



บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม

4.1 การตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยภาครัฐ

จากการศึกษาถึงองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ในบทที่ 2 ซึ่งพบว่า มีหน่วยงานหลายแห่งทั้งระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีบทบาทตามกฎหมายหลายฉบับ ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงมาตรการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้กำหนดกลไกและอำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการเข้าไปจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โรงงาน

ก่อนที่จะวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษจากโรงงาน อุตสาหกรรม ต้องทราบเสียก่อนว่าโรงงานตามความหมายของกฎหมายที่จะต้องถูกควบคุมนั้นมีลักษณะอย่างไร หากสถานประกอบการนั้นไม่มีลักษณะดังที่กฎหมายได้กำหนดไว้ว่าเป็น โรงงาน ก็จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมโรงงาน

พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ในมาตรา 5 โรงงาน หมายถึง "อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ล่าเลี้ยง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง"

ส่วนพระราชบัญญัติอีกสี่ฉบับนั้น มีที่กล่าวถึงโรงงาน อาทิเช่น พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 ซึ่งก็มีได้มีบทนิยามให้ความหมายคำว่า "โรงงาน" ไว้โดยตรง แต่ในมาตรา 42 กล่าวถึงการตั้งโรงงาน หรือประกอบกิจการโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติโรงงานฉบับข้างต้นนั่นเอง ดังนั้น โรงงานในความหมายของกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จึงเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ซึ่งกล่าวถึงโรงงานไว้ในมาตรา 4 ว่าให้หมายความถึง โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ส่วนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดนิยามของคำว่า "โรงงาน" โดยตรง

จากบทนิยามดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า โรงงานตามความหมายของกฎหมายจึงถือเอาความหมายของพระราชบัญญัติโรงงานเป็นหลัก ซึ่งจะต้องเป็นสถานที่หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรกำลังตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป ในกรณีที่ดินถือเอาจำนวนคนงานเป็นเกณฑ์ในการกำหนดนั้น จะนับเพียงคนงานที่ทำงานในโรงงานจริง ๆ เท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ที่ทำงานในฝ่ายธุรการ¹ และการใช้เครื่องจักรหรือคนงานนั้นจะต้องเพื่อทำผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ล้างเสียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ตามประเภทหรือชนิดที่กำหนดในกฎกระทรวง * ดังนั้น หากสถานที่หรือ

1 วิฑูรย์ สิมะระคดี, กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายว่าด้วยโรงงาน, หน้า 74.

* ประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง มี 104 ประเภท ตามกฎกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2535) ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2535

ยานพาหนะที่ใช้กำลังเครื่องจักรไม่ถึงห้าแรงม้า หรือใช้คนงานไม่ถึงเจ็ดคนย่อมไม่อยู่ในความหมายของคำว่า "โรงงาน" ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 สถานประกอบการเหล่านี้จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม แม้สถานประกอบการที่มีลักษณะเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงานก็ตาม ก็มิได้หมายความว่าโรงงานทุกโรงงานจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายในการควบคุมมลพิษ โรงงานเหล่านั้น ได้แก่ โรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ อันเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535

หากพิจารณาจากมาตรา 4 นี้ ที่กำหนดให้โรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ ต้อง "นำหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไปเป็นแนวทางในการดำเนินงาน" จะเห็นได้ว่า กฎเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่มีผลบังคับในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เพราะเหตุว่า ข้อความในกฎหมายได้ระบุว่า หลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงาน จะถูกนำมาใช้เพียงเป็น "แนวทาง" ของการดำเนินงานเท่านั้น มิได้ผูกมัดให้โรงงานของทางราชการที่ดำเนินงานโดยทางราชการต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการของกฎหมายแต่อย่างใด ²

² อานาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียจากโรงงาน (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2535), หน้า 5.

นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 8 วรรคท้าย ของพระราชบัญญัติโรงงาน ยังให้ อธิบดีกรมอุตสาหกรรมว่า การกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติมีอำนาจ ออกกฎกระทรวง ยกเว้นโรงงานประเภท ชนิด หรือขนาดใดจากการต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เรื่องหนึ่ง เรื่องใดก็ได้ อันจะเป็นผลให้โรงงานเหล่านั้นไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราช- บัญญัติโรงงานตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในมาตรา 8 เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงาน ลักษณะของโรงงาน สภาพแวดล้อม หรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันหรือระงับ อันตราย ความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการ เป็นต้น

แต่ในขณะปัจจุบันนี้ยังมีได้ปรากฏถึงการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง อุตสาหกรรม ในการออกกฎกระทรวงยกเว้นโรงงานที่มีต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการควบคุม โรงงานตามมาตรา 8 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฉบับปัจจุบันเลย

4.1.1 มาตรการทางกฎหมายก่อนการจัดตั้งโรงงาน

ในการควบคุมกิจการโรงงานอุตสาหกรรมมิให้ก่อมลพิษแก่สิ่งแวดล้อม กฎหมายได้วางมาตรการในการควบคุมไว้ตั้งแต่ก่อนการจัดตั้งกิจการโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว มิได้มีเพียงกลไกในขณะดำเนินการ หรือเมื่อได้มีการตั้งโรงงานและประกอบกิจการแล้ว เท่านั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่มีบทบาทตั้งแต่ก่อนการจัดตั้งโรงงาน เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด เขตที่ตั้งของโรงงานเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติผังเมือง พุทธศักราช 2518 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

4.1.1.1 การกำหนดเขตด้วยมาตรการผังเมือง

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดการผังเมืองในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งหลังสุดในปี พุทธศักราช 2535

การกำหนดจัดวางผังเมืองตามกฎหมายฉบับนี้ มีด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ ซึ่งในมาตรา 4 ได้ให้คำนิยามไว้ ดังนี้

"ผังเมืองรวม หมายความว่า แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้ง มาตรการควบคุมทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณ ที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขโรค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง"

"ผังเมืองเฉพาะ" หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการ เพื่อการพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณ ที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

การผังเมืองรวมเป็นอำนาจหน้าที่ของกรรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย แต่ทั้งนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำผังเมืองรวมในเขตท้องที่ของตนขึ้นก็ได้ โดยได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง ดังความในมาตรา 18 ซึ่งในปัจจุบันได้มีการ จัดทำผังเมืองรวมทั้งสิ้นประมาณ 99 แห่ง³ ตามจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ

³ กอบกุล ราชะนาคร, วีระวุฒิ วัชรกรายน และชาติรี ชาตวัฒนสุคนธ์, ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารงานของรัฐกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในเมืองเชียงใหม่ (เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536), หน้า 17.

ผังเมืองรวมเป็นมาตรการที่นำมาใช้และกำหนดโดยกฎหมายในรูปของกฎกระทรวง ระบุถึงการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างกว้าง ๆ และแผนผังแสดงที่ตั้ง โครงการโครงการคมนาคม การขนส่ง โครงการหรือกิจการสาธารณูปโภค

ส่วนการผังเมืองเฉพาะนั้น จะเป็นการกำหนดถึงรายละเอียดด้านกายภาพเฉพาะพื้นที่ โดยอาจจำแนกประเภทกิจการที่จะอนุญาต แนวเขตการแบ่งที่ดินออกเป็นประเภทและย่านแสดงถึงโครงการสาธารณูปโภค บริเวณแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งศิลปกรรม แหล่งโบราณคดี รวมไปถึงจำนวนชนิดและขนาดของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง และการผังเมืองเฉพาะยังสามารถกำหนดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการเวนคืนหรือรื้อถอนอาคารเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองอีกด้วย ดังความในมาตรา 28

การจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง การบังคับใช้จะต้องตราโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันยังมีได้มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้นบังคับใช้เลย มีเพียง 2 แห่ง คือ แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และ มาบตาพุด จังหวัดระยอง เท่านั้น ซึ่งก็อยู่ในระหว่างรอการตราเป็นพระราชบัญญัติอยู่⁴

ทั้งผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะจะมีการบังคับใช้ได้ไม่เกิน 5 ปี และในระหว่างบังคับใช้ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะอยู่นั้น หากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร จะให้มีการแก้ไขปรับปรุงการผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ และเมื่อครบระยะเวลาบังคับใช้ผังเมืองแล้ว จะขอขยายต่อไปอีกก็ได้ โดยการตราเป็นกฎกระทรวงและเป็นพระราชบัญญัติตามแต่กรณี

4 เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

ต่อการใช้ประโยชน์ของที่ดินโดยการผังเมืองนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงงาน ในมาตรา 8 เกี่ยวกับการกำหนดทำเลที่ตั้งของโรงงาน มาตรา 30 เขตประกอบอุตสาหกรรม และมาตรา 32 เกี่ยวกับการจำกัดจำนวนของโรงงานในท้องที่หนึ่งท้องที่ใด และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา 43 ว่าด้วยการกำหนดเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครอง มาตรา 59 ว่าด้วยเขตควบคุมมลพิษ รวมทั้งการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายการนิคมอุตสาหกรรม (ดังจะกล่าวถึงต่อไป) ซึ่งหากมีการบังคับใช้ผังเมืองตามที่ได้จัดทำขึ้น ประกอบกับการใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม ด้วยการพิจารณาถึงการใช้ประโยชน์ของที่ดินในแต่ละท้องที่ให้ประสานสอดคล้องกัน ให้กิจการโรงงานอุตสาหกรรมไปตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เดียวกัน ก็จะส่งผลต่อการควบคุมการแพร่กระจายตัวของมลพิษ

จะเห็นได้ว่า มาตรการทางผังเมืองเป็นวิธีการที่สามารถนำมาใช้บังคับกับการควบคุมมลพิษอุตสาหกรรม ซึ่งอาจมีการปรับปรุงผังเมืองรวมที่มีการประกาศใช้แล้วให้มีการกำหนดเจแนกประเภทอย่างละเอียดชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิม⁵ และกำกับการเจริญเติบโตของเมืองและชุมชนให้เป็นไปอย่างเป็นระบบมีแนวทางที่แน่นอน⁶ โดยอาจใช้มาตรการจูงใจให้โรงงานอุตสาหกรรมย้ายเข้าไปยังพื้นที่ที่ทางราชการจัดไว้ให้ ซึ่งทางราชการอาจช่วยเหลือสนับสนุนด้วยมาตรการทางเศรษฐกิจ เช่น ส่งเสริมการลงทุน ภาษี เป็นต้น และการอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องอื่นที่เปิดช่องให้สามารถรวบรวมจัดเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม

5 ขวลิต หมั่นนุช, "ปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย แนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในระดับนโยบาย," วารสารจุฬาลงกรณ์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 18 (มกราคม-มีนาคม 2536) : 91.

6 เบญจกุล มะกะระรัช, "การแก้ไขปัญหามลพิษให้บังเกิดผลอย่างแท้จริง," เทศาภิบาล ปีที่ 87 ฉบับที่ 12 (ธันวาคม 2535) : 51.

4.1.1.2 การจัดตั้งเขตพื้นที่เป็นนิคมอุตสาหกรรม

ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 มีวัตถุประสงค์ให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เพื่อสนับสนุนและรวบรวมโรงงานอุตสาหกรรมให้อยู่ในบริเวณเดียวกัน อันจะเป็นการสะดวกต่อการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานและการควบคุมดูแลกิจการอุตสาหกรรม

สำหรับนิคมอุตสาหกรรมตามความหมายในมาตรา 4 หมายความว่า "เขตอุตสาหกรรมทั่วไป หรือเขตอุตสาหกรรมส่งออก" ซึ่งเขตอุตสาหกรรมทั่วไป (General Industrial Zone) เป็นเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับประกอบกิจการอุตสาหกรรมเพื่อตลาดในประเทศ ส่วนเขตอุตสาหกรรมส่งออก (Export Processing Zone) เป็นเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับประกอบอุตสาหกรรมเพื่อส่งสินค้าไปขายต่างประเทศ

นิคมอุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ จะแบ่งเขต (Zone) ออกเป็น 4 เขต คือ เขตอุตสาหกรรมทั่วไป เขตอุตสาหกรรมส่งออก เขตธุรกิจการค้า ซึ่งจะมีกิจการธนาคารหรือบริษัทให้บริการภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม และจะมีเขตที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ทำงานในนิคมอุตสาหกรรม ปัจจุบัน (พ.ศ. 2539) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นทั้งหมด 26 แห่ง (ทั้งในรูปแบบของการร่วมทุนกับเอกชนและในรูปแบบของการดำเนินงานโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเอง) มีโรงงานทั้งหมด 1,286 โรงงาน มีคนงานทั้งหมด 505,373 คน⁷ นอกจากนี้ ยังมีกิจการที่มีลักษณะคล้ายกับนิคมอุตสาหกรรม แต่เป็นของเอกชนที่จัดตั้งขึ้นอีก 26 แห่ง⁸

⁷ บทสัมภาษณ์ ดร.สมเจตน์ ทิณพงษ์ ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย "นิคมอุตสาหกรรมกับสิ่งแวดล้อม," วารสารสิ่งแวดล้อม 15 (กันยายน-ตุลาคม 2539) : 44.

⁸ กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2538 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอินทีเกรเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด, 2539), หน้า 65.

จะเห็นได้ว่า นิคมอุตสาหกรรมก็เป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดหาที่ตั้งที่เหมาะสมแก่กิจการอุตสาหกรรม มิให้โรงงานอุตสาหกรรมปะปนอยู่กับบริเวณที่มีกิจการประเภทอื่น เช่น ที่อยู่อาศัยหรือพื้นที่ธุรกิจ ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) มีกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่จดทะเบียนกับกรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่ต่ำกว่า 130,000 โรงงาน และโรงงานส่วนใหญ่มักจะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รองลงไปก็จะตั้งอยู่ในภาคกลาง (รวมถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก) ⁹

ในแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในช่วงระยะเวลา 5 ปี (ปี 2539-2543) ได้กำหนดแผนงานและโครงการที่จะจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นอีก 29 แห่ง กระจายไปตามจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศ ในจำนวนนี้เป็นการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมใหม่ที่ยังไม่มีเคยมีการประกาศเขต รวม 25 แห่ง ดังต่อไปนี้ ¹⁰

ก) โครงการการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก รวม 6 โครงการ เป็นนิคมอุตสาหกรรมที่จะประกาศจัดตั้งขึ้นใหม่ 3 โครงการ

ข) โครงการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ตามนโยบายและมติของคณะรัฐมนตรี รวม 7 โครงการ เป็นนิคมอุตสาหกรรมที่ประกาศจัดตั้งขึ้นใหม่ทั้ง 7 โครงการ

⁹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, "แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของ 8 หน่วยงาน สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม," แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของกระทรวงอุตสาหกรรมในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายแผนงานเศรษฐกิจรายสาขา มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540), หน้า 181.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 292-293.

ค) โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ * รวม 5 โครงการ โดยเป็นนิคมอุตสาหกรรมใหม่ทั้ง 5 โครงการ

ง) โครงการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 3 ฝ่าย ** รวม 5 โครงการ เป็นนิคมอุตสาหกรรมที่จะประกาศจัดตั้งขึ้นใหม่จำนวน 8 โครงการ

จ) โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุทวีป ได้แก่ โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ และโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก รวม 6 โครงการ โดยเป็นนิคมอุตสาหกรรมที่ประกาศจัดตั้งใหม่ทั้ง 6 โครงการ

โครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมก็เป็นลักษณะหนึ่งที่เป็นกำหนดเขตพื้นที่รวบรวมบรรดาโรงงานอุตสาหกรรมให้เข้ามาอยู่รวมกัน โดยการนิคมอุตสาหกรรมอันเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม และจากแผนงานของการนิคมอุตสาหกรรมที่มีโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นใหม่อีก 29 แห่งนี้ ก็เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายกระทรวงอุตสาหกรรม และเป็นเป้าหมาย 1 ใน 14 เป้าหมายของกลุ่มแผนงานในการกระจายอุตสาหกรรม 11 โดยมีเหตุผลสำคัญทั้งในด้านการควบคุมสิ่งแวดล้อมและการประหยัดเงินลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) 12

* 6 ประเทศดังกล่าว มีประเทศไทย ประเทศจีน ประเทศเมียนมาร์ ประเทศลาว ประเทศเวียดนาม และประเทศกัมพูชา หรือที่เรียกว่า 6 เหลี่ยมเศรษฐกิจ

** 3 ฝ่ายดังกล่าวมี 3 ประเทศ คือ ประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และประเทศอินโดนีเซีย

11 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, "แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของ 8 หน่วยงาน สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม," หน้า 47.

12 เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

นอกจากการนิคมอุตสาหกรรมจะมีบทบาทในด้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นแล้ว ยังมีบทบาทในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมด้วย อันเป็นกิจการที่อยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ดังความในมาตรา 10 (4) และในมาตรา 42 ยังระบุอีกว่า การตั้งโรงงาน และการประกอบกิจการโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 แต่อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย โรงงานให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มอบหมาย ประกอบกับในแผนแม่บทของกระทรวงอุตสาหกรรม (2539-2543) ซึ่งได้แบ่งกลุ่ม แผนงานปฏิบัติการออกเป็น 6 กลุ่ม¹³ โดยมีกลุ่มแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย เป็นแผนปฏิบัติการหนึ่งในกลุ่มแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมนี้ ได้กำหนดเป้าหมายของแผนงานไว้ทั้งหมด 23 เป้าหมาย โดยแต่ละเป้าหมายมีหน่วยงานในสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบ โดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยใน เขตนิคมอุตสาหกรรม¹⁴

13 เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

14 เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-59.

ด้วยเหตุนี้ แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย นอกจากแผนการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นใหม่อีก 29 แห่งดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีแผนงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย * โดยมีโครงการจัดการบำบัดน้ำเสีย ศูนย์กำจัดกากอุตสาหกรรม เต่าเผาขยะเคลื่อนที่ เป็นต้น ส่วนในด้านอากาศนั้น ทางการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ให้แต่ละโรงงานต้องมีระบบป้องกันอากาศเสียเกินมาตรฐานกันเอง โดยการนิคมอุตสาหกรรมเป็นผู้ติดตามตรวจสอบคุณภาพของอากาศ โดยในนิคมอุตสาหกรรมแต่ละแห่งจะมีผู้จัดการ เป็นผู้ที่มิบทบาทในการควบคุมดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมนั้น ๆ 15

* แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ในปฎิบัติ ประมาณ 2539-2543) ประกอบด้วย 10 แผนงานหลัก ดังต่อไปนี้

- 1) แผนงานการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและส่งเสริมให้เอกชนจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม
- 2) แผนงานจัดตั้งและบริหารท่าเรืออุตสาหกรรม
- 3) แผนงานจัดตั้งและบริหารเขตอุตสาหกรรมส่งออกและเขตปลอดภาษี
- 4) แผนงานจัดตั้งนิติบุคคลร่วมลงทุน กลยุทธ์ด้านการเงิน
- 5) แผนงานจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย
- 6) แผนงานฟื้นฟูนิคมอุตสาหกรรมและการบริการครบวงจร (ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ)
- 7) แผนงานการอนุญาตและบริการแบบเบ็ดเสร็จ
- 8) แผนงานด้านสร้างภาพพจน์องค์กร
- 9) แผนงานด้านเทคโนโลยีและสารสนเทศ
- 10) แผนงานด้านทรัพยากรมนุษย์

15 บทสัมภาษณ์ สมเจตน์ ทิมพงษ์ ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, "นิคมอุตสาหกรรมกับสิ่งแวดล้อม," หน้า 86.

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 ประกอบแผนแม่บทของกระทรวงอุตสาหกรรม กับแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดังกล่าว โดยนัยนี้หากมีการจัดหาสถานที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่เหมาะสมแยกออกจากแหล่งชุมชนและที่อยู่อาศัย และกำหนดแนวกันชนโดยรอบพื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการจัดหาผังเมืองรวมที่กำหนดพื้นที่เป็นย่านอุตสาหกรรม และมีการสนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมย้ายเข้าไปรวมอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม 16 การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมนั้นกล่าวได้ว่าเป็นการรวบรวมโรงงานให้มารวมอยู่ในที่เดียวกัน อันมีผลต่อการจัดหาและบังคับใช้ผังเมืองรวมด้วยเช่นกัน

ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการรวบรวมโรงงานให้อยู่ในบริเวณเดียวกัน หรือการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมนี้ ควรคำนึงถึงประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมด้วย เพราะเหตุว่าโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละประเภทมีกระบวนการขั้นตอนในการผลิต (Process of Product) ที่แตกต่างกัน แต่ละกรรมวิธีการผลิตจะมีการทำปฏิกิริยาทางเคมีที่แตกต่างกัน มีของเสียที่เกิดขึ้นซับซ้อนต่างกัน ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินงานประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่เรียกว่า Basic Design¹⁷ ทั้งนี้ การใช้วัตถุดิบที่แตกต่างกันก็จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ต่างกันด้วย โรงงานบางประเภทเป็นโรงงานที่มีของเสียในรูปอินทรีย์สารซึ่งสามารถกำจัดหรือย่อยสลายตามธรรมชาติได้ เช่น โรงงานประเภทผลิตแป้งข้าวเจ้า

16 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 เอกสารอัดสำเนา, หน้า 64.

17 Jack B. Carmichael and E. Joe Middlebrooks, "Brief Environmental Case Studies of Several Petrochemical Complex," Industry and Environmental 10 (January-March, 1987) : 3.

แป้งสาลีหลัง โรงงานน้ำตาล โรงงานสุรา แต่หากมลพิษที่ระบายออกสู่แหล่งสาธารณะมีความเข้มข้นสูงและปริมาณมาก ก็ทำให้เกิดความเชื่อมโยงแก่สภาวะแวดล้อมได้ เช่น กรณีโรงงานน้ำตาลที่แม่น้ำแม่กลอง โรงงานบางประเภทเป็นอุตสาหกรรมที่มีความเป็นพิษอยู่ในระดับที่อันตราย เช่น โรงงานพอกย้อมลงสีผ้า หรืออุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะหรืออิเล็กทรอนิกส์ โรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทจะเป็นกิจการที่ก่อให้เกิดความเป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อมในระดับที่สูง เช่น อุตสาหกรรมเคมี การผลิตปุ๋ย ยาฆ่าแมลง โรงงานผลิตยา โรงกลั่นน้ำมัน 18

มลพิษและกากของเสียที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ต่างประเภทกันนี้ ย่อมต้องใช้เทคโนโลยีในการบำบัดที่แตกต่างกัน เช่น หากน้ำเสียเป็นอินทรีย์สารล้วน ๆ ก็มักจะสามารบบำบัดได้ตามมาตรฐาน โดยใช้เทคโนโลยีการบำบัดแบบระบบบ่อเติมอากาศ (Aerated Lagoon) แต่หากมลพิษในน้ำมีโลหะหนักปะปนอยู่ด้วย ก็จะต้องบำบัดให้เป็นไปตามมาตรฐานได้ยาก 19

18 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยสนับสนุนและการควบคุมป้องกันปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม (เล่มที่ 3) การควบคุมป้องกันปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายการวิจัยอุตสาหกรรม การค้า และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, 2534), หน้า 2-3, 2-4.

19 สุจินต์ พยาบวุฒิกุล, "ศักยภาพและความสำเร็จในการจัดการน้ำเสียของภาคเอกชน," เอกสารประกอบการเสวนาเชิงวิชาการ ครั้งที่ 4 เรื่องดินไทยจัดการทรัพยากรน้ำเป็นจริงหรือ ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 19 กรกฎาคม 2540 เอกสารอัดสำเนา, หน้า 4.

ดังนั้น หากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีการกำหนดให้โรงงานประเภทเดียวกันให้ตั้งอยู่ในพื้นที่หรือบริเวณเดียวกัน ก็ย่อมจะช่วยลดปัญหาสภาวะแวดล้อมและเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการป้องกันแก้ไขภาวะมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีความพร้อมที่จะบริการบำบัดน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมเท่านั้น ในขณะที่มลภาวะรูปแบบอื่น ๆ โดยเฉพาะจากทางสารพิษและอากาศเป็นพิษกำลังทวีความรุนแรงและเป็นปัญหาสำคัญมากขึ้น ประกอบกับนิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นมานานแล้ว เช่น ที่บางปู ที่บางชัน และที่ลาดกระบัง ซึ่งสร้างขึ้นเมื่อประมาณ 20 ปีที่แล้ว ในขณะที่นั้นมิได้มีการวางระบบจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้ ซึ่งก็ยังส่งผลอยู่จนทำให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต้องทำการฟื้นฟู (Rehabilitate) นิคมเก่าเหล่านี้ซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการ 20

4.1.1.3 การกำหนดเขตที่ตั้งโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช

2535

เนื่องจากปัจจุบันโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยตั้งกระจัดกระจายปะปนไปกับพื้นที่ชุมชนแหล่งต่าง ๆ มิได้เป็นระเบียบ ทั้งมาตรการทางผังเมืองก็ไม่อาจกำหนดเขตพื้นที่ในการใช้สอยประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอดังที่ได้กล่าวแล้ว ปัญหาการก่อให้เกิดมลพิษจึงมีลักษณะกระจายตัวไม่อาจควบคุมได้โดยง่าย เกี่ยวกับเรื่องนี้ภาครัฐ

20 บทสัมภาษณ์ ดร.สมเจตน์ ทิณพงษ์ ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, "นิคมอุตสาหกรรมกับสิ่งแวดล้อม," หน้า 44-45.

ได้เห็นความสำคัญโดยเห็นได้จากจัดทํานโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในระดับชาติ ซึ่งระบุไว้ในส่วนที่ว่าด้วย "นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ" ถึงการให้มีการจัดตั้งเขตนิกมอุตสาหกรรมและเขตประกอบการอุตสาหกรรม เพื่อแยกแหล่งอุตสาหกรรมออกจากย่านชุมชนและที่อยู่อาศัย 21

ประกอบกับทางกระทรวงอุตสาหกรรมมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมรวมกันอยู่อย่างเป็นกลุ่มก้อนในสถานที่ที่เหมาะสม ด้วยเหตุผลสำคัญทั้งในเรื่องการจัดหาสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวก และปัญหาสิ่งแวดล้อม 22 และสำหรับกรมโรงงานอุตสาหกรรมเองแล้ว ยังได้กำหนดในแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการเฉพาะของกรมโรงงานเอง ให้มีการกระจายอุตสาหกรรมไปยังภูมิภาคอย่างเป็นกลุ่มเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลปัญหามลพิษที่จะเกิดขึ้นโดยการอาศัยมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 23

อย่างไรก็ตาม การกำหนดสถานที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 มิได้มีเพียงมาตรา 30 เท่านั้น ยังอาศัยมาตรา 8 และมาตรา 32 (1) เพื่อประโยชน์แห่งการจัดสถานที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมได้อีกด้วย ดังต่อไปนี้

21 สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559, หน้า 45-70.

22 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, "แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของ 8 หน่วยงานสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม," หน้า 18.

23 เรื่องเดียวกัน, หน้า 175.

I) การกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ท้องที่หนึ่งท้องที่ใดเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรม และการประกอบกิจการโรงงานภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรม หากเป็นโรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 ไม่ต้องแจ้งการประกอบการหรือไม่ต้องขออนุญาตแล้วแต่กรณี แต่การประกอบกิจการโรงงานในเขตดังกล่าว ก็ยังต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานเช่นเดียวกับโรงงานที่ได้แจ้งหรือรับอนุญาตแล้วแต่กรณี ซึ่งขณะนี้ทางกระทรวงอุตสาหกรรมได้ให้อุตสาหกรรมจังหวัดทุกจังหวัดทำการสำรวจพื้นที่ของทางราชการ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินหรือที่สาธารณประโยชน์อื่น ๆ เพื่อนำมาจัดตั้งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรม และมีหลายจังหวัดกำลังดำเนินการอยู่ เช่น ยะลา บัตตานี เป็นต้น 24

ตามวรรคท้ายของมาตรา 30 ดังกล่าว เมื่อได้มีการกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมแล้ว ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดบริเวณโดยรอบเขตประกอบการอุตสาหกรรมเป็นเขตห้ามประกอบการโรงงานโดยเด็ดขาด หรือจะอนุญาตให้ประกอบกิจการได้เฉพาะโรงงานบางประเภท หรือชนิด หรือขนาดก็ได้

24 วิฑูรย์ สิมะโชคดี, กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายว่าด้วยโรงงาน, หน้า

เกี่ยวกับประเด็นนี้ เห็นได้ว่าน่าจะเป็นมาตรการที่ดีในการที่จะรวบรวมโรงงานให้รวมกลุ่มในบริเวณเดียวกัน อันจะทำให้การควบคุมโรงงานเหล่านั้นมีทั้งก่อนความเดือดร้อนราคาแก่คนทั่วไป หรือสภาพแวดล้อมมีประสิทธิภาพดีขึ้น แต่เมื่อพิจารณาในทางกลับกัน มาตรการดังกล่าวเป็นการบังคับใช้แก่โรงงานเพียงฝ่ายเดียว หากเกิดกรณีเมื่อตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรมขึ้นแล้ว หรือแม้แต่จะเป็นนิคมอุตสาหกรรมก็ตาม และต่อมามีชุมชนมาตั้งบ้านเรือนอยู่โดยรอบ ก็จะส่งผลกระทบต่อระหว่างกัน ในประเด็นนี้ทางภาครัฐก็ได้มองเห็นถึงลักษณะของปัญหาจึงมีการกำหนดไว้ใน "นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559" ให้มีการกำหนดแนวกันชนโดยรอบพื้นที่เขตประกอบการอุตสาหกรรมและเขตที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรม²⁵ แต่โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงการควบคุมโรงงาน กำหนดเขตที่ตั้งโรงงาน แต่ไม่ได้มีการกำหนดถึงการห้ามตั้งชุมชนภายในระยะที่กำหนดโดยรอบเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือเขตนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งในมาตรา 30 วรรคท้าย กำหนดแต่เพียงการห้ามตั้งโรงงานโดยรอบเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือการนิคมอุตสาหกรรมเท่านั้น กรณีหากโรงงานภายในเขตที่ตั้งดังกล่าวปฏิบัติตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดได้ แต่ก็มีได้หมายความว่า จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพอนามัยแก่ผู้ใด เนื่องจากสารพิษบางชนิดแม้มีเพียงน้อย ไม่ก่อให้เกิดผลทันทีต่อผู้ได้รับ แต่จะเกิดการสะสมในร่างกายเป็นระยะเวลาหนึ่งจึงจะก่อให้เกิดผลขึ้น

25 สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559, หน้า 52.

อีกประเด็นหนึ่ง การดำเนินงานเกี่ยวกับเขตประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งอาจเป็นกรณีที่ทางภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง หรืออาจเป็นกรณีที่ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการโครงการ ข้อความในมาตรา 30 กล่าวถึงแต่เพียงผู้ประกอบการโรงงานต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย แต่ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงกรณีที่ผู้ดำเนินการเขตประกอบการอุตสาหกรรมจะต้องปฏิบัติตามโดยชัดเจน แบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างเจ้าของโครงการกับผู้ประกอบการ เกี่ยวกับการควบคุมป้องกันมลพิษที่อาจเกิดจากการประกอบการ กรณีนี้จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่อาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ประกอบการโรงงานและเจ้าของโครงการถึงความรับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ในความไม่สมบูรณ์ของเนื้อหากฎหมายดังกล่าวนี้ อาจกระทำได้โดยการกำหนดถึงขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายในประกาศกระทรวงจัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรมนั้น ๆ ก็ได้

2) การกำหนดทำเลที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ถึงแม้ว่าตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานฉบับปัจจุบันกำหนดให้เพียงโรงงานจำพวกที่ 3 เท่านั้นที่จะต้องขออนุญาตก่อนการประกอบกิจการ แต่การประกอบกิจการโรงงานไม่ว่าจำพวกที่ 1 หรือจำพวกที่ 2 หรือจำพวกที่ 3 ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงาน เช่น การกำหนดเกี่ยวกับสถานที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม

ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 6 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ตรากฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ขึ้นบังคับใช้ 26 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมไว้ดังนี้

26 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 108 ลงวันที่ 16 ตุลาคม พุทธศักราช 2535

ก) ตามข้อ 1 ของกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดว่า โรงงานจำพวกที่ 1 และจำพวกที่ 2 ห้ามตั้งโรงงานในบริเวณบ้านจัดสรรเพื่อการพักอาศัย อาคารชุดพักอาศัย บ้านแถวเพื่อการพักอาศัย และห้ามตั้งโรงงานในระยะ 50 เมตร จากเขตติดต่อสาธารณสถาน ได้แก่ โรงเรือน สถาบันการศึกษา ศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน แหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งสถานที่ทำการของทางราชการ แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงสถานที่ทำการของทางราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการประกอบกิจการของโรงงาน

ข) ส่วนข้อ 2 ของกฎกระทรวงนี้ ห้ามมิให้ตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 ในบริเวณที่พักอาศัยเช่นเดียวกับโรงงานจำพวกที่ 1 และจำพวกที่ 2 แต่กรณีของสาธารณสถาน กฎกระทรวงกำหนดระยะห่างจากเขตติดต่อ 100 เมตร นอกจากนี้ โรงงานจำพวกที่ 3 ยังต้องตั้งอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีบริเวณเพียงพอที่จะประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามขนาด และประเภท หรือชนิดของโรงงาน โดยไม่อาจก่อให้เกิดอันตรายเหตุรำคาญ ความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย ดังข้อ 4 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535)

ดังนั้น หากได้พิจารณาถึงมาตรการกำหนดทำเลที่ตั้งของโรงงาน โดยแยกมิให้โรงงานตั้งอยู่ปะปนกับแหล่งพื้นที่อื่น ๆ โดยบังคับใช้กับโรงงานทั้ง 3 จำพวก ประกอบกับการจัดทำผังเมืองรวมกำหนดเขตหรือย่านให้ชัดเจนมากขึ้น ไม่กำหนดเป็นร้อยละดังที่กล่าวไว้แล้ว ก็จะเป็นมาตรการที่มีส่วนในการป้องกันปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมมิให้ก่อให้เกิดเหตุรำคาญต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น

3) การห้ามตั้งหรือขยายโรงงานในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง โดยมาตรา 32 (1) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประสานงานราชกิจจานุเบกษา กำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้นำตั้งหรือขยายในท้องที่ใด

ห้องที่หนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและโรงงานที่ได้ประกาศกำหนดตามมาตรา 32 (1) นี้ ไม่ว่าจะ เป็นโรงงานจำพวกใด กฎหมายก็ให้ถือว่าเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ทั้งสิ้น ตามมาตรา 7 วรรคท้าย ซึ่งจะทำให้โรงงานทุกแห่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับ โรงงานจำพวกที่ 3 ทุกประการ

บทบัญญัติในมาตรานี้ เป็นมาตรการที่สามารถนำมาใช้ในเชิงการป้องกัน มิให้เกิดปัญหามลพิษโรงงานต่อสภาพแวดล้อมได้ เช่น การห้ามตั้งหรือขยายโรงงานติดต่อกัน ภายในระยะที่กำหนดจากแหล่งน้ำสาธารณะ เพื่อมิให้เกิดปัญหามลพิษกับแหล่งน้ำสาธารณะนั้น ๆ หรือกรณีอาจกำหนดให้ห้ามตั้งหรือขยายโรงงานในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง แม้เป็นเขตที่อนุญาตให้ตั้ง โรงงานได้ แต่หากเห็นว่าท้องที่นั้นมีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมอยู่หนาแน่นแล้ว หากอนุญาตให้ ตั้งหรือขยายโรงงานเพิ่มขึ้นจากเดิมอีก อาจจะทำให้เกิดปัญหาต่อสภาพแวดล้อมได้ แม้จะได้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดแล้วก็ตาม

4.1.1.4 การกำหนดเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในมาตรา 43 และมาตรา 44 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ที่เป็นต้นน้ำ ลำธาร หรือมีระบบนิเวศที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจถูกกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยง่าย ให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยอาจกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้ในกฎกระทรวง เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ หรือมีให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ ตามธรรมชาติ ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบ ในการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้น หรืออาจกำหนดมาตรการใด ๆ ตามที่เห็นสมควร

ด้วยมาตรการของบทบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่า เป็นมาตรการที่จะใช้ในการป้องกันมลพิษโรงงาน มิให้เกิดผลกระทบต่อสภาพของธรรมชาติ อาจกำหนดถึงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และห้ามมิให้มีการประกอบกิจการโรงงาน อันเป็นการจัดพื้นที่หรือกำหนดเขตเช่นกัน ในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนี้ กฎกระทรวงยังสามารถกำหนดวิธีการจัดการ รวมทั้งขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้มีการร่วมมือหรือประสานงานกัน อันเป็นประโยชน์อันแจ้งของการลดปัญหาอุบัติเหตุชั้นของอำนาจหน้าที่แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในกรณีนี้มีข้อจำกัดที่จะใช้เฉพาะกับพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากที่อื่น ๆ หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือศิลปกรรมควรมุ่งค่าแก่การอนุรักษ์เท่านั้น และต้องเป็นพื้นที่ที่ยังมิได้ถูกประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ด้วย

4.1.1.5 ข้อห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นล่วงล้ำลำน้ำ

มาตรการที่กฎหมายได้วางไว้ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำผ่านน้ำ นอกจากจะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ในกรณีนี้สามารถนำมาใช้ควบคุมการตั้งกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งอาจก่อให้เกิดมลพิษต่อแหล่งน้ำสาธารณะได้ โดยอาจกำหนดในกฎกระทรวงถึงเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่จะให้อนุญาตหรือไม่อนุญาต

วัตถุประสงค์ของมาตรา 117 นี้ คงต้องการคุ้มครองการสัญจรทางน้ำของประชาชน จึงห้ามมิให้ก่อสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดรุกล้ำเข้าไปในเขตน่านน้ำ การห้ามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สามารถมีผลถึงการควบคุมมิให้เกิดปัญหามลพิษอันเกิดจากการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมได้บางส่วนเช่นกัน เพราะหากมีการก่อสร้างโรงงานในเขตแม่น้ำลำคลองหรือแหล่งน้ำอื่น ๆ ก็ย่อมเป็นเรื่องปกติที่จะต้องมีการปล่อยของเสียที่เกิดจากการประกอบการของโรงงานลงแหล่งน้ำ แม้จะสามารถกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการที่จะอนุญาตให้โรงงานต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียก็ตาม

ในมาตรา 117 วรรคสอง ได้ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ ซึ่งก็ได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537)²⁷ โดยอาศัยมาตรา 117 วรรคสอง ดังกล่าวให้กรมเจ้าท่ากำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควรและจำเป็นเพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามข้อ 9 และในข้อ 2 (6) ผู้ขออนุญาตต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

จากการศึกษาถึงในส่วนนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นมาตรการซึ่งสามารถนำมาใช้ในเชิงป้องกันและควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม โดยการจัดเขตหรือแบ่งเขตพื้นที่เพื่อรวบรวมบรรดาโรงงานให้มารวมอยู่ในที่เดียวกัน ไม่ปะปนไปกับเขตพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ในกิจกรรมอื่น ๆ ตลอดจนทำให้สะดวกต่อการควบคุมและกำจัดมลพิษที่อาจเกิดจากการประกอบการอันเป็นกรณีที่ดีถือว่าเป็นมาตรการในเชิงนโยบาย

4.1.2 มาตรการทางกฎหมายเมื่อเริ่มจัดตั้งโรงงาน

ในการป้องกันมิให้สิ่งแวดล้อมเกิดผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาและกลั่นกรองเสียแต่เบื้องต้นก่อนที่จะมีการส่งเสริมการประกอบการอุตสาหกรรมว่าจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอย่างรุนแรง กิจการอุตสาหกรรมนั้นได้มีมาตรการป้องกันมลพิษไว้อย่างรอบคอบเพียงพอ ด้วยเหตุนี้ มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยระบบการอนุญาตจึงเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งในการป้องกันมิให้กิจการ

²⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 36 ก ฉบับลงวันที่ 24

โรงงานก่อมลพิษสิ่งแวดล้อมที่รุนแรง รวมทั้งทางผู้ประกอบการมีมาตรการป้องกันไว้แล้ว
ดังนั้น กลไกทางกฎหมายที่มีส่วนในการกำหนดมิให้โรงงานที่จะก่อตั้งขึ้นส่งผลกระทบต่อมลพิษ
สิ่งแวดล้อมก็คือ ระบบการอนุญาต

4.1.2.1 การควบคุมโรงงานแต่ละประเภท

ตามที่ได้กล่าวถึงแล้วว่ามิใช่โรงงานทุกประเภทจะเป็นโรงงานที่ต้อง
ถูกควบคุมโดยกฎหมายทั้งหมด ต้องเป็นโรงงานที่มีเครื่องจักรและกำลังคนเป็นไปตามเกณฑ์
และเป็นโรงงานที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2535) ซึ่งออกตามความใน
มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 และต้องมีชื่อโรงงานของทาง
ราชการที่ดำเนินงานโดยทางราชการ

นอกจากนี้ กฎหมายโรงงานฉบับปัจจุบันยังแบ่งประเภทของโรงงานออก
โดยมีระดับการควบคุมที่แตกต่างกัน โรงงานขนาดเล็กและมีแนวโน้มที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
น้อย กฎหมายก็จะควบคุมน้อย หากเป็นโรงงานขนาดใหญ่ ระดับการควบคุมก็จะเข้มงวดมากขึ้น
โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่แตกต่างกัน

ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ให้อำนาจ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภท ชนิด หรือ
ขนาดเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 ทั้งนี้ โดยคำนึงถึง
ผลกระทบที่จะเกิดแก่ประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม และโดยบทบัญญัติแห่งมาตรา 7 นี้ ประกอบกับ
มาตรา 6 และมาตรา 5 รัฐมนตรีได้ตรากฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2535)²⁸ เป็นโรงงาน
จำพวกที่ 1 จำพวกที่ 2 หรือจำพวกที่ 3

²⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 108 ฉบับลงวันที่ 16 ตุลาคม

โรงงานจำพวกที่ 1 เป็นโรงงานที่สามารถประกอบกิจการได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งหรือขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาต ตามมาตรา 7 (1) และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมรายปี ซึ่งมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน และกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2535) ²⁹ ซึ่งออกตามความในมาตรานี้ กำหนดให้โรงงานจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 เท่านั้น ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมรายปี แต่ก็ยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ออกโดยกฎกระทรวงตามมาตรา 9 และประกาศที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวอันเป็นผลจากมาตรา 10

โรงงานจำพวกที่ 2 สามารถตั้งโรงงานได้ทันที แต่ต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อนตามมาตรา 7 (2) ซึ่งผู้ที่รับแจ้งหากเป็นโรงงานในเขตกรุงเทพมหานคร คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม หากเป็นในจังหวัดอื่นต้องแจ้งต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดของท้องที่ที่โรงงานนั้นตั้งอยู่ ³⁰ โดยต้องเสียค่าธรรมเนียมรายปีตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 ดังกล่าวข้างต้น และโรงงานจำพวกที่ 2 นี้ ก็ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 และประกาศที่ออกตามกฎกระทรวง เดียวกันนี้ เช่นเดียวกับโรงงานจำพวกที่ 1

²⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 108 ฉบับลงวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2535

³⁰ ประเสริฐ ตปนียางกูร, "แนวปฏิบัติในการประสานดำเนินงานระหว่าง กรอ. และ สอจ. ด้านข้อมูลและเอกสารการอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535", วารสารโรงงาน 11, 3 (มิถุนายน-กันยายน 2535) : 31

กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ซึ่งโรงงานจำพวกที่ 1 และจำพวกที่ 2 ต้องปฏิบัติตามก็คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 ว่าด้วยทำเลที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะอาคาร และลักษณะภายในของโรงงาน รวมทั้งการควบคุมการปล่อยของเสีย

โรงงานจำพวกที่ 3 เป็นโรงงานที่จะต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ และโรงงานจำพวกที่ 3 นี้เองที่ต้องถูกกั้นกรงอย่างเข้มงวดก่อนที่จะจัดตั้งและประกอบการได้ ด้วยระบบการอนุญาต

อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศกำหนดจำกัดจำนวนโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายตามมาตรา 32 (1) แล้ว มาตรา 7 วรรคท้าย ระบุให้โรงงานเหล่านี้ไม่ว่าเป็นจำพวกใด ก็ให้ถือว่าเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งมีผลให้แม้เป็นโรงงานจำพวกที่ 1 หรือโรงงานจำพวกที่ 2 ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ และเงื่อนไขเช่นเดียวกับโรงงานจำพวกที่ 3

นอกจากนี้ ไม่ว่าจะ เป็นโรงงานที่จะต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน หรือไม่ก็ตาม แต่ก็อาจต้องขออนุญาตก่อนดำเนินการตามกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วย เช่น หากเป็นโรงงานที่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขประกาศกำหนดตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ที่กำหนดไว้ทั้งหมด 125 ประเภท³¹ ซึ่งเป็นผลให้โรงงานนั้นจะต้องขอรับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และหากโรงงานเดียวกันนี้เป็นโรงงานระเบิดและย่อยหิน ก็จะต้องขอรับอนุญาตจาก

31 ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 5/2538 เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 58 ง ฉบับลงวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2538

กรมที่ดิน ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือหากเป็นโรงงานถลุง หลอม หล่อ รีด ผลิตเหล็กหรือโลหะ ก็จะต้องขออนุญาตจากกรมทรัพยากรธรณี ตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พุทธศักราช 2510 หากกรณีโรงงานประกอบกิจการสูบน้ำหรือหน้าเกลือขึ้นจากใต้ดิน ก็จะต้องขออนุญาตจากกรมทรัพยากรธรณี ตามมาตรา 91 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พุทธศักราช 2510 เช่นเดียวกัน *

จะเห็นได้ว่า การก่อตั้งดำเนินกิจการโรงงานหนึ่ง ๆ อาจต้องได้รับอนุญาตจากหลายหน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายในกระทรวงเดียวกัน หรืออาจต่างกระทรวงกัน โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างฉบับ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน และมีกลไกการควบคุมทางกฎหมายที่ต่างกัน

การขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานยังมีอีกมาตรการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ใช้สำหรับการป้องกันมิให้การประกอบการเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่รุนแรง ซึ่งก็คือ ระบบการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : E.I.A) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจในการประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมักจะเป็นโครงการขนาดใหญ่ ดังนั้น กิจการอุตสาหกรรมบางประเภทซึ่งเข้าข่ายตามประกาศกำหนดของรัฐมนตรีดังกล่าว จะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย จึงมีทั้งโรงงานที่ต้องทำและไม่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังจะได้แยกพิจารณาดังต่อไปนี้

* โรงงานย่อยหิน เป็นโรงงานในลำดับที่ 3 โรงงานถลุง หลอม หล่อ รีด ผลิตเหล็กหรือโลหะ เป็นโรงงานในลำดับที่ 59-60 และโรงงานสูบน้ำหรือหน้าเกลือขึ้นจากใต้ดิน เป็นโรงงานในลำดับที่ 103 ซึ่งโรงงานทั้ง 3 ประเภท เป็นโรงงานจากพวกที่ 3 ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2535) ซึ่งออกตามความในมาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535

4.1.2.2 กรณีโรงงานที่ไม่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การกำหนดให้มีระบบการอนุญาต ก่อนการตั้งโรงงานหรือก่อนการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่กฎหมายวางไว้ สามารถนำมาใช้ในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ประการหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อต้นเหตุหรือสาเหตุของปัญหามลพิษต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเกิดจากกิจการอุตสาหกรรม แม้เมื่อเทียบสัดส่วนกับมลพิษที่เกิดจากชุมชนในกิจกรรมอื่น ๆ จะเป็นปริมาณที่ไม่มาก แต่มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมจะมีความเข้มข้นสูง ทำให้เกิดผลต่อสิ่งแวดล้อมและมนุษย์อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน 32

นอกจากนี้ การกำหนดให้มีมาตรการป้องกันล่วงหน้าก่อนดำเนินการกิจกรรมอุตสาหกรรม จะสามารถประเมินถึงต้นทุน ค่าใช้จ่าย ตลอดจนผลประโยชน์ที่จะได้จากการประกอบกิจการ กับผลจากการปกป้องสิ่งแวดล้อม (Cost-Benefit Analysis) กล่าวคือ หากมีได้มีระบบป้องกันมลพิษซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการประกอบการ การเพิ่มมาตรการป้องกันในภายหลัง เช่น ติดตั้งระบบบำบัดในภายหลัง จะทำให้มูลค่าของต้นทุนและกำไรเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งอาจไม่คุ้มกับผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และหากกรณีที่เกิดปัญหามลพิษแก่สิ่งแวดล้อม อาจต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายที่สูงมากกว่าการติดตั้งระบบป้องกัน ซึ่งถึงแม้บทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันมีมาตรการให้เรียกเก็บจากผู้ก่อมลพิษได้ แต่ก็อาจจะไม่คุ้มกับความสูญเสียของระบบนิเวศน์ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายหรือความเสียหายอีกมากที่ไม่อาจประเมินเป็นตัวเงินได้ และโรงงานอุตสาหกรรมเองก็ไม่อาจรับภาระเช่นนี้ได้ 33

32 วุทธิชัย แก้วกระจ่าง, "อุตสาหกรรมกับมลพิษที่เกิดขึ้น," หน้า 110.

33 Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, pp.32-33.

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 มาตรา 12 เฉพาะโรงงานจำพวกที่ 3 หรือถือว่าเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 (ตามมาตรา 7 วรรคท้าย) เท่านั้น จะต้องได้รับอนุญาตก่อนดำเนินการโรงงานได้ แต่ขั้นตอนในการขออนุญาตตามกฎหมายโรงงานฉบับใหม่นี้แตกต่างกับพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2512 กล่าวคือ ตามกฎหมายฉบับเดิมการขออนุญาตจะมี 2 ขั้นตอน เริ่มจากขออนุญาตตั้งโรงงานครั้งหนึ่ง กับการขออนุญาตประกอบการอีกครั้งหนึ่ง ส่วนตามกฎหมายโรงงานฉบับใหม่ การขออนุญาตจะกระทำเพียงขั้นตอนเดียว คือ การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานซึ่งจะยื่นขอก่อนตั้งโรงงาน เมื่อได้รับอนุญาตและก่อตั้งโรงงานแล้วเสร็จ เพียงแต่แจ้งให้ทราบก่อนเริ่มประกอบกิจการไม่น้อยกว่า 15 วัน เท่านั้น ตามมาตรา 13 โดยโรงงานที่อยู่ในกรุงเทพมหานครขออนุญาตต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนในจังหวัดอื่นต้องยื่นต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของโรงงาน 34

ขั้นตอนในการขอรับใบอนุญาตนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีโอกาสตรวจสอบสภาพของโรงงาน เครื่องจักร ระบบการป้องกันความปลอดภัย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ และประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 32 ทั้งนี้ ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจจะกำหนดเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติไว้ภายในใบอนุญาตด้วยก็ได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเหล่านี้ กล่าวได้ว่าเป็นมาตรการขั้นต้นสำหรับการควบคุมโรงงาน ซึ่งมุ่งที่จะควบคุมตัวโรงงานเป็นหลัก แต่หากเป็นโรงงานประเภทโครงการขนาดใหญ่ หรือมีผลกระทบต่อผลกระทบระยะ เทียนต่อสิ่งแวดล้อมที่รุนแรง ที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 ก็จะมีขั้นตอนที่โรงงานต้องดำเนินการเพิ่มขึ้นอีก

34 ประเสริฐ ตปนียางกูร, "แนวปฏิบัติในการประสานดำเนินการระหว่างกรอ. และ สอจ. ด้านข้อมูลและเอกสารการอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535," หน้า 31.

อนึ่ง หากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตและควบคุมกิจการโรงงานเป็นของการนิคมอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย ตามนัยของมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 ความว่า "บรรดาการปลูกสร้างอาคารการตั้งโรงงาน และการประกอบ กิจการโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วย การควบคุมการก่อสร้าง และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง แต่การอนุญาตซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการ มอบหมาย"

ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยโดยผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมาย จึงเป็นผู้มีอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กล่าวคือ เป็นการนำพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 มาบังคับใช้โดยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หากในกรณีที่เป็นกิจการอุตสาหกรรม บางประเภท บางขนาดที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ก็จะเป็นหน่วยงานที่รับและเสนอไปยังสำนักงานนโยบายและแผน สิ่งแวดล้อมทำการพิจารณา

การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการนั้น เป็นอำนาจ ในทางปกครองที่ต้องวินิจฉัยไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายได้วางไว้ โดยมุ่งหมายให้ การบริหารกิจการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง ณ ที่นี้ก็คือ การควบคุมดูแลการ ประกอบกิจการอุตสาหกรรมมิให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยของ ประชาชน อันเป็นภารกิจหลักประการหนึ่งของกรมโรงงานอุตสาหกรรม³⁵ ซึ่งการที่จะ บรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารกิจการสาธารณะนี้ การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลตาม เจตนารมณ์จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่ง

35 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, "แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของ 8 หน่วยงาน สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม," หน้า 173.

จะเห็นได้ว่า การควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมสามารถกระทำได้ตั้งแต่ก่อนเปิดดำเนินการ เพราะเหตุว่ากฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการวินิจฉัยว่าจะออกใบอนุญาตหรือไม่ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายวางไว้ เพื่อปกป้องภาวะมลพิษที่อาจเกิดจากการประกอบการโรงงาน

อย่างไรก็ตาม การจะดำเนินการโรงงานอุตสาหกรรม มิได้มีเพียงการต้องขออนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 เท่านั้น แต่หากอาจต้องขออนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายฉบับอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ากิจการอุตสาหกรรมแห่งนั้นเป็นกิจการที่เข้าประเภทตามที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ กำหนดไว้หรือไม่ ผลก็คือโรงงานแห่งหนึ่งอาจต้องขอรับอนุญาตจากหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน ตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างฉบับกัน ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่แตกต่างกัน ในประเด็นนี้ทางภาครัฐก็เห็นถึงความยุ่งยากสับสนในการขออนุญาตประกอบกิจการเช่นเดียวกัน ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 มาตรา 31 จึงกล่าวถึงการประสานงานร่วมกันพิจารณาอนุญาต เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรืออาจให้มีการมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่อันเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ เพื่อลดขั้นตอนการทำงานในการพิจารณาอนุญาตที่ซ้ำซ้อนกัน

โดยการนี้ทางองค์การภาครัฐ คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม จึงได้จัดตั้ง "ศูนย์บริการเพื่อการลงทุน" เพื่อบริการแก่ผู้เกี่ยวข้อง ให้ยื่นขออนุญาตเพียงที่เดียว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 31

ศูนย์บริการเพื่อการลงทุนของทางกรมโรงงานอุตสาหกรรม มีการเปิดดำเนินการ ให้บริการในกรุงเทพมหานคร โดยให้บริการกิจการโรงงาน 6 ประเภท คือ โรงงานผลิตภัณฑื ไม้ โรงงานอาหาร โรงงานยา โรงงานเครื่องสำอางค์ โรงงานที่ใช้วัตถุมีพิษ และโรงงาน อาหารสัตว์ ตลอดจนการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร จุดเจาะน้ำบาดาล และการเก็บรักษา เชื้อเพลิง³⁶ ส่วนในกรณีของต่างจังหวัดยังไม่มี การเปิดให้บริการศูนย์ลักษณะเช่นนี้ การขออนุญาตจึงยังคงต้องติดต่อหน่วยงานแต่ละแห่งที่มีอำนาจตามกฎหมายนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีนโยบายที่จะจัดตั้งศูนย์บริการเพื่อการลงทุน โดยให้สำนักงาน อุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงอุตสาหกรรม อันเป็นหน่วยงาน ภูมิภาค³⁷ ให้เป็นศูนย์บริการเพื่อการลงทุน และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุญาต แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมพิจารณาขออนุญาต เพื่อให้การพิจารณาเสร็จสิ้นไป โดยที่ทาง กรมโรงงานอุตสาหกรรมตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะดำเนินการเป็นโครงการนำร่องได้ภายในปี 2544³⁸

³⁶ พุทธิย์ คงสมบูรณ์, "กฎหมายควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม," สุทธิปริทัศน์ 7, 21 (กุมภาพันธ์-พฤษภาคม 2536) : 78.

³⁷ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงอุตสาหกรรม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2539 มาตรา 3 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 25 ก ฉบับลงวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2539

³⁸ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, "แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของ 8 หน่วยงาน สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม," หน้า179-180.

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 เป็นบทกฎหมายที่มีเนื้อหากำหนดถึงขั้นตอนในการทำงานให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีการพิจารณาอนุญาตร่วมกัน อันแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ (Correlation) ระหว่างกฎหมาย กรณีเช่นนี้หากมองในแง่ของผู้ประกอบการจะเป็นการสร้างความสะดวกไม่ก่อให้เกิดความยุ่งยากสับสน ในอีกด้านหนึ่งขององค์ภาครัฐที่เกี่ยวข้องก็จะได้รับประโยชน์ในแง่ของการลดขั้นตอนการทำงานลง ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารกิจการสาธารณะ

แต่อย่างไรก็ตาม แม้หลักการในมาตรา 31 นี้ โดยตัวของบทบัญญัติเองแล้ว เป็นหลักการที่ดีที่พยายามมองกฎหมายในภาพรวม มิได้มองเพียงเฉพาะเรื่องของกฎหมายแต่ละฉบับ และยังเป็นบทบัญญัติที่พิเคราะห์ถึงผลที่จะเกิดตามมาจากกฎหมายนี้อีกด้วย กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า เจตนารมณ์ของหลักการในมาตรา 31 นี้ คงไม่หมายเพียงการประสานการปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกันเพียงการอนุญาตครั้งแรกครั้งเดียว คงมีจุดมุ่งหมายถึงการที่จะให้เกิดความสัมพันธ์ (Correlation) กันทั้งระบบ กล่าวคือ รวมถึงการพิจารณาอนุญาตในครั้งอื่น ๆ ด้วย เช่น การขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานสูบน้ำเกลือขึ้นจากใต้ดิน ซึ่งเป็นโรงงานประเภทที่ 103 ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 พุทธศักราช 2535 ซึ่งออกตามความในมาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ซึ่งกำหนดให้โรงงานสูบน้ำเกลือขึ้นจากใต้ดินทุกขนาดเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ที่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ และในขณะเดียวกันโรงงานสูบน้ำเกลือขึ้นจากใต้ดินนี้ หากมีการขุดเจาะในระดับความลึกตามที่ประกาศกำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ก็ต้องได้รับอนุญาตจากกรมทรัพยากรธรณี ตามมาตรา 91 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พุทธศักราช 2510 ทั้งกรมโรงงานอุตสาหกรรมและกรมทรัพยากรธรณี ต่างก็เป็นองค์กรที่สังกัดในกระทรวงอุตสาหกรรมในการขอและพิจารณาอนุญาต จึงอาจประสานงานระหว่างกันตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ได้ไม่ยากนัก แต่การมีได้มีเพียงการขออนุญาตเพียงครั้งเดียว เพราะเหตุว่าตามกฎหมายโรงงาน กำหนดให้ใบอนุญาตมีอายุ 5 ปี ซึ่งเมื่อครบกำหนดมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน

กำหนดให้มีการต่อใบอนุญาต ซึ่งผู้ประกอบการโรงงานสูบหรือหน้าเกลือขึ้นจากที่ดิน จะต้องยื่นขอต่อใบอนุญาตต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดแล้วแต่กรณี แต่ใบอนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายแร่ มาตรา 91 ทวิ วรรคท้าย กำหนดให้มีอายุได้ไม่เกิน 3 ปี ซึ่งจะต้องขอต่อใบอนุญาตต่อกรมทรัพยากรธรณีเช่นเดียวกัน

เมื่อข้อกำหนดอายุใบอนุญาตของกฎหมายสองฉบับมีระยะเวลาไม่เท่ากัน การจะประสานงานร่วมพิจารณาถึงการอนุญาตคงทำได้ในการก่อตั้งกิจการใหม่ครั้งแรกเท่านั้น หลังจากใบอนุญาตหมดอายุ การพิจารณาต่อใบอนุญาตก็เป็นเรื่องที่ต้องกระทำต่างวาระต่างสถานที่เช่นเดิม การพิจารณากำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหากบางโครงการเป็นกิจกรรมที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) การต่อใบอนุญาตก็ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยื่นไปพร้อมกันด้วย เพื่อส่งให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นชอบ กรณีเช่นนี้ การขอและการพิจารณาต่อใบอนุญาตก็จะเข้าลักษณะเดิม คือ ต่างฝ่ายต่างพิจารณาไปตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายของตน อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเป็นระบบ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการขาดความสัมพันธ์ (Correlation) ระหว่างบทบัญญัติของกฎหมาย อันจะทำให้หลักการที่ดีของมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังมีกิจการอุตสาหกรรมอีกหลายประเภท เช่น โรงงานระเบิดและย่อยหิน ซึ่งต้องขอรับอนุญาตทั้งจากกฎหมายโรงงาน ประมวลกฎหมายที่ดิน โรงงานถลุง หลอม หล่อ รีด ดึง หรือผลิตโลหะ ต้องขออนุญาตจากทั้งกฎหมายโรงงาน กฎหมายการสาธารณสุข และกฎหมายแร่ โรงงานแปรรูปไม้ ต้องขออนุญาตจากกฎหมายโรงงาน กฎหมายการสาธารณสุข และกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ตลอดจนกิจการอุตสาหกรรมอื่น ๆ อีก

จะเห็นได้ว่า แม้ระยะหลังบทบัญญัติของกฎหมายจะพยายามแก้ไขปัญหา ดังกล่าว แต่เนื่องจากกฎหมายมีจำนวนมากซึ่งบางครั้งกิจการหนึ่ง ๆ อาจมีกฎหมายหลายฉบับ เกี่ยวข้อง มีการควบคุมที่ซ้ำซ้อนในเรื่องเดียวกัน การดำเนินการหนึ่ง ๆ อาจต้องขอใบอนุญาต หลายฉบับ ซึ่งกฎหมายที่ควบคุมต่างก็มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม ความไม่สัมพันธ์ (Correlation) ดังกล่าว คงมีปัญหานั้นเรื่องของการควบคุมที่เกินสมควร มีขั้นตอนที่ยุ่งยากเกินความจำเป็น จึงอาจแก้ปัญหานี้ได้โดยการกำหนดระยะเวลาของใบอนุญาต และประสานการดำเนินงานระหว่างผู้บังคับใช้กฎหมายด้วยกัน

4.1.2.3 กรณีโรงงานที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท นอกจากต้อง ปฏิบัติการตามขั้นตอนของกฎหมายให้ต้องขอรับอนุญาตและดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว โรงการบางประเภทยังต้องปฏิบัติตามมาตรการบาง ประการที่กฎหมายวางไว้ เพื่อป้องกันปัญหามลพิษที่จะเกิดหรือคาดว่าจะเกิดผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการทางปกครองที่มีสภาพบังคับในเชิงป้องกัน³⁹ มาตรการ ดังกล่าวนี้นี้ คือ การกำหนดให้กิจการหรือโครงการบางประเภทต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA)

39 สุวีแย้ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 84.

ประเภทโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและ ขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 1 40 ฉบับที่ 2 41 และฉบับที่ 3 42 รวม 3 ฉบับ กำหนดไว้ 22 ประเภท ดังนั้น โรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท บางขนาด จึงต้องมี หน้าที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย นอกเหนือจากการขออนุญาตตาม ขั้นตอนปกติทั่วไป ทั้งนี้ รวมถึงนิคมอุตสาหกรรมหรือโครงการที่มีลักษณะ เช่นเดียวกับนิคม อุตสาหกรรม เช่น สวนอุตสาหกรรม เขตประกอบการอุตสาหกรรม

เจ้าของโครงการหรือกิจการอาจต้องยื่นเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมก่อนขออนุญาตก่อสร้างหรือตั้งโรงงาน หรืออาจต้องยื่นเสนอรายงานดังกล่าวก่อน การขออนุมัติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการหรือกิจการนั้น ๆ

ในกรณีของโครงการที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจะต้อง เสนอ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ส่วนกรณีของ โครงการหรือกิจการที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงโรงงาน อุตสาหกรรมของเอกชนโดยทั่วไป จะต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อ

40 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 ฉบับลงวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2535

41 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 136 ฉบับลงวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2535

42 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 12 ง ฉบับลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานผู้มีอำนาจอนุญาต เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมเจ้าท่า กรมทรัพยากรธรณี ตามประเภทหรือกิจการที่หน่วยงานนั้น ๆ ควบคุมดูแล⁴³ และหากเป็นโรงงานที่อยู่ภายในนิคมอุตสาหกรรมก็เป็นการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

มาตรการการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการทางปกครองที่ชี้ให้เห็นถึงวิธีการที่จะใช้ในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งหากมีการเข้มงวดและมีระบบการติดตามตรวจสอบ ย่อมส่งผลถึงการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁴

ข้อกำหนดของการที่ทำให้กิจการอุตสาหกรรมบางประเภท บางขนาด ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้ หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะพบว่าเปิดช่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายควบคู่กันไปได้ กล่าวคือ หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งออกตามความในมาตรา 46 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งว่าจะอนุญาตหรือต่ออายุ

43 สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 89.

44 เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

ใบอนุญาตโครงการหรือกิจการอุตสาหกรรมตามกฎหมายอื่น ๆ นั้น เป็นมาตรการที่เสนอไว้ใน รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต โดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ด้วย 45

จากความสัมพันธ์ของกฎหมายดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า เป็นมาตรการที่กฎหมายได้ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการควบคุมโครงการหรือกิจการ อุตสาหกรรม สามารถติดตาม ตรวจสอบ กำกับดูแลการประกอบการของโครงการหรือกิจการ อย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ก่อนก่อตั้งโครงการหรือกิจการไปจนถึงการอนุญาต การต่อใบอนุญาต และโดยอาศัยเงื่อนไขเดียวกันตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม บังคับใช้กับ การควบคุมตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน โดยมีคณะกรรมการควบคุมมลพิษเป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ 46

มาตรการของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีความชัดเจน และเป็นระบบเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการหรือผู้เกี่ยวข้อง ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานแล้ว เพราะจะลดขั้นตอน และการควบคุมที่ซ้ำซ้อนไม่เป็นแนวทางเดียวกันแล้ว ยังสอดคล้องต่อนโยบายระดับชาติในด้าน สิ่งแวดล้อมซึ่งระบุไว้ในแผนระยะยาว 20 ปี ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ต้องการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการมลพิษให้เกิดเอกภาพ ทั้งในการกำหนดนโยบาย แผนและแนวทางปฏิบัติ โดยให้กฎหมายมีความสอดคล้องสนับสนุนให้การดำเนินงานบริหาร จัดการมลพิษที่มีประสิทธิภาพ 47

45 รุทเมท ทองภิญโญชัย, "ข้อสังเกตเชิงกฎหมายเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA), หน้า 39.

46 เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

47 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, นโยบายและแผนการส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559, หน้า 14.

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อยู่ประการหนึ่ง คือ กรณีหากคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น ๆ สั่งอนุญาตไป แต่หากคณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่เห็นชอบ จะสั่งให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำใหม่ทั้งฉบับโดยให้รอการอนุญาตไว้ก่อน เมื่อเจ้าของโครงการได้จัดทำตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการสั่งแล้ว คณะกรรมการผู้ชำนาญการก็จะพิจารณาว่าเห็นชอบหรือไม่อีกครั้ง จะเห็นได้ว่า อำนาจในการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการนี้ ถือได้ว่าเป็นอำนาจทางปกครอง คำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ หรือการสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่เรียกได้ว่าเป็นอำนาจที่ค่อนข้างเด็ดขาด เพราะเหตุว่ายึดถือความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการเป็นหลักในการพิจารณารายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีหากเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ก็ไม่อาจกระทำการใดได้ กฎหมายมิได้บัญญัติถึงกระบวนการในการนี้ เช่น การเปิดโอกาสให้อุทธรณ์คำสั่งไม่เห็นชอบนั้น จึงต้องอาศัยวิธีการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขปัญหานี้ ในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ

4.1.3 มาตรการทางกฎหมายในขณะโรงงานดำเนินการ

นอกจากองค์การภาครัฐสามารถควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย มาตรการกำหนดสถานที่ตั้งของโรงงานและผ่านระบบใบอนุญาตประกอบกิจการกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ยังมีกลไกที่กฎหมายได้วางไว้ในการควบคุมการดำเนินการ โดยอาจแบ่งออกได้ตามลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ คือ ลักษณะอำนาจในทางนิติบัญญัติ ลักษณะอำนาจทางปกครอง

4.1.3.1 ลักษณะอำนาจนิติบัญญัติ

โดยปกติแล้วอำนาจในการออกกฎหมายย่อมเป็นภารกิจทางฝ่ายนิติบัญญัติ แต่โดยเหตุที่มีข้อจำกัดหลายประการไม่ว่าจะเป็นด้วยปริมาณกฎหมายที่จะมีจำนวนมาก หรือ ข้อกำหนดบางประการเป็นเรื่องรายละเอียดหรือเป็นเรื่องทางเทคนิค หรืออาจเป็นด้วย เพราะเรื่องนั้น ๆ ต้องการความยืดหยุ่น หรือมีความสัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ที่มีความเป็นพลวัต (Dinamic) ดังได้กล่าวไว้แล้ว ดังนั้น จึงมีการมอบอำนาจการออกกฎหมายบางเรื่องให้แก่ฝ่ายบริหารที่เรียกว่า "กฎหมายลำดับรอง" (Subordinate Legislation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือประกาศของ คณะกรรมการต่าง ๆ เป็นต้น

บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ก็เช่นกันที่มีการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายอนุบัญญัติขึ้นบังคับใช้เป็นการทั่วไป อำนาจทางนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารในการควบคุมการประกอบกิจการอุตสาหกรรมในกรณีนี้ก็คือ การตรากฎหมายลำดับรอง กำหนดมาตรฐานต่าง ๆ เช่น มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และ มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

1) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Quality Standard) โดยที่มาตรา 13 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ในการ กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันวาง หลักเกณฑ์ไว้ คือ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษาในกรณี ดังต่อไปนี้

ก. มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ในพื้นแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่

- จ. มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ
- ค. มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล
- ง. มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป
- ฉ. มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป
- ฉ. มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้ กล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เป็นมาตรการทางปกครองในเชิงป้องกัน กล่าวคือ มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นการกำหนดค่าหรือปริมาณของสารมลพิษ (pollutants) หรือสิ่งทีอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งสามารถยอมให้มีอยู่ในสิ่งแวดล้อม หรือที่ยอมให้ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมได้ โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งที่ค่ามาตรฐานนั้นคุ้มครอง⁴⁸ อันเป็นการป้องกันมิให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมต้องเสื่อมทรามลง จนกระทั่งกระทบกระเทือนต่อการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิต

มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงนับเป็นส่วนสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพราะเหตุว่านอกจากจะมีประโยชน์ในเชิงป้องกันสภาวะแวดล้อมมิให้เสื่อมทรามลงแล้ว ยังเป็นการกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้ได้ยี่ดื้อ เพื่อเป็นเป้าหมายให้องค์กรภาครัฐที่มีภารกิจในการดูแล

48 ศิริชัย ไพโรจน์ปริบูรณ์, "ดัชนีและคุณภาพสิ่งแวดล้อม," เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สวัสดิการและสิ่งแวดล้อม (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529), หน้า 383.

เกี่ยวกับคุณภาพของสิ่งแวดล้อมทราบว่าเรามีเกณฑ์ที่จะดำเนินการให้สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพตามที่กำหนดไว้ อีกประการหนึ่ง ก็อาจใช้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ประกาศไว้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดว่าควรมีเกณฑ์มาตรฐานเช่นไร และที่สำคัญกว่านั้น มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมยังอาจใช้เป็นแนวทางในการที่จะกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดเพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพทางสังคมวิทยาของแต่ละพื้นที่ด้วย เช่น กรณีมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ (Ambient Standard) ตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2537) ⁴⁹ ซึ่งออกตามความในมาตรา 32 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 กำหนดถึงมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน โดยแบ่งแหล่งน้ำผิวดินออกเป็น 5 ประเภท คือ

แหล่งน้ำประเภทที่ 1 ได้แก่ แหล่งน้ำที่คุณภาพน้ำมีสภาพตามธรรมชาติโดยปราศจากน้ำที่ทิ้งจากกิจกรรมทุกประเภท และสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการอุปโภคบริโภคโดยไม่ต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติ รวมทั้งการขยายพันธุ์ตามธรรมชาติของสิ่งมีชีวิตระดับพื้นฐานและการอนุรักษ์ระบบนิเวศน์ของแหล่งน้ำ

แหล่งน้ำประเภทที่ 2 ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำที่ทิ้งจากกิจกรรมบางประเภทและสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการอุปโภคบริโภคโดยไม่ต้องผ่านการฆ่าเชื้อตามปกติ และผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำทั่วไปก่อน และการอนุรักษ์สัตว์น้ำ การประมง ตลอดจนการใช้เล่นกีฬาทางน้ำ

แหล่งน้ำประเภทที่ 3 ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำที่ทิ้งจากกิจกรรมบางประเภทและสามารถเป็นประโยชน์เพื่อการเกษตรและการอุปโภคบริโภค โดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อตามปกติ และผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำทั่วไปก่อน

⁴⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 16 ง ฉบับลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2537

แหล่งน้ำประเภทที่ 4 ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภทและสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการอุตสาหกรรมและการอุปโภคบริโภค โดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติ และผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำเป็นพิเศษก่อน

แหล่งน้ำประเภทที่ 5 ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภทและสามารถใช้ประโยชน์เพื่อกิจการคมนาคมเท่านั้น

จากการที่มีการประกาศกำหนดคุณภาพของแหล่งน้ำออกเป็น 5 ประเภทนี้ สามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด โดยอาจกำหนดให้น้ำทิ้งจากโรงงานที่ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำประเภทที่ 2 ซึ่งใช้ในการอนุรักษ์สัตว์น้ำ การประมงมีคุณภาพที่สูงกว่าการที่โรงงานอีกแห่งหนึ่งปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำประเภทที่ 5 ทั้งนี้ เป็นการพิจารณาในแง่ของการรักษาและอนุรักษ์แหล่งน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์ แต่อีกแง่มุมหนึ่งที่ควรพิจารณา คือ ความสามารถในการรองรับมลพิษและการปรับตัวของแหล่งน้ำนั้น ๆ เนื่องจากความสามารถในการดูดซับและย่อยสลายของกระบวนการตามธรรมชาติของแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นการพิจารณาถึงการออกกฎหมายที่ขึ้นบังคับใช้โดยคำนึงถึงสภาวะแวดล้อมทางสังคมวิทยา

ส่วนกรณีของการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป (Ambient Standard) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป โดยประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2538)⁵⁰ โดยกำหนดคุณภาพของอากาศโดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ก๊าซและสาร

⁵⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนที่ 42 ง ฉบับลงวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2538

1. ค่าก๊าซในบรรยากาศโดยทั่วไปในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใดให้เป็นไป

ดังต่อไปนี้

ค่าเฉลี่ยของก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ในเวลา 1 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 30 ส่วนในล้านส่วน (ppm) หรือไม่เกิน 34.2 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และในเวลา 8 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 9 ส่วนในล้านส่วน หรือไม่เกิน 10.26 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

ค่าเฉลี่ยของก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ในเวลา 1 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 0.17 ส่วนในล้านส่วน หรือไม่เกิน 0.32 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

ค่าเฉลี่ยของก๊าซโอโซนในเวลา 1 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 0.10 ส่วนในล้านส่วน หรือไม่เกิน 0.20 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

ค่าเฉลี่ยของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 0.12 ส่วนในล้านส่วน หรือไม่เกิน 0.30 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่ามัธยฐานเรขาคณิต (Geometric Mean) ในเวลา 1 ปี จะต้องไม่เกิน 0.04 ส่วนในล้านส่วน หรือไม่เกิน 0.10 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

2. ค่าสารในบรรยากาศโดยทั่วไป ในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใดให้เป็นไป

ดังต่อไปนี้

ค่าเฉลี่ยของตะกั่วในเวลา 1 เดือน จะต้องไม่เกิน 1.5 ไมครอนกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

ค่าเฉลี่ยของฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน ในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 0.12 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่ามัธยฐานเรขาคณิตของสารดังกล่าวในเวลา 1 ปี จะต้องไม่เกิน 0.15 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

ค่าเฉลี่ยของฝุ่นละอองรวมหรือฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 100 ไมครอน ในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 0.33 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่ามัธยฐานเรขาคณิตของสารดังกล่าวในเวลา 1 ปี จะต้องไม่เกิน 0.10 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

ตามประกาศกำหนดคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปก็เช่นเดียวกับมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำผิวดินที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยพิเคราะห์ถึงสภาพทางสังคมวิทยาของแต่ละพื้นที่

ในกรณีของมาตรฐานคุณภาพของแหล่งน้ำ ยังมีแหล่งน้ำอยู่อีกหลายแห่งที่ยังมิได้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด เช่น กรณีของแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างตั้งแต่อำเภอเมืองจังหวัดนนทบุรี ถึงปากแม่น้ำสมุทรปราการ คุณภาพน้ำเสื่อมโทรมมาก แม่น้ำท่าจีนตลอดทั้งชายฝั่งตอนบน ตอนกลาง ตอนล่าง มีคุณภาพต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดตามประเภทของแหล่งน้ำ คือ แหล่งน้ำประเภทที่ 2 ประเภทที่ 3 และประเภทที่ 4 ตามลำดับ แม่น้ำพองช่วงบริเวณท้ายเขื่อนอุบลรัตน์ลงไปยังอยู่ในเกณฑ์ดี แต่บริเวณฝายหนองหวายจะมีคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมลง เนื่องจากเป็นบริเวณน้ำขังและการระบายน้ำจากเขื่อนมีน้อย ประกอบกับมีแหล่งกำเนิดมลพิษเหนือฝาย เช่น โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษ 51

คุณภาพของอากาศในบรรยากาศซึ่งมีสาเหตุจากแหล่งกำเนิด 3 ประเภท คือ ยานพาหนะ อุตสาหกรรม และกิจกรรมอื่น ๆ และปัญหาที่เกิดขึ้นมักเป็นในเขตชุมชนและบริเวณใกล้เคียงกับโรงงานอุตสาหกรรม และในพื้นที่เฉพาะ เขตที่รวบรวมอุตสาหกรรมไว้ในพื้นที่กับโรงไฟฟ้า จะเป็นแหล่งก่อให้เกิดปัญหาก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน 52 และโดยเฉพาะโรงไฟฟ้าจะเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์สูง และส่วนใหญ่จะเกินค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ 53

51 กรมควบคุมมลพิษ, นโยบายและแผนจัดการมลพิษ, หน้า 28-30.

52 เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-49.

53 กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2538, หน้า 12-13.

ในด้านของกากของเสียจากอุตสาหกรรมนั้น ในปี 2537 มีกากของเสียจากอุตสาหกรรมถึง 950,000 ตันต่อปี คิดเป็นร้อยละ 73 ของของเสียอันตรายทั้งหมดซึ่งมีจำนวน 1.3 ล้านตันต่อปี⁵⁴ และในปี 2538 ปริมาณของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมประมาณการว่ามีถึง 1.1 ล้านตันต่อปี⁵⁵ ของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมนี้ ได้รับการกำจัดเพียง 530,000 ตันต่อปีเท่านั้น เนื่องจากระบบกำจัดมีเพียงแห่งเดียวที่ศูนย์บริการกำจัดกากอุตสาหกรรมของกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่สมคณาและสถานที่ ที่จังหวัดราชบุรี ระบบดังกล่าวยังมีขีดความสามารถรองรับของเสียได้ในปริมาณจำกัดและบำบัดหรือกำจัดของเสียอันตรายได้บางประเภทเท่านั้น⁵⁶ ของเสียอันตรายเหล่านี้หากไม่มีการกำจัดอย่างถูกวิธีและเพียงพอ หากมีการรั่วไหลหรือกระจายสู่สิ่งแวดล้อม อาจเข้าสู่ห่วงโซ่อาหารและเกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้อย่างมากมาย

จะเห็นได้ว่า คุณภาพของสิ่งแวดล้อมหลายแห่งหลายกรณี ยังไม่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานตามที่กำหนด หากจะกล่าวไป ประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม แม้จะมีข้อดีอยู่หลายประการดังที่กล่าวไว้แล้ว แต่โดยตัวของประกาศมิได้กำหนดให้ชัดเจนถึงภารกิจในการดำเนินการให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามเกณฑ์โดยบุคคลหรือหน่วยงานราชการใด ทั้งตามคำมาตรฐานมิได้มีการกำหนดให้ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมมีบทบาทในการช่วยเหลือแต่ประการใด ดังนั้น บทบาทโดยตรงของมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อการควบคุมและป้องกันมลพิษจากอุตสาหกรรม ปัจจุบันยังไม่เด่นชัดเท่าที่ควร

54 กรมควบคุมมลพิษ, นโยบายและแผนจัดการมลพิษ, หน้า 99.

55 กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2538, หน้า 12-13.

56 กรมควบคุมมลพิษ, นโยบายและแผนจัดการมลพิษ, หน้า 99.

อีกกรณีหนึ่งซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารที่ได้รับมอบอำนาจ จากฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การออกกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสม สำหรับการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของ คณะกรรมการสาธารณสุขออกกฎกระทรวงในเรื่องนี้ เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของเรื่องนี้จะเห็น ได้ว่า มีลักษณะคล้ายคลึงกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม คือ เป็นกฎเกณฑ์ที่เป็น มาตรฐานของสภาวะทั่วไปที่อยู่แวดล้อมของมนุษย์ว่าสภาพเช่นไร เป็นสภาวะที่เหมาะสมสำหรับ การที่มนุษย์จะมีและใช้ชีวิตอยู่ ซึ่งหากมีภาวะใดที่มีผลกระทบต่อสภาวะที่กำหนดไว้เป็นเกณฑ์ อันส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับมนุษย์แล้ว ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบตามกฎหมายนี้ ก็จะเข้าดำเนินการเพื่อแก้ไขสภาวะนั้น ๆ ให้กลับอยู่ในสถานะที่เหมาะสมต่อไป

2) มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เป็นมาตรการที่ใช้ไปในทางควบคุม กล่าวคือ เป็นการออกกฎเพื่อบังคับและควบคุม (Command and Control) มีให้แหล่งกำเนิด มลพิษปล่อยทิ้งน้ำเสีย อากาศเสีย หรือของเสียอื่น ๆ ออกสู่สิ่งแวดล้อมเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ที่ได้กำหนด

2.1) ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 มีกรณีที่สามารถ นำไปใช้ในการควบคุมกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมได้ เช่น การกำหนดให้กิจการใดเป็น กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตาม หรือกรณีเหตุรำคาญซึ่งนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขยังอาจกำหนดเหตุอื่น ๆ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นเหตุรำคาญด้วย อีกเรื่องหนึ่งเป็นการใช้อำนาจ รัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเหล่านี้จะพบว่า มิได้มีลักษณะที่ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นใดมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การกำหนดมาตรฐาน สภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนมีลักษณะคล้ายคลึงกับมาตรฐาน

คุณภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่า ส่วนกรณีของเหตุรำคาญแล้ว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาวะที่บุคคลใดหรือกิจการใดก่อให้เกิดขึ้นแก่ผู้อื่น ไม่ว่าจะการกระทำนั้น ๆ จะมีลักษณะเช่นไร มีปริมาณหรือความเข้มข้นเท่าใด หากก่อให้เกิดความรำคาญขึ้นแล้วก็ถือเป็นเหตุรำคาญทั้งหมด มิใช่เป็นการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานว่าบุคคลใดหรือกิจการใดจะปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมได้เท่าไร

อย่างไรก็ตาม เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ก็มีบทบาทในเชิงควบคุมและบังคับแก่การประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมมิให้ปล่อยมลพิษอันส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเช่นกัน ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

2.2) กฎหมายฉบับต่อมา คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการรักษาและควบคุมการจราจรทางน้ำ มิได้มีบทบัญญัติใดให้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด บทบัญญัติในมาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ เป็นข้อกำหนดห้ามมิให้มีการเททิ้ง หรือการกระทำใด ๆ ลงแหล่งน้ำอันเป็นทางสัญจรของประชาชน อันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือจึงไม่มีบทบาทใด ๆ ในการกำหนดมาตรฐานมิให้แหล่งกำเนิดมลพิษใดปล่อยมลพิษเกินจากเกณฑ์ที่กำหนดไว้

แต่โดยมาตรา 119 ที่กำหนดห้ามมิให้ทิ้งกรวด ทราย หิน โคลน หรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ลงแหล่งน้ำอันเป็นทางสัญจรของประชาชนนั้น ได้เปิดช่องว่าอาจได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าได้ โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายที่เปิดช่องไว้นี้ กรมเจ้าท่าได้ออกประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 67/2534⁵⁷ กำหนดให้กิจกรรมสิ่งปลูกสร้างทุกประเภทที่ปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย ต้องขออนุญาตการปล่อยน้ำทิ้งจากกรมเจ้าท่า คือ เป็นการใช้ระบบอนุญาตเข้ามาควบคุมการปล่อยน้ำทิ้งของกิจกรรมทุกประเภท ซึ่งแน่นอนว่าย่อมรวมถึงกิจการโรงงานอุตสาหกรรม

⁵⁷ กรมควบคุมมลพิษ, เกณฑ์ระดับคุณภาพน้ำ : มาตรฐานคุณภาพน้ำประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2538), หน้า 107.

ระบบการอนุญาตของกรมเจ้าท่านี้ ได้ให้นำเอามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามกฎหมายฉบับอื่น ๆ มาบังคับใช้ เช่น มาตรฐานน้ำทิ้งจากอาคาร มาตรฐานน้ำทิ้งอุตสาหกรรม โดยน้ำทิ้งจากสิ่งก่อสร้างทุกประเภทจะต้องไม่เกินค่ามาตรฐานตามกฎหมายอื่น ๆ ดังกล่าว จึงจะได้รับอนุญาตให้ปล่อยลงสู่ลำน้ำได้ โดยผู้ขออนุญาตจะต้องมีการต่ออายุใบอนุญาตทุกปี

2.3) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย รวมทั้งการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขและที่กระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 ในมาตรา 10 (4) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2539 มาตรา 5 58 ดังนั้น การควบคุมการดำเนินงานของโรงงานที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมจึงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง คือ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียส่วนกลางภายในนิคมอุตสาหกรรม โดยโรงงานจะต้องปล่อยน้ำเสียลงสู่ระบบของส่วนกลาง ในกรณีนี้ทางการนิคมได้ออกประกาศโดยผู้ว่าการกำหนดมาตรฐานน้ำเสียที่โรงงาน

58 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 54 ก ฉบับลงวันที่ 22

จะปล่อยลงสู่ระบบส่วนกลาง⁵⁹ โดยการนี้ทางการนิคมยังกำหนดให้ฝ่ายโรงงานต้องมีระบบกำจัดน้ำเสียเบื้องต้น (pretreatment) ก่อนระบายน้ำเสียลงสู่ระบบของส่วนกลาง แต่หากเป็นกรณีของน้ำทิ้งที่ระบายออกจากเขตประกอบการนิคมอุตสาหกรรม จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย

2.4) การควบคุมกิจการโรงงานอุตสาหกรรมมีพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีบทบาทโดยตรงในการป้องกันแก้ไขหรือตรวจสอบการประกอบการและบทบาทในการออกกฎเกณฑ์ขึ้นมาบังคับใช้เพื่อควบคุมมิให้โรงงานปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม ด้วยการกำหนดค่ามาตรฐานนั้น ถือเป็นมาตรการหนึ่งที่กฎหมายโรงงานกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติโรงงาน มีอำนาจตราออกใช้บังคับได้โดยการออกกฎกระทรวงให้โรงงานทั้งจากพวกที่ 1 จากพวกที่ 2 และจากพวกที่ 3 มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด ซึ่งในมาตรา 8 นั้น รวมถึงมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดด้วย

แต่เนื่องจากขณะท้าววิจัยนี้ยังมิได้มีการตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าว จึงต้องอาศัยบทบัญญัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2512 โดยผลของมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติโรงงานพุทธศักราช 2535 ความว่า

"มาตรา 68 บรรดากฎกระทรวงและประกาศที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้คงใช้บังคับต่อไป เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้"

เพราะเหตุนี้ บทบัญญัติที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2512 จึงยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ตราบเท่าที่มิได้มีการตรากฎเกณฑ์ออกบังคับใช้ใหม่หรือมีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติว่าโรงงานฉบับใหม่นี้

⁵⁹ ประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ 13/2530 เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปในการระบายน้ำเสียลงสู่ระบบกำจัดน้ำเสียส่วนกลาง ฉบับลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2530

กฎหมายอนุบัญญัติ (Subordinate legislation) ที่กำหนดถึงค่ามาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำ อากาศ หรือของเสียอื่น ๆ ที่ออกตามกฎหมายโรงงานเดิมที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่เป็นการออกตามความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2512 ได้แก่ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2513) ⁶⁰ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2514) ⁶¹ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2521) ⁶² ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2525) ⁶³ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2525) ⁶⁴ ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2528) ⁶⁵ ฉบับที่ 25 (พ.ศ. 2531) ⁶⁶

⁶⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 12 ตอนที่ 70 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2513

⁶¹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 ตอนที่ 86 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2514

⁶² ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 132 ฉบับลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521

⁶³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 99 ตอนที่ 33 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2525

⁶⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 84 ฉบับลงวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2528

⁶⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 104 ตอนที่ 169 ฉบับลงวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2530

⁶⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 104 ตอนที่ 169 ฉบับลงวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 25

มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามกฎหมายโรงงานเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการประกาศใช้เป็นการทั่วไปแก่กิจการอุตสาหกรรมทุกประเภท แม้จะมีค่ามาตรฐานที่ใช้เฉพาะกับกิจการ คือ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2521) ที่ใช้กับกิจการเกี่ยวกับการถลุงโลหะสังกะสี ก็เป็นการประกาศใช้กับกิจการถลุงโลหะสังกะสีทั่วประเทศเช่นกัน แต่ค่ามาตรฐานบางอย่างก็มีความยืดหยุ่นเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับแต่ละภูมิภาค หรือลักษณะการระบาย ดังความในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2525) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 22 แห่งประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2513) ใน (14) ความว่า

"(14) ค่าของบีโอดี (B.O.D.) (5 วัน ที่อุณหภูมิ 30 องศาเซลเซียส) ไม่มากกว่า 20 มิลลิกรัมต่อลิตร หรืออาจแตกต่างจากที่กำหนดไว้ให้ แล้วแต่ภูมิภาคหรือลักษณะการระบายตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่มากกว่า 60 มิลลิกรัมต่อลิตร (บีโอดี หรือ B.O.D. ย่อมาจาก Biochemical Oxygen Demand) ยกเว้นเฉพาะโรงงานประเภทหรือชนิดดังต่อไปนี้"

แต่ในทางการดำเนินงานแล้ว การจะใช้ดุลยพินิจกำหนดว่าท้องถิ่นใดควรจะมีค่าบีโอดีจากนั้นที่ไม่เกินเท่าใดนั้น จะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางวิทยาศาสตร์มากพอสมควร เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดค่า บี.โอดี. ดังนั้น ในการดำเนินงานโอกาสที่จะใช้ช่องทางของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้กำหนดค่ามาตรฐานที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้นจึงเป็นไปได้ยาก ดังนั้น ค่ามาตรฐานทาง บี.โอดี. ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานจึงเป็นกรณีทั่วไป คือ 20 มิลลิกรัมต่อลิตร

เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นบทกฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่งซึ่งให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตรากฎหมายลำดับรองออกใช้บังคับแก่โรงงานอุตสาหกรรม เพื่อควบคุมมิให้มีการปล่อยมลพิษออกสู่ภายนอกกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อม หากมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กฎหมายกำหนดไว้นี้อยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม ก็จะช่วยให้เกิดประโยชน์แก่สภาพแวดล้อมโดยรวม

2.5) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีบทบาทยโดยตรงในการกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ตรากฎหมายลำดับรองขึ้นมาบังคับใช้กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยตราเป็นประกาศกระทรวงด้วยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

เกี่ยวกับการที่มาตรา 55 กำหนดถึงมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ว่า "สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสียหรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม" มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับคำนิยามให้ความหมายของถ้อยคำ เช่น "ของเสีย" "อากาศเสีย" เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการนำไปสู่ความไม่ชัดเจนเป็นประเด็นการตีความในข้อกฎหมายได้ 67

67 ไชยยศ เหมะรัชตะ, "พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 องค์การและการบังคับใช้กฎหมาย," วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1, 1(มกราคม 2538) : 31.

ตามมาตรา 4 ได้ให้ความหมายของคำว่าของเสีย ดังนี้ "ของเสีย" หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใดซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือ มีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่อยู่ในสภาพ ของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ ส่วนคำว่า "อากาศเสีย" หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพ เป็นไอเสีย กลิ่น คับัน ก๊าซ เขม่า ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมลสารอื่นที่มีสภาพละเอียด บางเบาจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้ หรือคำว่า "น้ำเสีย" หมายความว่าของเสีย ที่อยู่ในสภาพของเหลว รวมทั้งมลสารที่ปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น

จะเห็นได้ว่า คำจำกัดความของ "ของเสีย", "น้ำเสีย" และ "อากาศเสีย" ไม่ค่อยชัดเจนนัก กล่าวคือ ของเสีย นั้นหมายรวมทั้งน้ำเสียและอากาศเสียอยู่ด้วย ไม่ว่าจะอยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ ซึ่งในความหมายของของเสียนี้เห็นได้ว่าเป็นภาพใหญ่ โดยมีน้ำเสีย อากาศเสีย และอื่น ๆ เป็นองค์ประกอบเล็กที่อยู่ภายใต้คำว่าของเสีย แต่เมื่อพิจารณาไปถึงความหมายของคำว่า น้ำเสีย และอากาศเสียแล้ว กลับมีความหมายของคำว่า ของเสีย เป็นองค์ประกอบหนึ่งในความหมายของน้ำเสียและอากาศเสีย ดังนั้น จึงเป็นที่เด่นชัดถึงคำจำกัดความที่ไม่ชัดเจนของกฎหมาย กรณีนี้ถือได้ว่าเป็นการปฏิสัมพันธ์ (Inter action) ระหว่างบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ เป็นความไม่สอดคล้องของเนื้อกฎหมายอันเป็นประเด็น ปัญหาทางกฎหมายซึ่งควรมีการแก้ไขให้คำจำกัดความเหล่านี้ มีความหมายที่ชัดเจนสอดคล้อง ต้องกัน เพื่อมิให้ความสับสนซึ่งอาจ เกิดขึ้นแก่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายได้

ส่วนการกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดซึ่งมีองค์ประกอบอื่น ๆ ที่มีอำนาจกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมการระบายมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามกฎหมาย เฉพาะที่ตนรับผิดชอบอยู่ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ก็มีอำนาจ กำหนดค่ามาตรฐานเช่นกัน ดังนั้น ปัญหาจึงอาจเกิดขึ้นจากความแตกต่างของมาตรฐาน ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดซึ่งกำหนดโดยองค์กรที่ต่างกัน อันอาจก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ (Inter action) ระหว่างกฎหมายต่างฉบับกัน เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาเช่นนี้ขึ้น มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงได้หาทางออกไว้โดย

หากมีการกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย การระบายน้ำทิ้ง หรือมลพิษอื่นใดตามกฎหมายอื่น หากมาตรฐานดังกล่าวไม่ต่ำกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนด ก็ให้ใช้บังคับต่อไปได้ หากมีมาตรฐานที่ต่ำกว่าให้หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่น แก้ไขให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ และในกรณีที่มีอุปสรรคไม่อาจดำเนินการเช่นนั้นได้ ก็ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ชี้ขาด และหากเป็นกรณีที่ต้องคำนึงได้กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามกฎหมายที่รับผิดชอบอยู่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจในการประกาศกำหนดได้โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และให้ถือว่าเป็นค่ามาตรฐานตามกฎหมายนี้ด้วย

โดยหลักการแล้วการกำหนดค่ามาตรฐานของการปล่อยมลพิษออกจากแหล่งกำเนิด ต้องคำนึงถึงปัจจัยและองค์ประกอบหลายประการพิจารณาถึงความเหมาะสมของมาตรฐานที่จะประกาศบังคับใช้ ซึ่งได้แก่ 68

1. ผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการประเภทต่าง ๆ ว่า จะก่อให้เกิดผลต่อสิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศน์อย่างไร เพราะกิจกรรมแต่ละประเภทจะมีผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากน้อยต่างกัน

68 สมนึก รัชทอง, เอกสารการสอนชุดวิชาวิทยาการสิ่งแวดล้อมสำหรับโรงเรียนและชุมชน (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 489-490. และผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 269-272.

2. ลักษณะทางกายภาพของท้องถิ่น เช่น ลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ เพราะเหตุว่าลักษณะทางกายภาพของแต่ละท้องถิ่นย่อมแตกต่างกันไป ดังนั้น การใช้เกณฑ์มาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศย่อมไม่เหมาะสม เพราะในบางท้องถิ่นแม้ว่าจะปฏิบัติได้ตามมาตรฐานที่กำหนดแล้วก็ตาม แต่ก็อาจเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นได้ โดยเฉพาะถ้าในท้องถิ่นนั้น ๆ มีระบบนิเวศน์ที่อาจได้รับความกระทบกระเทือนได้ง่าย

3. ความพร้อมทางด้านวิชาการ อุปกรณ์ และความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจ เพราะเหตุว่ามาตรฐานที่เหมาะสมนั้นจะต้องนำไปใช้ให้เกิดผลได้ในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งหากไม่มีความพร้อมดังกล่าวแล้ว อาจทำให้ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติได้สมดังเจตนารมณ์

นอกจากนี้ มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดจะต้องมีความสัมพันธ์กับมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะเหตุว่าหากมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีค่าเกินกว่าที่กำหนดไว้ นั้นย่อมอาจสืบเนื่องจากค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดไม่เหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น แม้ได้มีการปฏิบัติตามค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดแล้ว ก็ยังก่อให้เกิดปัญหามลพิษในแหล่งน้ำ หรือกรณีอาจสืบเนื่องมาจากมีการละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ในทางกลับกัน หากคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในบริเวณนั้น สามารถรองรับของเสียได้มากกว่าที่อื่น การกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดไว้สูงเกินไปสมควร ซึ่งแน่นอนย่อมส่งผลดีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและอาจไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ก็ส่งผลเสียในทางเศรษฐกิจที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียเป็นจำนวนมาก ผลที่ตามมาอาจเป็นภาครัฐที่ต้องสูญเสียงบประมาณไปเกินสมควร และในทางผู้ประกอบการก็จะมีภาระค่าใช้จ่ายสูงเกิน อันจะส่งผลต่อต้นทุนและมูลค่าของผลิตภัณฑ์ ตลอดจนความสามารถในการแข่งขันกับตลาด

ในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดให้เหมาะสมกับสภาพทางสังคมวิทยาของแต่ละท้องถิ่นตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับนี้ มีมาตรา 58 เป็นบทบัญญัติเปิดช่องให้ดำเนินการเช่นนั้นได้ โดยให้เป็นอำนาจขององค์การราชการส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ข้อกำหนดในมาตรานี้ให้อำนาจในการประกาศค่ามาตรฐานที่สูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมกำหนด หรือสูงกว่าที่องค์การภาครัฐอื่นประกาศตามกฎหมายอื่น ๆ มิได้ให้อำนาจในการประกาศค่ามาตรฐานที่ต่ำกว่าได้ อย่างไรก็ตาม บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังจำกัดขอบเขตอยู่ เฉพาะท้องถิ่นที่มีการประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 เท่านั้น มิใช่เป็นการให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดกระทำการได้ ดังนั้น การที่จะกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดให้เหมาะสมกับท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จำกัดมาก

3) แหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม

ที่กล่าวมา เป็นกรณีของการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด แต่การจะใช้มาตรฐานเหล่านี้ควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษใดบ้าง เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 กำหนดให้ต้องมีการประกาศกำหนดให้กิจการหรือสถานที่ใดเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม โดยในมาตรา 68 เป็นกรณีของมลพิษทางอากาศและเสียง ส่วนมาตรา 69 เป็นมลพิษทางน้ำ ในเรื่องนี้ก็เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายปกครองโดยรัฐมนตรี ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้มีความยืดหยุ่นในการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ สามารถประกาศกำหนดเป็นกรณี ๆ ไป

การประกาศกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษใด เป็นประเภทที่จะถูกควบคุมนั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดและบทบัญญัติอื่น ๆ แล้ว ผลทางกฎหมายอีกประการ คือ แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นจะต้องจัดให้มีระบบบำบัดซึ่งมี 2 กรณี คือ แหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศและเสียง กับแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษทางน้ำ

3.1) แหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศและเสียง เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ประกาศให้แหล่งกำเนิดมลพิษใดต้องถูกควบคุมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษตามมาตรา 68 วรรคแรก แล้ว วรรคสองกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องติดตั้งหรือจัดทำมีระบบบำบัดอากาศเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เว้นแต่จะมีระบบบำบัดอยู่ก่อนแล้ว และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตรวจสอบสภาพและทดลองว่าใช้ได้ และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้มีผู้ควบคุมดำเนินการของระบบบำบัดก็ได้ ทั้งนี้ ให้บังคับใช้แก่แหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือนด้วยโดยอนุโลม

3.2) แหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษทางน้ำ เมื่อรัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ตามมาตรา 69 จะมีผลให้แหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย โดยขอแยกกล่าวถึงเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียอยู่แล้ว กับแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหรือไม่ประสงค์จะติดตั้งระบบบำบัดหรือระบบกำจัด

3.2.1) แหล่งกำเนิดมลพิษที่มีระบบบำบัดน้ำเสียอยู่ก่อนแล้ว หรือได้ดำเนินการติดตั้งตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ หากไม่ดำเนินการเปิดใช้ระบบบำบัดแล้ว ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม กฎหมายก็จะมีบทบังคับปรับปรับสี่เท่าของค่าใช้จ่ายสำหรับการเปิดใช้ระบบบำบัดของตนตามมาตรา 92 แต่หากมิได้ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมกลับลักลอบปล่อยมลพิษลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ มาตรา 91 ก็มีบทลงโทษปรับเป็นเงินสี่เท่า เช่นเดียวกัน และหากระบบของทางราชการเกิดความเสียหายจะต้องชดเชยด้วยต่างหาก

3.2.2) แหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือไม่ประสงค์จะติดตั้ง มีหน้าที่จะต้องส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัดยังระบบที่ทางราชการจัดทำไว้หรือระบบที่มีผู้รับจ้างดำเนินการอยู่

4.1.3.2 ลักษณะอำนาจทางปกครอง

บทบาทของฝ่ายปกครองในลักษณะนี้ เป็นการใช้อำนาจในการบริหารจัดการ เพื่อให้ป้องกันตรวจสอบมลพิษโรงงานเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจทางบริหารจัดการเข้าตรวจสอบว่ามีการละเมิดกฎหมายหรือไม่ ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ หรือการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น ไม่รวมไปถึงการริ้วมาตรการลงโทษ (Sanction) ทางปกครอง เช่น การสั่งปิดกิจการ การสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต การลงโทษปรับทางปกครองซึ่งจะไปกล่าวถึงในหัวข้อที่ 4.1.4

กล่าวได้ว่าปัจจุบันไม่มีกฎหมายที่บังคับใช้ในการควบคุมมลพิษจากการประกอบกิจการต่าง ๆ โดยตรง ดังเช่นในต่างประเทศ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีกฎหมายเฉพาะอย่าง The Clean Air Act หรือ The Clean Water Act หรือ The Noise Control Act เป็นต้น จึงจะต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดบทบาทขององค์กรผู้รับผิดชอบต่าง ๆ กัน

บทบาทของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ คือ

ก. เข้าไปในโรงงานหรืออาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่มีเหตุควรสงสัยว่าจะประกอบกิจการโรงงาน ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือ ในเวลาทำการของสถานที่ดังกล่าว เพื่อตรวจสอบสภาพโรงงาน อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะ สภาพเครื่องจักร หรือการกระทำใดที่อาจ เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

ข. นำตัวอย่างผลิตภัณฑ์ที่สงสัยเกี่ยวกับคุณภาพในปริมาณพอสมควร เพื่อตรวจสอบคุณภาพพร้อมกับเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ค. ตรวจสอบ กัก ยึดหรืออายัดผลิตภัณฑ์ ภาชนะบรรจุ สมุดบัญชี เอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าการประกอบกิจการของโรงงานอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน หรือมีการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัตินี้

ง. มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้

จากบทบัญญัติในมาตรานี้ ใต้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ เข้าไปตรวจสอบโรงงานได้ว่าการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ อันเป็นอำนาจที่สามารถตรวจสอบถึงสถานการณ์เงื่อนไขที่ได้วางไว้เกี่ยวกับการก่อกมลพิษ เช่น เงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต หรือมาตรฐานน้ำทิ้ง มาตรฐานการปล่อยทิ้งอากาศเสีย เป็นต้น อำนาจนี้เป็นอำนาจที่กฎหมายฉบับนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีได้กำหนดถึงบทบาทของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากพิจารณาถึงจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) เฉพาะที่จดทะเบียนกับกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่ประมาณ 130,000 แห่ง ประกอบกับจำนวนบุคลากรของกรมโรงงานที่มีทั้งหมด 886 คน และเฉพาะที่อยู่ในสายปฏิบัติงาน

(ไม่รวมธุรการ เช่น พิมพ์ดีด บันทึกข้อมูล) มีเพียง 359 คน โดยไม่มีบุคลากรประจำอยู่ภูมิภาคเลย กับอุตสาหกรรมจังหวัดประมาณ 140 คน ประจำอยู่สำนักงาน 79 แห่งทั่วประเทศแล้ว⁶⁹ ไม่น่าจะเพียงพอต่อปริมาณงานทางด้านการตรวจสอบสิ่งแวดล้อมโรงงาน

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งตามมาตรา 37 นี้ คือ การให้เจ้าพนักงานเข้าตรวจสอบโรงงานในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างการทำการ เวลาทำการของโรงงาน หมายถึง ช่วงเวลาที่โรงงานประกอบกิจการดำเนินการผลิตหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้นจะมีช่องว่างในกรณีที่มีชั่วโมงเวลาทำการ แต่ผู้ประกอบการลักลอบปล่อยมลพิษออกสู่ภายนอกซึ่งมักเกิดขึ้นเป็นประจำ เช่นนี้จะเป็นช่องว่างที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจเข้าไปตรวจสอบการฝ่าฝืนกฎหมายของโรงงานได้ ดังนั้น จึงควรจะกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบโรงงานได้ หากมีเหตุสงสัยตามสมควรว่ากิจการโรงงานนั้น ๆ มีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

อำนาจในการตรวจสอบโรงงานของพนักงานเจ้าหน้าที่หากเมื่อพบการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโรงงาน เช่น การปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานที่กำหนด หรือการประกอบกิจการที่อาจก่ออันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่ในโรงงานหรือใกล้เคียง มาตรา 37 1 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด อันเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองออกนิตินกรรมทางปกครองให้ผู้ประกอบการให้เป็นไปตามกฎหมาย และหากมีเหตุสมควรเมื่อได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวงหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย ก็สามารถผูกมัดประทับตราเครื่องจักรเพื่อมิให้ทำงานได้ หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งหรือนิตินกรรมทางปกครองตามมาตรา 37 นี้ กฎหมายระบุถึงบทบังคับไว้ทั้งทางปกครองและทางอาญา

⁶⁹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, "แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของ 8 หน่วยงาน สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม", หน้า 35-37.

นอกเหนือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานแล้ว ยังมีฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ซึ่งกล่าวถึงเหตุรำคาญ ในมาตรา 25 อันสามารถใช้เป็นมาตรการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมมิให้ก่อความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง เหตุรำคาญตามความหมายในมาตรานี้มี 5 กรณี คือ

ก. แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสม หรือหมักหมมสิ่งของ มีการทิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ข. อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงาน หรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษ หรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสาร เป็นพิษอย่างเพียงพอจนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ค. การเลี้ยงสัตว์ในที่ที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออันตรายต่อสุขภาพ

ง. การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดแสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสิ้นสะเทือน ผุน ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จะเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

จ. เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาบทบัญญัติข้างต้น เป็นการให้ความหมายของเหตุรำคาญว่าหมายถึงกรณีใดบ้าง ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความหมายครอบคลุมถึงการก่อให้เกิดมลพิษจากโรงงานด้วย ไม่ว่าทางน้ำ ทางอากาศ กากสารพิษ แสง เสียง รังสี ความสิ้นสะเทือน เป็นต้น อันมีความหมายกว้างขวางมาก นอกจากนี้กฎหมายยังเปิดช่องให้ยึดหยุ่นมากขึ้น โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ประกาศกำหนดเพิ่มเติมได้อีก

การประกอบกิจการโรงงานที่แม้ว่าจะมีการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายโรงงาน เช่น มิได้ปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐาน แต่หากเกิดความเดือดร้อนรำคาญขึ้นแล้วก็อาจเป็นเหตุรำคาญตามกฎหมายสาธารณสุขนี้ ดังนั้น นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานที่ตรวจสอบการดำเนินการกิจการของโรงงานได้แล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันควบคุมมลพิษโรงงาน คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข

นอกจากนี้ การดำเนินการกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมอาจเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งจะถูกรับควบคุมโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 45 หากการดำเนินการฝ่าฝืนบทกฎหมายที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้แก้ไข ปรับปรุง และหากผู้ดำเนินการไม่แก้ไข ปรับปรุง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้หยุดดำเนินการชั่วคราวหรือทันที และแม้กิจการโรงงานมิใช่กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพก็ตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจเข้าตรวจสอบควบคุมในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการ

หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบการกระทำที่โรงงานก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ทั้งในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่ของเอกชน ก็มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้โรงงานระงับการกระทำที่ก่อเหตุรำคาญได้ หากไม่มีการปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถเข้าดำเนินการเองได้

ในการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนี้ กล่าวได้ว่าเจ้าพนักงานสาธารณสุขกำกับดูแลอยู่ ตามมาตรา 46 คือ หากเจ้าพนักงานสาธารณสุขพบว่าโรงงานอุตสาหกรรมใดฝ่าฝืนกฎหมาย อาจแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการ นอกจากนี้ หากเป็นกรณีเร่งด่วนซึ่งอาจกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน หรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจออกคำสั่งให้แก้ไขหรือระงับเหตุนั้น หรือดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือระงับเหตุนั้น แล้วแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข จะเห็นได้ว่า เจ้าพนักงานตามกฎหมายนี้ มีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการค้าเงินกิจการโรงงานอุตสาหกรรมเช่นกัน โดยผ่านกรณีของเหตุรำคาญและกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ด้วยเหตุนี้ หากโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำทิ้งหรืออากาศเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะได้ตามค่ามาตรฐานหรือไม่ หากเกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายแก่โรงงานอุตสาหกรรมหน่วยงานตามกฎหมายโรงงานกับหน่วยงานตามกฎหมายการสาธารณสุข ต่างก็มีส่วนหน้าที่เช่นเดียวกัน ต่างที่กฎหมายอันเป็นที่มาของอำนาจต่างฉบับกัน และองค์การตามพระราชบัญญัติโรงงานเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง คือ กรมโรงงานกับเจ้าหน้าที่ที่ส่วนกลางส่งไปประจำอยู่ภูมิภาค คือ อุตสาหกรรมจังหวัด ส่วนองค์การตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขเป็นองค์การท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีเจ้าพนักงานสาธารณสุขซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางส่งไปประจำภูมิภาคเป็นผู้ช่วยเหลือ อีกประการหนึ่ง คือ ขอบเขตของอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเหตุรำคาญมีความหมายกว้างมาก ซึ่งแม้จะเป็นไปตามกฎหมายโรงงานแล้ว อาจเป็นการละเมิดกฎหมายการสาธารณสุขก็ได้

อีกหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทในการควบคุมมลพิษโรงงาน คือ กรมเจ้าท่า โดยมีที่มาของอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ในมาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ โดยห้ามปล่อยมลพิษลงสู่แหล่งน้ำอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยนัยตามบทกฎหมายดังกล่าว กรมเจ้าท่าจึงสามารถปรับใช้บทบัญญัตินี้ เพื่อปกป้องแหล่งน้ำจากความดูแลของตนมิให้โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำทิ้งลงแม่น้ำ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า ซึ่งกรมเจ้าท่าได้ออกประกาศกรมเจ้าท่าที่ 67/2534 ดังที่กล่าวมาแล้ว กำหนดให้มีการขออนุญาตการปล่อยน้ำทิ้งและน้ำทิ้งก็ต้องเป็นไปตามมาตรฐานน้ำทิ้งอุตสาหกรรม

ดังนั้น กรมเจ้าท่าจึงเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทในการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม แต่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าจำกัดเฉพาะแต่มลพิษที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อแหล่งน้ำเท่านั้น ไม่ครอบคลุมไปถึงมลพิษทางอากาศ อีกประการหนึ่ง อำนาจของกรมเจ้าท่าในการควบคุมโรงงานนั้นยังต่างกับองค์กรอื่น ๆ ตรงที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองและไม่มีมาตรการบังคับทางปกครอง มาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ กำหนดถึงแต่มาตรการทางอาญาและมาตรการในทางแพ่งเท่านั้น ซึ่งส่งผลให้การควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมทำได้โดยการฟ้องต่อศาลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมายก่อผลร้ายต่อแหล่งน้ำไปแล้ว

ข้อพิจารณาประการหนึ่ง คือ การที่กรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือ กรมเจ้าท่าจะมีศักยภาพเพียงพอในการตรวจสอบควบคุมมิให้โรงงานปล่อยทิ้งมลพิษให้เกิดอันตรายต่อแหล่งน้ำได้ทั่วถึงเพียงใด เมื่อพิจารณาถึงการจัดแบ่งส่วนราชการของกรมเจ้าท่าตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม พุทธศักราช 2537⁷⁰ มีการตั้งสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคขึ้น 7 แห่ง กระจายอยู่ตามเขตต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งแต่ละสำนักงานจะมีขอบเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบดูแลแม่น้ำลำคลองครอบคลุมหลายจังหวัด เช่นนี้คงมีอุปสรรคไม่น้อยในการที่จะบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

70 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 10 ก ฉบับลงวันที่ 25

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องถึง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ด้วย กล่าวคือ การกำหนดให้ผู้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Acceddment : EIA) ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ⁷¹ ซึ่งออกตามความในมาตรา 117 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

ดังนั้น นอกจากองค์กรตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 แล้ว กรมเจ้าท่าก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของโรงงานอุตสาหกรรม แต่กฎหมายอันเป็นที่มาของอำนาจหน้าที่นั้น มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติโรงงาน มุ่งครอบคลุมถึงการประกอบกิจการของโรงงานมีห้ก่อมลพิษ แต่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขมุ่งที่การคุ้มครองประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่เหมาะสมปราศจากเหตุเดือดร้อนรำคาญอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย แต่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยมุ่งคุ้มครองแหล่งน้ำอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย มิได้กำหนดมาตรการทางปกครองไว้ แต่กรมเจ้าท่าก็สามารถบังคับใช้มาตรการทางปกครองได้โดยผ่านพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 อันเป็นกฎหมายกลางที่ตราขึ้นเพื่อดำเนินงานทางปกครอง รวมถึงการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

71 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 36 ก ฉบับลงวันที่ 24

นอกเหนือจากนี้ฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ก็มีบทบาทเกี่ยวข้องที่สำคัญ เพราะเหตุว่ากฎหมายฉบับนี้กล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายพื้นฐานในการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ กำหนดหน่วยงานและอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการควบคุมมลพิษ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบอื่น ๆ ด้วย อาทิ นายกรัฐมนตรี เจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งถือว่ามีส่วนสำคัญต่อการป้องกันควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอย่างมาก

ในส่วนที่เกี่ยวกับมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและเจ้าพนักงานท้องถิ่น กล่าวได้ว่า เป็นบุคลากรที่กฎหมายวางหลักเกณฑ์และวิธีการ ตลอดจนกำหนดขั้นตอนและขอบเขตอำนาจให้เป็นความรับผิดชอบ และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ระบุให้ผลพวงที่ผ่านกระบวนการผลิตไม่ว่าจะในรูปของอากาศเสีย น้ำเสียต้องผ่านระบบบำบัดหรือขจัด ส่วนมลพิษอื่นและของเสียอันตราย กฎหมายฉบับนี้เพียงกล่าวถึงในลักษณะของกระบวนการเก็บรวบรวม การขนส่ง หรือการจัดการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ มิได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการที่เฉพาะเจาะจง เว้นแต่เป็นมลพิษหรือกากของเสียที่มีได้มีกฎหมายบัญญัติถึงก็จะออกกฎกระทรวงเพื่อควบคุมต่อไป

ลักษณะการใช้อำนาจทางปกครองในการตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายฉบับนี้ ระบุในมาตรา 80 ถึงมาตรา 83

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจแยกออกได้ 3 ลักษณะ คือ การเสนอแนะให้คำปรึกษาในมาตรา 83 อำนาจการตรวจสอบและสั่งการ ตามมาตรา 82 (1) และ (2) อำนาจบังคับการทางปกครอง (Administrative Sanction) ในมาตรา 82 (3)(4) และ (5) ส่วนเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นอำนาจติดตามตรวจสอบ และการอนุญาตเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย

การติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรม ตามกฎหมาย กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจทั่วไปในการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่แห่ง กำเนิดมลพิษ รวมทั้งโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนระบบบำบัด ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการ โดยมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบสภาพการ ทำงานของระบบบำบัด เครื่องมือ อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษตามมาตรา 82 (1)

เกี่ยวกับบทบทวนในส่วนนี้เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่หรือองค์กรตาม กฎหมายอื่นที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า อาจมีการซ้ำซ้อนของการบังคับใช้กฎหมายได้ กล่าวคือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุข เพื่อควบคุมมิให้ โรงงานก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน แต่โดยวัตถุประสงค์เป็นการมุ่งที่จะมิให้โรงงาน ประกอบกิจการที่กระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่มากกว่าที่จะควบคุมการปล่อยมลพิษของโรงงาน ว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ ส่วนเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือเป็นการมุ่ง ที่จะป้องกันทางน้ำอันเกี่ยวกับการรักษาการจราจรทางน้ำเป็นด้านหลัก ไม่ครอบคลุมถึงมลพิษอื่น เช่น มลพิษทางอากาศที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับทางสัญจรทางน้ำ ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายโรงงานจะควบคุมการดำเนินกิจการของตัวโรงงานโดยเฉพาะ รวมทั้งมิให้ โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐาน ซึ่งตรงจุดนี้จะต่างกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายการสาธารณสุข คือ หากการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียโดยโรงงาน ไม่เกินค่ามาตรฐานตามกฎหมายโรงงานก็จะเป็นความคิด แต่การเดียวกันนี้ก่อให้เกิดความ เดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนก็ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขอยู่ ส่วนอำนาจ ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทยมิให้มีการปล่อยมลพิษลงแหล่งน้ำเลย เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตตามประกาศของกรมเจ้าท่า 67/2534 ดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ไม่ว่า น้ำทิ้งหรือของเสียใด ๆ แม้จะได้ตามค่ามาตรฐานก็ตาม ก็ยังคงต้องขออนุญาตจากกรมเจ้าท่า ในกรณีของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษนั้นมีความมุ่งหมายที่กฎหมายกล่าวไว้ คือ การตรวจสอบ ระบบบำบัดหรือกำจัดของโรงงานว่ามีประสิทธิภาพการดำเนินงานเพียงใด รวมทั้งควบคุมการ ปล่อยมลพิษของโรงงานมิให้เกินค่ามาตรฐาน โดยกำหนดไว้ในมาตรา 80 ให้เจ้าของหรือ

ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์ เครื่องมือในการควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือผู้ควบคุมระบบดังกล่าว มีหน้าที่ต้องเก็บสถิติ และข้อมูลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และจัดทำบันทึก สรุปรายงานเสนอต่อเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น ซึ่งหากฝ่าฝืนก็จะมีบทลงโทษทางอาญาตามมาตรา 104

ข้อความในกฎหมายข้างต้น ให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการติดตาม ตรวจสอบระบบการทำงานของ เครื่องมือป้องกันมลพิษของแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งรวมถึงโรงงาน อุตสาหกรรม ดังนั้น เมื่อประกอบกับบทบาทของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายการสาธารณสุข เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการติดตามตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมทั้งที่เป็นกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และโดยผ่านกรณีเหตุราคาอุตสาหกรรมโรงงานทุกประเภทไม่ว่าจะเข้า ข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือไม่ อำนาจหน้าที่ซึ่งมีส่วนที่คาบเกี่ยวกับพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงาน แต่ต่างกันตรงที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานเป็น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของราชการส่วนกลาง คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรม จังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ส่งไปประจำอยู่ภูมิภาค

นอกจากกฎหมายเฉพาะเรื่องเหล่านี้แล้ว ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ละฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พุทธศักราช 2495 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2521 พระราชบัญญัติสภาพาบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พุทธศักราช 2521 จะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดการปัญหา สิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในส่วนที่กล่าวถึงอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมมิได้ ระบุถึงการใช้อำนาจอย่างชัดเจน เป็นเพียงการกำหนดอย่างกว้าง ๆ โดยองค์การปกครอง

ส่วนท้องถิ่นต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นบังคับใช้อีกชั้นหนึ่ง แต่ก็จะเป็นเพียงเพื่อให้การบริหารกิจการขององค์กรท้องถิ่นเหล่านั้นเป็นไปโดยเรียบร้อย จะไม่เฉพาะเจาะจงถึงการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง

อีกประการหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นบางประเภทจะดำรงสถานะเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษด้วย เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายอำเภอในฐานะผู้บริหารสุขาภิบาล เป็นต้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นเหล่านี้จะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษด้วย ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม 72 เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้ปฏิบัติภารกิจภายในเขตท้องที่ของตน ในกรณีนี้เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 81 ที่ระบุให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมรายงานการดำเนินงานของระบบบำบัดหรือระบบกำจัดส่งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ "ซึ่งมีอำนาจในเขตท้องที่นั้น" เป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง ซึ่งหากเป็นผู้บริหารของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล พัทธา หรือสุขาภิบาล ก็อาจส่งรายงานให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษผู้มีอำนาจในเขตท้องที่นั้น แต่หากเป็นกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นอยู่และ เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในท้องถิ่นนั้นด้วย เช่นนั้นนอกจากจะมีหน้าที่รวบรวมรายงานแล้วจะต้องส่งให้แก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้คงเป็นอำนาจเชิงซ้อนจากรูปแบบการจัดโครงสร้างทางปกครอง ทำให้บทบาททั้งสองประการมารวมอยู่ในเจ้าหน้าที่คนเดียวกัน

72 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 92 ฉบับลงวันที่ 13

ประเด็นสำคัญกลับอยู่ที่อำนาจสั่งการและการบังคับใช้กลไกที่กฎหมายวางไว้บังคับ การแก้โรงงานอุตสาหกรรมที่มีและไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียหรือมีเครื่องมือ อุปกรณ์ควบคุมอากาศเสียหรือกิจการที่ประกอบการเกี่ยวกับระบบบำบัดหรือระบบกำจัดรวม ตามมาตรา 82 ซึ่งอาจแยกกล่าวเป็น 3 กรณี ดังนี้

1. กรณีโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่มีระบบบำบัดหรือระบบกำจัดของตนเอง มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 กำหนดให้ต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดหรือกำจัดยังระบบรวบรวมของทางราชการ ซึ่งหากโรงงานอุตสาหกรรมหลักเลี้ยงและลักลอบปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือจัดส่งไปบำบัด แต่ไม่ชำระค่าบริการ จะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการจนกว่าจะปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการปรับนี้มาตรา 83 (3) กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งปรับ แห้งกานเน็ดมลพิษ เว้นแต่หากแห้งกานเน็ดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม กฎหมายให้แจ้งไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นผู้ที่ออกคำสั่งปรับและให้ถือว่ามีสถานะ เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษด้วย นอกจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการภายในอันสมควร จึงให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งปรับได้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในอนุมาตรา 3 ของมาตรา 82 จะเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะบังคับใช้กฎหมายได้ ก็ต่อเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานมิได้ใช้อำนาจของตนภายในเวลาอันสมควร ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้แจ้งให้ทราบแล้ว จึงกล่าวได้ว่าบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีอยู่เป็นอำนาจในการกำกับกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอันเป็นอนุมาตรานี้ จึงเป็นวิธีการหาทางออกโดยกฎหมายมิให้เกิดอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนกันประการหนึ่ง

2. กรณีโรงงานอุตสาหกรรมที่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย หรือมีเครื่องมือ อุปกรณ์ควบคุมอากาศเสียของตนเอง และฝาฝืนลักลอบปล่อยมลพิษลงสู่ระบบบำบัดหรือระบบกำจัดรวมของทางราชการ หรือปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมตามมาตรา 91 และมาตรา 92 หากทำให้ระบบรวมของทางราชการเสียหายจะต้องชดเชยแล้วยังถูกปรับอีกสี่เท่า ซึ่งในมาตรา 82 (3) ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแจ้งเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานออกคำสั่งปรับ

แต่ปัญหาสำหรับกรณีนี้ยังไม่หมดไป เพราะเหตุว่าโรงงานอุตสาหกรรมที่มีระบบป้องกันควบคุมมลพิษนี้ จะต้องทำบันทึกสถิติสรุปรายงานส่งแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง ตามมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 และยังคงมีหน้าที่จัดทำรายงานผลวิเคราะห์ปริมาณสารมลพิษยื่นต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมทุก ๆ 3 เดือน ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2525) ⁷³ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2528) ⁷⁴ ออกตามความในมาตรา 39 (16) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2512 ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 เพียงแต่ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 13 และฉบับที่ 22 ดังกล่าว กำหนดไว้เฉพาะโรงงานบางประเภทเท่านั้น

73 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 99 ตอนที่ 89 ฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2525

74 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 84 ตอนที่ 84 ฉบับลงวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2528

นอกจากนี้ โรงงานประเภทที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ทั้งสองฉบับข้างต้น จะต้องเป็นผู้ควบคุมดูแลระบบที่ได้รับการเห็นชอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม ให้ปฏิบัติหน้าที่ได้แล้วก็จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วย ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ซึ่งห้ามมิให้ ผู้ใดเป็นผู้ควบคุม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น การฝ่าฝืนมีโทษทางอาญาถึง จำคุกหรือปรับ หรือทั้งสองประการ ตามมาตรา 105 งานเรื่องนี้หากคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ ในการเป็นผู้ควบคุมแตกต่างกันก็จะเป็นการสร้างความยุ่งยากสับสนเกิดขึ้นได้ เพราะจะมี ผู้ควบคุมถึง 2 คน สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมแห่งเดียว แต่หากไม่มีอุปสรรคในเรื่อง คุณสมบัติของผู้ควบคุมก็อาจเป็นบุคคลเดียวกัน แต่ก็ยังต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานถึง 2 แห่ง ต่างสถานที่กัน

หน้าที่ในการจัดทำรายงานส่งแก่ผู้รับผิดชอบตามกฎหมายแต่ละฉบับ ยังมีข้อ แตกต่างกันอยู่ตามมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ควบคุม แต่ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม กลับระบุให้เป็นหน้าที่ของโรงงาน กรณีอาจก่อความสับสนแก่ผู้ประกอบการโรงงานหรือ ผู้ควบคุมได้ ซึ่งการฝ่าฝืนมีโทษตามกฎหมายทั้งสองฝ่ายโดยเฉพาะ ผู้ควบคุมมีโทษถึงจำคุกไม่ เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือจำทั้งปรับ ตามมาตรา 104 แห่งกฎหมายว่าด้วย สิ่งแวดล้อม ส่วนผู้ประกอบการโรงงานมีโทษตามมาตรา 46 แห่งกฎหมายว่าด้วยโรงงาน มีโทษปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท ดังนั้น การกำหนดถึงหน้าที่ในการจัดทำรายงานควรมีการระบุ ให้ไปในทิศทางเดียวกันเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นเอกภาพของกลไกการตรวจสอบโดย กฎหมาย

3. กรณีเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียรวมตาม มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงสามารถประกอบกิจการได้ และบทบัญญัติของ กฎหมายฉบับนี้ยังได้วางกลไกเพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงบำบัดหรือจัดรวมไว้ ทั้งอำนาจ ตรวจสอบ วินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนมาตรการบังคับทางปกครอง



ตามมาตรา 82 (2) ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสั่งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาต รับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัด ของเสีย จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดหรือขจัด หรืออุปกรณ์ เครื่องมือเกี่ยวกับการทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น แต่อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการของ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีเงื่อนไขอยู่ ซึ่งกฎหมายบัญญัติว่า "แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็น โรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้"

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในอนุมาตรานี้ อาจทำให้เข้าใจได้ว่ากฎหมายให้ อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการแก่แหล่งกำเนิดมลพิษอื่นที่มีใช้โรงงาน อุตสาหกรรมได้เอง เพียงมีเงื่อนไขว่าหากเป็นโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าพนักงานควบคุม มลพิษจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานทราบและดำเนินการก่อน อันเป็น การประนีประนอมในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองทั้งสององค์กรเพื่อป้องกันมิให้เกิด ปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ เพียงให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีส่วนช่วยเหลือ เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงาน อุตสาหกรรมเท่านั้น ส่วนแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีใช้โรงงานอุตสาหกรรม เจ้าพนักงานควบคุม มลพิษก็จะมียังอำนาจสั่งการโดยตรง ซึ่งรวมทั้งระบบบำบัดหรือกำจัดรวมทั้งกฎหมายเขียนระบุไว้ อย่างชัดเจน

แต่การตีกลับมิได้เป็นเช่นนั้น ตรงกันข้ามบทบัญญัติที่เห็นว่ามี การประนีประนอม และป้องกันการซ้ำซ้อนอำนาจที่ซ้ำซ้อนนั้น เมื่อพิจารณาให้ละเอียดประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 จะพบว่า เกิดการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างบทกฎหมาย กล่าวคือ ในอนุมาตรา 2 ของมาตรา 82 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ที่ว่า เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แหล่งกำเนิดมลพิษแก้ไขเปลี่ยนแปลง

ปรับปรุงระบบป้องกัน ควบคุมมลพิษ เว้นแต่ในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็น "โรงงาน อุตสาหกรรม" ก็ให้แจ้งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน คำว่า "โรงงาน อุตสาหกรรม" นี้ จะมีความหมายถึงกิจกรรมใดบ้าง ในกฎหมายพื้นฐานสิ่งแวดล้อมนี้ ได้ให้ คำนิยามไว้ในมาตรา 4 ดังนี้ "โรงงานอุตสาหกรรม หมายความว่า โรงงานตามกฎหมาย ว่าด้วยโรงงาน จากบทนิยามนี้ก็ยังไม่อาจทราบได้ว่า โรงงานอุตสาหกรรมมีความหมาย ครอบคลุมแค่ไหนเพียงใด และหมายถึงกิจการเช่นไร เพราะเพียงแต่กล่าวไว้ให้หมายถึง โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ดังนั้น จึงต้องพิจารณาไปถึงกฎหมายตั้งคำนิยามได้ กล่าวไว้ ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ได้ให้ความหมายของโรงงานในมาตรา 5 ว่า "โรงงาน" หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวม ตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดย ใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ล้างเสียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงาน ที่กำหนดในกฎกระทรวง และในการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ตรา กฎกระทรวงกำหนดประเภทหรือชนิดของโรงงานโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ตั้งในกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2535) ⁷⁵ แบ่งโรงงานออกเป็น 3 จำพวก จำนวน 104 ประเภท ตามบัญชีท้าย กฎกระทรวง เมื่อพิจารณาไปถึงโรงงานประเภทที่ 101 จะพบว่าได้กำหนดว่าได้แก่ "โรงงาน ปรับปรุงสภาพของเสียรวม (Central Waste Treatment Plant)" โรงงานในลำดับที่ 101 นี้ ตามกฎหมายโรงงานจึงถือว่าเป็นโรงงานอุตสาหกรรม

⁷⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 108 ฉบับลงวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2535

ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า ระบบบัญชีน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียรวมตามมาตรา 82 (2) แห่งกฎหมายพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม เป็นโรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานหรือไม่ เพราะหากเป็นโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายโรงงาน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็ไม่อาจเข้าดำเนินการได้โดยตรง ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานดำเนินการก่อน แต่หากมิใช่โรงงานตามกฎหมายโรงงาน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็จะมีอำนาจสั่งการโดยไม่ติดขัดเงื่อนไขที่กฎหมายได้วางไว้ดังกล่าวแล้ว

กรณีเช่นนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กับกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เกิดการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างกันขึ้น ก่อให้เกิดความคลุมเครือ เป็นปัญหาทั้งผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และยังอาจกระทบถึงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ได้วางไว้ เกิดอุปสรรคไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ

จากบทบัญญัติที่มีข้อความไม่สอดคล้องกันนี้ ไม่เพียงแต่เป็นปัญหาในการวินิจฉัยสั่งการเท่านั้นว่าเป็นของหน่วยงานใด แต่ยังมีผลไปถึงระบบการอนุญาตระบบการติดตามตรวจสอบหน้าที่ในการบันทึกสถิติ จัดทำรายงาน รวมทั้งมาตรการบังคับทั้งทางปกครอง คือ การสั่งหยุดหรือปิดกิจการ และมาตรการบังคับทางอาญา ซึ่งการเข้าอำนาจเหล่านี้จะสามารถเดินตรงไปสู่เจตนารมณ์ที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้ตั้งเป้าไว้ได้หรือไม่ 76

บทบาทอีกด้านหนึ่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะมีลักษณะเป็นการให้คำปรึกษาหรือการเสนอแนะต่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องซึ่งอาจเป็นทั้งองค์กรราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 83

76 บทบรรณาธิการ, "เพราะเหตุใดจึงมีวารสารกฎหมายปกครอง," วารสารกฎหมายปกครอง 9, 1 (เมษายน 2533) : 7

ในอนุมาตรา 2 เป็นกรณีการเสนอแนะแก่เจ้าพนักงานป้องกันน้ำเสีย การทางกฎหมาย เพื่อให้แหล่งกำเนิดมลพิษจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดหรือกำจัด

อนุมาตรา 3 เป็นการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการและบำรุงรักษา ระบบบำบัดหรือระบบกำจัดรวม ข้อสังเกตอยู่ในอนุมาตรา 1 ที่กฎหมายระบุถึงเรื่องการเสนอแนะการสั่งปิด หรือพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือการสั่งให้หยุดใช้หรือห้ามระยชน์ด้วย ประการใด ๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่จงใจไม่ทำการบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสียอย่างอื่น และลักลอบปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก จะเห็นได้ว่าบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเพียงการให้คำแนะนำ ส่วนเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายขั้นจะดำเนินการ หรือไม่ว่าไร เป็นอีกกรณีหนึ่ง คล้ายกับกรณีของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมในอดีต

การระบุถึงในอนุมาตรา 3 อาจเป็นการป้องกันมิให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายซ้ำซ้อนกันกับบุคลากรภาครัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่นอยู่แล้ว อันอาจเป็นการแทรกแซงอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น ดังนั้น การบังคับการตามมาตรการทางกฎหมายจึงต้องอาศัยอำนาจของเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น ๆ ข้อเสนอแนะของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในเรื่องนี้จะสัมฤทธิ์ผลจึงอยู่ที่การใช้อำนาจและบทบาทกฎหมายในเรื่องนั้น

4.1.4 มาตรการบังคับในกรณีโรงงานก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม

ในส่วนนี้เป็นกรณีที่การดำเนินการกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษเกิดผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อม หรือเป็นกรณีที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าพนักงาน กฎหมายจึงวางมาตรการไว้เพื่อบังคับหรือลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืนเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง

มาตรการที่กฎหมายวางไว้จัดการกับกรณีนี้ มีทั้งมาตรการทางปกครอง อันเป็นวิธีการที่มุ่งประสงค์ต่อการจัดทำกิจการบริการสาธารณะโดยเป็นการดำเนินการในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และมาตรการทางแพ่งกับมาตรการทางอาญาซึ่งต้องอาศัยอำนาจศาลดำเนินการไปตามกระบวนการยุติธรรม

4.1.4.1 มาตรการทางปกครอง

การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายปกครองหรือข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งบางครั้งไม่ถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือบุคคล มิได้เป็นอาชญากรรม หรืออาจจะก่อหรือยังมิได้เกิดมลพิษที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายก็มิได้มีความมุ่งหวังที่จะใช้ มาตรการลงโทษต่อผู้เป็น เจ้าของหรือผู้ครอบครองดัง เช่น เป็นอาชญากร แต่กลไกที่กฎหมาย กำหนดเป็นมาตรการที่มีจุดประสงค์มุ่งหวังในเรื่องการบริหารจัดการให้กิจการสาธารณะ เป็นไป อย่างเรียบร้อย

อีกกรณีหนึ่งอาจ เป็นกรณีที่จะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวาง การที่ จะใช้มาตรการทางแพ่งหรือทางอาญา ซึ่งต้องฟ้องร้องอาศัยอำนาจศาลและใช้เวลาค่อนข้างมาก อาจไม่ทัน่วงทีต่อเหตุการณ์ มาตรการทางปกครองจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมในการ ระงับ ยับยั้ง มิให้เหตุการณ์ลุกลามบานปลายออกไป

เมื่อพิจารณามาตรการทางปกครองที่กฎหมายได้กำหนดไว้เพื่อควบคุม ป้องกันมลพิษอุตสาหกรรมเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 มิได้มีการกำหนดเป็นมาตรการทางแพ่งและทางอาญา ในมาตรา 119 และ 119 ทวิ ส่วนมาตรการทางปกครองอื่น ๆ ก็เป็นการกำหนดไว้ในกฎหมายอนุบัญญัติ เช่น ประกาศกรม เจ้าท่าว่าด้วยเรื่องระบบอนุญาตปล่อยมลพิษลงสู่แหล่งน้ำ หรือค่ามาตรฐานเท่านั้น ส่วนพระราช บัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 ก็เป็นการใช้อำนาจแต่กับ โรงงานภายในนิคมอุตสาหกรรมเท่านั้น ดังนั้น ในส่วนนี้จึงมีเพียงกฎหมายส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายโรงงาน และกฎหมายสาธารณสุข ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึง มาตรการทางปกครองโดยตรง ส่วนองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายอื่น เช่น กรมเจ้าท่า จะใช้ มาตรการทางปกครองโดยผ่านพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ หากเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษอื่น ตามมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสั่งการให้ผู้ครอบครองหรือเจ้าของปรับปรุงแก้ไขระบบบำบัดของตนได้ หรือออกคำสั่งเป็นมาตรการลงโทษทางปกครองโดยการสั่งปรับ แต่ไม่อาจมีมาตรการบังคับอย่างอื่นรองรับต่อไป หากผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามได้แต่เสนอแนะให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ๆ จึงเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอยู่ โดยที่นั่นเป็นการติดตามตรวจสอบมากกว่า มิได้มีบทบาทในการบังคับใช้มาตรการทางปกครองอย่างเต็มรูปแบบ

โดยเฉพาะหากแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้ดำเนินการก่อน หากมิได้มีการดำเนินการภายในเวลาอันสมควร เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงมีอำนาจสั่งปรับหรือสั่งแก้ไขปรับปรุงได้ รวมทั้งในกรณีของระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียรวมนั้น ยังเป็นปัญหาการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายอยู่

ในกรณีที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดในมาตรา 9 ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งการภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ แต่อำนาจสั่งการเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดโดยเฉพาะ มิใช่เพราะเป็นฐานะของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

สำหรับหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย ความสิ้นสะอาด หรือเสียงนี้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ยอมติดตั้งระบบบำบัดตามที่กฎหมายกำหนด จะมีมาตรการใดเป็นบทบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ในข้อนี้เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทางกฎหมายอย่างละเอียดแล้ว ไม่มีข้อความหรือบทบัญญัติใดที่จะใช้เป็นมาตรการบังคับกรณีนี้ได้ ผลที่เกิดขึ้น คือ เป็นปัญหาทางกฎหมายที่เกิดช่องว่างไม่มีบทบังคับ (Sanction) แก่กรณีดังกล่าวนี้ ไม่ว่าจะ เป็นมาตรการทางแพ่ง หรือทางอาญา หรือทางปกครองก็ตาม

บทบังคับ (Sanction) ที่จะใช้แก่กรณีปัญหา นี้ เมื่อพิจารณาทั้งมาตรการทางแพ่ง ทางอาญาและทางปกครองแล้ว มีความเห็นว่า เป็นกรณีที่ต้องใช้มาตรการทางปกครองมาใช้กับเรื่องนี้ เพราะเหตุว่ามาตรการทางแพ่งนั้น เป็นกรณีที่มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยา ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้ก่อมลพิษ (Pollutor) การไม่ยอมติดตั้งระบบบำบัด เห็นได้ชัดว่ามีช้เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ ขึ้น ส่วนมาตรการทางอาญาเหมาะสม ที่จะใช้กับกรณีที่เป็นการก่อเหตุที่กระทบกระเทือนต่อความปลอดภัยของสังคม 77 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการจงใจหรือเจตนาที่จะกระทำความผิดในลักษณะที่เป็นอาชญากรรม 78 และการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้กับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ควรเป็นมาตรการขั้นสุดท้าย (ultima ratio) เมื่อปรากฏว่ามาตรการที่มีอยู่ถูกเพิกเฉยไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่เพียงพอ ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม 79 แต่การละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องนี้ เป็นกรณีที่ กฎหมายกำหนดไว้ในลักษณะที่เป็นมาตรการในการบริหารจัดการให้กิจการสาธารณะ เป็นไปโดย เรียบร้อย ดังนั้น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นการเหมาะสมสำหรับเรื่องนี้

77 อมร จันทรสมบูรณ์, "Law Enforcement : มิติที่ 3 ของกฎหมาย," หน้า 10.

78 Peter C. Yeager, The limits of law : the public regulation of privat pollution First published (Cambridge : The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1993), pp.254-255.

79 Antomio Vercher, "The Use of Criminal Law for the Protection of Environmental in Europe : Council of Europe Resolution (77) 28," Northwestern Journal of International Law and Business 10 (1990) : 445.

อย่างไรก็ตาม แม้ตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะมีได้กำหนด มาตรการบังคับไว้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยอาศัย กฎหมายกลาง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งได้กำหนดถึงขั้นตอนและ วิธีการบังคับใช้ รวมถึงขั้นตอนในการตรวจสอบการบังคับใช้มาตรการทางปกครอง

ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรณีนี้อีกประการหนึ่ง คือ การที่แหล่งกำเนิด มลพิษมีระบบบำบัดอยู่ก่อนแล้ว หรือเมื่อดำเนินการติดตั้งระบบบำบัดตามที่เจ้าพนักงานควบคุม มลพิษกำหนดแล้ว แต่ไม่ใช้หรือไม่เปิดระบบบำบัด และลักลอบปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม จะทำอย่างไร

ในเรื่องนี้กฎหมายได้บัญญัติมาตรการไว้รองรับ คือ มาตรา 92 วางบทลงโทษ ำให้ปรับสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการ เปิดเดินเครื่องทำงานของอุปกรณ์ เครื่องมือ หรือระบบบำบัดของตนตลอดเวลาที่ละเมิด เช่นว่านั้น การปรับในมาตรานี้เป็น มาตรการบังคับเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเปิดใช้ เครื่องหรือระบบบำบัด ของตน อย่างไรก็ตาม มาตรการบังคับทางปกครอง เช่นนี้จะต้องมีลำดับขั้นตอนรองรับที่ ครบถ้วนบริบูรณ์ แต่ในกรณีนี้กฎหมายมิได้กำหนดมาตรการในขั้นต่อไปไว้ว่า หากเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ว่านั้น ไม่ยอมจ่ายค่าปรับจะดำเนินการอย่างไร กรณีอาจเป็น ไปได้โดยการฟ้องศาลบังคับให้มีการจ่ายค่าปรับนั้น แต่เมื่อคำนึงถึงแล้ว เห็นว่ามีใช้วิธีการที่ เหมาะสม เพราะเหตุว่าการฟ้องศาลนั้นต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายซึ่งอาจไม่คุ้มและทันต่อ การณ์นี้ นอกจากนี้ เมื่อค่าปรับในมาตรา 92 เป็นค่าปรับทางปกครอง จึงสมควรที่จะใช้ วิธีการในทางปกครองบังคับ ซึ่งสามารถใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองในมาตรา 57 บังคับการได้ นอกจากนี้ การลักลอบปล่อยมลพิษลงสู่ระบบบำบัดหรือ ระบบกำจัดรวมของทางราชการแล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อ สาธารณประโยชน์ อาจเป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 360 ซึ่งมี โทษถึงจำคุกไม่เกินห้าปี

นอกจากต้องเปิดเดินเครื่องระบบบำบัดของตนแล้ว เจ้าของหรือผู้ควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษหรือผู้ควบคุมระบบตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด จะต้องทำหน้าที่จัดทำรายงานสถิติและข้อมูลเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 80 หากไม่ดำเนินการดังกล่าวนี้ กฎหมายกำหนดบทลงโทษไว้ถึงจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 104

กรณีที่ต้องเดินมีระบบบำบัดหรือระบบกำจัดรวมที่ทางราชการได้จัดทำให้มีใช้แล้ว แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดในมาตรา 71 หรือมาตรา 72 แล้วแต่กรณี จะส่งผลเป็นสองทาง คือ ตามมาตรา 90 หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัด หรือส่งแต่ไม่ชำระค่าบริการ จะมีบทบังคับโดยปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการจนกว่าจะปฏิบัติตามกฎหมายกรณีนี้ก็เช่นเดียวกันที่ไม่มีมาตรการทางปกครองรองรับ แต่หากกฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 104 โดยเป็นโทษทางอาญาจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 71 และมาตรา 72 ดังนั้น การฝ่าฝืนมาตรา 71 และมาตรา 72 จึงมีลักษณะของบทบังคับทั้งทางปกครองและทางอาญา ซึ่งอาจใช้มาตรการบังคับใดก็ได้ กรณีนี้จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายโดยมีมาตรการบังคับซ้ำซ้อนกัน (Overlap) ระหว่างมาตรการทางปกครองกับทางอาญา แต่ผู้เขียนเห็นว่า การฝ่าฝืนดังกล่าวเป็นการละเมิดระบบการบริหารจัดการของฝ่ายปกครอง จึงควรใช้มาตรการทางปกครองบังคับก่อน คือ ปรับสี่เท่า หากไม่ชำระจึงใช้มาตรการทางอาญาเข้าบังคับการเป็นขั้นตอนต่อไป หรืออาจบังคับใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม การฝ่าฝืนกฎหมายมาตรา 71 และมาตรา 72 เป็นกรณีของการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ในทางบริหาร จัดการ ความเหมาะสมของบทบังคับ จึงควรใช้มาตรการทางปกครอง มาตรการทางอาญาควรเป็นวิธีการสุดท้ายหากบทบังคับอื่น ๆ ไม่เป็นผล

ส่วนกรณีของท้องถิ่นที่มีผู้รับจ้างให้บริการบำบัดหรือกำจัดนั้น มาตรา 74 กำหนดให้ผู้ครอบครองหรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องส่งน้ำเสียไปบำบัด หากฝ่าฝืนกฎหมายกำหนดให้เป็นโทษทางอาญา มาตรา 104 รวมทั้งกรณีที่เป็นท้องถิ่นที่ไม่มีระบบบำบัด

ไม่ว่าของทางราชการหรือผู้รับจ้างให้บริการ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้กำหนดวิธีการชั่วคราวไว้ แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ก็จะมีมาตรการบังคับทางอาญาตามมาตรา 104 เช่นกัน

ตามกฎหมายโรงงานกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ค่อนข้างสมบูรณ์ กล่าวคือ หากมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งการให้มีการระงับหรือแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้ หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง มาตรา 39 วรรคแรก ให้พนักงานแก่ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายสั่งให้หยุดการดำเนินกิจการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง หรืออาจมีคำสั่งให้มีการดำเนินการโดยเจ้าพนักงานแทนได้โดยทางฝ่ายโรงงานเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 39 วรรคแรกข้างต้น อาจมีการสั่งปิดกิจการและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายโรงงานได้วางไว้โดยเริ่มจากการสั่งให้แก้ไข อันเป็นมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด หากมีการฝ่าฝืนจึงจะบังคับใช้มาตรการที่รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงขั้นสั่งปิดโรงงานและเพิกถอนใบอนุญาต นอกจากนี้ การเข้าดำเนินการแก้ไขโดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเองยังเป็นการที่จะระงับและควบคุมสถานการณ์มิให้เลวร้ายลงไปได้ แต่เนื่องจากการสั่งให้หยุดหรือปิดกิจการ เพิกถอนใบอนุญาต หรือการเข้าดำเนินการแทนนั้น เป็นมาตรการทางปกครองที่ค่อนข้างรุนแรง กฎหมายจึงกำหนดให้อำนาจบังคับการนี้อยู่ที่ฝ่ายปกครองระดับสูง คือ ปลัดกระทรวง และยังมีการวางขั้นตอนให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้ อันเป็นการช่วยกลั่นกรองการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง

ส่วนมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้ โดยมีเจ้าพนักงานสาธารณสุขเป็นผู้ให้คำแนะนำหรือช่วยกำกับการดำเนินการ มาตรการทางปกครองของเจ้าพนักงานตามกฎหมายการสาธารณสุข เมื่อพิจารณาจะพบว่าค่อนข้างสมบูรณ์เช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เป็นแต่หากแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานนั้นเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือการควบคุมเหตุรำคาญจากโรงงานอุตสาหกรรม อาจมีมาตรการบังคับทางปกครองที่ซ้อนกันอยู่ระหว่างฝ่ายปกครองตามกฎหมายโรงงานกับฝ่ายปกครองตามกฎหมายการสาธารณสุข

หากเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้
เป็นอำนาจของอธิบดีกรมอนามัยเป็นผู้สั่งการ ซึ่งกฎหมายโรงงานมิได้กำหนดมาตรการนี้ไว้

จะเห็นได้ว่า มาตรการทางปกครองเป็นการมุ่งหวังการควบคุมการ
ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมต่อภัยพิบัติที่อาจเป็นอันตราย มิใช่เป็นการลงโทษใน
ลักษณะของการตอบโต้ผู้ประกอบการหรือการให้ชดเชยความเสียหายอันเป็นเรื่องของการใช้
มาตรการทางแพ่งและทางอาญา

แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับใด
ระบุถึงการที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียหรือของเสียเกินค่ามาตรฐาน และจะมีบทบังคับ
เพียงกำหนดว่าปล่อยน้ำเสียหรือของเสียออกสู่ภายนอกจะมีโทษปรับสี่เท่า แต่หากน้ำเสียหรือ
ของเสียนั้นไม่เกินค่ามาตรฐานจะถูกปรับด้วยหรือไม่ หรือหากว่าเกินค่ามาตรฐานแล้ว แต่โทษ
เพียงใดจะถือเป็นน้ำเสียหรือของเสียที่จะต้องถูกปรับ จึงเป็นความไม่ชัดเจนของบทกฎหมาย
ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการกำหนดบทบังคับในกรณีที่ปล่อยน้ำเสียหรือของเสียเกินค่ามาตรฐานด้วย

4.1.4.2 มาตรการทางแพ่ง

มักเข้าไปในทางประสงค์ที่จะเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำ
ของผู้ละเมิดกฎหมาย โดยหลักแล้วจะอาศัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ซึ่งที่ผ่านมากการดำเนินคดีตามหลักละเมิดมาตรา 420 เป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ถึงความจงใจ
หรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษ และการกำหนดความเสียหายในทางละเมิด จะต้องเป็น
ความเสียหายซึ่งผู้เสียหายได้รับการทาละเมิด ซึ่งบางครั้งไม่ครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายที่
เสียไปอันเนื่องจากการกลับคืนสู่ฐานะเดิม

ด้วยเหตุนี้ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พุทธศักราช 2535 จึงบัญญัติไว้ในมาตรา 96 และมาตรา 97 ถึงภาระการพิสูจน์ในความจงใจ
หรือประมาทเลินเล่อ มีต้องเป็นหน้าที่ของผู้ได้รับความเสียหาย อันเป็นการนำหลักความรับผิดชอบ
เด็ดขาด (Strict Liability Principle) มากำหนดเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องของมาตรา
420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยในมาตรา 96 กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษหากจะแก้

ข้อกล่าวหาหักล้างต้อง เป็นผู้มิกระทำการพิสูจน์ว่า เหตุการณ์ เช่นว่านั้น เกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือ การสงคราม การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ การกระทำหรือละเว้น การกระทำของผู้ที่ได้รับผลร้ายหรือความเสียหายเอง หรือของบุคคลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ โดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น อย่างไรก็ตาม ปัญหา มีอยู่ว่าผู้เสียหายยังคงต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและความเสียหายที่ได้รับอยู่ (Causality) ซึ่งหากเป็นกรณีของการปล่อยมลพิษลงแหล่งน้ำโดยที่สายน้ำแห่งนั้นมีโรงงาน ตั้งอยู่ริมน้ำหลายโรงงาน การจะพิสูจน์ถึงความเสียหายที่ได้รับนั้นเกิดจากโรงงานแห่งใด จึงยังคงเป็นข้อขัดข้องในการดำเนินคดีอยู่

ตามมาตรา 96 นี้ มีข้อสังเกตอยู่ประการหนึ่ง คือ ข้อแก้ตัวของแหล่งกำเนิดมลพิษ หากได้กระทำการตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐนั้น จะมีความหมายเพียงใด จะเป็นคำสั่งเฉพาะกรณี หรือเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป

หากเป็นกรณีที่หมายถึงคำสั่งที่มีผลเป็นการทั่วไป เมื่อผู้ประกอบการได้กระทำตาม คำสั่งแล้ว เช่น ปล่อยน้ำทิ้งได้ตามค่ามาตรฐาน แต่เกิดผลร้ายต่อประชาชน เนื่องจากสารพิษ บางชนิดแม้มีปริมาณน้อยไม่เข้มข้น แต่ก็สามารถสะสมในร่างกาย นานไปจึงจะเกิดผลขึ้น เช่นนี้จะ เป็นข้อแก้ตัวได้ว่าได้กระทำการตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐแล้ว ผลร้ายที่ตกแก่ประชาชนก็ไม่อาจเยียวยาความเสียหายได้

แต่หากถือว่าเป็นคำสั่งที่มีผลเป็นการเฉพาะเท่านั้น ประชาชนก็จะได้อาศัยมาตรการ ดังกล่าวเยียวยาความเสียหายได้ แต่ข้อพิจารณาอยู่ที่ว่า ผู้ประกอบการโรงงานก็ได้ปฏิบัติ ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังต้องมีภาระรับผิดชอบอยู่อีก ข้อนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า คำมาตรฐานนั้นแม้ถือว่าเป็นคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีผลบังคับเป็นการ ทั่วไป แต่จุดมุ่งหมายก็เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายหรือผลร้าย เป็นการจัดการบริหาร ประการหนึ่ง ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการก่อความเสียหายในลักษณะที่ต้องชดเชย หากเปรียบกับ ผู้ขับรถยนต์ที่ปฏิบัติตามกฎจราจรถูกต้อง แต่เกิดอุบัติเหตุชนผู้เดินทางเข้า ก็ยังคงเป็นความรับ รับผิดชอบที่ต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น หลักความรับผิดชอบในกรณีนี้จึงต่างกับการปฏิบัติตาม กฎเกณฑ์ของสังคมหรือไม่ อันเป็นคนละกรณีกัน ดังนั้น มาตรา 96 (2) จึงควรมีความหมาย เพียงคำสั่งที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะ ไม่รวมถึงคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับ เป็นการทั่วไป

แต่อย่างไรก็ตาม หลักการในมาตราดังกล่าวก็ยังไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษอันต่างจากมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องสามารถชี้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าวฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ มิได้จำกัดเพียงเจ้าพนักงานตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง

อีกฉบับหนึ่งของกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายที่ต้องเสียไปในการฟื้นฟูภาวะของสิ่งแวดล้อม คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ในมาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ ซึ่งผู้รับผิดชอบสามารถเลือกชี้สิทธิตามกฎหมายนี้ หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ได้

4.1.4.2 มาตรการทางอาญา

กฎหมายอาญามักจะถูกนำไปใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ เนื่องจากมีบทลงโทษที่เด็ดขาดรุนแรง เป็นการแสดงออกถึงการประพฤติดุปฏิบัติที่สังคมได้ตั้งปทัสถานไว้ หากมีการล่วงละเมิดสังคม โดยอำนาจรัฐก็จะเป็นผู้เข้าดำเนินการกับบุคคลนั้น ความรับผิดทางอาญาจะเป็นกรณีบังคับใช้ ซึ่งโดยหลักแล้วจะต้องเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนด การกระทำความผิดทางอาญาจะใช้กับการกระทำ 2 ลักษณะ คือ การกระทำที่เป็นความผิดในตัวเอง หรือที่เรียกว่า *mala in se* กับการกระทำที่เป็นความผิดเพราะกฎหมายกำหนดขึ้น หรือที่เรียกว่า *mala prohibita*

ความรับผิดทางอาญาที่เอามาใช้กับกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ กล่าวได้ว่า เป็นการใช้กับการกระทำที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด (*mala prohibita*) ดังนั้น นอกจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาที่สามารถปรับใช้กับกรณีสิ่งแวดล้อมแล้ว กฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็ได้นำความรับผิดทางอาญามากำหนดไว้เป็นมาตรการบังคับ

มาตรการทางอาญาจึงเป็นการบังคับใช้ต่อ เมื่อมีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดอันครอบ
องค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดเพื่อปรามหรือลงโทษผู้ละเมิดกฎหมาย อันต่างจากกฎหมายแพ่ง
หรือทางปกครอง

การดำเนินคดีทางอาญาดังกล่าวไปก็จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยลงโทษ
ผู้กระทำผิด แต่อย่างไรก็ตาม กรณีความคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ
เป็นการกระทำที่มีลักษณะ เป็นความคิดที่กฎหมายกำหนดขึ้น และบางครั้งผู้กระทำผิดจะมีฐานะ
เป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายอาญาอยู่ กฎหมายจึงได้วางแนวทางเพื่อ
แก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าว คือ

ประการแรก ด้วยเหตุที่คดีสิ่งแวดล้อมเป็นความผิดทางอาญาเพราะกฎหมายกำหนดขึ้น
และกฎหมายก็มองผู้ฝ่าฝืนต่างจากอาชญากรรมธรรมดา ผู้กระทำผิดด้านสิ่งแวดล้อมมักเป็น
ผู้ประกอบการทางธุรกิจโดยเฉพาะความรับผิดชอบเกี่ยวกับการก่อมลพิษอุตสาหกรรม ซึ่งมักจะเกรง
ผลที่จะกระทบต่อธุรกิจ หรือทรัพย์สินของตน ประสิทธิภาพมาตรการทางปกครองโดยเฉพาะ
การสั่งให้หยุดหรือปิดกิจการหรือเพิกถอนใบอนุญาต มาตรการทางอาญาจึงเป็นการนำมาใช้
เป็นมาตรการประกอบ 80 ดังนั้น กฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยโรงงานกับ
กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข จึงได้วางระบบคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีขึ้นเพื่อให้โอกาส
และทำให้เกิดสำนึกแก่ผู้กระทำผิดปรับปรุงตัว

80 สุวีริยา มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 99.

ประการที่สอง คือ การกำหนดให้กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานนิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ามิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น อันเป็นการระบอบอย่างชัดเจน ซึ่งในอดีตศาลลงโทษแก่นิติบุคคลมีข้อจำกัดด้วยความเป็นบุคคลสมมติ จึงไม่อาจบังคับใช้โทษทางอาญาได้อย่างเต็มรูปแบบ หลักการนี้กำหนดไว้ในมาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 และมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535

ประการที่สาม เกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดี ซึ่งหากพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมแล้ว เห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งต่อการจัดระเบียบสังคม เป็นกฎหมายที่มีลักษณะที่เรียกว่า *mala prohibita* ดังกล่าวแล้ว กฎหมายลักษณะเช่นนี้มักจะเป็นรัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย ประชาชนทั่วไปไม่อาจเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาต่อศาลเองได้ กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็เช่นเดียวกัน หากประชาชนได้รับอันตรายจากการประกอบการของโรงงานที่ปล่อยมลพิษ ก็ต้องไปฟ้องเป็นคดีแพ่ง หรืออาจฟ้องเป็นคดีอาญาโดยอาศัยประมวลกฎหมายอาญา ว่ากระทำความผิดให้ตนเองได้รับอันตรายแก่กายหากการกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิด ประชาชนทั่วไปจึงไม่อาจฟ้องเป็นคดีอาญาว่าโรงงานอุตสาหกรรมกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) และมาตรา 28 ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ คือ พนักงานอัยการ กับผู้เสียหายที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำผิดทางอาญา หรือผู้แทนตามที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาและจุดมุ่งหมายของการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมแล้ว ประชาชนทั่วไปไม่อาจเป็นผู้เสียหายได้โดยสภาพ เพราะกฎหมายเหล่านี้เป็นการจัดระเบียบของสังคมเพื่อให้รัฐเข้าไปควบคุมการดำเนินกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ความผิดที่เกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม จึงถือว่ารัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย

เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าว จึงมีการบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการฟ้องคดีอาญาต่อโรงงานได้เองภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันมีอยู่เพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ในมาตรา 64 บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าบุคคลที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำผิดความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกรบกวนกระเทือนเนื่องจากการกระทำผิดความผิดเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา"

อย่างไรก็ตาม การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาที่ใช้กับกฎหมายเกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการที่ยังคงความจำเป็น แต่ประสิทธิภาพจะมีอยู่เพียงใด สิ่งสำคัญขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายของผู้รับผิดชอบ การวางระบบการเปรียบเทียบคดีไว้ย่อมมีประโยชน์ต่อการปรามและให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิด แต่ข้อด้อยย่อมมีอยู่เช่นกัน เนื่องจากการเปรียบเทียบปรับนี้ ผู้กระทำผิดทางด้านสิ่งแวดล้อมมักจะเป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี การเสียค่าปรับในอัตราสูงจึงไม่เกินกว่าภาระที่จะรับได้ ดังนั้น หากมีการกระทำผิดซ้ำหลายครั้ง การบังคับใช้มาตรการลงโทษทางอาญาอย่างเคร่งครัด จึงจะส่งผลต่อการละเว้นหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

4.2 การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

จากการศึกษาในหัวข้อที่ 4.1 ถึงบทบาทขององค์กรภาครัฐในการตรวจสอบการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติราชการโดยอาศัยบทกฎหมายต่างฉบับกัน แต่การจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม มีข้ออยู่ที่การใช้อำนาจรัฐเข้าตรวจสอบมลพิษแต่เพียงประการเดียว หากยังอยู่ที่การกำหนดหน้าที่แก่ผู้ก่อมลพิษและการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลเผื่อระวังร่วมกับองค์กรภาครัฐบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

กลไกประการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ อันมีส่วนช่วยในการบริหารจัดการปัญหามลพิษ
โรงงาน คือ การวางมาตรการในการทบทวนการใช้อำนาจรัฐของเจ้าพนักงาน และการให้
ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการปกป้องสิ่งแวดล้อม ตรวจสอบเฝ้าระวังการก่อมลพิษโดย
ผู้ประกอบการโรงงาน มาตรการเหล่านี้อาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง ถือเป็น การควบคุมการใช้
อำนาจรัฐ ซึ่งอาจแบ่งแยกการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยพิจารณาจากตัวผู้มีสิทธิที่กฎหมาย
กำหนดไว้

4.2.1 การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน

การปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานในการตรวจสอบมลพิษจากโรงงาน
ตามกฎหมาย ประชาชนสามารถใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อควบคุมดูแลการใช้อำนาจรัฐ
ของเจ้าพนักงานได้ ซึ่งประชาชนอาจใช้สิทธิตามกฎหมายได้ในฐานะที่แตกต่างกันเป็น 3 ฐานะ
ดังนี้

- ก. ในฐานะของผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม หากได้รับความ
เสียหาย หรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าพนักงาน
- ข. ในฐานะของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติ หรือ
ละเว้นการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงาน
- ค. ในฐานะของประชาชนทั่วไปที่ใช้สิทธิตามกฎหมายในการตรวจตรา
เฝ้าระวัง (Watch Dog)

ในการใช้สิทธิตามกฎหมายของประชาชนในสถานะต่าง ๆ กล่าวได้ว่าเป็น
มาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้ อันมีผลในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐของเจ้าพนักงานที่ตรวจสอบ
มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดถึงวิธีการ ขั้นตอนในการใช้
สิทธิของประชาชนแตกต่างกันออกไป โดยอาจเป็นการให้สิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือ
การฟ้องคดีต่อศาล

4.2.1.1 การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครอง

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น มีกำหนดในกฎหมายหลายกรณี ทั้งตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และตามกฎหมายอื่น ๆ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองบางกรณีจะเป็นการอุทธรณ์ต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด เช่น อธิบดี ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรี ซึ่งตำแหน่งที่กฎหมายมักจะกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์มักจะเป็นรัฐมนตรี เพราะเหตุว่ารัฐมนตรีนอกจากจะมีฐานะเป็นฝ่ายการเมืองแล้ว ยังอยู่ในฐานะฝ่ายปกครองผู้บังคับบัญชาสูงสุดของแต่ละกระทรวงหรือทบวงการเมืองที่รับผิดชอบ บางกรณีกฎหมายจะกำหนดให้อุทธรณ์ต่อองค์การในรูปคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะเรื่องตามกฎหมายแต่ละฉบับ หรือ "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2522

ประชาชนในฐานะผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษโรงงาน กฎหมายเปิดช่องให้โต้แย้งคัดค้านได้ ตัวอย่างเช่น ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ผู้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข มีสิทธิอุทธรณ์ต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข หรือตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา 87 ให้สิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเฉพาะเรื่องคือ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และหากยังไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ กฎหมายยังให้สิทธิในการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม หรือกรณีการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานที่สั่งตามมาตรา 37 หรือคำสั่งหยุดหรือปิดกิจการของปลัดกระทรวงหรือบุคคลที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย ตามมาตรา 39 โดยกรณีเหล่านี้กฎหมายว่าด้วยโรงงานให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรม ตามมาตรา 41

จะเห็นว่า กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขมลพิษโรงงาน เป็นการกำหนดให้ ผู้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่โดยตรงมีสิทธิอุทธรณ์ ซึ่งก็คือ ผู้ประกอบการโรงงานหรือเจ้าของ แหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งการจะอุทธรณ์ไปยังบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด หรือใน รูปคณะกรรมการ เฉพาะ เรื่องก็แล้วแต่กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ จะระบุ

นอกจากกฎหมายเฉพาะ เรื่องที่กำหนดให้มีการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองดังกล่าวแล้ว ในกรณีที่กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบางฉบับ เช่น กรมเจ้าท่าผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายมิได้กำหนดถึงการใช้อำนาจทางปกครองและการอุทธรณ์ ต่อฝ่ายปกครอง ดังนั้น ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งจึงต้องใช้อุทธรณ์โดยอาศัยกฎหมาย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กล่าวคือ

ในมาตรา 44 กำหนดให้ประชาชนอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ หากกฎหมายอันเป็น ฐานรองรับอำนาจที่เจ้าพนักงานบังคับใช้ มิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้จึงเป็นทางออกของการที่กฎหมายเฉพาะ เรื่อง มิได้กำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้

การพิจารณาคำอุทธรณ์หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็เปลี่ยนแปลง คำสั่งได้ หากไม่เห็นด้วยต้องส่งให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจพิจารณาซึ่งกำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ⁸¹ ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดให้เป็นหัวหน้าส่วนราชการผู้บังคับบัญชา ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นผู้กำกับดูแลส่วนราชการ

81 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 17 ก ฉบับลงวันที่ 22

ดังนั้น กรณีของผู้บริหารท้องถิ่นที่ใช้อำนาจตามมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หากมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตแก่ผู้ขอดำเนินการบำบัดน้ำเสียหรือของเสีย แม้ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะมีได้เปิดช่องให้อุทธรณ์ได้ ก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดผู้กำกับดูแลได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการระบอบกบฏกระทรวงฉบับที่ 4 ดังกล่าว กรณีนี้กลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงไม่เป็นระบบ กล่าวคือ ผู้กำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และเงื่อนไขผู้รับอนุญาตเป็นองค์กรราชการส่วนกลาง คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม แต่ผู้อนุญาตกลับเป็นองค์กรท้องถิ่น ในกรณีนี้หากผู้อนุญาตไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่น แทนที่จะอุทธรณ์ต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กลับต้องไปอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมิได้เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต

ในส่วนของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นบุคคลที่อยู่ใกล้หรือบริเวณโดยรอบสถานประกอบกิจการโรงงานที่ก่อมลพิษ ในกรณีนี้เมื่อพิเคราะห์ถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมโดยละเอียดแล้ว ไม่มีบทบัญญัติใดระบุให้สิทธิในการอุทธรณ์การปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้หรือโดยรอบบริเวณสถานประกอบการหากได้รับความเดือดร้อนรำคาญ หรือได้รับผลร้ายจากมลพิษที่ปล่อยจากโรงงาน สามารถเข้าร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เข้าแก้ไขจัดการกับโรงงานนั้น ๆ ในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการร้องเรียนนี้เองที่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจการโรงงาน สามารถมีสิทธิตามกฎหมายในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานได้ หากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติราชการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองต่อบุคคลที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด จะเห็นได้ว่า เป็นหนทางหนึ่งที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เพื่อการควบคุมการใช้อำนาจรัฐได้

เมื่อประชาชนในฐานะของผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรม หรือในฐานะผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษอุตสาหกรรมและกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว หากยังไม่เห็นด้วยก็ยังสามารถคัดค้านได้อีก โดยมีทางเลือก 2 ทาง คือ ทางหนึ่ง ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อีกทางหนึ่ง คือ การฟ้องคดีต่อศาล

การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ บุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเจ้าหน้าที่รัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ปฏิบัติหน้าที่นั้นล่าช้า เกินควร หรือทำการนอกอำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย บุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อน หรือบุคคลที่อาจได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ สามารถเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้ทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์

ทั้งประชาชนในฐานะผู้ประกอบการและผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานที่มีบทบาทในการควบคุมมลพิษโรงงาน สามารถเสนอเรื่องราวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งมีข้อดี คือ การเสนอเรื่องร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์ไม่ต้องจัดหาทนายความ ภาระค่าใช้จ่ายค่อนข้างน้อย และไม่ต้องรับภาระในการสืบหาพยาน

ในกรณีของผู้ประกอบการซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง สามารถเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ แม้เป็นกรณีที่กฎหมายระบุไว้ว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือของคณะกรรมการนั้น ๆ เป็นที่สุด หากเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมยังร้องทุกข์ได้ รวมทั้งการเสนอคดีต่อศาล 82

82 ฤทัย หงส์ศิริ, "อาจารย์จิตติกับคำสั่งของฝ่ายบริหารเป็นที่สุด," ครบรอบ

84 ปี ศาสตราจารย์จิตติ ดิงสภักดิ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537) : 45-49.

ประเด็นหนึ่ง คือ การพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมิได้กำหนดวิธีการ ขึ้นตอนใด ๆ ให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่เสนอ EIA นั้น อุตสาหกรรมได้แต่งตั้งค้ำาคาสั่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ แต่หากผู้ประกอบการที่มีหน้าที่ทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต้องอาศัยกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งให้อุตสาหกรรมต่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ปรากฏว่าอยู่ในบังคับบัญชา หรือกำกับดูแล หรือในความควบคุมของบุคคล หรือองค์กรใด ดังนั้น ผู้เสนอรายงาน EIA จึงต้องอุตสาหกรรมต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการนั่นเอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 45 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 4 ข้อ 2 (15) ซึ่งออกมาตามความในมาตรา 6 และ 45 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นอกจากนี้ ผู้ทำรายงาน EIA หากยังไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยสามารถเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ตามมาตรา 48 กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

หากเป็นประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติราชการ มักจะเป็นกรณีที่เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่มิได้ปฏิบัติตามการควบคุมภาวะมลพิษที่เกิดจากโรงงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือมิได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ตัวอย่างดังกล่าววินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 62/2528⁸³ ผู้ร้องทุกข์ นายเพอร์วีย์ คำเรืองฤทธิ์ กับพวก ร้องทุกข์ว่าได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการโรงงาน 3 แห่ง ปลอมมลพิษ เขม่า คิวิน และการทิ้งกากอุตสาหกรรม โดยผู้ร้องทุกข์ได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบแล้ว คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม และสำนักงานเขตภาษีเจริญ แต่การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่

83 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2528 เล่มที่ 3 (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์และปีที่พิมพ์) : 924-968.

ภาคีรัฐทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือตั้งคำวินิจฉัยคณะกรรมการร้องทุกข์ที่ 49/2535⁸⁴ ผู้ร้องทุกข์โดย นายวันชัย อนุวัฒน์วิน ได้ร้องทุกข์ว่าได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษ ฝุ่นละออง และเสียงดัง ซึ่งได้ร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง ผู้รับผิดชอบแล้ว คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม และสำนักงานเขตบางพลัด กรณีนี้จะเห็นได้ว่า ผู้ร้องทุกข์เป็นบุคคลที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงกับโรงงานที่ปล่อยมลพิษ และได้ร้องเรียนทั้งต่อราชการส่วนกลาง คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม และราชการส่วนท้องถิ่น คือ สำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร อันเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายที่ส่งผลถึงการควบคุมการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่

อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์นี้มีเงื่อนไขบางประการที่ไม่อาจร้องทุกข์ได้ เช่น เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องในทางนโยบาย อาทิ การออกกฎกระทรวงโดยรัฐมนตรี กำหนดห้ามจัดตั้งและประกอบกิจการโรงงานบางประเภท เพราะเหตุว่าเป็นเรื่องที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยตรง หรือหากเป็นเรื่องราวที่ฟ้องเป็นคดีกันอยู่ในศาล หรือศาลพิพากษาเด็ดขาดแล้ว หรือมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเสียหายตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ๆ เป็นต้น ประการหนึ่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่มีผลทางกฎหมายโดยตรง คำวินิจฉัยจะถูกส่งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไป

ส่วนการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนทั่วไปนั้น อาจกระทำได้โดยการตรวจตราเฝ้าระวังมลพิษและการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐ สิทธิของประชาชนทั่วไปในการมีส่วนร่วมกับภักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมหรือเฝ้าระวังภาวะมลพิษได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยระบุให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมหลายประการ ทั้งการมีส่วนร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษาตรวจตราเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการมีส่วนร่วมศึกษาให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการฟ้ององค์การภาครัฐ ตามมาตรา 56 ตลอดจน

84 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2535 เล่มที่ 6 (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์และปีที่พิมพ์) : 1224-1290.

การมีส่วนร่วมในกระบวนการรับส่งความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 59 แต่หากสิทธิเหล่านี้จะมีอยู่อย่างน้อยเพียงใด มีขั้นตอน เงื่อนไข และกระบวนการอย่างไรต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพิ่งประกาศและมีผลบังคับใช้ไม่นาน กฎหมายลูกของรัฐธรรมนูญจึงมีออกมาค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะสิทธิในสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังมีไม่มีการตรากฎหมายออกมารับรองสิทธิแต่อย่างใด จึงเป็นประเด็นที่ภาคีรัฐควรเร่งตรากฎหมายเหล่านี้ออกให้ แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา 58 ซึ่งมีบัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

จากข้อความในมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นว่า สิทธิของประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้รับการคุ้มครองรับรอง ในกรณีนี้ประชาชนทั่วไปไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือองค์กรพัฒนาเอกชน ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ หรือกิจการโรงงาน หรือการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมปัญหามลพิษโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนสิทธิดังกล่าวจะมีอย่างน้อยเพียงใด วิธีการ ขั้นตอนในการใช้สิทธิจะเป็นอย่างไรต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พุทธศักราช 2540

การใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารโดยประชาชนทั่วไป จะเห็นได้ว่าสามารถใช้ไปในทางควบคุมการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับมลพิษอุตสาหกรรมในลักษณะของการตรวจตราเฝ้าระวัง (Watchdog) อันส่งผลถึงการมีส่วนร่วมกับองค์กรภาคีรัฐในการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมได้

บทบัญญัติของกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มีข้อความกล่าวถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังในมาตรา 6, 7 และมาตรา 8 แต่เมื่อพิจารณาที่ดูจะเห็นได้ว่าการที่ประชาชนจะมีและใช้สิทธิหรือได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อม จะต้องเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นนิติบุคคลและได้จดทะเบียนไว้กับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น กรณีนี้แม้จะมีข้อดีที่จะสามารถดูแลการดำเนิน

กิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนได้อย่างใกล้ชิด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจเพิกถอนการจดทะเบียนนั้นได้ และในขณะที่เดียวกันองค์กรพัฒนาเอกชนก็สามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือฟ้องคดีต่อศาลได้ หากการเพิกถอนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ข้อโต้แย้งมีอยู่ ที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีได้จดทะเบียนก็ไม้อาจได้รับการส่งเสริมหรือช่วยเหลือจากรัฐ กรณีนี้ภาครัฐควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องและรับรองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

4.2.1.2 การฟ้องคดีต่อศาล

การฟ้องคดีต่อศาล เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของประชาชนที่สามารถใช้เพื่อ การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ปฏิบัติราชการตามกฎหมายป้องกันและแก้ไข ผลพิษอุตสาหกรรมนอกเหนือจากหนทางดังที่ได้กล่าวข้างต้น

การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนตามกฎหมายของประเทศไทย ผู้มีสิทธิฟ้องร้องคดีกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะต้องเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด โดยผ่าน กระบวนการตามกฎหมายวิธีพิจารณาในทางแพ่ง ผู้ที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ จะต้องเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้ง สิทธิหรือต้องอ้างสิทธิทางศาล ส่วนการดำเนินคดีอาญาจะต้องเป็นผู้เสียหายตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประชาชนทั่วไปที่มีผู้เสียหายหรือถูกโต้แย้งสิทธิหรือต้องอ้าง สิทธิทางศาลไม่อาจฟ้องร้องคดีต่อศาลได้

สิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนตามกฎหมายไทยจึงยังคง ผูกติดอยู่กับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ เป็นการยึดถือหลัก "โต้แย้งสิทธิ" ซึ่งหาก เปรียบเทียบกับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนตามกฎหมายของต่างประเทศดังที่ได้ศึกษา ในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า ตามกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา จะให้สิทธิแก่ ประชาชนกว้างขวางกว่าโดยยึดถือหลักผู้มีส่วนได้เสียตามหลัก Citizen Suit ที่เปิดโอกาส ให้ประชาชนควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยการฟ้องร้องปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐต่อศาลเพื่อให้ มีการทบทวนการปฏิบัติราชการ โดยแม้เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมอย่าง

Sierra Club ซึ่งมีผู้ใช้ได้รับความเสียหายโดยตรงหรือถูกโต้แย้งสิทธิโดยตรง ก็สามารถเป็นโจทก์ฟ้องร้องต่อศาลให้มีการทบทวนการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐได้ โดยมีการบัญญัติหลัก Citizen Suit ไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกือบทุกฉบับ ส่วนการนำสิทธิของประชาชนตามกฎหมายประเทศญี่ปุ่น จะกระทำได้ในลักษณะของการโต้แย้งคัดค้านโดยอาศัยกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีทางปกครอง (law on administrative procedure) อันคล้ายคลึงกับการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศไทย และอีกทางหนึ่งตามกฎหมายญี่ปุ่น คือ การฟ้องต่อศาลปกครอง (administrative tribunal) ซึ่งประเทศไทยปัจจุบันยังมิได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม หลัก Citizen Suit ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นหลักการที่น่าสนใจในการศึกษาเพื่อนำมาใช้แก้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เนื่องจากเป็นหลักที่เปิดกว้างแก่การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งไม่เพียงแต่การฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือการฟ้องผู้ทำลายสิ่งแวดล้อม อันส่งผลถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการปัญหามลพิษอุตสาหกรรม ในขณะที่เดียวกันย่อมเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตื่นตัวของประชาชนที่จะติดตามข้อเท็จจริง สถานการณ์สิ่งแวดล้อม โดยจะมีส่วนในการช่วยเหลือการปฏิบัติราชการขององค์กรภาคีรัฐในการสอดส่องเฝ้าระวังมลพิษและสิ่งแวดล้อม

4.2.2 การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรภาคีรัฐ

การจัดระบบบริหารราชการของรัฐ ซึ่งหมายถึง การจัดโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งย่อมครอบคลุมไปถึงหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทในการควบคุมปัญหามลพิษอุตสาหกรรมด้วย เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ ได้มีการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างกันทั้งในแง่ของการบังคับบัญชา การกำกับดูแล และการตรวจสอบ ทบทวนการใช้อำนาจดังที่ได้ศึกษาถึงในบทที่ 2

ในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรภาครัฐก็จะดำเนินไปตามการจัดวางความ
 เกี่ยวพันระหว่างกันไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรอบคอบและตรวจสอบถ่วงดุลกัน การควบคุม
 การใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันแก้ไขมลพิษอุตสาหกรรม โดยองค์กร
 ภาครัฐหากพิจารณาถึงผู้ที่มีบทบาทในการควบคุมอาจพิจารณาแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ
 เป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง กับการควบคุมโดยองค์กรอื่น ๆ

4.2.2.1 การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายใน
 ฝ่ายปกครอง หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการวางกลไกการบริหารราชการเพื่อผลในการ
 ตรวจสอบความรอบคอบของการปฏิบัติราชการในการทบทวนองค์กรผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับมลพิษ
 อุตสาหกรรมภายในฝ่ายปกครอง สามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ เป็นการควบคุม
 ในลักษณะของการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial) โดยบุคคลหรือองค์กรตาม
 ที่กฎหมายกำหนด กับการควบคุมในทางบริหารราชการตามลักษณะของการจัดระเบียบการ
 ปกครอง

ในลักษณะของการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ เป็นการที่กฎหมายในแต่ละ
 เรื่องกำหนดบุคคลหรือองค์กรขึ้น เพื่อให้มีบทบาทในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งที่มีการอุทธรณ์
 จากผู้ที่ได้รับคำสั่งหรือได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจ
 กึ่งตุลาการเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐนี้ จะเริ่มขึ้นก็โดยการนำสิทธิ
 อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประชาชนดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ไม่ว่าองค์กรผู้ใช้อำนาจกึ่งตุลาการในรูปแบบของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด หรือองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการวินิจฉัยคดีตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง มักจะเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งระดับสูง เป็นผู้บังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ซึ่งบังคับบัญชากรมควบคุมมลพิษ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมที่บังคับบัญชากรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นราชการส่วนกลางบังคับบัญชาอุตสาหกรรมจังหวัดที่ไปประจำอยู่ภูมิภาค ถึงแม้ในรูปแบบของคณะกรรมการก็มักประกอบไปด้วยฝ่ายปกครองผู้ดำรงตำแหน่งที่สูงกว่าผู้ออกคำสั่ง ดังนั้น จึงทำให้การทบทวนการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่กระทำได้ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจที่จะทบทวนดุลพินิจด้วย

ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษอุตสาหกรรมที่ระบุถึงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการนี้ จึงกล่าวได้ว่ามีบทบาทไปในทางควบคุมการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจในการตรวจสอบปัญหามลพิษโรงงานด้วย ซึ่งในการควบคุมลักษณะนี้จะต้องเป็นกรณีมีบทบัญญัติของกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนกำหนดถึงสิทธิของเอกชนที่จะอุทธรณ์ และกำหนดถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ

อีกลักษณะหนึ่งของการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เป็นการควบคุมในลักษณะของการบริหารราชการ ซึ่งตามการจัดระเบียบหน่วยงานราชการด้านมลพิษอุตสาหกรรมก็เป็นไปดังที่ศึกษาไว้ในบทที่ 2 กล่าวคือ มีหน่วยงานที่มีบทบาทในการป้องกันแก้ไขมลพิษอยู่หลายหน่วยงาน สังกัดทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น การควบคุมในลักษณะของการบริหารราชการจึงเป็นไปตามความสัมพันธ์ของการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย ระหว่างองค์กรที่สังกัดราชการส่วนกลางด้วยกัน และองค์กรที่สังกัดราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค จะเป็นไปในลักษณะของการบังคับบัญชา องค์กรสังกัดราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะมีความสัมพันธ์กับส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการกำกับดูแล

ประการหนึ่ง การที่องค์กรในราชการระดับใดจะใช้อำนาจบังคับบัญชา หรือการกำกับดูแลองค์กรอื่น ๆ จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครอง ได้กำหนดไว้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ที่จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น เป็นต้น ซึ่งมักจะเป็นไปตามสายงานของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม โดยไม่อาจใช้อำนาจบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลข้ามหน่วยงาน

การปฏิบัติราชการขององค์กรที่มีบทบาทในการควบคุมมลพิษอุตสาหกรรม จึงสามารถควบคุมได้โดยการใช้อำนาจบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลตามหลักการจัดระเบียบบริหารราชการได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งจากการจัดองค์กรทางด้านการควบคุมมลพิษโรงงานนี้ จะมีการจัดไว้ อย่างเป็นระบบ สอดคล้อง และมีการควบคุมกันตามหลักการจัดระเบียบการปกครองหรือไม่ จะได้กล่าวต่อไป

4.2.2.2 การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

นอกจากการควบคุมการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานที่มีบทบาทเกี่ยวกับมลพิษโรงงานด้วยองค์กรผู้วินิจฉัยชี้ขาดการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและด้วยลักษณะการบริหารราชการตามความสัมพันธ์ของการจัดองค์การปกครอง อันเป็นการควบคุมโดยองค์กรหรือบุคคลที่อยู่ในสายการบังคับบัญชากำกับดูแลในสายงานเดียวกันแล้ว การจัดการบริหารราชการยังมีการวางมาตรการในการควบคุมหรือทบทวนการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง โดยองค์กรภายนอกสายงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ ในรูปของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดทั่วไป กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และศาลยุติธรรม

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แม้เป็นองค์กรสังกัดคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นองค์กรสังกัดอยู่กับฝ่ายบริหาร หากแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีช่องทางที่ทําหน้าที่ หรือมีภารกิจในทางบริหารราชการทางปกครอง เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการเริ่มต้นและพัฒนาขึ้นเป็นศาลปกครองในลักษณะของศาลปกครองตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศส อันถือเป็นองค์กรที่ใช้อํานาจตุลาการในฝ่ายบริหาร ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงกล่าวได้ว่าเป็นองค์กรควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง

การควบคุมการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐเมื่อได้ใช้อํานาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษอุตสาหกรรม โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเริ่มขึ้นเมื่อได้รับการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ตามมาตรา 7 (2)(ก) ซึ่งเป็นกรณีของการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ โดยพิจารณาประกอบกับมาตรา 19 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2522 กล่าวคือ มีเหตุตามมาตรา 19 และไม่ต้องห้ามตามมาตรา 20 *

* มาตรา 19 เรื่อง ร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือควรจะได้เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ
- (2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 - (ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
 - (ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
 - (ค) กระทำการนอกเหนืออํานาจหน้าที่ หรือขัด หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
 - (ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ
 - (จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

อำนาจในการวินิจฉัยบทพวนของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.... ปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมไปถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นและข้อโต้แย้งคัดค้านระหว่างองค์การราชการส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการอื่น เนื่องจากยังไม่มีการออกกฎหมายอนุบัญญัติขึ้นรองรับอำนาจดังกล่าว ในกรณีนี้หากเกิดความขัดแย้งไม่ลงรอยกันในการควบคุมมลพิษโรงงานโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการอื่น การแก้ไขปัญหาก็อุปสรรคจึงไม่อาจอาศัยทางออกโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

ต่อ

ความใน (2)(ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 20 เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณา

(1) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบ

ต่อสภา

(2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีมติเด็ดขาด

แล้ว

(3) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาด

แล้ว

(4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอน

ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็น

กรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา 50

(6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา 46

(7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้งบเงื่อนไขตามมาตรา 23

ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในปัจจุบัน จึงไม่อาจเป็นข้อยุติของ ความขัดแย้งในการปฏิบัติราชการระหว่างองค์กรภาครัฐได้ คงเป็นในลักษณะของการควบคุม หรือทบทวนการใช้อำนาจรัฐจากการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนเป็นหลักมากกว่า

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็มีอำนาจเพียงการพิจารณาและทำ ความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการเท่านั้น มิได้มีบทบาทในการเป็นผู้ชี้ขาดในขั้นสุดท้าย อำนาจในการชี้ขาดขั้นสุดท้ายอยู่ที่นายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่มาตรา 48 กำหนดไว้ ดังนี้

1. มีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในสังกัดปฏิบัติกรภายในเวลาที่กำหนดไว้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติ การล่าช้าเกินสมควร
2. มีคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่มีคำสั่ง เพิกถอนการกระทำในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนืออำนาจหรือขัดหรือไม่ถูกต้อง ตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด อันเป็นสาระสำคัญที่ กำหนดไว้สำหรับกรณีนั้น
3. มีคำสั่งใหม่หรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่มี ความรีบด่วนหรือจำเป็นเท่านั้น

บทบาทของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้ เน้นถึงการตรวจสอบในทางปกครอง หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเรื่องทางอาญา หรือความผิดทาง วินัย มาตรา 38 (2) ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แจ้งให้สำนักงานป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือเจ้าพนักงานสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคล ที่ต้องสงสัยทราบแล้วแต่กรณี

องค์กรภายนอกฝ่ายปกครองที่มีบทบาทในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ อีกองค์กรหนึ่ง คือ ศาลยุติธรรม ซึ่งแม้จะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการที่แยกออกจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ก็ยังเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) เพราะเหตุว่าศาลยุติธรรมจะเป็นองค์กรที่จะวินิจฉัยชี้ขาดในขั้นสุดท้ายเพื่อลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนบทกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขมลพิษอุตสาหกรรม และในขณะเดียวกันก็จะมีบทบาทในการกลั่นกรองทบทวนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้เป็นไปตามครรลองที่กฎหมายกำหนดไว้

อำนาจของศาลยุติธรรมในการที่จะควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ จะเริ่มขึ้นโดยการที่เกิดการฟ้องร้องเสนอคดีขึ้นสู่ศาล โดยต้องอาศัยหลักกฎหมายแพ่งและหลักกฎหมายอาญาดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

ในทางคดีอาญา มักจะเป็นกรณีของการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 แต่อย่างไรก็ตาม กรณีนี้จะเป็นการฟ้องเพื่อลงโทษทางอาญามีช้การทบทวน (Judicial Review) การปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง

ในทางคดีแพ่ง ศาลยุติธรรมจะใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวน (Judicial Review) การปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง เพียงแต่ว่าการปฏิบัติราชการนั้น ๆ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะยกเลิกเพิกถอนหรือไม่ แต่จะไม่ก้าวล่วงไปวินิจฉัยถึงดุลพินิจบริหารอันเป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือมีคำวินิจฉัยแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของฝ่ายปกครอง⁸⁵ โดยศาลยุติธรรมได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทบทวนการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองไว้ ดังนี้⁸⁶

85 วิรัช วิวิธเสรี, "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง," ตุลาการ 26 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2522) : 61.

86 เรื่องเดียวกัน, หน้า 62-74.

- ก. การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ภาครัฐตามกฎหมายควบคุมมลพิษโรงงานนั้น ได้กระทำนอกเหนือขอบเขตอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หรือมีกฎหมายให้อำนาจกระทำเช่นนั้นได้หรือไม่
- ข. การปฏิบัติราชการนั้นได้ดำเนินการไปตามขั้นตอน วิธีการ กระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หากการสั่งการหรือดำเนินการของฝ่ายปกครองไม่ได้ปฏิบัติตามแบบ ก็จะเป็นเหตุที่ศาลจะเพิกถอนโดยถือว่าเป็นปฏิบัติการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- ค. กรณีของการที่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายสั่งการตามกฎหมายเพื่อควบคุม บัญหามลพิษโดยวินิจฉัยแยกกฎหมายไม่ถูกต้อง
- ง. ฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจโดยรับฟังข้อเท็จจริงที่ถูกต้องหรือไม่ หรือดุลพินิจได้ใช้โดยสุจริตหรือไม่ ในประเด็นนี้ศาลยุติธรรมจะใช้อำนาจในการทบทวนตรวจสอบอย่างแคบที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติศาลยุติธรรมแม้คำวินิจฉัยจะมีผลทางกฎหมายโดยตรง อันต่างจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ต้องส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ อีกชั้นหนึ่งก็ตาม แต่ศาลยุติธรรมเองมักจะจำกัดไม่ก้าวล่วงเข้าตรวจสอบการดำเนินงาน โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

4.3 ความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรภาครัฐในเชิงสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์

จากการศึกษาวิจัยถึงบทบาทขององค์กรภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น พบว่า มีองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทด้านนี้อยู่หลายหน่วยงานกระจายไปตามการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งที่สังกัดกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างก็มีอำนาจหน้าที่หรือวิธีปฏิบัติราชการที่แตกต่างกันออกไปตามขอบอำนาจ และวัตถุประสงค์ตามที่ได้รับจากบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งองค์กรที่ปฏิบัติภารกิจในระดับนโยบายและองค์กรในระดับผู้ปฏิบัติ

นอกจากนี้ ยังพบว่าในบรรดาหน่วยงานราชการทั้งหลายที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม มีกลไกการดำเนินการที่เกี่ยวพันระหว่างกัน ทั้งที่เป็นการทำงานในทางนโยบายและการปฏิบัติราชการขององค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีทั้งความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรที่สังกัดราชการส่วนกลางด้วยกันเอง หรือระหว่างองค์กรราชการส่วนกลางกับองค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น

ในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อการจัดการมลพิษอุตสาหกรรม ซึ่งนอกจากจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดถึงขอบเขตภารกิจแต่ละองค์กรแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังมีความผูกพันที่จะปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ตามสายงานของการบริหารราชการและจากการศึกษาวิเคราะห์ถึงการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมจากมลพิษอุตสาหกรรมของประเทศไทยนั้น จะพบถึงความเกี่ยวพันในการดำเนินงานระหว่างกันทั้งที่เป็นความสัมพันธ์ ในลักษณะของการร่วมมือประสานการปฏิบัติราชการกันในเชิงสหสัมพันธ์ (Correlation) และการปฏิบัติราชการควบคุม บัญชามลพิษจากโรงงานไปตามขอบอำนาจของตนตามที่ได้รับจากบทบัญญัติของกฎหมายในเชิง ปฏิสัมพันธ์ (Interaction) 87

87 สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 42.

4.3.1 ในทางนโยบาย

จากโครงสร้างการจัดองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทเกี่ยวกับการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งครอบคลุมส่วนราชการทั้ง 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรัฐวิสาหกิจ โดยการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐต่าง ๆ ย่อมจะต้องผูกพันภายใต้กรอบนโยบายที่ผู้บริหารในแต่ละระดับได้กำหนดไว้

ตามหลักกฎหมายปกครอง การกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการจะเป็นไปตามลำดับตามที่ได้จัดโครงสร้างการปกครองของแต่ละประเทศ ซึ่งในประเทศไทยการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการปัญหามลพิษอุตสาหกรรมจึงเริ่มต้นด้วยในระดับราชการส่วนกลาง โดยที่ราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ และส่วนราชการที่องค์กรของราชการส่วนกลางส่งไปประจำอยู่ภูมิภาค เป็นองค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจจากราชการส่วนกลาง ตามหลักการจัดระเบียบการปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization) และหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) จะดำเนินการก็ไปตามที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรราชการส่วนกลาง ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็คือทางกระทรวงมหาดไทย และภารกิจในการจัดการมลพิษโรงงานตามที่ได้รับตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและตัวแทนของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น อุตสาหกรรมจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน สาธารณสุขจังหวัด ตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข ดังนั้น องค์กรราชการส่วนภูมิภาคจึงต้องดำเนินการก็ไปตามที่ได้รับมอบอำนาจจากราชการส่วนกลาง แต่อย่างไรก็ตาม กรมในกระทรวงต่าง ๆ ก็ยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมได้เองตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องผ่านจังหวัดและอำเภอ โดยเฉพาะส่วนราชการที่ทางองค์กรราชการส่วนกลางจัดตั้งและส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำเขตต่าง ๆ โดยมีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เช่น สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคและสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคจะรับนโยบายและคำสั่งจากองค์กรต้นสังกัดโดยตรงไม่ผ่านจังหวัดและอำเภอทางกระทรวงมหาดไทย

ส่วนองค์กรราชการส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยอาจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากองค์กรราชการส่วนกลาง องค์กรราชการส่วนภูมิภาคตามแต่กรณี มีบทบาทในการดำเนินกิจการสาธารณะภายใต้ท้องถิ่นของตน ซึ่งอาจกำหนดนโยบายและปฏิบัติราชการไปตามความมีอิสระภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย ที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ดังนั้น ในการบริหารจัดการปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินภารกิจด้านนี้ภายในขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน

ในการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงมีหน่วยงานที่มีบทบาททั้งในระดับราชการส่วนกลาง โดยที่ราชการส่วนภูมิภาคจะเป็นผู้รับนโยบายส่วนกลาง และนโยบายที่กำหนดโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่น ฉะนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ว่า องค์กรภาครัฐในทุกระดับล้วนแล้วแต่เป็นองค์กรที่สำคัญที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายด้านมลพิษอุตสาหกรรม จึงย่อมที่จะมีความเกี่ยวพันระหว่างกัน ซึ่งบทบาทในการกำหนดนโยบายจะมีทั้งในกรณีที่เป็นความร่วมมือประสานการดำเนินงาน และในขณะเดียวกันนโยบายที่กำหนดโดยแต่ละองค์กรก็อาจมีความไม่สอดคล้อง อันอาจเป็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติราชการขึ้นได้

4.3.1.1 ความเกี่ยวพันทางด้านนโยบายระหว่างองค์กรราชการส่วนกลางด้วยกัน

เมื่อได้ทำการศึกษาวิจัยถึงบทบาทการดำเนินการขององค์กรราชการส่วนกลางที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษโรงงานอุตสาหกรรม จะพบว่าในด้านของการดำเนินงานระดับนโยบายจะมีความเกี่ยวพันระหว่างกันทั้งในเชิงสหสัมพันธ์ (Correlation) และในลักษณะของความมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างกัน

ลักษณะการดำเนินงานในทางนโยบายขององค์กรราชการส่วนกลางที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมในเชิงสหสัมพันธ์ กล่าวคือ จะมีการประสานหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อให้มีแนวทางเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อาทิเช่น ในการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2540-2559 เพื่อเป็นนโยบายระดับชาติ กำหนดแนวทางการบริหารและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศให้เป็นระบบ และเป็นการชี้แจงแนวทางในการจัดการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยในการจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 20 ปีนี้ ที่มีองค์กรคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อันประกอบด้วยผู้แทนระดับรัฐมนตรีจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้รับผิดชอบ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นโดยได้รับความร่วมมือจากองค์กรราชการที่เกี่ยวข้องในระดับราชการส่วนกลางและผู้ทรงคุณวุฒิ* ซึ่งภายในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ยังได้กำหนดให้องค์กรที่เกี่ยวข้องพึงมีบทบาทในการประสานความร่วมมือในการจัดการมลพิษและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติราชการทั้งทางนโยบาย แผน และการดำเนินการ 88

* องค์ประกอบของคณะกรรมการยกร่างนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2540-2559 ดูภาคผนวก ข.

88 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559, หน้า 14.

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีการบรรจุนโยบายทางด้านการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้าเป็นส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งจะใช้เป็นแนวทางในการที่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจะนำไปกำหนดนโยบายของตน

ภารกิจสาธารณะขององค์กรราชการส่วนกลางแต่ละแห่ง จะได้รับมอบหมายให้มีบทบาทในการดำเนินงานที่แตกต่างกัน บางกรณีองค์กรหนึ่ง ๆ อาจมีภารกิจสาธารณะหลายด้านประกอบกัน ดังนั้น ในการดำเนินการจัดทำกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการขององค์กรแต่ละแห่ง จึงต้องเป็นไปตามกรอบแห่งภารกิจที่ได้รับมอบหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรภาครัฐแต่ละแห่ง ทั้งนี้ ยังขึ้นอยู่กับแนวนโยบายของรัฐและของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยที่จะให้ความสำคัญหรือเน้นหนักภารกิจสาธารณะในด้านใด ด้วยเหตุนี้ ในการดำเนินกิจกรรมภาครัฐในทางนโยบายจึงอาจก่อให้เกิดความเกี่ยวพันในลักษณะของการปฏิสัมพันธ์ อันอาจก่อให้เกิดความสับสนและไม่แน่ใจกับเจ้าพนักงานซึ่งต้องปฏิบัติราชการตามนโยบายที่ได้กำหนดนั้น เป็นผลไปถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ตัวอย่างของการดำเนินการในทางนโยบายขององค์กรราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษอุตสาหกรรมในเชิงปฏิสัมพันธ์ ดังเช่น กรณีที่กระทรวงอุตสาหกรรมมีภารกิจในการส่งเสริมสนับสนุนการประกอบการอุตสาหกรรมตามนโยบายของรัฐที่เร่งส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเป็นอุตสาหกรรมเป็นด้านหลัก โดยมีนโยบายที่จะจัดตั้งหรือร่วมกับเอกชนในการจัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมกระจายไปตามจังหวัดต่าง ๆ อีก

29 โครงการ 89 ซึ่งในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมผลพวงที่ตามมาย่อมหลีกเลี่ยง

89 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, "แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของ 8 หน่วยงาน สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม, หน้า 46-48.

ไม่พ้นจากการที่ต้องมีของเสียจากกระบวนการผลิตไม่ว่าในรูปของมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ และกากของเสีย แต่ในขณะที่เดียวกันทางกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรที่เป็นผู้รับผิดชอบในการส่งเสริมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ควบคุมปัญหามลพิษจาก โรงงานอุตสาหกรรม ย่อมจะมีแนวนโยบายที่จะลดและควบคุมปัญหามลพิษ และฟื้นฟูคุณภาพ สิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลทางระบบนิเวศน์ ตลอดจนการพัฒนากระบวนการจัดการมลพิษ ให้มีประสิทธิภาพ⁹⁰ ซึ่งเป็นนโยบายของกรมควบคุมมลพิษที่สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ด้วย กรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่า การดำเนินงานในทางนโยบายขององค์กรราชการส่วนกลางทั้งสอง ซึ่งมีภารกิจที่แตกต่างกันไปตามขอบเขตแห่งบทบาทที่ได้รับมอบหมายนี้ อาจก่อให้เกิดอุปสรรค และปัญหาระหว่างกันในเชิงปฏิสัมพันธ์ได้ ในกรณีนี้หากเกิดปัญหาดังกล่าวย่อมต้องเสนอเรื่อง ขึ้นไปยังคณะรัฐมนตรี อันกล่าวได้ว่า เป็นองค์กรผู้บังคับบัญชาสูงสุดในฝ่ายบริหาร เป็นผู้แก้ไข และตัดสินใจปัญหา ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีในแต่ละยุคสมัยย่อมให้ความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ในแต่ละด้านไม่เหมือนกัน หากจัดความสำคัญของการพัฒนา เศรษฐกิจอุตสาหกรรมมากกว่า นโยบายด้านอื่นแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อนโยบายการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมอย่างไรไม่อาจ หลีกเลี่ยงได้ ในกรณีดังกล่าวนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่สามารถ กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 (11) แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อบรรเทาแก้ไขปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการประสานงานระหว่างกันได้

90 กรมควบคุมมลพิษ, นโยบายและแผนจัดการมลพิษ, หน้า 16.

4.3.1.2 ความเกี่ยวพันทางด้านนโยบายระหว่างองค์การบริหารส่วนภูมิภาค ด้วยกันและกับองค์การบริหารส่วนกลาง

องค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และส่วนราชการประจำจังหวัด เช่น อุตสาหกรรมจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด ซึ่งเป็นผู้แทนของราชการส่วนกลางโดยเป็นองค์กรที่จะดำเนินงานตามนโยบายหรือแนวทางที่ราชการส่วนกลางกำหนดตามสายการบังคับบัญชา อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ากระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม หรือกรมควบคุมมลพิษรวมทั้งกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม มีการจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดเช่นเดียวกับทางกระทรวงอุตสาหกรรมและสาธารณสุขแต่อย่างใด

ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนภูมิภาค ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ตลอดจนปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ เป็นผู้ปฏิบัติราชการในภูมิภาคที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแก้ไขมลพิษอุตสาหกรรม

ในการดำเนินการทางนโยบายขององค์การบริหารส่วนภูมิภาคจึงต้องปฏิบัติตามที่องค์การบริหารส่วนกลางกำหนดหรือให้แนวทางไว้ อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับนโยบายจากกระทรวงมหาดไทย อุตสาหกรรมจังหวัดรับนโยบายจากกระทรวงอุตสาหกรรม สาธารณสุขจังหวัดรับนโยบายจากกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้น แม้อุตสาหกรรมจังหวัด สาธารณสุขจังหวัดจะเป็นผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ยังคงต้องผูกพันอยู่กับนโยบายต้นสังกัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้อำนาจบังคับบัญชาอุตสาหกรรมจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เช่น สั่งการให้ปฏิบัติราชการในภารกิจที่อยู่ภายในกรอบหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ใต้บังคับบัญชา หรือเพิกถอน แก้ไข เปลี่ยนแปลง การกระทำหรือคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่กรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะของผู้ใดผู้หนึ่ง ดังนั้น การดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่ต้องดำเนินงานไปภายใต้กรอบนโยบาย จึงอาจ

มีข้อแตกต่างหรือไม่สอดคล้องกัน อีกประการหนึ่ง ในส่วนของการจัดการสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มาตรา 37 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด กรณีนี้จึงอาจถือได้ว่าการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด สำหรับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการและแผนการบังคับใช้กฎหมายต่อการควบคุมมลพิษด้วย

กรณีของการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม บางครั้งการดำเนินการอาจต้องมีความเกี่ยวพันระหว่างพื้นที่หลายจังหวัด ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาการแพร่กระจายมลพิษหรือปัญหาสิ่งแวดล้อม มิได้จำกัดอยู่เพียงภายในเขตพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ดังนั้น ในการจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษหรือเขตจังหวัดอื่นที่มีได้ถูกประกาศเช่นเดียวกับพื้นที่ทั้งสอง ย่อมจะมีแนวทางการขยาย เป้าหมาย วิธีการที่แตกต่างกัน อันอาจเกิดการขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน ในเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันได้ อย่างไรก็ตาม ในปัญหาที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา 40 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องร่วมมือกันจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งมาตรการนี้เห็นได้ว่าจะเป็นการส่งเสริมให้องค์กรราชการส่วนภูมิภาคมีการดำเนินงานจัดทำแผน ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความสอดคล้องให้มีการวางแผน กำหนดเป้าหมายในการทำงานอย่างเป็นระบบ ประการหนึ่ง ในกรณีของการจัดทำแผนปฏิบัติราชการระดับจังหวัดนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอันเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นกรรมการโดยตำแหน่งอยู่ด้วย ซึ่งอาจจะใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาปรับปรุง แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือสั่งการให้มีการประสานความร่วมมือในการกำหนดแนวทาง เพื่อให้แผนปฏิบัติการระดับจังหวัดมีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4.3.1.3 ความเกี่ยวพันทางด้านนโยบายระหว่างองค์กรราชการส่วนท้องถิ่น กับองค์กรราชการอื่น ๆ

สำหรับการดำเนินการทางด้านนโยบายขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรให้อำนาจที่จะกำหนดนโยบายในการบริหารราชการในเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้งบทบาทในทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษจากอุตสาหกรรมความเกี่ยวพันจึงมีอยู่ร่วมกับส่วนราชการอื่นด้วย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรราชการส่วนกลาง องค์กรราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากในการดำเนินงานบริหารกิจการสาธารณะจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานราชการทั้งสอง

เมื่อได้ศึกษาวิจัยถึงการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีบทบาทเกี่ยวกับการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม จะพบถึงความเกี่ยวพันกับองค์กรราชการอื่น ๆ ในการดำเนินการทางนโยบายทั้งในลักษณะของความมีสหสัมพันธ์ที่มีการร่วมมือในการปฏิบัติราชการระหว่างกัน และในเชิงการปฏิสัมพันธ์ในลักษณะของนโยบายที่มีความไม่สอดคล้องกัน

ลักษณะของความมีปฏิสัมพันธ์ในเชิงนโยบายระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรภาครัฐในระดับอื่น ๆ ดังตัวอย่างเช่น กรณีของการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกกฎกระทรวง⁹¹ และประกาศกระทรวง⁹² เรื่องกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณจังหวัดภูเก็ต พุทธศักราช 2535 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมพื้นที่ของจังหวัดภูเก็ต การใช้

91 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 111 ฉบับลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2535

92 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 142 ฉบับลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2535

ประโยชน์ที่ดิน ห้ามการก่อสร้างอาคาร ห้ามการก่อสร้างโรงงานที่มีกำลังเครื่องจักรตั้งแต่ 5 แรงม้าหรือเทียบเท่าขึ้นไป ลักษณะเนื้อหาของประกาศฉบับนี้ กล่าวได้ว่ามีเนื้อหาแสดงออกถึงนโยบายของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อันเป็นองค์การราชการส่วนกลาง และโดยผลกระทบจากประกาศฉบับนี้ อาจส่งผลถึงภาวะทางเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ต ทั้ง ๆ ที่นโยบายของรัฐเองยังต้องการพัฒนาจังหวัดภูเก็ต ส่งเสริมการลงทุน และเป็นแหล่งท่องเที่ยว ประกาศฉบับนี้จึงอาจสวนทางกับแนวทางในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ต โดยเฉพาะเทศบาลเมืองจังหวัดภูเก็ตซึ่งต้องได้รับผลจากประกาศฉบับนี้ เห็นว่าน่าจะมีแนวทางอื่นได้⁹³

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการวางแผนกำหนดนโยบาย วิธีการ และเป้าหมายในการควบคุมปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม บทบัญญัติของกฎหมายก็ได้มีการกำหนดมาตรการให้มีการจัดการในแต่ละระดับเป็นขั้นตอนเช่นกัน ตั้งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดนโยบายระดับชาติ ตั้งในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 20 ปี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และเมื่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้ประกาศแผนการจัดการแล้ว ยังกำหนดให้องค์การราชการส่วนภูมิภาครับลูกต่อไปจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด และโดยเฉพาะในการควบคุมปัญหามลพิษ

⁹³ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, สรุปผลการสัมมนาการอนุรักษ์ทรัพยากร-
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย (เอกสารอัดสำเนา, 2540), หน้า 4-30.

จังหวัดใดมีการประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการระดับจังหวัด กรณีจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดมาตรการในการจัดทนายบายและแผนการจัดการเป็นขั้นตอนสอดคล้องกันไปตามระดับโครงสร้างการจัดการปกครองของประเทศในเชิงความสัมพันธ์ อันจะทำให้การดำเนินงานขององค์กรภาครัฐมีความเป็นระบบและมีประสิทธิภาพดีขึ้น

หากแต่แผนปฏิบัติการในระดับจังหวัด จะต้องย้อนกลับไปสู่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รวบรวมและวิเคราะห์ อีกทั้งตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดให้การเสนอของบประมาณเพื่อปฏิบัติการตามแผนนี้ เป็นงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรณีจะเห็นได้ว่าในการจัดสรรอำนาจหน้าที่ไม่สอดคล้องกับระบบการจัดโครงสร้างทางองค์กรภาครัฐผู้ปฏิบัติการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรบริหารราชการภูมิภาคที่สังกัดกับกระทรวงมหาดไทย แต่การวิเคราะห์ถึงแผนกลับไปอยู่กับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับบัญชาตามสายงาน อีกทั้งงบประมาณในการดำเนินการก็มีได้อยู่กับหน่วยงานปฏิบัติการ ดังนั้น ในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อปฏิบัติราชการในกรณีนี้ จึงอาจเกิดปัญหาและอุปสรรคขึ้นได้

ปัญหาในเชิงนโยบายจึง เป็นปัญหาที่ภาครัฐจะต้องดำเนินการประสานความสัมพันธ์ให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรราชการทุกฝ่าย ร่วมกันวางแผน กฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการมลพิษระหว่างองค์กรภาครัฐด้วย



4.3.2 ในทางปฏิบัติการ

การปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ย่อมจะมีความผูกพันภายใต้กรอบแห่งบทกฎหมายและนโยบายของหน่วยงาน และจากการศึกษาวิเคราะห์ถึงการดำเนินงานขององค์กรผู้ปฏิบัติการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ล้วนแต่เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอุตสาหกรรม เช่น เดียวกัน โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายที่ต่อเนื่องกันไปถึงบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ ด้วยเพราะกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษของประเทศไทยมีเนื้อหาที่กระจัดกระจายสอดคล้องตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่แต่ละองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นผู้บังคับใช้ อันแตกต่างจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากอุตสาหกรรมของ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ดังที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงในบทที่ 3 ซึ่งจะมีกฎหมายควบคุมการแพร่กระจายมลพิษจากโรงงาน เฉพาะด้าน ไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ และกากของเสียอุตสาหกรรม โดยมี องค์กรหลักผู้รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมในกรณีของ ประเทศสหรัฐอเมริกา คือ Environmental Protection Agency (EPA) และในกรณีของ ประเทศญี่ปุ่นคือ Environment Agency (EA)

ด้วยเหตุนี้ องค์กรภาครัฐที่มีส่วนในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงาน อุตสาหกรรมที่จะต้องปฏิบัติราชการไปภายใต้ต้นนโยบายที่กำหนดโดยหน่วยงานตามสายงานและ บังคับใช้กฎหมายไปตามกรอบแห่งอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ การดำเนินงานจึงอาจมีความเกี่ยวพันระหว่างกัน ทั้งในลักษณะของความสับสนสัมพันธ์ร่วมกัน พิจารณาดำเนินการ และในลักษณะของการปฏิสัมพันธ์ไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้ กฎหมาย อันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

4.3.2.1 ความเกี่ยวพันทางปฏิบัติการระหว่างองค์กรราชการส่วนกลางด้วยกัน

จากการที่องค์กรราชการแต่ละแห่งจะต้องดำเนินการไปตามกฎหมาย เฉพาะเรื่องที่ได้ศึกษาวิจัยมาแล้ว ซึ่งกฎหมายฉบับต่าง ๆ เหล่านั้นส่วนใหญ่แล้วมิได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม หากแต่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังเพื่อให้ครอบคลุมไปถึงการบริหารจัดการมลพิษโรงงาน และเมื่อได้วิเคราะห์ถึงการใช้อำนาจขององค์กรราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องแล้ว จะพบถึงการดำเนินงานที่มีความเกี่ยวข้องกันนั้น มีทั้งการจัดวางบทบาทของแต่ละองค์กรสามารถปฏิบัติราชการร่วมกันให้เป็นเอกภาพสัมพันธ์กัน และในบางส่วนของเขตของอำนาจหน้าที่ถูกจำกัดไว้โดยกฎหมาย การใช้อำนาจของแต่ละองค์กรจึงอาจเกิดความขัดแย้งไม่สอดคล้องหรือไม่แน่ใจในอำนาจหน้าที่ของตนว่าจะเข้าดำเนินการกับกรณีดังกล่าวได้หรือไม่

ตัวอย่างของการดำเนินการขององค์กรราชการส่วนกลางที่กฎหมายได้วางมาตรการไว้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถประสานการทำงานร่วมกัน ดังในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ที่ระบุให้การขออนุญาตตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งอาจต้องมีการขออนุญาตจากหลายหน่วยงานตามกฎหมายแต่ละฉบับ เช่น การขออนุญาตจากกรมโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และอาจต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหากโรงงานนั้นเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพรวมกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือหากเป็นโรงเลื่อยไม้ก็ต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ด้วย ให้ผู้ขออนุญาตสามารถได้รับการพิจารณาอนุญาตพร้อมกันไปในคราวเดียว โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ อาจกำหนดวิธีการเพื่อพิจารณาอนุญาตร่วมกันได้⁹⁴

94 สุณีย์ มีลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 107-108.

อีกกรณีหนึ่งที่จะเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายต่างฉบับ ซึ่งทำให้องค์กร
ผู้ใช้อาจตามกฎหมายต่างฉบับกันสามารถดำเนินการร่วมกัน⁹⁵ อันส่งผลต่อการติดตาม
ตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย ตั้งในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่บัญญัติว่า

"...เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 49 แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณา
สั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต นำมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ
สิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต โดยให้ถือว่าเป็น
เงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย"

จะเห็นได้ว่า เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวสามารถมีส่วนทำให้เจ้าพนักงานต่าง
องค์กรที่ต้องบังคับใช้กฎหมายต่างฉบับกัน มีการดำเนินงานประสานความร่วมมือระหว่างกันได้
ในกรณีนี้ไม่เพียงแต่จะสามารถใช้กับระหว่างองค์กรราชการส่วนกลางเท่านั้น แต่หากประสาน
ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ต้อง เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยอาคารหรือกฎหมาย
ว่าด้วยการสาธารณสุขได้ เป็นต้น

สำหรับกรณีของความเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายหลายฉบับที่เห็นเด่นชัดอันส่งผล
ให้เกิดความไม่แน่ใจในขอบเขตอำนาจหน้าที่ว่า องค์กรใดจะเป็นผู้ที่มีภารกิจในการบังคับใช้
กฎหมายกับกรณีนั้น คือ กรณีของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พุทธศักราช 2535 กับพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ซึ่งในมาตรา 82 (2)
ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสั่งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้
รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดหรืออุปกรณ์ เครื่องมือ เกี่ยวกับการทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น แต่อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีเงื่อนไขอยู่ ซึ่งกฎหมายบัญญัติว่า "แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ก็ให้แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ก็ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้"

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในอนุมาตรานี้ อาจทำให้เข้าใจได้ว่ากฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการแก่แหล่งกำเนิดมลพิษอื่นที่มีชื่อโรงงานอุตสาหกรรมได้เอง เพียงมีเงื่อนไขว่าหากเป็นโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานทราบและดำเนินการก่อน อันเป็นการประนีประนอมในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองทั้งสององค์กร เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ เพียงให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีส่วนช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น ส่วนแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีชื่อโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็จะมีอำนาจสั่งการโดยตรง ซึ่งรวมทั้งระบบบำบัดหรือกำจัดรวมที่กฎหมายเขียนระบุไว้อย่างชัดเจน

แต่การตีกลับมิได้เป็นเช่นนั้น ตรงกันข้ามบทบัญญัติที่เห็นว่ามี การประนีประนอมและป้องกันการซ้ำซ้อนที่ซ้ำซ้อนนั้น เมื่อพิจารณาให้ละเอียดประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 จะพบว่า เกิดการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างบทกฎหมาย กล่าวคือ ในอนุมาตรา 2 ของมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ที่ว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แหล่งกำเนิดมลพิษแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงระบบป้องกันควบคุมมลพิษ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แหล่งกำเนิดมลพิษ แก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงระบบป้องกันควบคุมมลพิษ เว้นแต่ในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็น "โรงงานอุตสาหกรรม" ก็ให้แจ้งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน คำว่า "โรงงานอุตสาหกรรม" นี้

จะมีความหมายถึงกิจกรรมใดบ้าง ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ ได้ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 4 ดังนี้ "โรงงานอุตสาหกรรม หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน จากบทนิยามนี้ก็ยังไม่อาจทราบได้ว่า โรงงานอุตสาหกรรมมีความหมายครอบคลุมแค่ไหนเพียงใดและหมายถึงกิจการเช่นไร เพราะเพียงแต่กล่าวว่าให้หมายถึง โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ดังนั้น จึงต้องพิจารณาไปถึงกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้กล่าวไว้ ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ได้ให้ความหมายของโรงงานในมาตรา 5 ว่า "โรงงาน" หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวม ตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ล่าเลี้ยง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง ในคำนิยามนี้ก็ยังมิได้ความหมายชัดเจนนัก โดยระบุว่า มีประเภทหรือชนิดใดต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง และในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ตรากฎกระทรวงกำหนดประเภทหรือชนิดของโรงงาน โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ดังในกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ.2535) แบ่งโรงงานออกเป็น 3 จำพวก จำนวน 104 ประเภท ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง⁹⁶ เมื่อพิจารณาไปถึงโรงงานประเภทที่ 101 จะพบว่าได้กำหนดว่า ได้แก่ "โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม (Central Waste Treatment Plant)" โรงงานในลำดับที่ 101 นี้ ตามกฎหมายโรงงานจึงถือว่าเป็นโรงงานอุตสาหกรรม

96 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 108 ฉบับลงวันที่ 16

ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียรวมตามมาตรา 82 (2) แห่งกฎหมายพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมเป็นโรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานหรือไม่ เพราะหากเป็นโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายโรงงาน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็ไม่อาจใช้อำนาจสั่งการได้โดยตรง ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานดำเนินการก่อน แต่หากมิใช่โรงงานตามกฎหมายโรงงาน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็จะมีอำนาจสั่งการโดยไม่ติดขัดเงื่อนไขที่กฎหมายได้วางไว้ดังกล่าวแล้ว

กรณีเช่นนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยโรงงานกับกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เกิดการปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างกันขึ้น ก่อให้เกิดความคลุมเครือเป็นปัญหาทั้งผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และยังอาจกระทบถึงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ได้วางไว้ เกิดอุปสรรคไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ

ในกรณีเดียวกันนี้ การนิคมอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมโรงงานภายในเขตที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรม โดยเป็นผู้จัดให้มีและดำเนินการเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียเอง จึงต้องมีหน้าที่จัดทำรายงานสถิติข้อมูลการเดินเครื่องของระบบบำบัดส่งให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อเสนอต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ขณะเดียวกันเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบสิ่งแวดล้อมโรงงานก็ไม่อาจวินิจฉัยสั่งการได้ หากพบปัญหาที่โรงงานภายในนิคมอุตสาหกรรมก่อมลพิษ ต้องแจ้งให้การนิคมอุตสาหกรรมทราบและเข้าดำเนินการ แต่ในกรณีที่เกิดกับระบบบำบัดรวมที่การนิคมอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการเอง การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อวินิจฉัยสั่งการให้มีการแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงระบบบำบัดรวมตามที่กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติระบุไว้ จึงเกิดปัญหาไม่แน่ใจในอำนาจของตนว่าจะ เป็นกรณีที่อยู่ในขอบอำนาจที่จะเข้าดำเนินการได้ทันทีหรือไม่ ในทางปฏิบัติจึงเป็นการแจ้งให้การนิคมอุตสาหกรรมทราบและดำเนินการไป

จากบทบัญญัติที่มีข้อความไม่สอดคล้องกันนี้ ไม่เพียงแต่เป็นปัญหาในการวินิจฉัยสั่งการ เท่านั้นว่าเป็นของหน่วยงานใด แต่ยังมีผลไปถึงระบบการอนุญาต ระบบการติดตามตรวจสอบหน้าที่ในการบันทึกสถิติจัดทำรายงาน รวมทั้งมาตรการบังคับทั้งทางปกครอง คือ การสั่งหยุดหรือปิดกิจการ และมาตรการบังคับทางอาญา การใช้อำนาจเหล่านี้จะสามารถเดินตรงไปสู่เจตนารมณ์ที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้ตั้งเป้าไว้ได้หรือไม่ ยิ่งกว่านั้น ยังมีนัยสำคัญเกี่ยวโยงไปถึงการจัดโครงสร้างทางองค์กรภาครัฐด้วย

4.3.2.2 ความเกี่ยวพันทางปฏิบัติการระหว่างองค์กรราชการส่วนภูมิภาคด้วยกัน และกับองค์กรราชการส่วนกลาง

จากบทบัญญัติในมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ซึ่งกำหนดให้องค์กรที่มีส่วนร่วมในการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษอุตสาหกรรม คือ เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีการแบ่งขอบเขตการใช้อำนาจระหว่างกัน ในกรณีของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานมิได้ดำเนินการหรือไม่อาจดำเนินการได้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงเข้าดำเนินการได้ ซึ่งในทางปฏิบัติได้มีข้อตกลงระหว่างกรมควบคุมมลพิษกับกรมโรงงานอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าว *

* ให้กรมควบคุมมลพิษแจ้งกรมโรงงานอุตสาหกรรมโดยให้มีเวลา 30 วัน สำหรับกรมโรงงานอุตสาหกรรม หากมิได้ดำเนินการภายในเวลาดังกล่าว กรมควบคุมมลพิษจึงเข้าดำเนินการได้ แต่มีเงื่อนไขว่าอำนาจสั่งการลงโทษทางปกครองด้วยการสั่งปิดโรงงานยังคงสงวนไว้ที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม

ในการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรทั้งสองซึ่งไม่มีข้อตกลงระหว่างกัน แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครองแล้ว จะพบว่า การปฏิบัติราชการของหน่วยงานทั้งสองยังคงเป็นไปในลักษณะที่ไม่เป็นเอกภาพในการดำเนินการ ขาดการควบคุมกำกับกันอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ กฎหมายยังคงไม่อาจแก้ไขปัญหาของการที่ต่างคนต่างปฏิบัติงานภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการควบคุมมลพิษจากรองงานอุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบ ดังตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พบว่าโรงงานอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งประกอบกิจการและปล่อยมลพิษในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตราย จึงให้อุตสาหกรรมจังหวัดเข้าดำเนินการ หากอุตสาหกรรมจังหวัดสั่งให้โรงงานแก้ไขแล้ว โรงงานมิได้ปฏิบัติตาม อุตสาหกรรมจังหวัดจึงสั่งให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนนั้น หรือขออนุมัติจากปลัดกระทรวงเพื่อผูกมัดประทับตราเครื่องจักร เพื่อมิให้มีการประกอบกิจการในระหว่างที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง หรือสั่งให้หยุด หรือปิดกิจการ ในกรณีเช่นนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแม้จะอยู่ในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย อันเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ขององค์กรราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งรวมทั้งอุตสาหกรรมจังหวัด และทั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ประกอบกับประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 29 (พ.ศ. 2523) เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2512 ประกาศลงวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2523 อีกฐานะหนึ่งด้วย หากเห็นว่า การวินิจฉัยสั่งการของอุตสาหกรรมจังหวัดนั้นรุนแรงเกินไป ก็ไม่อาจเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 มาตรา 40 ให้เจ้าของกิจการโรงงานหรือผู้รับคำสั่งอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ทบทวนคำสั่งทางปกครอง โดยที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่มีอำนาจในลักษณะดังกล่าว แม้จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานด้วยก็ตาม ในทางกลับกันหากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแจ้งให้อุตสาหกรรมจังหวัดดำเนินการ แต่มิได้ดำเนินการ หรือไม่อาจดำเนินการได้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงวินิจฉัยสั่งการเอง ในกรณีเช่นนี้การ

ทบทวนคำวินิจฉัยสั่งการซึ่งเป็นของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ อุตสาหกรรมจังหวัดไม่อาจ
ก้าวล่วงเข้ากระทำการใด ๆ ได้ ดังนี้ จะเห็นได้ชัดเจนว่า ในการบังคับใช้กฎหมายต่อการ
ควบคุมปัญหาจากโรงงาน จึงไม่มีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ยังคงในลักษณะของ
ต่างคนต่างทำไม่สัมพันธ์กัน

และแม้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะได้เคยมีคำสั่ง ที่ 4/2535 ซึ่งประกาศ
ณ วันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2535 และให้มีผลตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 โดยมิ
การแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานร่วมขึ้นระหว่างกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ
สิ่งแวดล้อม กับกระทรวงอุตสาหกรรมก็ตาม ก็เป็นเฉพาะกรณีที่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
อย่างรุนแรง เช่น กรณีไฟไหม้โรงงานตุ๊กตาที่จังหวัดนครปฐม หรือการปล่อยมลพิษทางน้ำของ
โรงงานเยื่อกระดาษในจังหวัดขอนแก่น⁹⁷ ประกอบกับยังมีหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอีก
หลายองค์การที่ยังมิได้มีส่วนร่วมประสานงานในคณะกรรมการชุดนี้

ส่วนการจัดการสิ่งแวดล้อมโรงงานภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมที่เกิดปัญหามลพิษ
จากการประกอบการของโรงงานที่ตั้งในเขตนิคมอุตสาหกรรมนั้น หากพนักงานเจ้าหน้าที่
ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานพบว่ามีการก่อให้เกิดมลพิษ จะมีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของการ
นิคมอุตสาหกรรมทราบ และทางกรมอุตสาหกรรมจะดำเนินการควบคุมสั่งการแก่โรงงาน
ภายในเขตการนิคมที่ก่อมลพิษนั้น ๆ เอง ด้วยเหตุที่แม้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
จะสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมเช่นเดียวกับกรมโรงงาน และกระทรวงเดียวกับอุตสาหกรรม
จังหวัดที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม แต่ในการดำเนินการกิจการการนิคมอุตสาหกรรม

97 ไชยยศ เหมะรัชตะ, "กฎหมายสิ่งแวดล้อม : องค์กรและการบังคับใช้,"

66 ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์และสถานที่พิมพ์) : 295.

แห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ขึ้นต่อรัฐมนตรีโดยตรง มิได้เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของกรมโรงงาน การดำเนินการจึงมิได้เป็นไปอย่างเป็นระบบสอดคล้องกันแต่อย่างใดก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยโรงงานและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานเข้าดำเนินการตรวจสอบหรือวินิจฉัยสั่งการ อีกทั้งทางการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเองมิได้มีฐานะเป็นฝ่ายปกครอง เป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอำนาจในการจัดทําบริการสาธารณะ และมีอำนาจสั่งการเพียงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน* ดังนั้น การที่โรงงานอุตสาหกรรมในเขตการนิคมอุตสาหกรรมก่อนมลพิษขึ้นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานจึงมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะเข้าตรวจสอบวินิจฉัยสั่งการกับโรงงานดังกล่าว ในการดำเนินงานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมหรืออุตสาหกรรมจังหวัดแจ้งให้กับการนิคมอุตสาหกรรมนั้น จึงเห็นได้ว่ามิได้สอดคล้องกับบทบาทขององค์กรแต่ละแห่งที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

ดังนั้น การดำเนินการจัดการมลพิษโรงงานระหว่างการนิคมอุตสาหกรรมและกรมโรงงานอุตสาหกรรม หรืออุตสาหกรรมจังหวัด จึงมิได้เป็นไปอย่างเป็นระบบมีเอกภาพ เช่นนี้ประสิทธิภาพในการจัดการจึงไม่อาจดำเนินการไปอย่างเพียงพอ การจัดทำการบริหารจัดการมลพิษโรงงานโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างมีสัมพันธสัมพันธ์ประสานสอดคล้องอย่างเป็นระบบจึงเป็นหนทางหนึ่งในการบรรเทาปัญหาดังกล่าว

* รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานบริการทางพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรมของรัฐ เพื่อเสริมการจัดทําบริการสาธารณะ โดยอาจได้รับมอบอำนาจมหาชนให้ดำเนินการหรือออกนิติกรรมทางปกครองได้ในกรณีที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายอย่างชัดเจนเป็นเรื่อง ๆ ไป

4.3.2.3 ความเกี่ยวพันทางปฏิบัติราชการระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับ องค์กรราชการอื่น ๆ

องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นอีกระดับหน่วยงานราชการที่มีบทบาทในการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเช่นกัน ทั้งตามกฎหมายก่อตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้ระบุให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ ซึ่งอาจตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นควบคุมได้และตามกฎหมายเฉพาะด้าน เช่น กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ก็ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นตราข้อบัญญัติขึ้นบังคับใช้ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นต่อการป้องกันแก้ไขมลพิษโรงงานนี้ ก็มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจขององค์กรอื่น ๆ เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ที่เกิดจากความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันของกฎหมาย ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการควบคุมตรวจสอบมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งยังส่งผลไปถึงความสับสนกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายด้วย

กรณีของความซ้ำซ้อนในการใช้อำนาจรัฐของเจ้าพนักงานที่เกิดจากเนื้อหาของบทบัญญัติของกฎหมาย ตัวอย่างเช่น ในกรณีของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีระบบบำบัดซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดให้มีผู้ควบคุมนั้น ผู้ควบคุมจะต้องขอรับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่พนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และมีหน้าที่ต้องทราวยางบันทึกสถิติข้อมูลส่งแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อดำเนินการรวบรวมส่งแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง ในขณะที่เดียวกันโรงงานอุตสาหกรรมที่มีระบบป้องกันมลพิษ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 13 และฉบับที่ 22⁹⁸ ที่ออก

⁹⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 99 ตอนที่ 89 ฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน 2525 และเล่ม 102 ตอนที่ 84 ฉบับลงวันที่ 28 มิถุนายน 2528 ตามลำดับ

ตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2512 ซึ่งยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตามความใน มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 กำหนดให้ต้องมีผู้ควบคุมรับอนุญาต เช่นกัน และต้องจัดทำรายงานผลวิเคราะห์ปริมาณสารมลพิษยื่นต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม ทุก ๆ 3 เดือน จะเห็นได้ถึงการควบคุมที่เข้มข้นขององค์การภาครัฐอันเกิดจากสาเหตุความเข้มข้นของบทบัญญัติกฎหมายที่ต่างฉบับกัน

อีกกรณีของความเข้มข้น คือ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจโรงงานอุตสาหกรรมโดยผ่านเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข ในขณะที่เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและการนิคมอุตสาหกรรมก็มีบทบาทในการตรวจสอบโรงงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนได้ ในกรณีนี้เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แม้จะเป็นผลดีในแง่ที่มีเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายช่วยเหลือในการสอดส่องตรวจตราโรงงานอุตสาหกรรม แต่ในด้านของผู้ประกอบการคงจะมีความยุ่งยากสับสนไม่น้อยต่อการที่มีเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายเข้าตรวจโรงงาน ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานตรวจสอบแล้ว ของเสียที่ปล่อยจากโรงงานไม่เกินค่ามาตรฐาน แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเป็นเหตุรำคาญและวินิจฉัยสั่งการให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรืออาจถึงขั้นสั่งให้โรงงานที่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หยุด หรือปิดกิจการ ในกรณีเช่นนี้ เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานก็ไม่อาจดำเนินการใดได้ เนื่องจากการทับทวนคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 กรณีนี้คงสร้างความลำบากแก่ผู้ต้องบังคับใช้และปฏิบัติตามกฎหมายไม่น้อย เพราะองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องต่างก็ยังคงบังคับใช้กฎหมายไปตามขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของตนในลักษณะของต่างคนต่างทำ ไม่เป็นเอกภาพ สอดคล้องกันอย่าง เป็นระบบ เป็นปัญหาทางองค์การอันเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการมลพิษ โรงงานในลักษณะขององค์กรรวมไม่น้อย

สำหรับในความเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายต่างฉบับอันมีผลถึงการปฏิบัติราชการระหว่างเจ้าพนักงานท้องถิ่นกับองค์กรราชการในระดับอื่น ๆ ที่เด่นชัดอีกกรณีหนึ่ง คือ

"กรณีการก่อสร้างโรงงาน อาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใดบนพื้นที่ความรับผิดชอบโดยการอนุญาตของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามความในมาตรา 21 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 และโดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ต่างก็ระบุการจำแนก "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ไว้ในลักษณะเดียวกัน อันทำให้การพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างในลักษณะของการป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นเอกภาพมากขึ้นนั้น อาจต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้อำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่รับผิดชอบของตน ทั้งนี้ เนื่องมาจากกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกรมการร่างกฎหมายคณะที่ 1 ได้ให้ความเห็นในการตีความเพื่อบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ว่าการสร้างพื้นที่โดยการถมชายฝั่งทะเล และการก่อสร้างในส่วนที่ยื่นล้ำออกไปในทะเลชายฝั่งตามโครงการของเมืองพัทยา ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 ลงวันที่ 18 มกราคม 2515" 99

จากกรณีดังกล่าวนี้ จึงส่งผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมโรงงานหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใดที่อยู่ในพื้นที่ลักษณะดังกล่าวได้ ด้วยเหตุที่โรงงานหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมเจ้าท่าตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย อันเป็นปัญหาต่อการบังคับใช้กฎหมาย ก่อให้เกิดความลักลั่นและสับสนต่อเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติราชการตามกฎหมายไม่น้อย 100

99 สุณีย์ มัลลิกะมาสย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 109-110.

100 เรื่องเดียวกัน, หน้า 110.

4.4 กรณีศึกษาปัญหามลพิษโรงงานในลำน้ำพองและมาบตาพุด

จากการได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงองค์กร กลไกทางกฎหมาย และความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรภาครัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุม ตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งพบถึงความเกี่ยวพันในการใช้อำนาจระหว่างองค์กรภาครัฐทั้งในเชิงความสัมพันธ์ (Correlation) และในเชิงปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติ อันส่งผลกระทบต่อกระบวนการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมขึ้น การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ภาครัฐซึ่งถูกจำกัดไว้โดยกรอบแห่งกฎหมายและภายใต้นโยบายของต้นสังกัด จึงเกิดอุปสรรคที่ไม่อาจดำเนินการได้อย่างทันต่อสถานการณ์หรือไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังจะได้ศึกษาวิจัยโดยพิเคราะห์จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เป็นกรณีศึกษา 2 กรณี คือ กรณีลำน้ำพอง และกรณีมาบตาพุด

4.4.1 กรณีลำน้ำพอง

ลำน้ำพองเป็นลำน้ำสาขาที่สำคัญของแม่น้ำชีและแม่น้ำมูล มีต้นกำเนิดจากภูกระดึง จังหวัดเลย มีความยาว 230 กิโลเมตรโดยประมาณ เป็นแหล่งน้ำที่ประชาชนอาศัยทำการเกษตรกรรม การประมง มีลำห้วยย่อยเป็นสาขาของลำน้ำพองอีกชั้นหนึ่ง ตลอดลำน้ำพองมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นหลายโรงงาน เช่น โรงงานเยื่อกระดาษ โรงงานไม้อัด โรงงานน้ำตาล โรงงานแป้งมัน โรงงานสุรา เป็นต้น 101

101 รายงานผลการเสวนากลุ่มย่อย, "สรุปผลการเสวนากลุ่มย่อย : กรณีปัญหาลำน้ำพองที่ขอนแก่น, หน้า 115-116.

4.4.1.1 สถานภาพของปัญหามลพิษในลำน้ำพอง

ปัญหามลพิษในลำน้ำพอง เริ่มเกิดความรุนแรงขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในปี 2525 ซึ่งเกิดเพลิงไหม้โรงงานน้ำตาล ทำให้กากน้ำตาล (Molasses) ไหลลงสู่ลำน้ำพอง เป็นเหตุให้น้ำเน่าเสียก่อผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อระบบนิเวศน์ หลังจากนั้น คุณภาพน้ำในลำน้ำพองได้ถูกกระทบกระเทือนเรื่อยมา โดยมีสาเหตุของมลพิษทางน้ำทั้งจากการปล่อยน้ำเสียชุมชน จากการทำเกษตรกรรม กสิกรรม แต่กรณีของมลพิษที่ปล่อยจากโรงงานอุตสาหกรรม บริเวณลำน้ำพอง ซึ่งมีทั้งหมด 42 โรงงาน เป็นปัญหาที่รุนแรงที่สุดและเป็นรูปธรรมชัดเจน โดยมีโรงงานที่อยู่ปลายที่สำคัญ คือ โรงงานเยื่อกระดาษ (Phoenix Pulp & Paper Factory Co., Ltd.) โรงงานผลิตแอลกอฮอล์ (Mahasin Alcohol Distillery Co., Ltd.) 102

เหตุการณ์มลพิษในลำน้ำพองที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมได้เกิดขึ้นต่อเนื่องเป็นระยะ บางช่วงเวลาจะมีความรุนแรงก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน สุขภาพอนามัยของประชาชน และระบบนิเวศน์ทางธรรมชาติอย่างเป็นรูปธรรม โดยเหตุการณ์สำคัญที่ก่อผลกระทบต่อลำน้ำพองและลำน้ำพอง คือ เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2535 จากสารโมลาส (Molasses) เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2536 จากน้ำทิ้งโรงงานเยื่อกระดาษ เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2536 จากน้ำเสียโรงงานแป้งมัน และเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 จากโรงงานเยื่อกระดาษ 103

102 ไพบูลย์ จูใจล้ำ, "เอกสารประกอบหมายเลข 3 : มลพิษในลำน้ำพอง," กติกา เครื่องมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม รายงานการประชุมวิชาการ ประจำปี 2538 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, หน้า 52.

บรรดามลพิษทางน้ำโรงงานพีนิคซ์ พัลฟ์ แอนด์ เปเปอร์ จำกัด จะถูกรายงานที่อาศัยอยู่บริเวณลุ่มน้ำพองร้องเรียนเป็นประจำ และหน่วยงานภาครัฐได้มีการตรวจสอบวัดคุณภาพน้ำในลำห้วยโจดและลำน้ำพอง โดยศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมภาคเขต 6 กรมอนามัยพบว่ามีความนำไฟฟ้า (Electrical Conductivity : E.C.) สูงผิดปกติมาก อันเป็นผลจากการที่มีสารเคมีปนเปื้อนในน้ำเป็นปริมาณมาก อันเป็นสารเคมีชนิดเดียวกับที่ใช้ในกระบวนการผลิตของโรงงานเยื่อกระดาษ * นอกจากนี้ ในกระบวนการผลิตของโรงงานเยื่อกระดาษยังมีการใช้สารเคมี "คลอรีนเจน" ซึ่งในสารที่ก่อให้เกิด "ไบโอดอกซิน" อันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดมะเร็งได้ 104

จนกระทั่งปัจจุบัน (เมษายน พ.ศ. 2541) บัญหามลพิษในลำน้ำพองก็ยังคงเป็นปัญหาที่ก่อผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งต่อทรัพย์สิน สุขภาพอนามัยของประชาชน ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติ และระบบนิเวศน์ จนบางครั้งบางคราวก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือเกิดความคลางแคลงใจขึ้น ทั้งระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมกับประชาชน ระหว่างประชาชนกับรัฐ หรือระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมกับรัฐ หรือความขัดแย้งทางข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน

ผลจากมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้สร้างความเสียหายขึ้นมากมาย โดยอาจสรุปได้ ดังต่อไปนี้ 105

103 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "มลพิษทางน้ำ," กฤตภาค เลขที่ 40/12/24 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต 6 ดร.ปิ่นนง อินทร์ม่วง เมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2541

104 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม "มลพิษทางน้ำ : แม่น้ำพอง," กฤตภาค เลขที่ 39/10/23 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ก. ความเสียหายที่เกิดกับเอกชน มลพิษที่เกิดกับลำน้ำพองได้สร้างผลกระทบต่อราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณลุ่มน้ำพอง ทั้งในแง่การอุปโภค บริโภค การประมง การเกษตรกรรม กสิกรรม

ข. ความเสียหายต่อหน่วยงานภาครัฐ เช่น การประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งอาศัยน้ำดิบจากแหล่งน้ำนี้ต้องหยุดเดินเครื่องไม่อาจผลิตน้ำประปาแจกจ่ายแก่ราษฎรได้น้ำเพื่อการชลประทานของกรมชลประทาน เป็นต้น

ค. ความเสียหายต่อคุณภาพน้ำ โดยที่ลำน้ำห้วยโจด ลำน้ำพอง เป็นแหล่งน้ำที่ใช้ประโยชน์ในการอุปโภค บริโภค การประมง การเกษตร แต่ผลจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมในช่วงเวลาที่รุนแรง คุณภาพน้ำจะอยู่ในระดับที่ใช้ประโยชน์ได้เพียงเพื่อการอุตสาหกรรมหรือการเดินเรือเท่านั้น

ง. ความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ นอกจากคุณภาพน้ำแล้ว ทรัพยากรทางน้ำ ผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตเสียหายอย่างมาก จนปัจจุบันลำน้ำพองเป็นลำน้ำที่มีความเปราะบางมาก สภาพไม่เหมือนเดิม การจะฟื้นฟูนิเวศน์ลำน้ำพองทำได้ยากและใช้เวลาอีกยาวนาน

4.4.1.2 องค์การภาครัฐและกลไกทางกฎหมาย

ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดกับลำน้ำห้วยโจดและลำน้ำพอง เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อม และเกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่กับโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งหน่วยงานภาครัฐได้พยายามเข้าแก้ไขจัดการกับปัญหาเรื่อยมา แต่ก็ยังปรากฏให้เห็นถึงความเสียหาย ความขัดแย้งที่เกิดจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม

105 สรุปรจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น, การศึกษาผลกระทบและแนวทางการฟื้นฟูลำน้ำพอง-ชี-มูล อันเกิดจากปัญหาน้ำเสีย : เสนอกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม (เอกสารวิจัย, พ.ศ. 2537)

การควบคุมตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในกรณีของลำน้ำพอง มีองค์ประกอบภาครัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องอยู่หลายหน่วยงาน โดยเป็นผู้บังคับใช้กลไกทางกฎหมายตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างฉบับซึ่งมีวัตถุประสงค์ต่างกัน ในการศึกษาวิจัยถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ จะได้วิเคราะห์ในลักษณะเป็นกระบวนการ (Process) ทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

ก. มาตรการทางกฎหมายก่อนการจัดตั้งโรงงาน

ดังได้วิเคราะห์ถึงในหัวข้อที่ 4.1.1 แล้วว่า กฎหมายได้วางกลไกในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานตั้งแต่ก่อนการจัดตั้ง โดยอาศัยกฎหมายหลายฉบับ เช่น การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยมาตรการทางผังเมือง ประกอบกับการรวบรวมให้บรรดาโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ในพื้นที่บริเวณเดียวกัน โดยอาจใช้วิธีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมหรือจัดตั้งเขตประกอบอุตสาหกรรม และกำหนดแนวกันชนโดยรอบพื้นที่ มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติราชการในทางนโยบายซึ่งเป็นกลไกที่สามารถใช้ในการควบคุมป้องกันมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม หากมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด

ในบริเวณลุ่มน้ำห้วยโจดและลำน้ำพองซึ่งเคยอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ กลับกลายเป็นลุ่มน้ำที่มีความเปราะบาง การเปลี่ยนแปลงทางปฏิกิริยาเกิดขึ้นได้ง่าย บรรดาโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งประกอบการอยู่บริเวณนี้ อาจควบคุมด้วยวิธีการทางกฎหมายที่มีอยู่ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 มาตรา 32 (1) ประกาศห้ามมิให้มีการตั้งหรือขยายโรงงานในท้องที่นี้ได้

106 ไพฑูรย์ จุใจกล้า, "เอกสารประกอบหมายเลข 3 : มลพิษในลำน้ำพอง," กติกา เครื่องมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม รายงานการประชุมวิชาการประจำปี 2538, หน้า 55

แต่ตามข้อเท็จจริงโรงงานอุตสาหกรรมในบริเวณนี้กลับได้ขออนุญาตขยายกำลังการผลิต แม้ได้มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (E.I.A) ด้วย ก็ยังคงปรากฏถึงความเสียหายจากมลพิษโรงงานอยู่ 106 ในกรณีนี้หากได้เข้าเฝ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวห้ามมิให้ตั้งหรือขยายโรงงาน ก็จะเป็นมาตรการอันหนึ่งช่วยมิให้สถานการณ์มลพิษในลำนํ้าพองเลวร้ายลงไปอีก

ข. มาตรการทางกฎหมายเมื่อเริ่มจัดตั้งโรงงาน

กฎหมายได้วางกลไกในการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมไว้ตั้งแต่เริ่มขอจัดตั้งโรงงานด้วยอาศัยกลไกภายใต้ระบบอนุญาตและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (E.I.A)

ข้อเท็จจริงกรณีโรงงานพีนิคส์ พัลป์ แอนด์ เปเปอร์ จำกัด เป็นโรงงานผลิตเยื่อกระดาษ ซึ่งตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม 107 จะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (E.I.A) ทั้งในขั้นขอจัดตั้งหรือขยายกิจการประกอบการขออนุญาตด้วย นอกจากนี้ โรงงานเยื่อกระดาษยังเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ต้องขอรับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 อีกด้วย

107 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 ฉบับลงวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2535

ด้วยมาตรการทางกฎหมายผ่านระบบอนุญาตและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง กรมโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าพนักงานท้องถิ่น สามารถนำหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กำหนดในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไประบุ เป็นเงื่อนไขในใบอนุญาต และกำหนดหน้าที่ให้โรงงานอุตสาหกรรมปฏิบัติตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

ประเด็นหนึ่ง คือ การติดตามตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมว่าได้มีการปฏิบัติตามให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งจะเป็นการใช้อำนาจ ตามกฎหมายในขั้นตอนหรือกระบวนการ (Process) ของโรงงานดำเนินการ

ค. มาตรการทางกฎหมายในขณะโรงงานดำเนินการ

บทบาทขององค์กรภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการควบคุมตรวจสอบโรงงาน ในขณะประกอบกิจการ มีทั้งเป็นการใช้อำนาจในลักษณะทางนิติบัญญัติ คือ การตรากฎหมาย อนุบัญญัติ และลักษณะทางปกครอง ซึ่งจะได้วิเคราะห์ถึงกรณีข้อเท็จจริงนี้

กรณีโรงงานฟีนิกซ์ พัลป์ แอนด์ เปเปอร์ จำกัด จากการตรวจสอบของ หน่วยงานภาครัฐหลายแห่ง * ปรากฏว่าคุณภาพน้ำในลำห้วยโจดและลำน้ำพองมีการปนเปื้อน ของสารเคมีในปริมาณที่สูง สารเคมีชนิดดังกล่าวแม้จะมีที่มาจากหลายแห่งทั้งจากปุ๋ยใน การเกษตร จากการฟอกขาวของโรงงานเยื่อกระดาษก็ได้ แต่จากการปนเปื้อนนี้นั้นปริมาณ สูงเช่นนี้ ปุ๋ยจากการเกษตรจึงไม่น่าจะก่อให้เกิดปริมาณสารเคมีในลำน้ำในปริมาณมากดังที่ ปรากฏและจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเหนือลำน้ำพองในช่วงที่น้ำเสีย จะมีแหล่งกำเนิดมลพิษอยู่

* การตรวจวัดคุณภาพน้ำหลายช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2535-2541 โดยเฉพาะใน ระยะหลังที่เกิดวิกฤตลำน้ำพองในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540

เพียง 2 แห่ง คือ โรงงานฟีนิกซ์ พัลท์ แอนด์ เบเบอร์ จำกัด กับโรงผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ซึ่งโรงงานแรกจะเป็นแห่งที่มีการใช้สารเคมีในกระบวนการผลิตชนิดเดียวกับที่พบในลำน้ำพอง จนองค์การภาครัฐโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุงและกำหนดเงื่อนไขให้โรงงานปฏิบัติ 6 ข้อ คือ 1. ให้มีการควบคุมการใช้สารเคมี 2. ให้ปรับปรุงและเพิ่มขีดความสามารถในการกำจัดน้ำทิ้ง 3. ควบคุมสารแบบลอยไม่ให้เกิด 30 พีพี 4. ให้ชุดลอกตะกอนในบึงห้วยโจดบ่อขุ่น 5. ให้แจกจ่ายน้ำสะอาดให้ราษฎรบริเวณพื้นที่ 6. ให้เร่งหาทศรูปในการนำน้ำทิ้งไปใช้ในการเกษตร 108 จนถึงขั้นมีการสั่งปิดโรงงานชั่วคราวให้แก้ไขปรับปรุงระบบบำบัด ในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 109

มลพิษในลำน้ำพองได้ส่งผลให้เกิดวิกฤตคุณภาพน้ำ ปลาที่ราษฎรเลี้ยงไว้ในกระชังในลำน้ำพองช่วงใต้ลำน้ำของโรงงานฟีนิกซ์ พัลท์ แอนด์ เบเบอร์ จำกัด เกิดตายลอยเป็นแพ การเกษตรได้รับความเสียหาย โดยเหตุการณ์เช่นนี้จะเกิดขึ้นเป็นประจำอย่างต่อเนื่องจนราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณดังกล่าวได้รับความเสียหายร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจึงเข้าทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยปรากฏผลสรุปที่แตกต่างกัน จนผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำงานเพื่อหาข้อเท็จจริงขึ้นหนึ่งชุด มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีก 6 แห่ง ร่วมประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2541 เพื่อหาข้อสรุป 110

108 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "มลพิษทางน้ำ : แม่น้ำพอง," กฤตภาค เลขที่ 30/06/04 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

109 ไพฑูลย์ จุใจกล้า, "เอกสารประกอบหมายเลข 3 : มลพิษในลำน้ำพอง," กตিকা เครื่องมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อรักษาสีน้ำใส รายงานการประชุมวิชาการ ประจำปี 2538, หน้า 55.

110 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "มลพิษทางน้ำ : แม่น้ำพอง," กฤตภาค เลขที่ 40/12/24 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนทางฝ่ายโรงงานได้ชี้แจงว่าตั้งแต่วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ทางโรงงานมิได้ปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ แต่ได้นำน้ำที่ผ่านการบำบัดแล้วไปใช้ในสวนเกษตรโครงการ "โบรเจค กรีน" ของโรงงาน หากแต่ว่าจากการตรวจสอบของศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต 6 ปรากฏว่าพื้นที่ของโครงการ "โบรเจค กรีน" เป็นพื้นที่ที่ค่อนข้างสูง น้ำทิ้งของโรงงานที่ใช้ในโครงการนี้จึงไหลลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ คือ ลำห้วยจอกอีกชั้นหนึ่ง 111

คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้แก้ปัญหาด้วยการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม ผลมิได้สรุปว่าความเสียหาย ชื้อเท็จจริง และข้อกฎหมายเป็นอย่างไร เพียงทางฝ่ายโรงงานชดเชยค่าเสียหายให้แก่ราษฎรที่ต้องเสียหายจากการเกษตรและปลาตาย 112

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จะเห็นได้ว่า องค์การภาครัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงานโดยอาศัยกฎหมายต่างฉบับกัน การปฏิบัติราชการจึงอาจมีข้อคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน ดังกล่าว คือ การตรวจวัดค่าคุณภาพน้ำที่มีการประเมินและได้ผลที่ต่างประเด็น ข้อเท็จจริงที่ต่างกันนี้ย่อมนำไปสู่การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายไปในเชิงปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างกัน

ประเด็นเกี่ยวกับมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดนั้น จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าลำน้ำพองปัจจุบันอยู่ในภาวะที่เปราะบางมาก การมีสิ่งปนเปื้อนจากแหล่งกำเนิดมลพิษจะมีผลให้เกิดปฏิกิริยาต่อคุณภาพน้ำได้ง่าย ดังนั้น ค่ามาตรฐานที่กำหนดโดยแม้จากหลายองค์กร

111 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต 6
ดร.ยืนยง อินทร์ม่วง เมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ.2541

112 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "มลพิษทางน้ำ : ลำน้ำพอง," กฤตภาค เล่มที่
41/02/28 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หากแต่ละองค์กรจะกำหนดค่ามาตรฐานขึ้นเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ทั่วประเทศ ความเหมาะสมต่อสภาพทางสังคมวิทยาของกลุ่มน้ำแห่งนี้จึงน่าจะไม่สอดคล้องกัน การประกาศกำหนดค่ามาตรฐานเพื่อความเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ การรักษาคุณภาพแหล่งน้ำและสภาพทางสังคมวิทยาจึงเป็นประการสำคัญที่ควรนำมาใช้บังคับแก่กรณีนี้อย่างยิ่ง แม้ปัจจุบันกฎหมายจะยังมีได้เปิดช่องให้มีการประกาศกำหนดค่ามาตรฐานเฉพาะพื้นที่ก็ตาม แต่หากอาจใช้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มาตรา 59 โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตควบคุมมลพิษ อันจะส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการประกาศกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสูงขึ้นไปเพื่อให้เหมาะสมต่อสภาวะการณของพื้นที่นั้น ๆ ได้

ในส่วนของ การติดตามตรวจสอบ บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดวิธีการและให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐตามกฎหมายหลายฉบับ โดยอาจแบ่งออกได้เป็นมาตรการในการตรวจสอบสถานที่ ผลิตภัณฑ์ เอกสาร หรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำกับมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดให้มีผู้ควบคุมและวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับรายงานบันทึกผลมลพิษ จากข้อเท็จจริงแม้หลังเกิดวิกฤตมลพิษในลำน้ำพอง องค์กรภาครัฐโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้วินิจฉัยสั่งการให้โรงงานหยุดประกอบกิจการเป็นการชั่วคราว ติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียเพิ่มและปรับปรุงระบบที่มีอยู่แล้ว แต่ก็มีราษฎรร้องเรียนว่าโรงงานยังคงปล่อยน้ำเสีย เป็นที่สงสัยว่าจะมีการเปิดใช้ระบบบำบัดดังกล่าวหรือไม่ ในกรณีนี้อำนาจตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ กฎหมายหลายฉบับได้กำหนดไว้ให้เข้าตรวจสอบได้ "ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของโรงงาน" เช่นนี้หากโรงงานปล่อยน้ำเสียนอกเหนือจากเวลาดังที่กฎหมายระบุ ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจเข้าตรวจสอบได้ จึงควรให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเข้าตรวจสอบ "ในเวลาใด ๆ หากมีเหตุอันสมควรสงสัยว่าโรงงานหรือสถานที่ดังกล่าวฝ่าฝืนกฎหมาย"

เกี่ยวกับอำนาจตรวจสอบนี้ กรณีตั้งข้อเท็จจริงจะพบว่ามีหลายหน่วยงานมีอำนาจเข้าตรวจสอบ แต่ข้อมูลของแต่ละหน่วยงานกลับมีความไม่สอดคล้องกัน จนต้องมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นทำงานเพื่อหาข้อสรุป แต่หากคณะกรรมการชุดนี้จะเป็นการตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติราชการเป็นครั้งคราวและไม่ต่อเนื่อง อีกทั้งยังขาดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน แต่สำหรับกรณีนี้คณะทำงานกับปฏิบัติหน้าที่ได้สามารถบรรเทาปัญหาความไม่สอดคล้องของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

กลไกทางกฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมก็คือ การกำหนดให้มีผู้ควบคุมระบบบำบัดและหน้าที่ในการทำรายงานของโรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มาตรา 80 และตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2525 และฉบับที่ 22 พ.ศ. 2528 ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ซึ่งโรงงานผลิตเยื่อกระดาษเป็นโรงงานที่มีหน้าที่ต้องทำรายงานส่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างน้อยเดือนละครั้งตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และทุก ๆ 3 เดือนตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ในกรณีเช่นนี้ หากมีการปรับข้อกำหนดของกฎหมายทั้งสองให้มีความสอดคล้องกัน ก็จะช่วยลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติราชการขององค์กรภาครัฐอันเป็นการประหยัดงบประมาณ บุคลากร ลดปัญหาการควบคุมที่ซ้ำซ้อน ในการนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมให้มีความสอดคล้องต้องกันกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 และกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ เพราะเหตุว่าการปรับปรุงกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารจะกระทำได้สะดวกกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติทางรัฐสภา ประกอบกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีบทบัญญัติที่วางกลไกการควบคุมมลพิษอย่างเป็นระบบในภาพรวมมากกว่า ทั้งยังมีการกระจายความรับผิดชอบลงไปถึงระดับพื้นที่โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเข้าถึงสถานการณ์อย่างใกล้ชิด

ง. มาตรการบังคับในกรณีโรงงานก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม

ข้อเท็จจริงของปัญหาสำนักงานอนามัยสิ่งแวดล้อมเขต 6 กรมอนามัยได้ตรวจสอบคุณภาพน้ำในลำห้วยโจดช่วงจุดปล่อยน้ำทิ้งของโรงงานพีนิคซ์ พัลฟ์ แอนด์ เปเปอร์ จำกัด มีค่าความนำไฟฟ้า (Electrical : E.C.) สูงถึง 4,560 ไมโครซีเมน/เซนติเมตร (Miros/cm) ส่วนช่วงต่อมาก่อนลงสู่บึงห้วยโจด E.C. เท่ากับ 1,990 และปากบึงห้วยโจดก่อนลงสู่ลำน้ำของ E.C. อยู่ที่ 1,100 น้ำในลำน้ำพองช่วงใต้ปากน้ำห้วยโจดค่า E.C. เท่ากับ 325-337 ซึ่งเป็นจุดที่ปลาตาย ส่วนคุณภาพน้ำลำน้ำพองช่วงเหนือปากน้ำห้วยโจดจะอยู่ที่ 193-197 uly ตามมาตรฐานสากลค่า E.C. ต้องไม่เกินที่ 200 Miros/cm 113

ส่วนทางโรงงานชี้แจงว่า มิได้มีส่วนปล่อยน้ำเสียตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2540 ได้ดำเนินการบำบัดแล้วไปใช้ในโครงการ "บปรเจด กรีน" 114 แต่ทางสำนักงานอนามัยสิ่งแวดล้อมเขต 6 ตรวจสอบน้ำที่ใช้ในโครงการนี้ได้ไหลลงสู่ลำห้วยโจด เนื่องจากไม่สามารถซึมลงดินได้ทั้งหมด ประกอบกับพื้นที่ของโครงการเป็นที่สูง น้ำทิ้งจึงไหลสู่แหล่งน้ำสาธารณะ แต่การจะพิสูจน์ให้เห็นถึงความรับผิดชอบตามกฎหมายซึ่งจะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล เป็นเรื่องที่กระทำได้ยากมาก

113 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "มลพิษทางน้ำ : แม่น้ำพอง," กฤตภาคเลขที่ 40/12/24 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

114 เรื่องเดียวกัน, กฤตภาคเลขที่ 40/12/24

การแก้ไข้ปัญหาของทางภาครัฐซึ่งได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นทำงานนั้น ได้ประนีประนอม โดยทางโรงงานยอมชดเชยค่าเสียหายให้ประชาชน แต่มีเงื่อนไขฐานะผู้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมโดยกล่าวอ้างว่าด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม ในกรณีเช่นนี้ดังกล่าวแล้วว่าคณะกรรมการ ชุดดังกล่าวสามารถบรรเทาปัญหาความไม่สอดคล้องในการปฏิบัติราชการลงได้บางส่วน แต่มิได้ เป็นการแก้ไข้ปัญหาและใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจเป็นด้วยเหตุผลในข้อกฎหมาย เกี่ยวกับการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล หรือด้วยเหตุผลในทางนโยบายที่ ต้องการส่งเสริมการประกอบกิจการอุตสาหกรรม

บทบังคับ (Sanction) เกี่ยวแก่กรณีนี้ หน่วยงานภาครัฐได้ใช้อำนาจทางปกครอง โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมวินิจฉัยสั่งการปิดกิจการเป็นการชั่วคราว พร้อมทั้งได้กำหนดให้ มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อลดและขจัดมลพิษที่เกิดจากโรงงาน แต่ภายหลังโรงงานก็ได้เปิด กิจการและยังขยายคำสั่งการผลิตขึ้นอีก ซึ่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่

ในการบังคับใช้บทลงโทษแก่โรงงานอุตสาหกรรมเกี่ยวแก่กรณีดังกล่าวเมื่อพิจารณาจาก บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว จะพบว่า การบังคับใช้มาตรการทางแพ่งหรือมาตรการทาง อาญา ไม่ว่าจะตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 มาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มาตรา 104 มาตรา 96 มาตรา 97 จะเกิดข้อขัดข้องบางประการในแง่ของภาวะ การพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล แม้มาตรการทางแพ่งจะใช้หลักการ ว่าด้วยความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability Principle) ก็เพียงไม่ต้องพิสูจน์ถึง ประเด็นเรื่องจงใจหรือประมาทเลินเล่อเท่านั้น อีกประการหนึ่ง การบังคับใช้มาตรการทาง อาญาเกี่ยวกับความผิดทางสิ่งแวดล้อมหากเป็นความผิดเกี่ยวแก่การเจตนาหรือจงใจก่อมลพิษ ก็ถือได้ว่าเป็นความผิดที่มีลักษณะเป็นอุตสาหกรรม (Crime) ในภาวะความรู้สึกนึกคิดของ สังคมปัจจุบัน แต่หากเป็นความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ในเชิงบริหาร เช่น ฝ่าฝืนคำสั่ง บางประการของฝ่ายปกครอง มาตรการทางอาญาจึงเป็นกรณีที่เหมาะสมนำมาใช้ เป็นมาตรการ ขั้นสุดท้าย (ultima ratio) ต่อกรณีความผิดเช่นนี้

จากข้อเท็จจริงที่โรงงานพินิคซ์ พัลท์ แอนด์ เบเบอ์ จำกัด ซึ่งแจ้งว่าได้นำน้ำทิ้งไปใช้ในโครงการ "โพรเจค กรีน" แต่ปรากฏว่า น้ำเสียได้ไหลจากพื้นที่โครงการลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ กรณีเช่นนี้การจะบังคับใช้มาตรการทางแพ่งหรืออาญาจึงมีข้อขัดข้องในภาวะการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล และยังมีปัญหาข้อกฎหมาย เช่น การมิได้ทิ้งน้ำเสียสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยตรง แต่ใช้ไปในโครงการ "โพรเจค กรีน" จะครอบคลุมประกอบความผิดทางอาญาตามมาตรา 119 หรือมาตรา 119 ทวิ หรือไม่ และกฎหมายฉบับอื่น ๆ ก็มีได้มีบทบัญญัติใด ๆ ที่ระบุถึงความผิดทางอาญาสำหรับกรณีการปล่อยน้ำเสียโดยตรง คงเป็นกรณีของการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องอื่น ๆ ดังนั้น มาตรการทางปกครองจึงเป็นวิธีทางหนึ่งที่เหมาะสมแก่การบังคับใช้สำหรับกรณีนี้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถนำมาตรการทางปกครอง เช่น การสั่งการให้หยุดประกอบกิจการชั่วคราวหรือการปรับปรุงแก้ไขโรงงาน ซึ่งกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ดำเนินการแล้ว แต่การประกอบกิจการของโรงงานก็ยังคงไม่อาจแก้ไขปัญหามลพิษทั้งหมดไปได้ บทบังคับที่มีอยู่ภาครัฐจึงอาจวินิจฉัยสั่งการให้มีการปิดโรงงานอย่างถาวรหรือเข้าดำเนินการแทน ซึ่งแม้เป็นมาตรการทางปกครองที่ถือได้ว่ารุนแรงมาก แต่หากสถานการณ์วิกฤตในลำน้ำพองยังเป็นอยู่เช่นนี้ ความจำเป็นก็คงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อันจะส่งผลดีต่อสภาวะแวดล้อมโดยรวม ระบบนิเวศน์ลุ่มน้ำก็จะมีโอกาสฟื้นตัวได้ ในกรณีนี้จึงต้องพิจารณาทันทีไปถึงหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า "ไม่มีกฎหมายให้อำนาจทำไม่ได้" แต่หาก "กฎหมายให้อำนาจแล้วไม่ใช้ก็ไม่ชอบ" เช่นกัน

แต่อย่างไรก็ตาม องค์การภาครัฐแต่ละแห่งต่างก็มีการกิจหลักและบทกฎหมายที่ให้อำนาจแตกต่างกัน นโยบายต้นสังกัดยังคงเป็นส่วนสำคัญที่ฝ่ายปกครองแต่ละแห่งยังต้องยึดถือ นโยบายการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมกับนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมย่อมขึ้นอยู่กับรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยว่า เน้นหนักทางด้านใด การเน้นส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเกิดการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กับนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็จะส่งผลไปถึงฝ่ายปกครองแต่ละแห่งที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามการไปภายใต้นโยบายต้นสังกัด

จ. บทบาทของประชาชนต่อปัญหามลพิษลําน้ำพอง

ต่อกรณีปัญหา ประชาชนที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับอาจแบ่งออกได้เป็น 3 สถานะ คือ ผู้เป็นเจ้าของโรงงาน ประชาชนที่ได้รับความเสียหาย และประชาชนทั่วไปซึ่งรวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนด้วยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิกฤตลําน้ำพอง

ในฐานะเจ้าของโรงงานพินิคซ์ พัลฟ์ แอนด์ เปเปอ์ จำกัด ซึ่งได้รับนิติกรรมทางปกครองจากอุตสาหกรรมจังหวัดให้หยุดประกอบกิจการชั่วคราว พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขให้ปฏิบัติ ก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตามกฎหมายโรงงาน และอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือฟ้องคดีต่อศาลได้ หากเห็นว่าคำสั่งของฝ่ายปกครองนั้น ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประชาชนที่ได้รับความเสียหายในกรณีนี้ ขอให้จริงจังได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการซึ่งนอกจากวิธีการดังกล่าวแล้ว กลไกทางกฎหมายได้วางไว้ในมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 กำหนดให้ผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้หรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในประเด็นนี้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายทางการเกษตรหรือการประมง กล่าวได้ว่าเป็นบุคคลที่ความเป็นอยู่ถูกระทบกระเทือน แต่การจะพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ว่าความเสียหายนั้นเนื่องจากการกระทำของโรงงานเป็นเรื่องที่ยาก และกฎหมายก็มีได้ระบุถึงความรับผิดชอบทางอาญาในกรณีของการปล่อยน้ำทิ้งเกินค่ามาตรฐานโดยตรง และหากน้ำทิ้งนั้นไม่เกินค่ามาตรฐาน แต่เกิดการสะสมตัวก็จะต้องพิจารณาไปตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ในการดำเนินการทางแพ่งต่อทางโรงงานก็ยังคงต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลเช่นเดียวกัน แม้กฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้เน้นหลักความรับผิดชอบแต่ขาดมาใช้ก็ตาม ในส่วนของการที่ประชาชนในฐานะผู้เสียหายจะสามารถควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น อาจกระทำได้ คือ การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ตามมาตรา 19 ประกอบกับมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2522 หากว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากการปฏิบัติราชการล่าช้าเกินสมควรหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจฟ้องคดีต่อศาลได้ โดยผ่านมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ เกิดการโต้แย้งสิทธิหรือต้องใช้สิทธิทางศาล

ในกรณีของประชาชนทั่วไปหรือองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) คงมีบทบาทในการตรวจตราเฝ้าระวัง (Watchdog) บทกฎหมายที่ประชาชนทั่วไปสามารถใช้เป็นกลไกตรวจสอบสิ่งแวดล้อมทั้งต่อโรงงานอุตสาหกรรมและต่อองค์กรภาครัฐ คือ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พุทธศักราช 2540 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ส่วนกรณีอื่น ๆ เช่น การปรึกษาหารือ (Public Hearing) สิทธิของชุมชนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในโครงการที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรสิ่งแวดล้อมมหาชน คงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรองรับสิทธิไว้แล้ว แต่การใช้สิทธิต้องพิจารณาจากบทกฎหมายที่จะตราออกรองรับสิทธิเหล่านั้นอีกชั้นหนึ่ง

4.4.2 กรณีมาตาพุด

โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก (Eastern Seaboard) เป็นโครงการที่ภาครัฐมีนโยบายพัฒนาพื้นที่บริเวณนี้ให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรม โดยมีบริเวณมาตาพุดและแหลมฉบัง เป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ

ในส่วนของมาตาพุดนั้น มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักทางด้านปิโตรเคมี ส่วนแหลมฉบังจะเป็นอุตสาหกรรมเบา โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นบนพื้นที่บริเวณมาตาพุดจึงเป็นโรงงานขนาดใหญ่ที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับปิโตรเคมี ใช้ก๊าซธรรมชาติและน้ำมันเป็นวัตถุดิบ และภาครัฐได้ให้ความสำคัญต่ออุตสาหกรรมในส่วนนี้มาก มีการ

สนับสนุนส่งเสริมโดยจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดขึ้น ตั้งอยู่บนพื้นที่ประมาณ 6,000 ไร่ ในจังหวัดระยอง * ซึ่งภายหลังมีการขยายพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมแห่งนี้ออกไปอีกทั้งโดย การถมทะเลและโดยการขยายไปตามพื้นที่ดิน 115

4.4.2.1 สถานภาพของปัญหามลพิษมาบตาพุด

กรณีปัญหามลพิษจากมาบตาพุดเกิดขึ้นโดยมีการแพร่กระจายทั้งทางน้ำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำตามคลองสาธารณะ คือ คลองคาและคลองท่าสาร มีคราบน้ำมันลอย เป็นทางยาวกว่า 6 กิโลเมตร 116 ส่วนในอ่าวไทยพบสารปรอทสะสมในสัตว์น้ำปริมาณ ที่สูง หน่วยงานภาครัฐโดยกรมควบคุมมลพิษได้ตรวจสอบน้ำทะเลชายฝั่งจังหวัดระยองหน้า นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด พบว่าสารปรอทปนเปื้อนสูงถึง 0.09 ไมโครกรัมต่อน้ำทะเล 1 ลิตร 117 ส่วนคุณภาพอากาศเกิดกลิ่นเหม็นและการปนเปื้อนของก๊าซบางชนิดในบางช่วง เวลาเป็นปริมาณที่สูง เช่น ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) โทลูอีน อะดีโรไนโตร สเตอร์รีน เป็นต้น 118

* ที่มา การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

115 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด : มลพิษ ผังเมือง," กฤตภาค เลขที่ 40/07/21 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย

116 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "โรงงานอุตสาหกรรม : มลพิษทางน้ำ น้ำมัน," กฤตภาค เลขที่ 40/10/15 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

117 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "สารปรอท : นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด," กฤตภาค เลขที่ 39/10/30 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

118 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "มลพิษทางกลิ่น สารเคมี : มาบตาพุด," กฤตภาค เลขที่ 40/07/07 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เหตุการณ์มลพิษในกรณีของมาบตาพุดนี้ ที่เกิดเป็นรูปธรรมอย่างรุนแรงและส่งผลถึงสุขภาพอนามัยของประชาชน คือ มลพิษทางอากาศ โดยกรณีนี้ได้เกิดการร้องเรียนจากครูนักเรียนของโรงเรียนมาบตาพุดพันพิทยาคาร และราษฎรที่อาศัยอยู่ใกล้กับแหล่งอุตสาหกรรมว่าผลจากอากาศที่มีกลิ่นเหม็นฉุนเหล่านี้ เป็นเหตุให้เกิดอาการปวดหัว อาเจียน เจ็บหน้าอก แสบจมูก แสบคอ จนถึงกับต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลถึงวันละประมาณ 40 คน ¹¹⁹ และแม้พืชผัก ต้นไม้ ยังเหี่ยวเฉาบร่วงด้วย ¹²⁰ โดยเริ่มได้รับผลกระทบตั้งแต่ปี 2537 จนปี 2540 วิกฤตมลพิษทางอากาศเริ่มรุนแรงมากขึ้น ¹²¹

ต่อมาหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานได้เข้าตรวจสอบและมีความเห็นที่แตกต่างกัน โดยทางสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กับกรมควบคุมมลพิษได้ตรวจสอบคุณภาพอากาศบริเวณดังกล่าว พบสารพิษหลายประเภทปนเปื้อนในอากาศเกินกว่าค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศ อันเป็นสารเคมีชนิดเดียวกันกับที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ¹²² ทางศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต 3 กรมอนามัย ได้รายงานข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไปยังอธิบดีกรมอนามัย เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 จากการตรวจสอบเมื่อเดือนมีนาคม 2540 พบว่า

119 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "มลพิษทางกลิ่น สารเคมี : มาบตาพุด," กฤตภาค เลขที่ 40/07/12 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

120 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "มลพิษทางกลิ่น," กฤตภาค เลขที่ 40/10/22 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

121 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "มาบตาพุด : สารเคมี," กฤตภาค เลขที่ 40/06/27 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

122 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "มลพิษทางกลิ่น สารเคมี : มาบตาพุด," กฤตภาค เลขที่ 40/07/12 และ 40/07/07 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มีก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เกินค่ามาตรฐาน และขณะตรวจวัดผู้ตรวจก็ได้รับกลิ่นเหม็นฉุนด้วย 123 ส่วนทางเทศบาลตำบลมาตาพูดได้ตรวจวัดคุณภาพอากาศ ในวันที่ 7 และ 14 มีนาคม 2540 พบปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เกินกว่าค่ามาตรฐานทั้ง 2 ครั้ง 124 ทางด้านอุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งได้รับแจ้งร้องเรียน จึงได้ออกสำรวจพบว่า ราษฎรได้รับผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย และพืชผัก ผลไม้เงาะแห้ง 125 สารพิษชนิดต่าง ๆ ที่ตรวจพบนี้ กล่าวได้ว่าจะมีโรงงานอุตสาหกรรมแห่งใดบ้างที่กระบวนการผลิตหรือวัตถุดิบที่ใช้นั้นจะก่อให้เกิดสารชนิดใด แต่จากการชี้แจงของการนิคมอุตสาหกรรมซึ่งยอมรับถึงผลกระทบ แต่ไม่อาจทราบได้ว่ามาจากโรงงานใด 126 ส่วนโรงงานทุกแห่งต่างก็ปฏิเสธว่ามีได้ปล่อยมลพิษทางอากาศ 127 แต่หน่วยงานภาครัฐโดยกรมเจ้าท่าได้อาศัยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ในมาตรา 119 และ 119 ทวิ ดำเนินคดีกับบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) 128

123 ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อม เขต 3, รายงานข้อเท็จจริงกรณีกลุ่มโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมมาตาพูดปล่อยสารเคมี โปรตดูภาคผนวก ค.

124 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "มลพิษ : มาตาพูด," กฤตภาค เล่มที่ 40/06/30 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

125 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "มลพิษทางกลิ่น," กฤตภาค เล่มที่ 40/10/22 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

126 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "มลพิษทางกลิ่น สารพิษ : มาตาพูด," กฤตภาค เล่มที่ 40/07/07 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

127 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "มลพิษทางกลิ่น สารเคมี : มาตาพูด," กฤตภาค เล่มที่ 40/07/12 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

128 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, โรงงานอุตสาหกรรม : มลพิษทางน้ำ น้ำมัน," กฤตภาค เล่มที่ 40/10/15 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้เรื่องของการขยายพื้นที่โครงการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดทั้งทางพื้นที่ดินและโดยการถมทะเล 129 ซึ่งได้รับการคัดค้านจากสุขาภิบาลบ้านฉาง เนื่องจากฝั่งเมืองเดิมกำหนดให้บ้านฉางเป็นเขตพักอาศัย หากมีการปล่อยน้ำให้ขยายเขตอุตสาหกรรมเข้ามาในเขตชุมชนอาจก่อผลกระทบต่อที่รุนแรงกว่าที่เป็นอยู่ก็ได้ และชาวชุมชนก็คงจะโต้แย้งคัดค้านเช่นกัน 130 ส่วนการขยายพื้นที่นิคมฯ โดยการถมทะเลนั้น ได้ดำเนินการไปโดยยังมิได้รับใบอนุญาตจากทางกรมเจ้าท่า ทางกรมเจ้าท่าจึงได้ดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ได้ให้อำนาจไว้ดำเนินการต่อการละเมิดกฎหมายด้วยการถมทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาต 131

4.4.2.2 องค์การภาครัฐและกลไกทางกฎหมาย

จากข้อเท็จจริงปัญหามลพิษมาบตาพุด จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่เกิดปัญหาอย่างต่อเนื่องและมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมโดยเฉพาะมลพิษที่แพร่กระจายทางอากาศและกลิ่น ซึ่งองค์การภาครัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องมีอยู่หลายหน่วยงาน ทั้งที่สังกัดราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนราชการส่วนท้องถิ่น อันต่างได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างฉบับซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน

129 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด : สารพิษ ฝั่งเมือง," กฤตภาค เล่มที่ 40/07/21 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

130 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด : ผลกระทบสิ่งแวดล้อม," กฤตภาค เล่มที่ 40/07/19 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

131 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด," กฤตภาค เล่มที่ 41/03/04 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แม้องค์กรภาครัฐต่าง ๆ จะได้เข้าทำการตรวจสอบและพยายามแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น แต่จากข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่า ผลกระทบจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมก็ยังคงเกิดขึ้นและเป็นอยู่ ดังนั้น จึงจะได้วิเคราะห์ถึงข้อเท็จจริงในกรณีนี้ตามกลไกทางกฎหมายในลักษณะเป็นกระบวนการ (Process) ดังต่อไปนี้

ก. มาตรการทางกฎหมายก่อนการจัดตั้งโรงงาน

กลไก (Mechanism) ทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมกับกรณีข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่า มีมาตรการทางผังเมือง การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตประกอบการอุตสาหกรรม และข้อห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นล่วงล้ำหน้าเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่ง

จากข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่า ผังเมืองจังหวัดระยองได้มีการจัดทำและประกาศใช้โดยมีการจัดแบ่งเขตพื้นที่ (Zoning) ระบุว่าพื้นที่ใดใช้สำหรับกิจการประเภทใด แต่ภายหลังได้มีการขยายพื้นที่เขตอุตสาหกรรม และบางส่วนได้คาบเกี่ยวกับพื้นที่ย่านที่พักอาศัย จนกระทั่งมีความพยายามผลักดันนโยบายให้มีการปรับปรุงผังเมืองจังหวัดระยองเดิม ในกรณีนี้จึงเป็นที่เห็นได้ถึงความไม่สอดคล้องสัมพันธ์กันในการปฏิบัติราชการในเชิงปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างในทางนโยบายกับบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหากวิเคราะห์ในแง่นิติศาสตร์แล้ว "นิติรัฐเป็นกรณีที่รัฐยอมตนอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย" ดังนั้น การที่ภาครัฐจะดำเนินนโยบายสาธารณะ เช่นไรจึงจำต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ข้อบังคับของสังคมที่ภาครัฐเป็นผู้ตราออกใช้บังคับเอง การดำเนินนโยบายที่ฝ่าฝืนต่อบทกฎหมายจึงเป็นการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือหากจะวิเคราะห์ถึงหลักกฎหมายมหาชน รัฐจะดำเนินการสิ่งใด เรื่องใดจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ การปฏิบัติภารกิจใด ๆ โดยที่ไม่มิบบทกฎหมายรองรับอำนาจก็เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตประกอบการอุตสาหกรรม ก็เป็นกลไกอันหนึ่งที่สามารถรวบรวมโรงงานอุตสาหกรรมให้อยู่ในแหล่งเดียวกันเพื่อสะดวกต่อการควบคุมป้องกันมลพิษ แต่อย่างไรก็ตาม ย่อมต้องดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ที่ได้วางไว้ด้วย เช่น ข้อกำหนดให้ต้องมีระบบบำบัดหรือกำจัดของเสีย การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (E.I.A) ตลอดจนข้อกำหนดเรื่องผู้ควบคุม และรายงานบันทึกผลมลพิษ เป็นต้น ดังนั้น การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามภายใต้กฎหมายด้วย ซึ่งจากข้อเท็จจริงการถมทะเลเพื่อขยายนิคมอุตสาหกรรมมาตามหาดจึงต้องขออนุญาตจากกรมเจ้าท่าซึ่งเป็นองค์กรที่ดูแลน่านน้ำ ชายฝั่งทะเลทั่วราชอาณาจักร ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 และกรมเจ้าท่าจึงได้ดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายต่อการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กรมทะเลโดยยังมีได้รับอนุญาต ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการถมทะเลอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศน์ กระแสน้ำในทะเลเปลี่ยนแปลงไป ในฐานะที่เจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือเป็นฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาที่ตั้งที่ได้พิเคราะห์ในบทที่สองแล้วนั้น หากมิได้ดำเนินการตามกฎหมายย่อมหมิ่นเหม่ต่อบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ในกรณีนี้จึงเป็นที่เห็นได้ชัดเจนถึงความมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ในการใช้อำนาจขององค์กรภาครัฐที่ต่างมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกัน โดยที่ต่างต้องมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติราชการไปภายใต้คำอธิบายของหน่วยงานต้นสังกัด ดังนั้น การที่นโยบายที่กำหนดจากฝ่ายการเมืองหากมีความไม่สอดคล้องระหว่างกันแล้ว ย่อมส่งผลไปถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองผู้ปฏิบัติได้

ข. มาตรการทางกฎหมายเมื่อเริ่มจัดตั้งโรงงาน

โรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นในโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นโรงงานขนาดใหญ่ที่ประกอบกิจการด้านปิโตรเคมี จึงอยู่ในข่ายที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹³² ซึ่งรวมไปถึงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมหรือโครงการที่มีลักษณะ เช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม

การขออนุญาตและการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ในกลไกทางกฎหมาย กิจการต่าง ๆ ตามที่ประกาศกระทรวงกำหนดจะต้องแสดงให้เห็นได้ว่าจะมีผลต่อสิ่งแวดล้อม และมีวิธีการป้องกันแก้ไขอย่างไร ด้วยมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 เปิดช่องให้มีการปฏิบัติราชการระหว่างองค์กรภาครัฐที่มีส่วนในการใช้อำนาจในเรื่องหรือกิจการนั้น ๆ ในกรณีนี้ทางกรมเจ้าท่าผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือจึงได้ใช้อำนาจตามมาตรา 117 วรรคสอง แห่งกฎหมายฉบับเดียวกันตราคุณกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2531)¹³³ กำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควรและจำเป็นเพื่อป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามข้อ 9 และในข้อ 2 (6) กำหนดให้ผู้ขออนุญาตต้องทำรายงานการ

¹³² ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 ฉบับลงวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2535

¹³³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 36 ก ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2537

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (E.I.A) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ดังนั้น ในการใช้อำนาจพิจารณาอนุญาตโดยกรมเจ้าท่า และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม จึงอาจมีการร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อพิจารณา กำหนดเงื่อนไขให้สอดคล้องกันได้ แต่จากข้อเท็จจริงแม้กฎหมายจะเปิดช่องให้ใช้อำนาจร่วมกันได้ตั้งแต่การยื่นขออนุญาตของการนิคมอุตสาหกรรมเพื่อถมทะเลขยายพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม มาบตาพุด กลับมีการอนุญาตจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมก่อนโดยที่มีเงื่อนไขว่า "ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากกรมเจ้าท่าด้วย" ซึ่งภายหลังกรมเจ้าท่าก็ยังมิได้อนุมัติ ทางการนิคมอุตสาหกรรมจึงได้ดำเนินการไปก่อน อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย จนกระทั่งทาง กรมเจ้าท่าได้ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมไป 134 กรณีนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ วางกลไกเพื่อให้มีการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องในเชิงความสัมพันธ์ (Correlation) หากแต่เมื่อการดำเนินงานได้เป็นไป มีการดำเนินงานในลักษณะที่มีได้เป็นไปอย่าง มีระบบ จึงได้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติราชการระหว่างองค์กรภาครัฐจนถึงต้องมีการ ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เกิดผลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เข้าตัดสิน

นอกจากนี้ การติดตามตรวจสอบบรรดาโรงงานอุตสาหกรรมหรือการนิคมอุตสาหกรรม ว่ามีการปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ จึงเป็นประการสำคัญอันจะได้ พิจารณาถึงในขั้นตอน (Process) ของกฎหมายในขณะโรงงานดำเนินการ

134 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, "นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด," กฤตภาค เลขที่ 41/03/04 รวบรวมโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ค. มาตรการทางกฎหมายในขณะโรงงานดำเนินการ

กรณีตามปัญหาซึ่งเกิดมลพิษทางอากาศและกลิ่นฉุนจนเป็นเหตุให้มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนนั้น เป็นกรณีการตรวจสอบวัดคุณภาพอากาศในบรรยากาศว่าเกินค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งทางเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมได้ชี้แจงว่าอากาศที่ปล่อยออกจากโรงงานไม่เกินค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด กรณีเช่นนี้จึงเป็นอำนาจการตรวจสอบขององค์การภาครัฐที่จะตรวจสอบ อีกประเด็นหนึ่ง เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศกับค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ซึ่งต้องพิจารณารวม คำนึงถึงจำนวนโรงงาน ความสามารถในการรองรับของบรรยากาศตลอดจนชนิดของสารเคมีที่จะปนเปื้อนในบรรยากาศ เพื่อความเหมาะสมสอดคล้องกับมาตรฐานคุณภาพอากาศตามที่กฎหมายกำหนด ดังกรณีบทกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ที่มีการกำหนดค่ามาตรฐานทั้งสองประเภทให้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน ประการต่อมา ค่ามาตรฐานไม่ว่าจะเป็นคุณภาพอากาศ หรือมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ควรมีการทบทวนเป็นประจำเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ทางสังคมวิทยาในขณะใดขณะหนึ่ง และหากมีการกำหนดมาตรฐานให้เหมาะสมสำหรับท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ ก็จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเปิดช่องให้สามารถที่จะกำหนดค่ามาตรฐานให้เหมาะสมสำหรับท้องถิ่นได้ แต่ดำเนินการได้เพียงมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 หากแต่มีข้อจำกัดว่าจะกระทำเฉพาะภายในเขตควบคุมมลพิษตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศเท่านั้น ซึ่งประเด็นนี้ควรที่จะมีการแก้ไขมาตรา 58 ดังกล่าว "ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดได้แม้มีวิธีในเขตควบคุมมลพิษ" เพื่อให้มีความเหมาะสมและทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและ เป็นอยู่ในแต่ละท้องถิ่น

ประเด็นในเรื่องการที่ประชาชนได้มีการร้องเรียนถึงมลพิษทางอากาศว่ามีกลิ่นเหม็น
 ฉุนที่รุนแรง ซึ่งหน่วยงานภาครัฐหลายแห่งนี้เข้าทำการตรวจวัดคุณภาพอากาศพบว่ามีการ
 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายแล้วจะพบว่ามาตรา 32 (6) แห่งพระราชบัญญัติ
 ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้สามารถกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม
 ในเรื่องอื่น ๆ ประกอบกับมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันที่ให้อำนาจหน่วยงาน
 ภาครัฐใช้อำนาจทางนิติบัญญัติออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) เพื่อ
 ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในเรื่องกลิ่นได้ อันเป็นกรณีที่ต้องใช้การภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะเร่ง
 ตรากฎหมายอนุบัญญัติดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ

ในส่วนของอำนาจตรวจสอบซึ่งมีหน่วยงานหลายแห่งมีบทบาทเกี่ยวข้องโดยอาศัย
 อำนาจตามบทกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ต่างฉบับกันนั้น จากข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่า จะมีความ
 ไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน ซึ่งการที่โรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมก่อผลกระทบมลพิษ
 ทางอากาศนั้น แม้จะอยู่ในความรับผิดชอบของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งต้อง
 ดำเนินการควบคุม แต่ก็ไม่มียกเว้นของกฎหมายใดกำหนดชัดเจนแจ้งว่าการตรวจสอบควบคุม
 โรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมที่ก่อผลกระทบก็คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้
 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 82 ให้มีบทบาทดำเนินการกับแหล่ง
 กำเนิดมลพิษได้ เว้นแต่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วย
 โรงงานเข้าดำเนินการก่อน แต่หากนิคมอุตสาหกรรมแต่ละแห่งรวมไปถึงการนิคมอุตสาหกรรม
 แห่งประเทศไทย มิได้มีสถานะเป็นโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ดังนั้น
 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจเข้าดำเนินการกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีใช้โรงงาน
 อุตสาหกรรมได้โดยตรง

ต่อข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเมื่อข้อมูลที่ได้รับจากการตรวจสอบของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่สอดคล้องกัน จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีนี้แม้การตั้งคณะกรรมการจะมีผลดีขึ้นในการปฏิบัติราชการ แต่หากเป็นการตั้งขึ้นเพื่อ ปฏิบัติงานต่อกรณีปัญหาเป็นเรื่อง ๆ ไป มิได้เป็นองค์กรที่มีลักษณะถาวรซึ่งดำเนินงานอย่างต่อเนื่องให้เกิดความสอดคล้องอย่างเป็นระบบในลักษณะความสัมพันธ์ (Correlation) ระหว่างกัน

ส่วนในประเด็นอื่น ๆ เช่น ระยะเวลาในการเข้าตรวจสอบ ผู้ควบคุม รายงานบันทึกผลมลพิษก็จะมีลักษณะ เช่นเดียวกับตั้งข้อเท็จจริงกรณีลาน้ำพองซึ่งได้วิเคราะห์ไว้แล้ว

ง. มาตรการบังคับในกรณีโรงงานก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม

ในการบังคับใช้บทลงโทษต่อกรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว แม้กฎหมายจะได้กำหนดไว้ทั้งมาตรการทางอาญา ทางแพ่ง และทางปกครอง ซึ่งอาจจะมี ความซ้ำซ้อนในมาตรการบังคับ หรืออาจมีกรณีกำหนดบทบังคับไว้ไม่ตรงกับลักษณะความผิดตาม สาขากฎหมาย ดังนั้น ในการบังคับใช้ (Enforcement) มาตรการบังคับ (Sanction) ทางกฎหมายต่อความผิดกรณีหนึ่งกรณีใดจึงต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิผลในการ ใช้มาตรการนั้น ๆ กับสาขากฎหมายด้วย

บทบังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมต่อกรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม มาบตาพุด สามารถวิเคราะห์โดยแยกออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ การใช้มาตรการบังคับต่อ โรงงานอุตสาหกรรม และการใช้มาตรการบังคับต่อนิคมอุตสาหกรรมแห่งนั้น ๆ

กรณีการใช้มาตรการบังคับกับโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งพระราชบัญญัติการนิคม อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 ให้อำนาจคณะกรรมการของนิคมออกระเบียบ หรือข้อบังคับควบคุมให้โรงงานในนิคมอุตสาหกรรมปฏิบัติได้ตามมาตรา 23 (1) แต่อย่างไร ก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็สามารถเข้าวินิจฉัยสั่งการกับโรงงาน ในนิคมอุตสาหกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้ตั้งที่ได้วิเคราะห์มาแล้ว

ส่วนการที่นิคมอุตสาหกรรมแต่ละแห่ง เป็นผู้ที่รับผิดชอบโรงงานในนิคมและจัด ให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม ซึ่งถือได้ว่านิคมอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย โดยมิได้ เป็นโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้น ฝ่ายปกครองที่มีบทบาทเกี่ยวข้องจึงสามารถดำเนินการกับ ทางการนิคมอุตสาหกรรมได้โดยตรง

ข้อพิจารณาอยู่ตรงที่การละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายนั้น เป็นการฝ่าฝืนที่ถือได้ว่าเป็นอาชญากรรม (Crime) หรือไม่ เช่น หากการฝ่าฝืนเป็นการละเมิดคำสั่งของฝ่ายปกครอง หรือละเมิดกฎหมายเกณฑ์ในทางบริหารจัดการ การบังคับใช้มาตรการทางปกครองย่อมเป็นการ เหมาะสมกับสาขาของกฎหมายอันมีหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการสั่งปรับ ให้แก้ไขปรับปรุง เข้าไป ดำเนินการแทน โดยแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย ยึดอายัดทรัพย์สิน ตลอดจนสั่งปิด กิจการ ทั้งนี้ แล้วแต่ความร้ายแรงแห่งเหตุและมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมบางฉบับอาจมิได้กำหนดไว้ แต่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องก็สามารถ นำมาตรการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 อันเป็นกฎหมายกลางบังคับใช้ได้ หากกรณีมาตรการทางปกครองดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าไม่มี ประสิทธิภาพหรือไม่ได้ผล การนำมาตรการทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดมาบังคับใช้จึงเป็น มาตรการในขั้นสุดท้าย (ultima ratio) แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทางปกครองจะเห็น ได้ว่าฝ่ายปกครองสามารถบังคับใช้ได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรม จึงอาจ เหมาะสมกับกรณีและทันที่ต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ในทางกลับกันหากเป็นกรณีที่เป็นความผิด เกี่ยวกับการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมโดยจงใจ ในกรณีนี้เมื่อพิจารณาไปถึงความรู้สึกนึกคิด

ของผู้คนในสังคมปัจจุบัน กล่าวได้ว่าเริ่มมีแนวความคิดที่เห็นว่า ความผิด เช่นนี้ เป็นอาชญากรรม (Crime) กล่าวคือ เป็นอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม การกำหนดโทษหรือบังคับใช้กฎหมายหากว่า ได้มีมาตรการทางอาญาที่กำหนดไว้ จึงเป็นการเหมาะสมสำหรับแนวความคิดในทางนิติศาสตร์ สำหรับความผิดลักษณะ เช่นนี้

ส่วนการบังคับใช้มาตรการทางแพ่งและทางอาญานั้น นอกจากที่ได้พิเคราะห์ไว้ในเรื่องนี้ของมลพิษลึกลงน้ำพองแล้ว มีข้อสังเกตอีกประการ คือ การบังคับใช้บทลงโทษต่อแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นนิคมอุตสาหกรรม กล่าวคือ ในทางแพ่ง การดำเนินกิจการคงต้องคำนึงถึงแนวปฏิบัติที่ให้มีการตกลงกันก่อน ส่วนทางอาญานั้นมิได้มีข้อจำกัดแต่อย่างใดซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงถึงการที่กรมเจ้าท่าได้ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมต่อการนิคมอุตสาหกรรม ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ในมาตรการบังคับทางปกครองซึ่งมีอยู่หลายมาตรการจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและข้อจำกัดบางประการ เช่น การบังคับในเรื่องทรัพย์สิน เป็นต้น แต่หากองค์กรฝ่ายปกครองที่มีบทบาทเกี่ยวข้องจะบังคับใช้มาตรการทางปกครองด้วยการเข้าไปดำเนินการควบคุม กำกับมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่การนิคมอุตสาหกรรม จะเห็นได้ว่าเป็นช่องทางที่ปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 ในมาตรา 58 (1)

จ. บทบาทของประชาชนต่อปัญหามลพิษมาบตาพุด

กรณีปัญหาตามข้อเท็จจริง มีประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ฐานะ เช่นเดียวกับกับกรณีลึกลงน้ำพอง กล่าวคือ บรรดาครูและนักเรียนของโรงเรียนมาบตาพุดพิทยาคาร ตลอดจนราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณดังกล่าวซึ่งเข้าร้องเรียนต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องถึงผลกระทบที่ได้รับจากกลิ่นและสารเคมีที่ปนเปื้อนในบรรยากาศ อีกประการหนึ่งคือ ประชาชนในฐานะผู้ประกอบการ และประชาชนทั่วไปที่รวมไปถึงองค์กรพัฒนาเอกชน

ในการพิเคราะห์ถึงข้อเท็จจริงในแง่กฎหมายของกรณีศึกษานี้ ก็จะเป็นเช่นเดียวกับที่ได้ศึกษาวิจัยมาแล้วว่าในกรณีของมลพิษล้นน้ำพอง แต่หากผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการในกรณีบทบาทของประชาชนทั่วไปและประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย

ประการแรก ประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย ในทางปฏิบัติมักจะเข้าร้องเรียนต่อองค์กรฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาดำเนินการกับปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น แม้ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 มาตรา 64 ให้ถือว่าเป็นผู้เสียหาย แต่การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมมักจะพบอุปสรรคข้อขัดแย้งทั้งในแง่กฎหมาย เช่น ภาระการพิสูจน์ในคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเรื่องยาก การที่กฎหมายมิได้กำหนดถึงความรับผิดชอบโดยตรงต่อการศึกษาคุณภาพอากาศเสื่อมโทรมลงกว่ามาตรฐานที่กำหนด แม้กระทั่งค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานก็ตาม

ประการที่สอง ประชาชนทั่วไปที่รวมไปถึงองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินการกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมไม่อาจดำเนินการใด ๆ ในทางกระบวนการยุติธรรมหรือมีส่วนร่วมได้มากเท่าที่ควร โดยเฉพาะในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ที่ทำให้เป็นผู้แทนผู้เสียหายในการฟ้องคดีได้นั้น หากจะพิเคราะห์ไปการเป็นผู้แทนเช่นนี้ก็จะเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความที่กระทำได้อยู่แล้ว การบัญญัติกฎหมายในมาตรา 8 ดังกล่าว มิได้มีส่วนช่วยให้ประชาชนทั่วไปได้มีส่วนในการติดตามตรวจสอบปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ดีขึ้นกว่าเดิม

ประการที่สาม จากการร้องเรียนของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม แม้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะพยายามปฏิบัติราชการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ก็ยังคงเกิดผลกระทบต่อเนื่อง จนมีข้อเสนอให้มีการย้ายโรงงานออกจากพื้นที่

จากข้อสังเกตทั้งสามประการนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การให้ประชาชนทั้งผู้เสียหาย และประชาชนทั่วไป รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามีส่วนร่วมมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา มลพิษจะเป็นการช่วยให้หน่วยงานภาครัฐที่ขาดแคลนงบประมาณ ชัดช่องในการปฏิบัติราชการ ที่บางครั้งอาจมีอุปสรรคไม่อาจปฏิบัติได้ ซึ่งอาจเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลหรือของ หน่วยงานต้นสังกัด ตลอดจนข้อขัดข้องทางกฎหมาย

ดังนั้น ควรให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษ ซึ่งหากองค์กรคณะกรรมการเหล่านั้นได้จัดตั้งขึ้นอย่างมีระบบ มีลักษณะเป็นองค์กรถาวร มีหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติที่เป็นอย่างเดียวกัน ก็จะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้อง ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาก็ได้

นอกจากนี้ บทบาทของประชาชนที่จะมีส่วนในการติดตามเฝ้าระวัง (Watchdogs) ได้ก็คือ การเปิดช่องให้ประชาชนไม่ว่าผู้ได้รับผลกระทบหรือประชาชนที่ดำเนินกิจกรรมทาง สิ่งแวดล้อมฟ้องคดีได้โดยการนำหลัก Citizen Suit ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศ สหรัฐอเมริกามาใช้กับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย ดังที่ได้ศึกษาค้นคว้าในบทที่ 3 หลัก Citizen Suit มิใช่เป็นการฟ้องคดีเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นเท่านั้น ซึ่งผู้ได้รับความเสียหายสามารถดำเนินกิจการตามกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้อยู่แล้ว แต่ Citizen Suit เป็นหลักการที่ให้ประชาชนเข้ามีส่วนช่วยเหลือในการติดตามเฝ้าระวัง สถานการณ์มลพิษสิ่งแวดล้อม โดยให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งอาจเป็นผู้ได้รับผลกระทบ หรือองค์กรเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังเช่น Sierra Club ของประเทศ สหรัฐอเมริกา สามารถฟ้องคดีต่อศาลให้พิจารณาบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ละเมิดกฎหมายก่อผล กระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยต้องมีการยื่นใบแจ้งเตือนต่อผู้จะถูกฟ้องและหน่วยงานภาครัฐที่มี บทบาทเกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขก่อนการลงโทษ หากเป็นค่าปรับเงินก็จะเข้ารัฐ ผู้ฟ้อง เพียงจะได้ค่าชดเชยในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น โดยหักจากค่าปรับ และโดยหลักการ Citizen Suit นี้ ยังสามารถฟ้องหน่วยงานภาครัฐให้ศาลทบทวนปฏิบัติการ

ได้อันคล้ายคลึงกับคดีปกครอง แต่หากขอบเขตความหมายของผู้มีสิทธิฟ้องคดีโดยหลัก Citizen Suit จะกว้างขวางกว่า โดยที่มันต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรืออาจได้รับความเดือดร้อน โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้นแม้องค์กรเอกชนเช่น Seirra Club ก็สามารถมีสิทธิฟ้องคดีได้

ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2540 ของประเทศไทย ก็ได้บัญญัติรองรับสิทธิในการฟ้องคดีของประชาชนไว้ จึงควรมีหลัก Citizen Suit มาปรับใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 และหากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้แล้ว การฟ้องหน่วยงานภาครัฐโดยอาศัยหลัก Citizen Suit ควรที่จะกำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครอง ส่วนการฟ้องเอกชนหรือผู้ก่อมลพิษ (Polluter) เพื่อให้ศาลลงโทษนั้น ก็ฟ้องต่อศาลยุติธรรมดังเดิม

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนหรือประชาชนทั่วไป ซึ่งปัจจุบันมีอยู่หลากหลาย การดำเนินกิจกรรมบางกรณีขาดหลักวิชาการสนับสนุนอย่างเพียงพอและเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง โดยเฉพาะการดำเนินกิจการไปในลักษณะที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้น ดังนั้น จึงควรมีการวางกฎหมายและเงื่อนไขขึ้นเพื่อควบคุมการดำเนินกิจกรรมขององค์กรเหล่านี้ ให้ดำเนินกิจกรรมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและมีหลักวิชาการสนับสนุนอย่างเพียงพอ ประการหนึ่งที่น่าสนใจศึกษาคั่นคว้า เพื่อมีการจัดรูปแบบโครงสร้างและกำหนดบทบาทขององค์กรที่ดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมภาคเอกชนก็คือ มาตรา 56 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กล่าวถึง "องค์กรอิสระ" โดยควรมีการศึกษา คั่นคว้าวิจัยอย่างละเอียดต่อไป เพื่อให้มีการดำเนินการโดยภาคเอกชนอย่างถูกต้อง มีหลักเกณฑ์ และมีบทบาทเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบช่วยเหลือ สอดคล้องกับการดำเนินกิจการขององค์กรภาครัฐ ด้วยการจัดตั้ง "องค์กรตรวจสอบสิ่งแวดล้อมมหาชน" ขึ้นรองรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว