

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาเรื่อง การจัดทำพื้นที่แนวกันชนของ โรงงาน เพื่อช่วยกรองมลพิษและลดผลกระทบจากการปลดปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ชุมชนในประเทศไทย โดยการจัดทำดังกล่าวมีการจัดทำกันมากขึ้นเนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมมากขึ้น โรงงานอุตสาหกรรมจึงเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดมลพิษ ต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ประกอบการ โรงงานที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งโรงงานจึงต้องมีหน้าที่ในการ จัดทำพื้นที่แนวกันชน หากโรงงานที่จัดตั้งนั้นก่อให้เกิดมลพิษและเป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่ง การจัดทำดังกล่าวนี้ ผู้เขียนพบว่า ประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ที่ ชัดเจนในการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงานไว้เป็นการเฉพาะ เป็นเหตุให้การ จัดทำอาจทำให้ไม่มีการจัดทำที่ แน่นหนาและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิต ของประชาชน เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการปล่อยมลพิษจากโรงงานเป็นอย่างมาก

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการ จัดทำพื้นที่แนวกันชนของ โรงงาน ของประเทศไทยนั้น การกำกับดูแลไม่สามารถกระทำได้อย่างครอบคลุม เนื่องจากกฎหมาย ของประเทศไทยที่เกี่ยวกับ จัดทำพื้นที่แนวกันชนของ โรงงาน มีเพียง ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ฉบับลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2539 และเป็นประกาศเพียงฉบับเดียวที่มีการกล่าวถึงการจัดทำพื้นที่แนว กันชนของ โรงงาน ซึ่งประกาศฉบับดังกล่าวมีปัญหาในเรื่องสภาพการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน หลายประการ ดังนี้

(1) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของ โรงงานตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม เนื่องจาก กฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติที่มีหลักเกณฑ์การจัดทำพื้นที่แนว

กันชนไม่ชัดเจน อีกทั้งไม่มีการกำหนดกระบวนการ วิธี ขั้นตอน และระยะแนวพื้นที่กันชนไว้มีเพียงประกาศที่กำหนดให้ต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชน แต่ไม่ได้กล่าวรายละเอียดไว้ ประกาศฉบับดังกล่าวจึงเกิดเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ประชาชนจะต้องถูกบังคับใช้ และมีความลำเอียงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรม ในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจและการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในกรณีการไม่จัดทำพื้นที่แนวกันชนของผู้ประกอบการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เนื่องจากไม่มีการบัญญัติไว้ในประกาศฉบับดังกล่าว

(3) ปัญหาการกำหนดประเภทการประกอบการกิจการของโรงงาน ในบทบัญญัติตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรมฉบับลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2539 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงงานจะต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชนนั้น ประกาศกำหนดไว้ว่า พื้นที่ในชุมชนอุตสาหกรรม ให้ใช้สำหรับการประกอบการกิจการสุทธิ ไม่เกินร้อยละ 75 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยจะต้องเป็นพื้นที่ เพื่อการประกอบอุตสาหกรรม ไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 ของพื้นที่ประกอบการกิจการสุทธิดังกล่าว และ อาจกำหนดให้มีพื้นที่แนวกันชน (BUFFER ZONE) ตามความจำเป็น เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ คำว่า “ตามความจำเป็น” มิได้มีการให้ความหมายว่าโรงงานอุตสาหกรรม ประเภทใดที่จำเป็นต้องมีการจัดทำพื้นที่แนวกันชนโรงงาน

(4) ในการดำเนินการ จัดทำพื้นที่แนวกันชนโรงงาน ของผู้ประกอบการ จะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรืออยู่ในพื้นที่ชุมชนที่จะมีการดำเนินการดังกล่าว โดยกฎหมายมิได้มีการกำหนดให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรืออยู่ในพื้นที่ที่มีการจัดตั้งโรงงาน ได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น มีส่วน ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การให้ความเห็นในการ อนุญาตให้จัดตั้งโรงงานและจัดทำพื้นที่แนวกันชนของผู้ประกอบการ อีกทั้งมิได้มีการกำหนดให้รัฐมีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนที่เกี่ยวกับการกระทำการจัดทำพื้นที่แนวกันชนโรงงานดังกล่าวด้วย ทำให้เกิดปัญหาการฟ้องร้องดำเนินคดีหรือ การร้องเรียนเกี่ยวกับมลพิษจากโรงงาน โดยประชาชนหรือกลุ่มชุมชนท้องถิ่นจำนวนหลายคดี

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรมฉบับลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายที่มีความล้าหลังและไม่มีมาตรการที่เพียงพอในการกำกับดูแลทั้ง เรื่องการจัดทำพื้นที่แนวกันชนโรงงาน ของผู้ประกอบการ รวมถึงไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้ โรงงานประเภทใดที่ให้ ผู้ประกอบการ ต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชน โดยตรง อีกทั้งยังไม่มี การ กำหนดให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโรงงานที่ก่อให้เกิดมลพิษดังกล่าว รวมถึงชุมชนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมตัดสินใจในกระบวนการ จัดทำพื้นที่ แนวกันชนโรงงาน เช่นนี้จึงสมควรที่จะมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดทำพื้นที่แนวกันชนโรงงาน ของผู้ประกอบการ ไว้โดยตรง และกำหนดให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ กระเทือนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการ ก่อสร้างดังกล่าวด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำพื้นที่แนวกันชน โรงงานของผู้ประกอบการ ซึ่งประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่นำมาใช้บังคับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรง มี เพียงแต่ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการสนับสนุน การจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรมฉบับลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2539 เท่านั้น ซึ่งประกาศและมาตรการ ทางกฎหมายดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหา จากปัญหาที่เกิดขึ้นผู้เขียนมี ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้ คือ

5.2.1 ควรให้มีการยกเลิก ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และ วิธีการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรมฉบับลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2539 ในส่วน ที่เกี่ยวกับการจัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงาน

5.2.2 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยให้มีการบัญญัติ ไว้ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ .ศ. 2535 มี หลักการขั้นต่ำสุด ดังต่อไปนี้

1. ควรมีการแบ่งประเภทโรงงานอุตสาหกรรมว่า โรงงานประเภทที่มีการ ปล่อยมลพิษ ต้องจัดทำพื้นที่แนวกันชน โดยกำหนดว่าโรงงานประเภทใดที่อาจก่อให้เกิดมลพิษจำนวนน้อยไป ถึงจำนวนมาก โดยแบ่งแยกเป็นลำดับ

2. ควรมีการ กำหนดระยะพื้นที่แนวกันชนโรงงาน ที่อาจก่อให้เกิดมลพิษ โดยแบ่ง ตามลำดับของประเภทอุตสาหกรรม

3. ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตและการอนุญาตสร้าง โรงงาน โดย กำหนดให้ผู้ประกอบการ ต้องดำเนินการขออนุญาต สร้างโรงงาน ต่อกรม โรงงานอุตสาหกรรม ก่อน ทำการจัดตั้งโรงงาน โดยให้มีคณะกรรมการพิจารณาการ จัดทำพื้นที่แนวกันชนของโรงงาน ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชาชนและประชาชนในท้องถิ่น ทำหน้าที่กำหนดแนวทางและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการ จัดทำและการดูแล รวมทั้งการพิจารณาให้ ความเห็นชอบการก่อสร้าง แก้ไข ต่อเติม เปลี่ยนแปลง เคลื่อนย้าย หรือรื้อถอน โดยให้มีการควบคุม การก่อสร้างโรงงานและต้องจัดให้พื้นที่แนวกันชนอย่างเคร่งครัด

4. ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตและการอนุญาตสร้างโรงงาน โดย กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องดำเนินการจัดทำพื้นที่แนวกันชน ก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตจาก เจ้าหน้าที่ให้ประกอบกิจการ

5. ควรกำหนดหน้าที่ของกรม โรงงานอุตสาหกรรม ให้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบถาม ความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง โรงงาน หรือมีภูมิลำเนาอยู่ในบริเวณสถานที่ ที่การก่อสร้างจะตั้งไว้ รวมถึงชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการร่วมหารือ และกรม โรงงาน อุตสาหกรรมมีหน้าที่ต้องนำความคิดเห็นของประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวมาประกอบการ พิจารณาในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างและต้องจัดให้มีพื้นที่แนวกันชน ด้วย รวมทั้งการ กำหนดให้กรม โรงงานอุตสาหกรรม ต้องมีอำนาจหน้าที่ในการประชุมหารือร่วมกับชุมชนท้องถิ่น โดยทำข้อตกลงความร่วมมือกันในการคุ้มครองดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายหลังการก่อสร้างโรงงานแล้วเสร็จ

6. ควรกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน ภายหลังจัดตั้ง โรงงาน โดยมี 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก เป็นการเชิญชวนให้มีการประชุมร่วมกัน โดยเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะลงไปพบปะและหารือกับผู้แทนชุมชนและโรงงาน รับฟังข้อคิดเห็นของแต่ละฝ่าย พร้อมทั้งชักชวนให้มีการประชุมร่วมกัน 3 ฝ่าย คือ ผู้แทนชุมชน โรงงาน และภาคราชการ

ขั้นตอนที่สอง เป็นการจัดประชุมร่วมกัน 3 ฝ่าย ระหว่างชุมชนที่ได้รับผลกระทบและอยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน โรงงาน และภาคราชการ เพื่อร่วมกันกำหนดบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการไตรภาคี จำนวนและสั ด้ส่วนของคณะกรรมการที่จะจัดตั้งขึ้น ร่วมกันพิจารณาประเด็นปัญหาและผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของชุมชนและเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในโรงงาน รวมทั้งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจการของโรงงาน และร่วมกันกำหนดแผนดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ในการตรวจสอบการปฏิบัติ ด้ตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษภายในโรงงาน

ขั้นตอนที่สาม

1. คณะกรรมการฯ และทีมผู้เชี่ยวชาญหรือผู้เชี่ยวชาญ ร่วมกันติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษภายในโรงงานตามที่กำหนดไว้ในแผนงาน หรือในกรณีที่ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ โรงงานจากประชาชนหรือชุมชน

2. คณะกรรมการฯ ประชุมร่วมกันภายหลังจากเสร็จสิ้นการตรวจสอบ เพื่อสรุปผลการตรวจสอบร่วมกัน รวมทั้งการเสนอแนะข้อคิดเห็นในการปรับปรุงและแก้ไข (ถ้ามี)

3. คณะกรรมการฯ พิจารณาประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะๆ เพื่อปรับปรุงแผนงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ขั้นตอนที่สี่ ผู้แทนชุมชนที่อยู่ในคณะกรรมการฯ นำผลสรุปจากการตรวจสอบโรงงานไปแจ้งต่อประชาชนในชุมชนให้รับทราบผลการตรวจสอบ โรงงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อไป