอกเหนือจากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น ด้วยเหตุที่การนิคมฯ ไม่แยกประเภทโรงงานอุตสาหกรรมตามลักษณะที่ก่อให้เกิดของเสียให้ชัดเจนเสียก่อนในเบื้องต้นนั้น ทำให้โรงงานหลายประเภทที่มีของเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตในรูปแบบต่างๆ ก็มีทำเลตั้งอยู่คละเคล้ากันไปในพื้นที่เดียวกัน จึงอาจทำให้เกิดปัญหาในเรื่องติดตาม ตรวจสอบโรงงาน ที่เป็นต้นเหตุของการปล่อยของเสียที่แท้จริง ดังเช่นเมื่อโรงงานอุตสาหกรรมทุกประเภทต่างปล่อยน้ำทิ้งลงสู่ท่อเดียวกันทั้งหมด ย่อมนำมาซึ่งความยุ่งยากแก่เจ้าหน้าที่ที่ทำการตรวจสอบเพื่อค้นหาโรงงานที่เป็นต้นเหตุของการปล่อยน้ำทิ้งที่มีมลสารเกินกว่าค่ามาตรฐานนั้น

2.4 ศาลยุติธรรม

เป็นองค์การหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมาย (enforcement) เพราะเป็นองค์การที่จะวินิจฉัยชี้ขาดในขั้นสุดท้าย เพื่อลงโทษแก่ผู้กระทำผิดกฎหมาย และในขณะเดียวกันก็จะทำหน้าที่กลั่นกรองการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นไปตามครรลองที่กฎหมายกำหนดไว้

⁷Sunee Mallikamarl, "National policy for industrial development promotion and environmental pollution problems," The 27th annual meeting of the Japan section of the regional science association international, Japan, 15-16 December 1990.

การใช้กระบวนการทางยุติธรรมหรือโดยศาล เพื่อลงโทษผู้ประกอบการโรงงานที่กระทำผิดกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันการทำลายสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ เช่น พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 นั้น สามารถควบคุมได้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากภายหลังการปรับปรุงแก้ไขเมื่อปี พ.ศ. 2522 แล้ว กฎหมายได้เปิดช่องให้ศาลสามารถควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมที่ละเมิดกฎหมายได้ตามควรแก่กรณี โดยการใช้คำสั่งชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาเพื่อระงับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนนั้น นอกเหนือจากการใช้มาตรการทางแพ่งที่จะส่งควบคู่กับการลงโทษทางอาญาตั้งเช่นที่ผ่านมา ดังนั้นความผิดตามกฎหมายประเภทนี้ ที่มีมักจะเกิดขึ้นในลักษณะของการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายระบุไว้ จึงไม่ค่อยเกิดความยุ่งยากในการพิสูจน์ถึงสาเหตุของความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากกฎหมายเปิดโอกาสให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมสามารถเสนอคดีต่อศาลได้โดยตรง ก็จะส่งผลให้มาตรการบังคับดังกล่าวมีความรัดกุมยิ่งขึ้น

แต่ในส่วนของการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ได้รับเดือดร้อนเสียหายจากภัยของมลพิษ โดยมีสาเหตุมาจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ยังไม่อาจจะเกิดประสิทธิผลเท่าใดนัก ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการพิจารณาความในชั้นศาล โดยเฉพาะในส่วนที่ฝ่ายผู้เสียหายต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความผิดของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง หรือการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุแห่งการกระทำความผิดกับผลที่เกิดขึ้นจากเหตุเช่นว่านั้น ตามหลักกฎหมายทั้งโดยกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่งก็ดี โดยหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ดี นับว่าเป็นการระการพิสูจน์อันยากยิ่ง

ด้วยสาเหตุอันเป็นการของแนวนโยบายและข้อกฎหมาย ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่กล่าวมานี้ ทำให้การควบคุม ป้องกัน และแก้ไขมลพิษในสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้านไม่ว่าโดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งต่างก็เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการนั้น ต้องเผชิญกับปัญหาและความยุ่งยากในการป้องกันและแก้ไขมลพิษดังกล่าวไม่น้อย ไม่ว่างจะเป็นในรูปแบบของการดำเนินการต่อสู้ปัญหา เรื่องน้ำเน่าเสีย หรืออากาศเป็นพิษ หรือกากของเสียที่เป็นอันตรายอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ดังจะได้พิจารณาในรายละเอียดต่อไปนี้

3. การดำเนินการของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) มลพิษทางน้ำ (Water Pollution)

ในปัจจุบันนี้การควบคุม ป้องกัน และแก้ไขมลพิษทางน้ำ จากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ภายใต้ พ.ร.บ.

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ (Ambient Standard) ไว้เป็นค่ากลาง เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์คุณภาพของน้ำในแหล่งน้ำไว้ให้มีความเหมาะสมต่อการดำรงชีพของมนุษย์และระบบนิเวศในสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้กรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม นำไปใช้เป็นแนวทางพิจารณาประกอบการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง (Effluent Standard) ขึ้นใช้บังคับควบคุมกันไป

ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้กำหนดขึ้นโดยใช้วิธีการศึกษาข้อมูลข่าวสารจากเอกสารต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เยอรมัน เป็นต้น ซึ่งเป็นขบวนการที่ยังมีข้อบกพร่องอยู่ไม่น้อยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งต่างกับกรณีของประเทศอุตสาหกรรม อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา ได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวนี้มากถึงขนาดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ ตั้งแต่ในขั้นตอนการร่างข้อกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งขึ้นใช้บังคับ โดยมีหน่วยงาน EPA เป็นผู้รับผิดชอบ ดังรายละเอียดที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ค่ามาตรฐานที่กำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยกำหนดขึ้นในบางครั้งมีค่าสูงเกินกว่าที่ผู้ประกอบการโรงงานจะสามารถปฏิบัติตามได้ ยิ่งเมื่อต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคด้านอื่นๆ ไม่ว่าในเรื่องของความไม่แน่นอนของกฎหมายเพื่อการควบคุมมลพิษทางน้ำดังกล่าวข้างต้น หรือข้อบกพร่องบางประการของสภาพบังคับกฎหมายใน พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ที่มีผลให้ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำที่กำหนดขึ้นขาดความชัดเจนต่อการนำมาใช้บังคับให้หน่วยงานอื่นยึดถือปฏิบัติตาม จึงทำให้การควบคุมมลพิษทางน้ำไม่อาจที่จะบรรลุผลตามเป้าหมายของแผนนโยบายที่วางไว้ ดังจะเห็นได้จาก ตัวอย่างรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยภายหลังจากที่รัฐบาลได้เน้นการส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมให้เจริญก้าวหน้าขึ้น ปรากฏว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะคุณภาพน้ำในแม่น้ำสาย 4 สายหลัก อันได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง ในบริเวณที่โรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่หนาแน่นริมฝั่งแม่น้ำมีคุณภาพเสื่อมโทรมลงอย่างเห็นได้ชัด โดยมีสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากการระบายน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรม ที่ไม่มีการผ่านกระบวนการบำบัดให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องมาตรฐานน้ำทิ้งเสียก่อน และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเรื้อรังต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานานและจะมีผลต่อไปในอนาคต หากรัฐบาลไม่เร่งดำเนินการเพื่อหามาตรการมาควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ปรากฏการณ์เหล่านี้ย่อมเป็นแนวทางที่บ่งชี้ได้ว่ารัฐบาลยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อแนวนโยบายในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก

2. มลพิษทางอากาศ (Air Pollution)

อุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินการเพื่อควบคุม ป้องกัน และแก้ไขของรัฐบาล ต่อปัญหามลพิษทางอากาศ จะเป็นไปในลักษณะที่ตนเองเดียวกับปัญหาของมลพิษทางน้ำ แต่เนื่องจากการควบคุมมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ (Ambient Standard) ในปัจจุบันนี้ คงมีแต่เฉพาะค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดขึ้นในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2524) โดยมีวัตถุประสงค์ นอกจากเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพอากาศ อาทิ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้ใช้เป็นมาตรการสำหรับตรวจสอบ และควบคุมดูแลให้สภาพแวดล้อมของบรรยากาศอยู่ในสภาวะที่เหมาะสมต่อการดำรงชีพของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆแล้ว ยังใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศที่ยินยอมให้ระบายออกจากแหล่งกำเนิด เพื่อป้องกันมิให้คุณภาพของอากาศในบรรยากาศ แปรเปลี่ยนไปในทางที่อาจจะก่อให้เกิดอันตรายแก่มนุษย์และสิ่งมีชีวิต โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 39 (6) แห่ง พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่านับตั้งแต่ที่รัฐบาลได้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) ซึ่งได้กำหนดนโยบายส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมไว้อย่างเด่นชัดตลอดเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันอันเป็นช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534) และกิจการอุตสาหกรรมทุกชนิดและประเภท ได้ขยายอัตราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วดังกล่าวไว้ในแผนที่ 3 แล้วนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศขึ้น ดังที่ปรากฏในรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ.2523 จนถึงฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นรายงานเมื่อปี พ.ศ.2529 โดยการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พบว่า คุณภาพอากาศในทุกวันนี้อยู่ในสภาวะที่ถูกปนเปื้อนด้วยมลสารเกินกว่าค่ามาตรฐานขั้นต่ำที่เป็นอันตราย ทั้งที่องค์การอนามัยโลก และที่สำนักงานสิ่งแวดล้อมของประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลายได้กำหนดไว้ และมีแนวโน้มว่าจะเสื่อมโทรมลงไปทุกขณะในอนาคต ภาวะของมลพิษในอากาศเท่าที่ผ่านมาได้สร้างผลกระทบต่อชีวิต สุขภาพอนามัยของมนุษย์มากมาย ตามที่ปรากฏในรายงานการวิจัยของคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดย รศ. สุณี มัลลิกะมาลย์ และคณะ ที่ได้ออกทำการสำรวจและวิจัยเมื่อปี พ.ศ.2531

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวมาข้างต้นนี้ น่าจะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่านโยบายและมาตรการการควบคุมมลพิษทางอากาศเพื่อมิให้เกิดอันตรายแก่มนุษย์และสิ่งมีชีวิต ยังไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างจริงจังเลยแม้แต่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาในส่วนของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

ที่ยังไม่ได้จัดให้มีประกาศ คำมาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิด (Emission Standard) ขึ้นใช้บังคับให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคำมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ แต่อย่างใด ทั้งที่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นได้สร้างผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างเด่นชัด ยิ่งไปกว่านั้นกรมโรงงานอุตสาหกรรม ก็ยังเคยมีโอกาสเข้าทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ความเสียหายที่เกิดขึ้น ระหว่างฝ่ายผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษที่เกิดขึ้นและฝ่ายผู้ประกอบการโรงงานในหลายๆครั้ง เสียด้วยซ้ำไป

นอกจากนี้ยังมีปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดประเภทอื่นที่กรมโรงงาน อุตสาหกรรมไม่สามารถใช้อำนาจดำเนินการอย่างใดๆได้ เช่น ปัญหาแหล่งกำเนิดมลพิษที่มาจาก ยานพาหนะ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นภายใต้กฎหมายเฉพาะ หรือแม้แต่ปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นนั้น มีแหล่งกำเนิดมาจากโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทที่อยู่ในภายใต้ พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 โดยมี การนิคมอุตสาหกรรมแห่ง ประเทศไทยเป็นหน่วยงานดูแลและรับผิดชอบโดยตรงนั้น กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ยังไม่มีความ ที่จะเข้าไปดำเนินการหรือใช้อำนาจควบคุมแก่โรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวได้เลย อันเป็นปัญหา ที่เกิดขึ้นในลักษณะเท่านั้นเองเดียวกับปัญหาของมลพิษทางน้ำนั่นเอง

ด้วยเหตุจากข้อจำกัดในเรื่องการใช้อำนาจเพื่อควบคุม ป้องกัน และแก้ไข สภาพมลพิษ ทางอากาศที่ขาดความเป็นเอกภาพเช่นนี้ ย่อมทำให้การใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนของ การใช้อำนาจเพื่อการตรวจสอบ และติดตามผลของมลพิษทางอากาศที่สามารถแพร่กระจายและสร้างผล กระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและระบบสิ่งแวดล้อมได้ในระยะทางยาวไกลนั้น จึงเป็นสิ่งที่ เป็นไปได้ยากยิ่ง เนื่องจากมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ว่าจะมีส่วนมาจากแหล่งกำเนิด ประเภทใด โดยหลักการตามความเป็นจริงแล้วไม่อาจจะควบคุมดูแล หรือบังคับได้เฉพาะบริเวณ ที่อาจก่อให้เกิดมลพิษขึ้นเท่านั้น การตรวจสอบและติดตามผลในพื้นที่โดยรอบในบริเวณที่ใกล้เคียง จะเป็นเพียงเครื่องเตือนภัยอันตรายที่กำลังจะอุบัติขึ้นเสียมากกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ปัญหา ตามมาว่า เมื่อมลพิษทางอากาศได้ก่อให้เกิดผลกระทบในบริเวณหรือในพื้นที่อื่นที่อยู่ห่างไกลออกไป หรือในบางกรณีที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้แน่ชัดว่ามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นมีส่วนมาจากแหล่งกำเนิด ประเภทใดแล้ว จะมีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบที่แท้จริงภายใต้กฎหมายฉบับใด

ด้วยเหตุและผลนานัปการดังกล่าวมาข้างต้นนี้ จึงทำให้ความคาดหวังที่จะดำเนินการ เพื่อฟื้นฟูและบำรุงรักษาคุณภาพอากาศให้อยู่ในสภาพที่สะอาดและเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และการอยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตทั้งมวล ตามวัตถุประสงค์ของแนวนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมและ

การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศดังกล่าวข้างต้นนั้น ค่อนข้างจะห่างไกลต่อความเป็นจริงอยู่มาก

อย่างไรก็ดี จากการที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญต่อการควบคุมมลพิษทางอากาศ ได้เร่งดำเนินการจัดให้มีการประกาศใช้ค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิด และจัดให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตามผล(Monitoring System) ในอนาคตอันใกล้ โดยการสนับสนุนจากรัฐบาลนั้น น่าจะเป็นนิมิตหมายที่ดีว่าการดำเนินการเพื่อควบคุม ป้องกัน และแก้ไขมลพิษทางอากาศ กำลังก้าวไปสู่ความเป็นจริงตามเป้าหมายของแผนนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม และวัตถุประสงค์ของการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศดังกล่าวข้างต้นนั้นในไม่ช้า

3. กากสารพิษที่เป็นอันตราย (Hazardous Wastes)

การพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยใช้อุตสาหกรรมเป็นภาคนำ นับว่าเป็นอีกวิถีทางหนึ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อขยายฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ยกมาตราบการครองชีพของประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และนั่นหมายถึงว่า ระบบอุตสาหกรรมก็จะเริ่มปรับเปลี่ยนจากอุตสาหกรรมทางด้านเกษตร หรืออุตสาหกรรมผลิตสารเคมีพื้นฐาน ไปเป็นอุตสาหกรรมหนักที่มีกระบวนการผลิตอันซับซ้อนมากยิ่งขึ้น วัตถุดิบจำพวกสารเคมีหรือสารประกอบโลหะหนักต่างๆ ก็จะถูกนำมาใช้เพิ่มมากขึ้น ปัญหาสารพิษที่เกิดจากกระบวนการผลิตหรือผลิตภัณฑ์ที่มีสารพิษปนเปื้อนอยู่ก็จะเพิ่มตามมา หากเราไม่เตรียมมาตรการป้องกันที่รัดกุมดีพอ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมก็ย่อมจะเกิดตามมามากขึ้น จากการสะสมทั้งในน้ำ อากาศ และในดิน

เมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดและวิธีการต่างๆ ที่ระบุไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 25 (พ.ศ. 2531) เรื่องการกำจัดกากสารพิษต่างๆ นั้น จะเห็นว่า ประกาศดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และกรรมวิธีไว้ค่อนข้างจะรัดกุมและชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อรองรับกับปัญหาสารพิษที่กำลังเพิ่มพูนปริมาณมากขึ้นดังกล่าว กรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ดูแล และควบคุมให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยตรงนั้น ได้จัดทำแผนการกำจัดกากสารพิษและได้ดำเนินการร่างแผน เช่นว่านี้ไปบ้างแล้ว ได้แก่ แผนการจัดตั้งศูนย์บำบัดและกำจัดกากของเสียขึ้น เพื่อทำหน้าที่รับบริการบำบัดและกำจัดกากของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ภายใต้การดูแลและรับผิดชอบของกรมโรงงานอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากการจัดตั้งศูนย์นี้ ยังไม่มีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจของกรมโรงงานอุตสาหกรรมในการที่จะกำหนดหน้าที่

ให้แก่ผู้ประกอบการโรงงาน นักกาสาหรณหรือวัสดุเหลือใช้จากขบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมมารับบริการบำบัดที่ศูนย์บริการ คงปล่อยให้เป็นเรื่องของความยินยอมและสมัครใจของผู้ประกอบการกิจการโรงงานเองว่า จะส่งกาสาหรณมารับบริการบำบัดหรือกำจัดที่ศูนย์บริการแห่งนี้หรือไม่ เพราะโดยหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ระบุไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับนี้ ได้กำหนดแต่เพียงให้กาจัดเก็บ และการกำจัดกาสาหรณโดยทั่วไป จะต้องอยู่บนวิธีการที่ปลอดภัยและไม่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญตามความในข้อ 20 นั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในลักษณะที่ครอบคลุม ไม่ก่อให้เกิดแนวทางที่จะใช้ยึดถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ จึงทำให้กาจัดเก็บและการบำบัดนั้น มักจะปฏิบัติด้วยวิจาณาญาของผู้ประกอบการกิจการโรงงานเอง หรือในบางกรณีก็อาจใช้ความรู้วิชาการที่ผู้ประกอบการกิจการโรงงานแต่ละรายจะพึงมีพึงใช้ตามอัธยาศัย ซึ่งอาจจะไม่ใช่แบบแผนเดียวกับหลักการและวิจาณาญาหรือดุลินิจของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตรวจสอบความคุมก็ได้ อันจะเป็นหนทางนำไปสู่ข้อโต้แย้งในเรื่องการใช้อำนาจรัฐในที่สุด

อย่างไรก็ตาม แม้ในประกาศฉบับนี้ จะมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำจัดกาสาหรณบางประเภทที่กำหนดไว้บัญชีท้ายประกาศ ด้วยวิธีการที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกาหนดก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ยังไม่ได้จัดให้มีประกาศหรือบังคับใช้วิธีการจัดเก็บหรือกำจัดเป็นกฎหมายแต่อย่างใด นอกจากจะเป็นเพียงแนวนโยบายที่ยึดถือปฏิบัติกันภายในหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ และเป็นเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการกิจการโรงงานควรจะได้ยึดถือปฏิบัติตาม ซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาแก่แนวทางการปฏิบัติของผู้ประกอบการกิจการโรงงานไม่น้อยเช่นกัน เพราะไม่อาจทราบถึงวิธีการและแนวทางอันเป็นหลักเกณฑ์แน่ชัดได้เลย

ดังนั้นวิธีการต่างๆดังกล่าวข้างต้นของผู้ประกอบการกิจการโรงงาน ที่ปฏิบัติภายใต้การดูแลและรับผิดชอบของกรมโรงงานอุตสาหกรรม จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐเมื่อเข้ามาใช้ดุลินิจพิจารณาและความคุมภายหลังที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับกาสาหรณไปแล้วว่ามีความปลอดภัยและไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือไม่ ซึ่งโดยหลักการในเรื่องการกำจัดกาสาหรณนั้น นอกจากจะต้องกาจัดให้ถูกต้องตามชนิดและตามลักษณะประเภทของกาสาหรณแล้ว จะต้องจัดวางหลักเกณฑ์ในเรื่องกาจัดเก็บ การขนส่ง การนำไปทำลาย และการฝังดิน ตามหลักวิชาการบนพื้นฐานของความเป็นไปได้ทางปฏิบัติอีกด้วย เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายของมาตรการกาป้องกันและกรรมวิธีการควบคุมกาสาหรณ ทั้งนี้เนื่องจากวิธีการประเมินผลกระทบต่างๆที่อาจจะเกิดขึ้นจากการกาจัด ตลอดจนจนวิธีการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลดังกล่าว ในปัจจุบันยังไม่ได้มีการนำมาประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด ยังคงเป็นเพียงร่างแผนกาจัดกาสาหรณเท่านั้น ดังนั้นหากต้องการจะให้มีการกาจัดอย่างถูกต้องตามหลักการ ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการ

หรือผู้ประกอบการโรงงานเป็นผู้ดำเนินการเองก็ตาม หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ก็ควรจะมีบัญญัติหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติต่างๆให้เป็นกฎหมาย ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของกฎหมายอนุบัญญัติ เพื่อกำหนดหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการโรงงานที่จะต้องปฏิบัติ ดังเช่น กรณีของกฎหมาย RCRA ของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงจะก่อให้เกิดผลในทางควบคุมติดตาม และตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าวิธีการบังคับโดยทางอ้อมดังที่ยึดถือปฏิบัติกันอยู่ในทุกวันนี้ อีกทั้งการคาดหวังผลที่จะได้รับจากปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวโดยความสมัครใจของผู้ประกอบการโรงงาน ย่อมเป็นการรอคอยที่ยังห่างไกลต่อความเป็นจริง เพราะนิภัยของเอกสารที่มีต่อสิ่งแวดล้อม เป็นเพียงนามธรรมที่ไม่อาจจะเห็นผลกระทบได้ในทันทีทันใด จึงทำให้ผู้ประกอบการโรงงานเป็นจำนวนไม่น้อยมองข้ามความสำคัญของแนวทางที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนดขึ้น และมีแนวความคิดว่าการปฏิบัติตามแนวทางที่หน่วยงานของรัฐกำหนดดังกล่าว จะเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในต้นทุนการผลิตโดยไม่จำเป็น ด้วยเหตุนี้หน่วยงานของรัฐจะควรหาแนวทางใหม่ด้วยการบัญญัติเป็นกฎหมาย กำหนดหลักเกณฑ์ กรรมวิธีการกำจัด และการจัดเก็บเงินตามอัตราส่วนที่เป็นธรรม ตามปริมาณของเอกสารพิษที่เกิดขึ้นในรูปลักษณะของเงินกองทุน โดยรัฐจะเป็นผู้เข้าดำเนินการกำจัดเอกสารพิษเสียเองทั้งหมดด้วยเงินกองทุนที่จัดเก็บได้ดังกล่าวนี้ ดังเช่น กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่อยู่ภายใต้กฎหมาย Superfund Law

ด้วยปัญหาและอุปสรรคทั้งหลาย ตั้งแต่ในระดับแผนนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมนี้ ย่อมส่งผลกระทบถึงมาตรการอื่นๆที่ตามมา อันจะนำไปสู่ในระดับปฏิบัติเพื่อการดำเนินการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมให้บรรลุผลตามเป้าหมายอย่างเป็นลูกโซ่ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นตัวบทกฎหมาย เพราะสิ่งเหล่านี้ล้วนมีรากฐานมาจากการขึ้นำของของแนวนโยบายดังกล่าวแทบทั้งสิ้น การจัดร่างกฎหมายขึ้นโดยไม่มีแนวนโยบายขึ้นนำที่แจ่มชัดถี่ถ้วน หรือโดยขาดการผสมผสานปัญหาที่เกิดขึ้นให้มีความกว้างขวางครอบคลุมและมีความชัดเจนเสียก่อนก็ดี ภายใต้หลักวิชาการทางนิติศาสตร์ที่ก้าวหน้า โดยมีสถาบันกลางที่รับผิดชอบในการนำเอาวิชาการเหล่านี้มาประมวลผลใช้ให้เกิดผลแล้ว ย่อมเป็นผลให้เกิดสภาพของปัญหาในลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นนี้อย่างไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยง กล่าวคือ ปัญหาต่างๆเหล่านี้ จะเกิดการกระจุกกระจายแทรกอยู่ในกลุ่มหรือประเภทของกฎหมายมากเกินไป ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่การที่จะผสมผสาน (intergration) แนวความคิดให้เป็นเอกภาพ อันจะนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์บนพื้นฐานเดียวกันแล้ว ยังเป็นหนทางที่นำมาซึ่งความสับสนในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐต่างๆที่เกี่ยวข้อง ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอีกด้วย นอกจากนี้ ยังเป็นสาเหตุที่ทำให้ไม่อาจจะติดตาม ตรวจสอบ หรือควบคุม การปฏิบัติงานของ

หน่วยงานต่างๆของรัฐให้มีประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่

จึงกล่าวได้ว่า นโยบายและมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนข้อกำหนดต่างๆ มิใช่เป็นหลักการที่จำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะแค่หลักวิชาการทางสิ่งแวดล้อมเพียงแค่นั้น หากแต่ต้องเป็นเรื่องที่จะต้องวางแผน และผนวกเอาแนวความคิดเรื่องอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้าน สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ในรูปลักษณะของสหวิทยาการและการประสานวิชาการอื่น เข้าไว้ด้วยกันอยู่เสมอ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนภาคเอกชน ควรจะได้ตระหนักว่าการปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อมมิใช่หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่เป็นเรื่องที่ต้องประสานความร่วมมือกันในทุกหน่วยงานทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน ตั้งแต่ในระดับนโยบายบางส่วนและการปฏิบัติ ให้มีความสอดคล้องกลมกลืนและมีความต่อเนื่องกันไปอย่างสม่ำเสมอ ประเด็นที่สำคัญของการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ ก็คือ จะต้องคำนึงถึงหลักการที่ว่า นโยบายสิ่งแวดล้อมควรจะได้รับการพิจารณาควบคู่กันไปกับการพัฒนา เศรษฐกิจ ไม่ควรจะมองแต่ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาเศรษฐกิจแต่เพียงประการเดียว ดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา จนก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่สร้างผลกระทบต่อทั้งระบบ เศรษฐกิจของประเทศเอง และชีวิตสุขภาพอนามัยของมนุษย์ รวมทั้งระบบนิเวศในสิ่งแวดล้อม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย