

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสภาพการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงาน การแบ่งประเภทการประกอบกิจการโรงงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ปัจจุบันทุกประเทศทั่วโลกกำลังประสบกับปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาน้ำเสียและอากาศเป็นพิษ ซึ่งน้ำและอากาศ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์ ปัญหาดังกล่าวกำลังทวีความรุนแรงขึ้นทุกวัน ทั้งนี้เพราะทุกประเทศกำลังแข่งขันกันก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม<sup>94</sup> โดยทุกประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมก็ต้องการเป็นอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก แต่การพัฒนาดังกล่าวนั้นกลับกลายเป็นการสร้างปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลย้อนกลับมาทำลายประชาชนในประเทศของตนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้การพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นจำเป็นที่จะต้องใช้ทั้งทรัพยากร น้ำ ป่าไม้ แร่ธาตุ เพื่อช่วยในกระบวนการผลิต ซึ่งจะทำให้เกิดการขาดแคลนทรัพยากร น้ำ ป่าไม้ และแร่ธาตุ ที่มีมนุษย์จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยในการดำรงชีวิตประจำวัน ความขาดแคลนดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม มีการแย่งชิงการใช้ทรัพยากรของชุมชนในท้องถิ่น จนทำให้เกิดปัญหาการเรียกร้อง การคัดค้าน การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนขึ้น เช่น การสร้างโรงงานกำจัดของเสีย การสร้างเขื่อน การตั้งนิคมอุตสาหกรรม การสร้างโรงงานไฟฟ้าทั้งที่ใช้พลังน้ำ ถ่านหินและพลังนิวเคลียร์ เป็นต้น

ในปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเช่นเดียวกัน และในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ถูกนำมาเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อช่วยลดมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม และลดปัญหาความขัดแย้ง

---

<sup>94</sup> สมเกียรติ กสิกรานันท์. บทบาทหน้าที่ของประชาชนและองค์กร. สืบค้น 4 มกราคม พ.ศ.2557, จาก [http://www.mekongwetlands.org/Songkhram\\_THAI/m2\\_3\\_1.html](http://www.mekongwetlands.org/Songkhram_THAI/m2_3_1.html)

ระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมกับชุมชน แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมาย ในการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานอุตสาหกรรมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สาเหตุมาจากการที่กฎหมายยังไม่มี การบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ ที่ชัดเจน มีแต่เพียงประกาศบางฉบับที่กำหนดให้มีพื้นที่แนวกันชนตามความจำเป็นเท่านั้น นอกจากนี้การที่ผู้ประกอบการ โรงงานไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชน เนื่องจากหลีกเลี่ยงกฎหมายบางฉบับ ยังความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ไม่มีกฎหมายใดกำหนดโทษ เพื่อให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น อีกทั้งในการขออนุญาตจัดตั้งโรงงานต่อกระทรวงอุตสาหกรรมมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่อการที่มีโรงงานมีส่วน ร่วมในการตั้งโรงงานอย่างที่ควรจะเป็น ดังนั้น ในบทนี้จึงจะศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานอุตสาหกรรมและแนวทางการแก้ไข ดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลักเกณฑ์ การจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ที่มีหลักเกณฑ์การจัดทำพื้นที่แนวกันชนไม่ชัดเจน

##### 4.1.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติที่มีหลักเกณฑ์ ไม่ชัดเจน ในการจัดทำพื้นที่แนวกันชน

ในปัจจุบันการจัดทำพื้นที่แนวกันชนสำหรับโรงงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยกรองมลพิษและลดผลกระทบจากการปลดปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมสู่พื้นที่ชุมชนในประเทศไทย ซึ่งมีเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษมากที่สุด การดำเนิน การจัดทำจึงเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการ ซึ่งการขออนุญาตจัดตั้งโรงงาน มีการกำหนดไว้ในประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์การ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ .ศ. 2535 โดยการออกใบอนุญาตผู้ประกอบการโรงงาน เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องคำนึงว่าโรงงานนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม คือ รัฐต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทาง ธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิธี

ชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย ซึ่งเมื่อได้ทำการศึกษา พบว่า การดำเนินการจัดทำพื้นที่แนวกันชนสำหรับโรงงานซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการยังมีปัญหาหลายประการ เนื่องจากประเทศไทยมิได้มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดกระบวนการ วิธี ขั้นตอนและระยะพื้นที่แนวกันชนของผู้ประกอบการโรงงานไว้ให้ชัดเจน ทำให้ผู้ประกอบการโรงงานอาจไม่มีการจัดทำพื้นที่แนวกันชนสำหรับโรงงาน และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษา พบว่าประเทศไทยได้มีการดำเนินการให้มีการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังกล่าวแล้ว แต่การกำหนดนั้นเพียงแต่มีการประกาศกระทรวงบางฉบับเท่านั้น อีกทั้งการกำหนดให้โรงงานมีพื้นที่แนวกันชนนั้นยังไม่มีกฎหมายใดที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธี ขั้นตอนและระยะพื้นที่แนวกันชนของผู้ประกอบการโรงงานไว้ให้ชัดเจน และเมื่อพิจารณากฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้องในการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม พบว่ากฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกันแต่แยกต่อการปรับใช้ มีดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 17 (3) (ข) ระบุว่า ผังเมืองรวมประกอบด้วย แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนด โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการไว้ในแผนผังแสดงที่โล่ง เป็นการบัญญัติเพื่อเปิด ช่องให้เวลามีการจัดทำผังเมือง โดยสามารถใส่วัตถุประสงค์ลงไปในพื้นที่ผังเมืองได้ เพื่อเป็นการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมสำหรับได้ โดยอาจจะกำหนดพื้นที่แนวกันชนไว้ในกฎหมายผังเมืองเรียกว่า ผังที่โล่งได้ กล่าวคือ ส่วนที่ผังเมืองกำหนดไว้ให้อยู่ด้านในเขตพื้นที่ของอุตสาหกรรม สามารถควบคุมได้โดยใช้ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมือง แต่ปัจจุบันยังไม่มีผู้ใดที่จะกล่าวกำหนดไว้ในกฎหมายผังเมือง

2) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในมาตรา 8 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด เพื่อ ประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพ

สิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็น โดยมีถึง 16 อนุมาตราและเป็นการรวมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร ไว้ทั้งหมดถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะยังมีการกำหนดพื้นที่แนวกันชนไว้ในมาตรา 8 (8) ให้มีลักษณะตามการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ในส่วนของนโยบายหลักด้านสิ่งแวดล้อมชุมชนก็ตาม แต่ในปัจจุบัน โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการด้านที่พักอาศัยที่เป็นอาคารอยู่อาศัยรวม อาคาร โรงแรม อาคารโรงพยาบาล อาคารสูง หรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ ให้จัดพื้นที่สีเขียวในสัดส่วน บริเวณพื้นดินชั้นล่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่สีเขียวทั้งหมด โดยพื้นที่สีเขียวต่อผู้พักอาศัยต้องไม่น้อยกว่า 1 ตร.ม. ต่อคน และจะต้องเป็นไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่สีเขียวดังกล่าว ดังนั้นการสร้างโรงงานจึงถือว่าเป็นอาคารสูง หรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ ทั้งนี้การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีผลต่อการพิจารณาการอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคาร แต่ไม่มีบทกำหนดโทษที่ชัดเจน โดยในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมักจะมีการกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ รวมทั้งอาจมีมาตรการในการติดตามและเฝ้าระวังผลกระทบสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆซึ่งอาจมีการกำหนดมาตรการอันเกี่ยวกับจัดทำพื้นที่แนวกันชนได้ หากเจ้าของโครงการไม่ปฏิบัติตามก็อาจมีผลต่อการดำเนินโครงการว่าจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินโครงการต่อไปหรือไม่ อันเป็นสภาพบังคับที่มีใช้โทษทางอาญา ซึ่งมาตรการลักษณะนี้ยังมีช่องว่างทางกฎหมาย คือ หากเจ้าของโครงการได้รับอนุญาตให้ทำการก่อสร้างเพราะได้ปฏิบัติตามขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างครบถ้วนแล้ว แต่ต่อมาเมื่อโครงการก่อสร้างแล้วเสร็จ เจ้าของโครงการอาจมีการกระทำด้วยวิธีการใดๆ เพื่อที่จะไม่จัดให้มีพื้นที่แนวกันชนตามที่ได้จัดทำรายงาน อีกทั้งในบางโครงการก็อาจ มีการดำเนินการก่อสร้างโดยไม่ต้องขออนุญาตก่อนก็ได้ตามที่มาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารได้กำหนดไว้ว่าผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นรวมทั้งต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างครบถ้วน กรณีนี้อาจเป็นช่องว่างทางกฎหมายให้มีการหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่โครงการนั้นต้องมีการจัดทำรายงานดังกล่าว การจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีพื้นที่แนวกันชนสำหรับโรง

อุตสาหกรรมโดยอาศัยกลไกของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้มีประสิทธิภาพจึงเป็นไปได้ยาก

3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้หากปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ มาตรการดังกล่าวค่อนข้างมีประโยชน์หากมีการนำมาปรับใช้กับการจัดทำพื้นที่แนวกันชนกับโรงงานอุตสาหกรรม แต่มาตรการลักษณะนี้จะให้ความสำคัญในเชิงพื้นที่มากกว่าการคุ้มครองสิ่งใดสิ่งหนึ่ง จึงเป็นเรื่องยากที่จะกำหนดได้ว่าพื้นที่ลักษณะใดควรกำหนดให้เป็นพื้นที่แนวกันชนแต่ด้วยสภาพแวดล้อมที่มีการจัดตั้งโรงงาน

4) กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 5 และ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงไว้ ข้อ 5 ที่กำหนดให้พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมต้องจัดให้มีพื้นที่แนวกันชนไม่น้อยกว่า ร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมด มาตรการดังกล่าวเป็นการช่วยบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากนิคมที่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังช่วยลดปัญหาหระหว่างความขัดแย้งชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับนิคมอีกด้วย แต่มาตรการดังกล่าวยังไม่เพียงพอในการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากบทกำหนดยังไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าระยะห่างระหว่างนิคมอุตสาหกรรมกับชุมชนนั้นควรมีระยะห่างเท่าใด และอย่างไรถึงจะเป็นการที่จะช่วยรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีแต่เพียงกำหนดว่านิคมอุตสาหกรรมต้องมีพื้นที่แนวกันชนไม่น้อยกว่า ร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมดในกรณีที่ดินนิคมอุตสาหกรรมมีพื้นที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป ซึ่งถ้านิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวมีพื้นที่ไม่ถึง 1,000 ไร่ก็ไม่ต้องจัดให้มีพื้นที่แนวกันชนร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมดก็ได้ มาตรการดังกล่าวจึงยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติอันเกิดจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นไปเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนได้เลย

จากการที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องกับการที่อนุญาตให้มีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น และปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดมาจากโรงงานนั้น

การที่มีการกำหนดให้โรงงานจัดให้มีพื้นที่แนวกันชนสำหรับโรงงาน เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดจากโรงงาน เห็นว่า ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดถึงพื้นที่แนวกันชนอย่างชัดเจน มีเพียงประกาศบางฉบับที่กล่าวถึงพื้นที่แนวกันชนไว้ และแม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องจะเปิดช่องว่างให้สามารถกำหนดถึงพื้นที่แนวกันชนโดยสามารถออกมาเป็นกฎกระทรวง หรือการวางผังเมืองก็ตามแล้วแต่กรณีในการจัดตั้งโรงงานที่ได้รับอนุญาตในการใช้ที่ดินตามกฎหมาย แต่ก็ยังเป็นปัญหาทางกฎหมายสำหรับการจัดให้มีพื้นที่แนวกันชนสำหรับโรงงาน เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังไม่มีกระบวนการ วิธี ขั้นตอนและระยะของพื้นที่แนวกันชนที่ชัดเจนอยู่นั่นเอง

ดังนั้นจากการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดให้รัฐต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทาง ธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลสุขภาพทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากโรงงานแล้ว พบว่า กฎหมายแต่ละฉบับ แม้จะมีเจตนารมณ์เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติโรงงาน ที่บัญญัติถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องและพระราชบัญญัติโรงงานยังไม่มีกำหนดถึงพื้นที่แนวกันชนสำหรับโรงงานให้ชัดเจน จึงทำให้การรักษาสิ่งแวดล้อมของโรงงานที่ทำให้เกิดมลพิษยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติโรงงาน

จากการพิจารณาการจัดให้มีพื้นที่แนวกันชนของโรงงานในประเทศกับทฤษฎีแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ที่กำหนดให้รัฐต้องมีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืนและสนองความต้องการของประชาชน กฎหมายจึงต้องมีการกำหนดกระบวนการ วิธี ขั้นตอนและระยะพื้นที่แนวกันชนของผู้ประกอบกิจการโรงงานไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทย โดยการกำหนดดังกล่าวจะทำให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการจัดทำพื้นที่แนวกันชนสำหรับโรงงานของผู้ประกอบการ จะพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานอุตสาหกรรม นั้น มี ประกาศบางฉบับ เท่านั้นที่กำหนดให้โรงงานต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชน และ มาตรการดังกล่าวถือว่าเป็นประโยชน์มากในการเสริมสร้างการป้องกันมลพิษอันเกิดจากโรงงาน อุตสาหกรรมเพราะการที่มีประกาศให้ผู้ประกอบการโรงงานจัดทำพื้นที่แนวกันชนเป็นการ กำหนดให้ผู้ประกอบการที่จะตั้งโรงงานจะต้อง ทำพื้นที่แนวกันชนระหว่างโรงงานของตนกับ ชุมชน เพื่อเป็นการกรองมลพิษและลดผลกระทบจากการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมสู่ พื้นที่ชุมชน โดยการจัดทำดังกล่าว ถ้าผู้ประกอบการเห็นว่าโรงงานของตนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติก็ให้จัดทำตามความจำเป็น เพื่อที่จะเป็นการบรรเทาความเสียหาย ลด มลพิษ และช่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีประกาศที่กำหนดให้ผู้ประกอบการทำพื้นที่แนวกันชนระหว่าง โรงงานของตนกับชุมชน เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม แต่การจัดทำพื้นที่แนวกันชน นั้นก็ยังไม่มีความชัดเจน วิ ธีการและข้อกำหนดที่ชัดเจนที่ผู้ประกอบการจะต้องทำ อีกทั้งการขอ อนุญาตจัดตั้งโรงงานอาจต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยใน รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมักจะมีการกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการต่างๆ เพื่อ ป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากการดำเนิน โครงการหรือกิจการ รวมทั้งอาจ มีมาตรการในการติดตามและเฝ้าระวังผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ และหากเจ้าหน้าที่ อนุญาตให้มีการจัดตั้งโรงงานตามการจัดทำรายงานดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบการไม่จัดทำพื้นที่ แนวกันชนระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมกับ ชุมชน โดยใช้ช่องว่างทางกฎหมายนี้จึงเป็นปัญหาต่อ การจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงาน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมี ประกาศที่กำหนดให้ต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชน สำหรับผู้ประกอบการโรงงานที่ขออนุญาตจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ตาม กรมโรงงาน อุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ การ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชน อุตสาหกรรม ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ .ศ. 2535 ข้อ 2.5 พื้นที่ในชุมชนอุตสาหกรรม ให้ใช้ สำหรับการประกอบกิจการสุทธิ ไม่เกินร้อยละ 75 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยจะต้องเป็นพื้นที่ เพื่อการ ประกอบอุตสาหกรรม ไม่น้อยก ว่าร้อยละ 65 ของพื้นที่ประกอบกิจการสุทธิดังกล่าว และ อาจ

กำหนดให้มีพื้นที่แนวกันชน (BUFFER ZONE) ตามความจำเป็น และมีกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 5 และ มาตรา 37 แห่ง พระราชบัญญัติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงไว้ ในข้อ 5 ว่า ในการจัดพื้นที่ในนิคมอุตสาหกรรมต้องจัดให้มีเขตพื้นที่ระบบสาธารณสุขปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างอื่น เขตพื้นที่สีเขียว และพื้นที่แนวกันชนไม่น้อยกว่า ร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมด และในกรณีที่นิคมอุตสาหกรรมมีพื้นที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป ให้จัดให้มีเขตพื้นที่ ระบบสาธารณสุขปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างอื่น เขตพื้นที่สีเขียว และพื้นที่แนวกันชน ตามที่คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 250 ไร่ เมื่อพิจารณาจากประกาศและกฎกระทรวงดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการกล่าวถึงการจัดทำพื้นที่แนวกันชนโรงงาน ของผู้ประกอบการ แต่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในเรื่อง กระบวนการ วิธี ขั้นตอน และระยะพื้นที่แนวกันชน ซึ่งการมีหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนอาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ทั้งในเรื่องการบังคับให้ผู้ประกอบการ โรงงานที่ขออนุญาตจัดตั้งโรงงาน และโรงงานนั้นต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชน เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนในการบังคับให้ผู้ประกอบการต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชน จึงอาจส่งผลให้ผู้ประกอบการ โรงงานไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชน ซึ่งโรงงานดังกล่าวก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ข่มขู่ผลกระทบต่อชุมชนที่อาศัยอยู่และทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เพราะการมีพื้นที่แนวกันชนจะ ช่วยจำกัดขอบเขตและการขยายตัวของอุตสาหกรรมไม่ให้ส่งผลกระทบต่อชุมชนในพื้นที่ได้ช่วยกรองมลพิษและลดผลกระทบจากการปลดปล่อยมลพิษจากโรงงาน อุตสาหกรรมสู่พื้นที่ชุมชนช่วยปรับปรุงคุณภาพอากาศในบรรยากาศลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างโรงงานและชุมชนพื้นที่กันชนที่เป็นพื้นที่สีเขียวในลักษณะของป่าเศรษฐกิจ สวนอุทยาน และสวนสาธารณะ เป็นต้น สามารถเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมได้ เช่น ทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และมีส่วนทำให้ระบบนิเวศมีความหลากหลายและสมบูรณ์ มากขึ้น เพิ่มประโยชน์จากการใช้พื้นที่กันชน เช่น การท่องเที่ยว การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้นเพิ่มสุนทรียภาพ และความร่มรื่นในพื้นที่ และป้องกันความเสียหายอันเกิดจากภัยธรรมชาติ เช่น ภัย อุทกภัย เป็นต้นและการที่ไม่กำหนดหลักเกณฑ์ระยะพื้นที่แนวกันชนระหว่างชุมชนกับอุตสาหกรรม อาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับโรงงาน เนื่องจากระยะพื้นที่แนวกันชนเป็นตัวกำหนดพื้นที่ที่จะควบคุมมลพิษอัน

เกิดจากโรงงาน ไปสู่ชุมชน ดังนั้นจึงเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ในเรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำพื้นที่แนวกันชนไม่ชัดเจน ทำให้ ไม่สามารถปรับใช้แก้ไขปัญหาและ เป็นการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง

#### 4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากการเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ปัญหาทางกฎหมาย และทฤษฎี แล้ว พบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาการดำเนินการจัดทำพื้นที่แนวกันชนสำหรับโรงงานของ ผู้ประกอบการ ทั้งในเรื่องของการบังคับใช้ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในเรื่องพื้นที่แนวกันชนสำหรับโรงงานยังไม่ชัดเจน ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการนำการจัดทำพื้นที่แนวกันชนมาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแวดล้อมในประเทศไทยเป็นอย่างมาก

เมื่อได้ศึกษาหลักกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงาน ในประเทศสิงคโปร์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเนเธอร์แลนด์ แล้วผู้เขียนพบว่าประเทศเหล่านี้มีกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชนสำหรับโรงงาน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) ประเทศสิงคโปร์มีกฎหมายที่มีการกล่าวถึงพื้นที่กันชนสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมคือ Code of Practice on Pollution Control โดยหลักการที่ใช้กำหนดพื้นที่แนวกันชนคือ ประเภทของอุตสาหกรรมและขนาดของอุตสาหกรรม และยังมีกำหนดขั้นตอนและการปฏิบัติ ของพื้นที่อุตสาหกรรม เพื่อที่จะได้รับอนุญาตให้สร้างโรงงาน โดยต้องยื่นแผนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตเป็นผู้ประเมินตามกฎหมายข้อบังคับ เมื่อได้รับอนุญาตแล้วต้องทำพื้นที่กันชน โดยมีระยะแนวกันชนให้เป็นไปตามประเภทอุตสาหกรรมที่กำหนด

Code of Practice on Pollution Control เป็นหลักปฏิบัติในการควบคุมมลพิษโดยตรง ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดสำหรับพื้นที่แนวกันชนของโรงงานไว้อย่างชัดเจน เพื่อปกป้องพื้นที่อ่อนไหว จากผลกระทบจากโรงงาน หลักปฏิบัติดังกล่าวของประเทศสิงคโปร์ก่อให้เกิดประสิทธิภาพแก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง

2) รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย ( Western Australia) ประเทศออสเตรเลียมีกฎหมายที่นำมาพิจารณามีชื่อว่า Guidance for the Assessment of Environmental Factors – Separation Distances

Between Industrial and Sensitive Land Uses No.3 มีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์มาตั้งแต่เดือน มิถุนายน ปี 2005 มีการกำหนดพื้นที่แนวกันชนของโรงงานอุตสาหกรรม โดยปัจจัยในการกำหนด พื้นที่แนวกันชน คือ ประเภทของพื้นที่อุตสาหกรรม ประเภทของพลังงานที่ ถูกปลดปล่อยจากพื้นที่ อุตสาหกรรม และประเภทของพื้นที่อ่อนไหวที่อยู่ใกล้พื้นที่อุตสาหกรรม และยังมีการกำหนด ขั้นตอนและการปฏิบัติ ของพื้นที่อุตสาหกรรม เพื่อที่จะได้รับอนุญาตให้สร้างโรงงาน โดยการ พิจารณาของ แผนกสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นผู้กำหนดพื้นที่แนวกันชน และอาจป รับเปลี่ยนได้ตาม ดุลพินิจของแผนกสิ่งแวดล้อม

กฎหมายของรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย (Western Australia) ประเทศออสเตรเลียเป็น กฎหมายที่กำหนดกระบวนการ วิธี ขั้นตอน และระยะแนวพื้นที่กันชนของโรงงานอย่างชัดเจน จึง ทำให้การรักษาสิ่งแวดล้อมจากโรงงานของประเทศนั้นมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก

3) ประเทศเนเธอร์แลนด์ไม่มีกฎหมายการจัดทำพื้นที่แนวกันสำหรับโรงงาน อุตสาหกรรมรองรับ แต่มีนโยบายและการวางแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลโดยนำเอา Town and Country Planning มาเป็นต้นแบบ ซึ่งประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องทำตามนโยบาย ดังกล่าวอย่างเคร่งครัดโดยหลักการดังกล่าวมีการกำหนดกระบวนการ วิธี ขั้นตอน และระยะแนว พื้นที่กันชนไว้อย่างชัดเจน

นโยบายดังกล่าวทำให้ประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการ รักษาสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมประเทศหนึ่งของโลกและการบังคับตามนโยบายของ ประเทศนั้นมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพต่อในประเทศเป็นอย่างมาก

เมื่อมีการพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีพื้นที่แนวกันชนของ โรงงาน ทั้ง 3 ประเทศ จะพบว่า มีการกำหนดกระบวนการ วิธี ขั้นตอน และมีระยะพื้นที่แนวกันชนอย่าง ชัดเจน โดยการกำหนดพื้นที่แนวกันชนนั้น จะมีการกำหนดคล้ายๆ กัน คือ การแบ่งแยกประเภท อุตสาหกรรมและขนาดของโรงงานจัดตั้งขึ้น ส่วนขั้นตอนในการขออนุญาตโรงงาน ประเทศ สิงคโปร์มีขั้นตอนการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดมาก โดยต้องส่งแผนการสร้างให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่ พิจารณา แต่ประเทศไทยเพียงแต่จัดทำรายงานผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมเท่านั้น และการกำหนด ระยะแนวพื้นที่กันชนของทั้ง 3 ประเทศ จะมีปัจจัยในการกำหนดที่คล้ายกันคือ ดูจากประเภท อุตสาหกรรมและไปกำหนดระยะของพื้นที่กันชน เช่น อุตสาหกรรมที่มีขนาดเล็กและไม่ก่อให้เกิด

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ก็ไม่ต้องจัดให้มีพื้นที่กันชน แต่ถ้า เป็นอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ดังเช่น อุตสาหกรรมเคมีขนาดใหญ่ อุตสาหกรรมต่อเรือขนาดใหญ่ การผลิตกากจากสัตว์ โรงไฟฟ้าถ่านหิน ก็ต้องจัดให้มีพื้นที่แนวกันชนระหว่างโรงงานกับชุมชนอย่างน้อย 2000 เมตร เป็นต้น

เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศไทย ยกกับต่างประเทศแล้วจะพบว่า ประเทศไทยมิได้มีกฎหมายที่กำหนดกระบวนการ วิธี ขั้นตอน และระยะแนวพื้นที่กันชนของโรงงานไว้เป็นการเฉพาะ ต่างจากกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเนเธอร์แลนด์ ที่ต่างมีกฎหมายนโยบายของชาติที่ รักษาทรัพยากรธรรมชาติไว้ อีกทั้งบทบัญญัติ ยังไม่สอดคล้องต่อพระราชบัญญัติโรงงานที่มีเจตนารมณ์เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนภายในประเทศ

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรนำแนวคิด หลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงาน ของประเทศสิงคโปร์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเนเธอร์แลนด์มาปรับใช้เพื่อเป็นการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติโรงงานที่มีการกล่าวถึงการรักษาสภาพแวดล้อมไว้ โดยจะต้องมีการกำหนดกระบวนการ วิธี ขั้นตอน และระยะแนวพื้นที่กันชนไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย เพื่อจะได้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีการกำหนดหลัก การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติไว้ โดยรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม คือรัฐต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดิน ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทาง ธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

ในการร่างกฎหมายว่าด้วย การจัดทำพื้นที่แนวกันชนโรงงานของผู้ประกอบกิจการ นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ต้องบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยการกำหนดระยะพื้นที่แนวกันชน โรงงานที่อาจก่อให้เกิดมลพิษ โดยแบ่งตามลำดับของประเภทอุตสาหกรรม กำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตและการอนุญาตสร้างโรงงาน โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการ

ต้องดำเนินการขออนุญาตสร้างโรงงานต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมก่อนทำการจัดตั้งโรงงาน โดยให้มีคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงาน เพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวทาง และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดทำและการดูแล รวมทั้งการพิจารณาให้ความเห็นชอบการก่อสร้าง แก้ไข ต่อเติม เปลี่ยนแปลง เคลื่อนย้าย หรือรื้อถอน โดยให้มีการควบคุมการก่อสร้างโรงงานและ ต้องจัดให้พื้นที่แนวกันชนอย่างเคร่งครัด และกำหนดหน้าที่ของกรมโรงงาน อุตสาหกรรมให้มี อำนาจหน้าที่ในการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างโรงงาน หรือมี ภูมิฐานะอยู่ในบริเวณสถานที่ที่ก่อสร้างจะตั้งไว้ รวมถึงชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดย ดำเนินการร่วมหารือ และกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีหน้าที่ต้องนำความคิดเห็นของ ประชาชนหรือ ชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างและต้อง จัดให้มีพื้นที่แนวกันชนด้วย รวมทั้งการกำหนดให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมต้องมีอำนาจหน้าที่ใน การประชุมหารือร่วมกับชุมชนท้องถิ่น โดยทำข้อตกลงความร่วมมือกันในการคุ้มครองดูแล รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายหลังการก่อสร้างโรงงานแล้วเสร็จ ด้วย โดยคณะกรรมการ ดังกล่าวข้างต้นประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิภาคประชาชนและประชาชนในท้องถิ่น

**4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ การบังคับใช้ ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการ ใช้ดุล พินิจและการ ออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ในการไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชนของผู้ ประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และแนวทางการแก้ไขปัญหา**

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการบังคับใช้ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม เกี่ยวกับ อำนาจ หน้าที่ในการใช้ดุลพินิจและการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในการไม่จัดทำพื้นที่แนวกัน ชนของผู้ประกอบกิจการ โรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ประเทศไทยมีการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่จะขออนุญาตให้ประกอบ กิจการต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ .ศ. 2535 กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะมีหน้าที่พิจารณาและออก ใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการ ซึ่งการพิจารณาการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของ โรงงานนั้น จะต้องดูว่า

ประเภทกิจการ โรงงานนั้น มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงหรือไม่ โดยพิจารณาจาก หลักเกณฑ์ให้เป็นไปตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการ ขอรับการสนับสนุน การจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศ เรื่องนโยบายการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม

ปัจจุบันประเทศไทยได้ให้ความสำคัญเรื่องพื้นที่กันชนของโรงงาน เพราะจะช่วยลด ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่าง โรงงานกับชุมชนได้ โดยมีการ กำหนดให้โรงงานที่อาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม อาจจัดให้มีพื้นที่แนวกันชนตามที่เห็นสมควร ซึ่งการพิจารณาของกรมโรงงานอุตสาหกรรมนั้นจะพิจารณาจากการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบกิจการ การ ออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการ เป็น คุลพินิจของเจ้าหน้าที่และอาจมีคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการ จัดทำพื้นที่แนวกันชน ตามที่เห็นสมควร หรือถ้าหากผู้ประกอบกิจการหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ ตรงกับความป็นจริง เพื่อตนจะได้ไม่ต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชนนั้น การกระทำดังกล่าวของผู้ ประกอบกิจการที่ไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชนนั้น เป็นคุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทาง ปกครองที่ให้ผู้ประกอบกิจการกระทำการหรือไม่กระทำการใด ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เมื่อพิจารณาจาก ข้อเท็จจริงของการอนุญาตให้มีการจัดตั้งโรงงาน เมื่อเจ้าหน้าที่ของ กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่ง มีคุลพินิจในการ ออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบ กิจการตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เห็นว่าประกาศดังกล่าวมิได้กำหนดขอบเขตในการใช้ คุลพินิจออกใบอนุญาต ซึ่งจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่อาจขยายคุลพินิจของตนที่จะมีคำสั่งให้จัดทำ พื้นที่ แนวกันชน โรงงานโดยไม่มีขอบเขต ทำให้เกิดเป็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ ในส่วน เนื้อหา ของ ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรมเรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการ สนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม และหากภายหลังที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการ โรงงานต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชน แล้ว พบว่าผู้ประกอบกิจการ ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการ โรงงานต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชน หากผู้ ประกอบกิจการรับคำสั่งจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมแล้วยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ กรม โรงงานอุตสาหกรรม เจ้าหน้าที่ผู้นี้ นอาจนำมาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธี

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับแก่ผู้ประกอบกิจการได้ เช่น เจ้าหน้าที่อาจสั่งชำระ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ไม่เกินวันละสองหมื่นบาท ตามมาตรา 58 (2) หรืออาจให้ผู้รับคำสั่งทางปกครอง กระทำการหรือละเว้นกระทำการได้

จากการที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น จะได้กำหนดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ไว้สำหรับการออกใบอนุญาต และออก คำสั่งทางปกครอง โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตน และคำสั่งนั้นจะต้องเป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก็ตามแต่การออก ใบอนุญาต เป็น ดุลพินิจ ของเจ้าหน้าที่ ที่จะใช้ดุลพินิจและดุลพินิจดังกล่าวเป็นดุลพินิจที่ไร้ขอบเขต เนื่องจากในประกาศฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ไว้ทำให้เกิดปัญหา ในส่วนเนื้อหาของ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เพราะเป็นการขยายดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และการออก คำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากผู้รับคำสั่งไม่จัดทำพื้นที่แนวกั้นชนโรงงานตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการต้องจัดทำพื้นที่แนวกั้นชนก็ไม่อาจ มีผลใช้บังคับ กับผู้ประกอบกิจการ โดยตรงได้ เนื่องจากการ ไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนในการรับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งตามประกาศฉบับดังกล่าว

ดังนั้นจากการที่ได้ศึกษาจากข้อเท็จจริงทั้งหมด พบว่า การที่กฎหมายมีหลักเกณฑ์ในเรื่องพื้นที่แนวกั้นชนสำหรับ โรงงานยังไม่ชัดเจน และการที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีคำสั่งให้ผู้ประกอบการจัดทำพื้นที่แนวกั้นชน และผู้ประกอบ กิจการที่เป็นผู้รับคำสั่งนั้น ไม่ปฏิบัติตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะมีการกำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการที่จะนำมาตรการบังคับทางปกครองมาบังคับใช้ก็ตาม แต่ก็มิได้กำหนดถึง อำนาจและดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ไว้ให้ชัดเจนที่จะให้ผู้ประกอบกิจการ กระทำการใด หรือไม่กระทำการใดในการที่ไม่จัดทำพื้นที่แนวกั้นชน จึงเป็นปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุน การจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศเรื่องนโยบายการจัดตั้งชุมชน

อุตสาหกรรม ซึ่งปัญหาดังกล่าวนั้นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งพิทักษ์รักษา  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

#### 4.2.2 แนวทางการแก้ไข้ปัญหา

จากการเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ปัญหาทางกฎหมาย และทฤษฎี แล้ว พบว่า ประเทศไทย  
ประสบปัญหาการดำเนินการจัดทำพื้นที่แนวกันชน สำหรับโรงงานของผู้ประกอบการ ในเรื่องของ  
การบังคับใช้ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการ  
สนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ซึ่งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจและการออก  
คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในการ ไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชนของผู้ประกอบกิจการ โรงงาน  
เนื่องจากไม่ว่าจะเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกใบอนุญาตต่อผู้ประกอบการ และการออกคำสั่ง  
ทางปกครองมาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผลไม่อาจใช้บังคับกับผู้รับคำสั่งทาง  
ปกครองได้ เพราะไม่มีการกำหนดขอบเขตดุลพินิจและไม่มีการกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่  
ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในประกาศกรม โรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และ  
วิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม

เมื่อได้ศึกษาหลักกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของ  
โรงงาน ในประเทศสิงคโปร์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเนเธอร์แลนด์ แล้วผู้เขียนพบว่า  
ประเทศเหล่านี้มีกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชนสำหรับโรงงาน ดัง  
จะกล่าวต่อไปนี้

ประเทศสิงคโปร์มีกฎหมายที่มีการกล่าวถึงการออกใบอนุญาต โรงงานอุตสาหกรรม คือ  
ก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้สร้างโรงงาน ทางโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องจัดทำ แผนการสร้าง  
(Building Plans) และยื่นเสนอต่อ แผนกการบริหารและการวางแผนการสร้าง ( The Building Plan  
and Management Division of the Building and Construction Authority (BCA) เพื่อที่จะพิจารณาใน  
การออกใบอนุญาตประกอบการในการลงมือสร้างโรงงานอุตสาหกรรม แผนการสร้างนี้จะได้รับ  
การพิจารณาจากหลายหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างโรงงานอุตสาหกรรม เช่น the Fire  
Safety Bureau หน่วยป้องกันอัคคีภัย (FSB), National Parks Board คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ,  
ENV กระทรวงสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยตัวแทนจากกระทรวงสิ่งแวดล้อมก็คือ The Central

Building Plan Unite- CBPU หรือ ศูนย์กลางการวางแผนการสร้าง ซึ่งเป็นหน่วยหนึ่งของ PCD ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินตามกฎหมายข้อบังคับ

หลังจากผ่านการประเมินจากหน่วยงานข้างต้นแล้ว โรงงานอุตสาหกรรมจะได้รับใบอนุญาต ซึ่งระบุถึงประเภทของอุตสาหกรรม และคุณสมบัติของโรงงานนั้น เช่น มลภาวะ และ ปริมาณที่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยออกมาจากโรงงาน รวมถึงขนาดของพื้นที่กันชนที่ควรจะเป็น

ส่วนมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดโทษสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่จัดให้มีพื้นที่แนวกันชนของโรงงานอุตสาหกรรมไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่จัดให้มีพื้นที่แนวกันชนของโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมจะขออนุญาตจัดตั้ง จะต้องจัดทำแผนการสร้างโรงงานและยื่นเสนอต่อ แผนกการบริหารและการวางแผนการสร้าง โดยต้องเป็นไปตาม Code of Practice on Pollution Control หากโรงงานอุตสาหกรรมไม่ทำพื้นที่แนวกันชน โรงงานอุตสาหกรรมนั้นก็จะไม่ได้ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการและตั้งโรงงาน

เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศไทยกับต่างประเทศแล้วจะพบว่า แม้ประเทศไทยจะมีการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกใบอนุญาต และมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่ผลไม่อาจใช้บังคับได้เนื่องจากมิได้มีการกำหนดของเขตดุลพินิจและมีได้มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งไว้ในประกาศฉบับดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า กรณีดังกล่าว จึงควรยกเลิกประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของผู้ประกอบกิจการ

ในการร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดทำพื้นที่แนวกันชนโรงงานของผู้ประกอบกิจการนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ต้องบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยการกำหนดอำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกใบอนุญาตและการออกคำสั่งทางปกครองไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ โดย ทุกโรงงานที่ก่อให้เกิดมลพิษต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชนโรงงาน ก่อนที่จะมีการออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการ หากผู้ประกอบกิจการที่ขอใบอนุญาตไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก็ไม่ออกใบอนุญาตกับผู้ประกอบกิจการได้

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการ กำหนดประเภทการประกอบกิจการของโรงงาน ในบทบัญญัติ ตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการ จัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรมฉบับลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2539 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงงาน จะต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชน และแนวทางการแก้ไขปัญห

4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการ กำหนดประเภทการประกอบกิจการของโรงงาน ใน บทบัญญัติตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการ สนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรมฉบับลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2539 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบ กิจการโรงงานจะต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชน

สภาพสังคมปัจจุบัน โรงงานอุตสาหกรรมเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษมากที่สุด เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งแม้ว่าอุตสาหกรรมจะก่อ ให้ให้เกิด ประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองก็ตาม แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมจาก โรงงาน อุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นทางน้ำ อากาศ และดิน ไม้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ ประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้กับ โรงงานอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก ซึ่งการควบคุมมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม จากโรงงานจะกระทำได้ดีก็ต่อเมื่อมีมาตรการทางกฎหมายที่จะบังคับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับ โรงงานจัดทำพื้นที่แนวกันชนเพื่อให้เกิดการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายจะต้องมีการกำหนดให้ผู้ประกอบการ โรงงานจัดทำพื้นที่แนวกันชนเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและลดผลกระทบความขัดแย้งที่มีในชุมชน และการจัดทำพื้นที่แนวกันชนนั้น กฎหมายจะต้อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำไว้ทั้งสิ้น

ในปัจจุบันการจัดทำพื้นที่แนวกันชน โรงงาน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยกรองมลพิษและ ลดผลกระทบจากการปลดปล่อยมลพิษจาก โรงงานอุตสาหกรรมสู่พื้นที่ชุมชนในประเทศไทยมีเพิ่ม มากขึ้น โดยในการกระทำได้กล่าวเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏใน ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการ จัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ฉบับลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2539 ซึ่งในการที่รัฐจะออกใบอนุญาตให้ ผู้ประกอบการ โรงงานตั้ง โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องคำนึงถึงการตั้งโรงงานว่าโรงงานนั้นจะ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาก และจากการก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่มีอำนาจกำหนดให้ผู้ประกอบการจัดทำพื้นที่แนวกันชน โรงงาน

จากการศึกษาพบว่า การจัดทำพื้นที่แนวกันชนโรงงานของผู้ประกอบการที่ให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้กำหนดให้จัดทำพื้นที่แนวกันชนตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรมนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่า โรงงานที่จัดตั้งนั้นควรมีพื้นที่แนวกันชน ก็อาจกำหนดให้มีตามความจำเป็น โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อ 2.5 ที่กำหนดว่า พื้นที่ในชุมชนอุตสาหกรรม ให้ใช้สำหรับการประกอบกิจการสุทธิไม่เกินร้อยละ 75 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยจะต้องเป็นพื้นที่ เพื่อการประกอบอุตสาหกรรม ไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 ของพื้นที่ประกอบกิจการสุทธิดังกล่าว และ อาจกำหนดให้มีพื้นที่แนวกันชน (BUFFER ZONE) ตามความจำเป็น

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีพื้นที่แนวกันชนของโรงงาน จะพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานนั้น มีประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ฉบับลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2539 ที่กำหนดการจัดทำพื้นที่แนวกันชนโรงงานไว้ ซึ่งประกาศดังกล่าวจากการวิเคราะห์พบว่าเกิดปัญหาในการตีความ คำว่า “ตามความจำเป็น” เนื่องจากอย่างไรเรียกว่าจำเป็นต้องมีพื้นที่แนวกันชน และอย่างไรถึงไม่จำเป็นต้องมีพื้นที่แนวกันชน ซึ่งหลักการตีความทั่วไปจะแบ่งเป็น 2 กรณี คือ การตีความตามตัวอักษร และตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หากจะตีความตามตัวอักษร เห็นว่า ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายคำว่า “จำเป็น” ว่า ต้องเป็นอย่างนั้น, ต้องทำ, ขาดไม่ได้ แสดงว่าการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานนั้นต้องทำ และหากจะตีความตามเจตนารมณ์ของประกาศดังกล่าวที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกำหนดพื้นที่แนวกันชนตามความจำเป็น เจตนารมณ์ของประกาศนั้นกำหนดมาเพื่อที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เห็นได้ว่าการจัดทำพื้นที่แนวกันชนก็เป็นการลดผลกระทบจากการปลดปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมสู่พื้นที่ชุมชน ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีพื้นที่แนวกันชนโรงงาน

ดังนั้นจึงเห็นได้ ว่า ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ฉบับลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2539 ข้อ 2.5 ที่กำหนดว่า พื้นที่ในชุมชนอุตสาหกรรม ให้ใช้สำหรับการประกอบกิจการสุทธิไม่เกินร้อยละ 75 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยจะต้องเป็นพื้นที่ เพื่อการประกอบอุตสาหกรรม ไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 ของ

พื้นที่ประกอบกิจการสุทธิดังกล่าว และ อาจกำหนดให้มีพื้นที่แนวกันชน (BUFFER ZONE) ตามความจำเป็น มิได้มีการกำหนดว่าอุตสาหกรรมประเภทใดที่มีความจำเป็นต้องจัดให้มีพื้นที่แนวกันชนโรงงาน และอุตสาหกรรมประเภทใดที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ข้อ กำหนดดังกล่าวจึงเป็นปัญหาในการ กำหนดประเภทกิจการแต่ละประเภทของโรงงานตาม ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม

#### 4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

เมื่อได้พิจารณาถึงปัญหาการตีความ ถ้อยคำ ในการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานของผู้ประกอบการในประเทศไทย ตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์การเงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม จะพบว่า ประกาศฉบับดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าโรงงานประเภทใดหรืออุตสาหกรรมประเภทใดที่จะต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชน โดยมิได้มีการแบ่งแยกอุตสาหกรรมในประเทศ ซึ่ง อาจทำให้ประชาชนได้รับการกระทบสิทธิเสรีภาพจากการไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชนของผู้ประกอบการดังกล่าว

จากการศึกษาหลักกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานของผู้ประกอบการในประเทศสิงคโปร์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเนเธอร์แลนด์ แล้วผู้เขียนพบว่า ประเทศเหล่านี้มีกฎหมายที่แบ่งแยกประเภทอุตสาหกรรมและกำหนดต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชนสำหรับโรงงาน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ประเทศสิงคโปร์ ตาม Code of Practice on Pollution Control ได้กำหนดไว้ว่าก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้สร้างโรงงาน ทางโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องจัดทำ แผนการสร้าง (Building Plans) และยื่นเสนอต่อ แผนกการบริหารและการวางแผนการสร้าง (The Building Plan and Management Division of the Building and Construction Authority (BCA) เพื่อที่จะพิจารณาในการออกใบอนุญาตประกอบการในการลงมือสร้างโรงงานอุตสาหกรรม และหลังจากผ่านการประเมินจากหน่วยงานข้างต้นแล้ว โรงงานอุตสาหกรรมจะได้รับใบอนุญาต ซึ่งระบุถึงประเภทของอุตสาหกรรม และคุณสมบัติ ของโรงงานนั้น เช่น มลภาวะ และ ปริมาณ ที่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยออกมาจาก โรงงาน รวมถึงขนาดของพื้นที่กันชนที่ควรจะเป็น โดยประเทศสิงคโปร์แบ่งแยกประเภทของอุตสาหกรรมไว้เป็น 4 กรณี คือ (1) อุตสาหกรรมสะอาด จะต้องไม่มีมลพิษทางน้ำ ทาง

อากาศ ทางเสียง หรือ กลิ่นต่อแหล่งชุมชนในบริเวณใกล้เคียง ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมพัฒนา โปรแกรม คอมพิวเตอร์ ละมุนภัณฑ์ (Software) และการออกแบบสิ่งทอ (2) อุตสาหกรรมเบา โดยโรงงานจะต้องไม่มีการเผาไหม้จาก เชื้อเพลิงแข็ง แต่มีการใช้พลังงานเผาไหม้จากไฟฟ้าได้ และ ไม่มีการปล่อยมลพิษทางอากาศรวมถึงมลภาวะทางเสียงมากจนเกินไป ตัวอย่างเช่น บรรจุภัณฑ์ ของยา และ สมุนไพร และ อุตสาหกรรมการทอ ที่ไม่มีการย้อม และ สารเคมี (3) อุตสาหกรรมทั่วไป ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรม อัญมณี และ อุตสาหกรรมเครื่องดนตรี โดย ทางอุตสาหกรรม จะต้อง มีการควบคุม มลพิษ ทาง อากาศ น้ำ และ เสียง ต่อแหล่งชุมชน ภายใต้การดูแล และควบคุม ของกระทรวงสิ่งแวดล้อม และ (4) อุตสาหกรรมพิเศษ ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรม น้ำตาล และ อุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์ กระจ่าง แต่หาก เป็น อุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดมลพิษที่ รุนแรง จะต้อง ห่างจากแหล่งชุมชนอย่างต่ำ 1 กิโลเมตร ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรม ปิโตรเคมี อย่าง ชัดเจน เพื่อเป็นการกำหนดว่าโรงงานในแต่ละประเภทใดบ้างที่ต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชน

รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย ประเทศออสเตรเลีย ตามกฎหมาย Guidance for the Assessment of Environmental Factors Separation Distances Between Industrial and Sensitive Land Uses No.3 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติรักษาสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Act 1986) ได้กำหนด ให้โรงงาน ต้องจัดทำพื้นที่กันชนโดยปัจจัยสำคัญในการกำหนด พื้นที่แนวกันชน คือ ประเภทของพื้นที่อุตสาหกรรม ประเภทของพลังงานที่ถูกปลดปล่อยจากพื้นที่ อุตสาหกรรม และประเภทของพื้นที่อ่อนไหวที่อยู่ใกล้พื้นที่อุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังแบ่งประเภท ของอุตสาหกรรมเป็น 6 ระดับ โดยแยกเป็นกิจการตามโรงงาน เพื่อที่จะผู้ประกอบการที่ขออนุญาต จัดตั้งโรงงานต้องทำพื้นที่แนวกันชน โดยแบ่งแยกตามประเภทของอุตสาหกรรมของโรงงาน

สำหรับประเทศเนเธอร์แลนด์มีนโยบายและการวางแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล โดยนำเอา Town and Country Planning มาเป็นต้นแบบ ได้มีการกำหนดให้โรงงานต้องจัดทำพื้นที่กันชน โดยแบ่งเป็นประเภทของอุตสาหกรรม/พื้นที่รอบอุตสาหกรรม ดังนี้

ประเภท 1,2 เป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ แรงงานน้อย และส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ซึ่งอุตสาหกรรมประเภทนี้ต้องอยู่ห่างจากชุมชนไม่ต่ำกว่ากว่า 3 กิโลเมตร หรือมากกว่าจากพื้นที่อยู่อาศัย

ประเภท 3,4 เป็นอุตสาหกรรมที่มีขนาดเล็กกว่า มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชุมชน ซึ่งอุตสาหกรรมประเภทนี้สามารถอยู่บริเวณภายนอกของชุมชน หรืออยู่ห่างไม่มาก

ประเภท 5,6 เป็นอุตสาหกรรมที่มีขนาดเล็ก และพื้นที่น้อย มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเมือง ศูนย์กลางและพื้นที่รอบๆ และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมชุมชนน้อยมาก เพื่อให้ผู้ประกอบการต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชนในกรณีการขออนุญาตจัดตั้ง โรงงาน

ผู้เขียนเห็นว่า กรณีดังกล่าวควรมีการนำหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติกฎหมายต่างประเทศ ทั้งในประเทศสิงคโปร์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเนเธอร์แลนด์ ในเรื่องของการกำหนดให้มีการแยกประเภทของอุตสาหกรรมเพื่อที่จะเป็นการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีพื้นที่แนวกันชน โดยประเทศไทยควรนำหลักการดังกล่าว มาบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ไว้ใน พระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ จัดทำพื้นที่แนวกันชนโรงงาน โดยการตัดข้อความที่ว่า “ตามความจำเป็น ” ออก เนื่องจากการตีความคำดังกล่าว ไม่สามารถนำมาเป็นการกำหนดว่า โรงงานประเภทใดที่จำเป็นต้องมีพื้นที่แนวกันชน และ โรงงานประเภทใดที่ไม่จำเป็นต้องมีพื้นที่แนวกันชน เพื่อให้ข้อกำหนด ดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นการกำหนดอย่างชัดเจนเพื่อให้ผู้ประกอบการที่ขออนุญาตจัดตั้ง โรงงานและการประกอบการทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ต้องจัดให้มีพื้นที่แนวกันชน เพื่อควบคุมมลพิษและลดผลกระทบจาก การปลดปล่อยมลพิษจาก โรงงานอุตสาหกรรมสู่พื้นที่ชุมชน

ในการร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดทำพื้นที่แนวกันชน โรงงานของผู้ประกอบกิจการนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ต้องบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 โดยการกำหนดแบ่งประเภทโรงงานอุตสาหกรรมว่า โรงงานประเภทที่มี การปล่อยมลพิษต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชน โดยกำหนดว่า โรงงานประเภทใดที่อาจก่อให้เกิดมลพิษจำนวนน้อยไปถึงจำนวนมาก โดยแบ่งแยกเป็นลำดับ ไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับต่างประเทศ เพื่อเป็นการบังคับให้ผู้ประกอบกิจการที่ประสงค์ จะจัดตั้งโรงงานต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชน เพื่อป้องกันมลพิษอันเกิดจาก โรงงานอุตสาหกรรมของตนด้วย

#### 4.4 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดตั้งโรงงานของผู้ประกอบกิจการโรงงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และแนวทางการแก้ไข ปัญหา

4.4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดตั้งโรงงานของผู้ประกอบกิจการ โรงงาน และการจัดให้มีพื้นที่แนวกันชนของโรงงาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในปัจจุบันการขออนุญาตจัดตั้งโรงงาน และประกอบกิจการ โรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทยนั้น ได้นิยมกระทำกันมากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเพื่อให้มีการประกอบอาชีพ และเป็นการสร้างรายได้ให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศตลอดจนผู้ประกอบการได้รับประโยชน์เหล่านั้นจากการจัดตั้งโรงงาน ซึ่งการขออนุญาตจัดตั้งโรงงานมีการกำหนดไว้ในประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์การ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และถ้าประเภทของกิจการโรงงานที่ขออนุญาตจัดตั้งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ประกอบกิจการต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาในการออกใบอนุญาตเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจที่จะอนุญาตจัดตั้งโรงงาน ทั้งนี้หากเป็นโรงงานที่มีประเภทของกิจการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ประกอบกิจการต้องจัดทำพื้นที่ แนวกันชนของโรงงานเพื่อช่วยกรองมลพิษและลดผลกระทบจากการปลดปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมสู่พื้นที่ชุมชน แต่หากผู้ประกอบการไม่มีการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงาน ย่อมก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นได้

ปัญหาเกี่ยวกับการไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในขั้นตอนการได้รับอนุญาตให้จัดตั้งโรงงาน และการประกอบกิจการต่อไปทั้งที่ยังไม่มีการจัดทำพื้นที่แนวกันชน เนื่องจากการไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานของผู้ประกอบการ เป็นการจัดตั้งโรงงานในบริเวณที่มีชุมชนท้องถิ่นอาศัยอยู่ รวมถึงอยู่ใกล้สถานที่ต่างๆ อาทิ โรงเรียน โรงพยาบาล วัด เช่นนี้ การปล่อยของเสียจากโรงงานย่อมส่งผลให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

ถิ่นที่อาศัย อยู่ในบริเวณนั้นๆ การไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานดังกล่าวจึงเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรืออยู่ในพื้นที่ที่จะมีการดำเนินการ อีกทั้งเป็นการสร้างภาระหน้าที่และก่อให้เกิดแก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

จากปัญหาเรื่องการไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานของผู้ประกอบกิจการ อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยในบริเวณนั้นๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวกับ โรงงานทุกฉบับ มีเพียงประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ที่กำหนดให้มีการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของ โรงงาน และพบว่าประกาศดังกล่าวเป็นประกาศที่กำหนดเกี่ยวกับการการขออนุญาตจัดตั้ง โรงงานและผู้ประกอบการต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชนของ โรงงานเพื่อควบคุมมลพิษอันเกิดจากโรงงาน โดย ประกาศดังกล่าวมิได้มีการกำหนดให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรืออยู่ในพื้นที่ที่มีการดำเนินการประกอบกิจการของ โรงงาน ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ รวมถึงมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นในทุกขั้นตอน และมีได้มีการกำหนดให้รัฐมีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการ โรงงานดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ในขั้นตอนที่มีการประกอบกิจการต่อไปทั้งที่ยังไม่มีการจัดทำพื้นที่แนวกันชน โรงงานดังกล่าวปล่อยของเสียซึ่งทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม และยังผลเสียไปสู่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนพื้นที่ที่โรงงานตั้งอยู่ ซึ่งประกาศกรม โรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ที่กำหนดให้มีการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของ โรงงานก็มิได้กำหนดให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรืออยู่ในพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในกระบวนการ ขั้นตอนการตรวจสอบ โรงงาน ทั้งที่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีโรงงานตั้งอยู่ เป็นกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับการได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี หากประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ โรงงาน ก็จะส่งผลให้เป็นการพิทักษ์รักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อม

จากการที่ประเทศไทยมิได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำพื้นที่แนวกันชนโรงงานของผู้ประกอบการที่ขออนุญาตจัดตั้ง โรงงานนั้น ทำให้ประชาชนไม่ได้มีโอกาสในการร่วมแสดงความคิดเห็น แสดงความต้องการของประชาชนที่แท้จริง อันเป็นสิทธิชุมชนตามที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองไว้ในมาตรา 66 และมาตรา 67 ทำให้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนทั่วไป รวมถึงชุมชนในพื้นที่ที่มีโรงงานตั้งอยู่ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบก็จะมี การฟ้องร้องดำเนินคดีต่อรัฐได้

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นไว้ตามมาตรา 66 และมาตรา 67 โดยรับรองสิทธิประชาชนในการจัดการ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นไว้ โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนดั้งเดิม มีสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ รวมถึงมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยถือเป็นหน้าที่และแนวนโยบายของ รัฐในอันที่จะต้องจัดการให้ประชาชนและชุมชนได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยรับรองสิทธิในการ เข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร สาธารณะ สิทธิการมีส่วนร่วมในการรวมกันเป็นชุมชน เพื่ออนุรักษ์ฟื้นฟูวัฒนธรรมและจัดการ ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้น ซึ่งตามทฤษฎีหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน นั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องเป็นกระบวนการที่ จะให้ประชาชน ได้เข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนของการมีส่วนร่วม เพราะอย่างน้อยที่สุดประชาชนจะต้องได้รับรู้ ขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการตัดสินใจ ขั้นตอนการดำเนินงาน และขั้นตอน ในการประเมินผลงาน เพื่อให้รับรู้ถึงความเป็นไปในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนทั้ง ทางตรงและทางอ้อม อีกทั้งยังมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ทั้งในช่วงการวางแผน และ ในช่วงการตัดสินใจเพื่อปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ดังกล่าว อีกทั้งประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการ ดำเนินงาน เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารการงาน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานตามประกาศกรมโรงงาน อุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์การ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชน อุตสาหกรรมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโรงงานทุกฉบับ ปรึกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมถึงเจตนารมณ์ของ

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประกาศฉบับดังกล่าวเป็นประกาศ ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานไว้ ซึ่งในเนื้อหาของประกาศฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการให้ผู้ประกอบการโรงงานจัดทำพื้นที่แนวกันชน ไม่ว่าจะเป็นการขออนุญาตจัดตั้งโรงงาน รวมไปถึงการประกอบกิจการต่อไป โดยไม่มีการจัดทำพื้นที่แนวกันชน อีกทั้งมิได้มีการกำหนดให้ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงงาน โดยสามารถแสดงทัศนะและมีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง และมีการนำความคิดเห็นของประชาชนไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐในการที่จะดำเนินโครงการกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของชุมชนและหน้าที่ของรัฐที่จะเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

นอกจากนี้การที่ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์การ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรมในเรื่องการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงาน มิได้กำหนดให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการอนุญาตให้จัดตั้งโรงงาน ยังเป็นการขัดต่อทฤษฎีหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระทำที่อาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชนโรงงานของผู้ประกอบการดังกล่าว โดยมีกำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ กรณีดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อหลักทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน

ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการดำเนินการก่อสร้าง จึงเป็นเหตุให้เกิดมีการฟ้องร้อง และการร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างโรงงานกับชุมชน ซึ่งกรณีดังกล่าวหากในการขออนุญาตจัดตั้งโรงงาน ได้ให้ประชาชนที่เกี่ยวข้อง หรืออาจได้รับการกระทบกระเทือนสิทธิจากการที่มีโรงงาน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการในการตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุญาตให้มีโรงงาน และให้ผู้ประกอบการจัดทำพื้นที่แนวกันชนเพื่อช่วยควบคุมมลพิษ ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวก็จะไม่เกิดขึ้น เนื่องจากประชาชนได้เข้ามามีโอกาสแสดงความต้องการของตนเองแล้ว

เช่นนี้ การจัดตั้งโรงงานจะทำให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างแท้จริง

#### 4.4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

เมื่อได้พิจารณาถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานของผู้ประกอบกิจการของประเทศไทย ตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นประกาศเพียงฉบับเดียวที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดทำพื้นที่แนวกันชนโรงงาน จะพบว่า ประกาศฉบับดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนซึ่งอาจเป็นกลุ่มชุมชนในบริเวณที่โรงงานตั้งอยู่ ซึ่งอาจได้รับการกระทบสิทธิเสรีภาพจากการไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชนของผู้ประกอบการดังกล่าว ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจที่จะอนุญาตให้จัดตั้งโรงงาน และให้ผู้ประกอบการต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชนเพื่อควบคุมมลพิษจากโรงงาน และมีได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน ภายหลังจากที่มีการประกอบการต่อไป

จากการศึกษาหลักกฎหมายของประเทศเนเธอร์แลนด์แล้ว ผู้เขียนพบว่า กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศเนเธอร์แลนด์มีการพัฒนามาจากสนธิสัญญาอาร์ฮุส โดยเฉพาะในเรื่องพลังงาน และภาคทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีหลักการสามประการที่สำคัญด้วยกัน คือ การสนับสนุนให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (Access to Environmental Information) การสนับสนุนให้ประชาชนหรือสาธารณชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจกรณีอันอาจเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่อประชาชน (Public Participation in Decision-making) และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีและข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม (Access to Justice in Environmental Matters) ซึ่งกฎหมายมีการกำหนดว่าประชาชนจะต้องเฝ้าระวังและใส่ใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อมรอบๆตัว รวมถึงโรงงานอุตสาหกรรมและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และรัฐจะต้องฟังเสียงของประชาชนรอบด้าน และนำมาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดขอบเขตของพื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่กันชน เพราะนอกจากมลพิษทางอากาศแล้ว ปัญหาเรื่องกลิ่น เสียง และอากาศ ของประชาชน ก็อาจมีผลทางอ้อมมาจากพื้นที่อุตสาหกรรมด้วย กรณีตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ ในปี ค .ศ. 1970 หน่วยงานควบคุมดูแลมลพิษทางอากาศ (The central supervisory network on air pollution) ได้รับเสียงคำเตือนจากประชาชนกว่า 20000 คน ในพื้นที่ใกล้เขตร็อดเตอร์ดัม (Rotterdam) ซึ่งหลังจาก

การทำวิจัยสืบสวนหาสาเหตุแล้ว พบว่าเกิดการรั่วซึมขนาดเล็กแต่หลายจุดของสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยการค้นพบนี้ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ต้องเพิ่มบริเวณของพื้นที่กันชนในบริเวณดังกล่าว เป็นต้น ซึ่งการที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด จึงทำให้ประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพิทักษ์รักษาสสิ่งแวดล้อม

เมื่อได้พิจารณาถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานของผู้ประกอบการกิจการของประเทศไทย ตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การ เจือ น ไช และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ซึ่งมีได้มี บทบัญญัติให้ประชาชนซึ่งอาจเป็นกลุ่มชุมชนในบริเวณที่โรงงานตั้งอยู่ ซึ่งอาจได้รับการกระทบ สิทธิเสรีภาพจากการไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชนของผู้ประกอบการดังกล่าว ได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจที่จะอนุญาตให้จัดตั้งโรงงาน และให้ผู้ประกอบการต้องจัดทำ พื้นที่แนวกันชนเพื่อควบคุมมลพิษจาก โรงงาน และมีได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการตรวจสอบโรงงาน ภายหลังจากที่มีการประกอบการต่อไป ซึ่งภายหลังจากนั้น โรงงานดังกล่าว ก่อให้เกิดมลพิษ โดยที่ผู้ประกอบการ ไม่ได้จัดทำพื้นที่แนวกันชนไว้

ผู้เขียนเห็นว่า กรณีดังกล่าวควรมีการนำหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติของกฎหมายประเทศ เนเธอร์แลนด์ ในเรื่องของการกำหนดให้มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดขอบเขตของพื้นที่ อุตสาหกรรมและพื้นที่กันชน โดยให้โรงงาน และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการเปิด โอกาสให้มีการฟังความคิดเห็นของประชาชน ด้วยการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับพื้นที่แนวกันชนโรงงาน โดยเมื่อมีการขอ อนุญาตจัดตั้งโรงงาน กรม โรงงานงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐควรที่จะทำการศึกษาและประเมินผลกระทบ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม และให้องค์กรอิสระซึ่ง ประกอบไปด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียน การสอนด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจในการใช้ดุลพินิจออกใบอนุญาตให้ ผู้ประกอบการ แต่ถ้าโครงการนั้นมีผลกระทบอย่างรุนแรงและอาจเกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่ อยู่ในพื้นที่ที่โรงงานขออนุญาตจัดตั้ง กรมโรงงานอุตสาหกรรมอาจต้องฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่อาศัยอยู่และให้ประชาชนเป็นคนตัดสินใจว่าควรจะให้มีการจัดตั้งโรงงานหรือไม่ หรือ

ผู้ประกอบการต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชนในกรณีที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการควบคุมมลพิษจากโรงงาน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นๆ และถ้าหากมีการตั้งโรงงานไปแล้วและเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ขึ้น โดยที่ไม่มีการจัดทำพื้นที่แนวกันชน ก็อาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงานได้ โดยมี 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก เป็นการเชิญชวนให้มีการประชุมร่วมกัน โดยเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะลงไปพบปะและหารือกับผู้แทนชุมชนและโรงงาน รับฟังข้อคิดเห็นของแต่ละฝ่าย พร้อมทั้งชักชวนให้มีการประชุมร่วมกัน 3 ฝ่าย คือ ผู้แทนชุมชน โรงงาน และภาคราชการ

ขั้นตอนที่สอง เป็นการจัดประชุมร่วมกัน 3 ฝ่าย ระหว่างชุมชนที่ได้รับผลกระทบและอยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน โรงงาน และภาคราชการ เพื่อร่วมกันกำหนดบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการไต่รภาคี จำนวนและสัดส่วนของคณะกรรมการที่จะจัดตั้งขึ้น ร่วมกันพิจารณาประเด็นปัญหาและผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของชุมชนและเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในโรงงาน รวมทั้งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจการของโรงงาน และร่วมกันกำหนดแผนดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดการมลพิษภายในโรงงาน

#### ขั้นตอนที่สาม

1. คณะกรรมการฯ และทีมผู้เชี่ยวชาญหรือผู้เชี่ยวชาญ ร่วมกันติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดการมลพิษภายในโรงงานตามที่กำหนดไว้ในแผนงาน หรือในกรณีที่ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ โรงงานจากประชาชนหรือชุมชน

2. คณะกรรมการฯ ประชุมร่วมกันภายหลังจากเสร็จสิ้นการตรวจสอบ เพื่อสรุปผลการตรวจสอบร่วมกัน รวมทั้งการเสนอแนะข้อคิดเห็นในการปรับปรุงและแก้ไข (ถ้ามี)

3. คณะกรรมการฯ พิจารณาประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะๆ เพื่อปรับปรุงแผนงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ขั้นตอนที่สี่ ผู้แทนชุมชนที่อยู่ในคณะกรรมการฯ นำผลสรุปจากการตรวจสอบโรงงาน ไปแจ้งต่อประชาชนในชุมชนให้รับทราบผลการตรวจสอบโรงงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อไป

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน ตามกรมโรงงานอุตสาหกรรมนั้น มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายก็คือ ให้โรงงานสามารถดำเนินการต่อไปได้ สุขภาพและอนามัยของประชาชนในชุมชน ตลอดจนคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้รับการดูแล และรักษาไว้ และทำให้การอยู่ร่วมกันระหว่าง โรงงาน และชุมชนรอบข้างนั้นอยู่กันอย่างมีความสุข ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน อีกทั้งรับรองถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน โดยเพิ่ ่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในประเทศ