

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

สิ่งแวดล้อมเป็นตัวแปรหนึ่งที่เข้ามามีความสำคัญอย่างมากต่ออุตสาหกรรมของประเทศไทย การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมจำเป็นที่จะต้องก้าวไปพร้อมกับสังคม สิ่งที่สำคัญนั้นก็คือ การอยู่ร่วมกันได้ของโรงงานอุตสาหกรรมกับประชาชนโดยรอบ และในบริเวณใกล้เคียงโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้น ผู้ประกอบการหรือโรงงานอุตสาหกรรมต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อม ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎหมายของการประกอบกิจการอุตสาหกรรมภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 โรงงานอุตสาหกรรมต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ตั้งแต่การคัดเลือกเทคโนโลยี ออกแบบเทคโนโลยีการผลิตและระบบเสริม การป้องกันและบำบัดมลพิษทั้งคุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ กากของเสีย เสียง การจัดการสารเคมีและเชื้อเพลิง อาชีวอนามัยและความปลอดภัย แผนฉุกเฉิน ฯลฯ

โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายแทบทุกขั้นตอนของกระบวนการต่าง ๆ ภายในโรงงาน นอกจากนี้ โรงงานอุตสาหกรรมยังต้องมีการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้โรงงานอุตสาหกรรมสามารถจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถใช้หลักป้องกันล่วงหน้า (precaution principles) ซึ่งเป็นหลักสากล ดังนั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงได้ประกาศประเภท และขนาดของโครงการต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment--EIA) ซึ่งภายในรายงานมีการคาดการณ์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรม พร้อมทั้งกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข และลดผลกระทบ

สิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้น โดยการจัดเตรียมระบบควบคุมมลพิษที่ดี เพื่อเป็นการป้องกันล่วงหน้า

สำหรับโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ภายหลังจากที่รายงานฯ ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการและสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [สผ.] แล้ว หน่วยงานอนุญาต ทั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย [กนอ.] หรือกรมโรงงานอุตสาหกรรม [กรอ.] จึงจะดำเนินการให้ใบอนุญาตตามขั้นตอน โดยจะกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาต ให้ครอบคลุมถึงการให้โรงงานปฏิบัติตามมาตรการป้องกัน แก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม นั้นหมายถึง โรงงานจะต้องจัดส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวปีละ 2 ครั้ง นำส่งต่อ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือกรมโรงงานอุตสาหกรรม

ดังนั้น การตรวจสอบแบบมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากที่ผ่านมาถึงแม้โรงงานได้มีการปฏิบัติตามมาตรการป้องกัน แก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามกำหนดในเงื่อนไขของใบอนุญาตแล้วก็ตาม แต่ปัญหาการร้องเรียนจากประชาชนยังเกิดขึ้นเป็นระยะ ข้อร้องเรียนต่าง ๆ เช่น น้ำเสีย อากาศเสีย ขยะ กลิ่น ฯลฯ ในบางกรณี บางเหตุการณ์สามารถพิสูจน์หรือใช้ตัวเลขทางวิทยาศาสตร์ได้ แต่เมื่อมีการร้องเรียน มักไม่ได้ดำเนินการให้กรณีร้องเรียนเป็นที่ยอมรับได้ หรือเป็นที่สิ้นสุด

ผู้ประกอบการหรือโรงงานต้องมีการตรวจสอบผลการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยมอบหมายให้บริษัทที่ปรึกษา/ห้องปฏิบัติการตรวจวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ดำเนินการติดตามตรวจสอบและผลการติดตามตรวจสอบที่ได้จะถูกนำเสนอให้หน่วยงานอนุญาต เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฯลฯ แต่ข้อมูลที่ได้นั้นมักไม่มีการเผยแพร่ และให้ข้อมูลแก่ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินการผลิตของโรงงานว่า จะมีการผลิตที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและต่อชุมชน อีกทั้งมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพหรือไม่ มีการแย่งใช้ทรัพยากร

ธรรมชาติที่ชุมชนต้องใช้ด้วยหรือไม่ ข้อร้องเรียนต่าง ๆ จึงมักเกิดขึ้น โดยมีสาเหตุจากการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมของโรงงานหรือเกิดจากการคาดเดาว่าจะเกิดปัญหา/มลพิษ หรือการสะสมของปัญหา/มลพิษ

กรณีมาตาพุดเป็นกรณีที่เป็นบทเรียนที่รุนแรงและมีผลกระทบในระดับชุมชนระดับประเทศและระดับสากล โดยเหตุที่มาตาพุดเป็นพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมที่ประกอบด้วยนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่งและมีโรงงานนอกนิคมอุตสาหกรรมด้วย จึงมีโรงงานหลายประเภทที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับชุมชน หน่วยราชการและองค์กรเอกชน การเข้าถึงข้อมูลของโรงงาน เช่น การใช้สารเคมีต่าง ๆ หรือ การรั่วไหล/การผิดพลาดของการผลิตและระบบควบคุมมลพิษ ประชาชนจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรับรู้ข้อมูล จึงทำให้ประชาชนมีความข้องใจและไม่ไว้วางใจโรงงานซึ่งเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

การวิจัยเพื่อศึกษากระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของนิคมอุตสาหกรรมจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยกำหนดการศึกษาเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของโรงงานที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม อีกทั้งศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ ซึ่งจะนำไปสู่การยอมรับและมีโอกาสป้องกัน การร้องเรียนได้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษารูปแบบกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของนิคมอุตสาหกรรม
2. แนวทางการสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบ

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็นดังนี้

1. กลุ่มประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่นำมาวิจัย ได้แก่

1.1 โรงงานอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งในนิคมอุตสาหกรรมเหมราช อีสเทิร์น-ชีปอร์ค อินดัสเทรียลเอสเตท อำเภอลวกแดง จังหวัดระยอง

1.2 ประชาชน คัดเลือกชุมชนที่มีความพร้อม ซึ่งเป็นผู้แทนชุมชนที่มีบทบาทในการร่วมติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อมของชุมชน โดยเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงนิคมอุตสาหกรรมในรัศมี 1 กิโลเมตรรอบโรงงาน ได้แก่ ตำบลตาสีห์ ซึ่งเป็นผู้นำหรือหัวหน้าครัวเรือน

1.3 หน่วยงานอนุญาตและหน่วยงานราชการ คัดเลือกจากหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับ บังคับใช้กฎหมาย เช่น ใบอนุญาตและข้อร้องเรียนต่าง ๆ คือ เจ้าหน้าที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย [กนอ.] เจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [สผ.] เจ้าหน้าที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด [ทสจ.] เจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมภาค 13 เจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม [กรอ.]

2. การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาในส่วนของ การปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการหรือโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมภายใต้พระราชบัญญัติ ได้แก่

- 2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 2.2 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- 2.3 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

นิยามศัพท์เฉพาะ

“การตรวจสอบ” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ปีพุทธศักราช 2542 มีความหมายโดยแบ่งคำเป็น “ตรวจ” หมายความว่า พิจารณาดูความเรียบร้อย เช่น ตรวจพล ตรวจราชการ พิจารณาว่าถูกหรือผิด ดีหรือร้าย เป็นต้น เช่น ตรวจบัญชี ตรวจแบบฝึกหัด ตรวจดวงชะตา พิจารณาหาสมุฏฐาน เช่น ตรวจโรค ตำรวจ ตรวจพื้นที่ ส่วนคำว่า “สอบ” หมายความว่า ตรวจทดลอง เปรียบเทียบ เพื่อหาข้อเท็จจริง หรือวัดให้รู้ว่ามีความรู้หรือความสามารถแค่ไหน เช่น สอบตาชั่งให้ได้มาตรฐาน สอบราคาสินค้า สอบปากคำผู้ต้องหา สอบพิมพ์ดีด สำหรับคำว่า “การตรวจสอบ” ในงานทางวิศวกรรม นั้นถูกกำหนดโดย กฎกระทรวงกำหนดสาขาวิชาชีพอิสระและวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม พ.ศ. 2550 อาศัยอำนาจตามความในบทนิยามคำว่า “วิชาชีพวิศวกรรม” และ “วิชาชีพวิศวกรรมควบคุม” ในมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ข้อที่ 3 งานในวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมแต่ละสาขา วงเล็บห้า ให้งานพิจารณา ตรวจสอบ หมายถึง การค้นคว้า การวิเคราะห์ การทดสอบ การหาข้อมูล และสถิติต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ หรือประกอบการตรวจสอบวินิจฉัยงาน หรือในการสอบทาน

“นิคมอุตสาหกรรม” หมายถึง เขตอุตสาหกรรมทั่วไปหรือเขตประกอบการเสรี

“เขตอุตสาหกรรมทั่วไป” หมายถึง เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมบริการ หรือกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการบริการ

“หน่วยงานอนุญาต” คือ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

“คนงาน” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานในโรงงาน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงผู้ซึ่งทำงาน

ฝ่ายธุรการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม
2. แนวทางการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ
3. ได้รับการยอมรับและความเข้าใจจากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. ลดปัญหาที่เกิดจากสาเหตุไม่สามารถทำตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้กับหน่วยงานผู้อนุญาต