



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากข้อสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ที่ได้กำหนดไว้ว่า "ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นเนื่องจากองค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ต่างก็มีกฎหมายที่กำหนดกรอบการใช้อำนาจของตน ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรหรือการประสานงานระหว่างองค์กรจึงถูกรอบของกฎหมายแต่ละฉบับจำกัดไว้ ดังนั้น หากได้ศึกษาวิจัยถึงกลไก (Mechanism) ในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามกฎหมายเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ก็จะสามารถทำให้เกิดประสิทธิผลในการใช้อำนาจเพื่อผลในการควบคุมมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม" เมื่อได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงกลไกในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ตามกฎหมายที่มีส่วนในการป้องกัน แก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว พบว่าประเด็นปัญหาที่ได้ตั้งไว้ตามสมมติฐานของวิทยานิพนธ์เป็นไปโดยถูกต้อง ดังต่อไปนี้

ดังจะเห็นได้จากสภาพขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีบทบาทในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม มีองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลายหน่วยงานทั้งที่สังกัดอยู่กับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละองค์กรต่างก็มีที่มาและขอบเขตของอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน บทบาทของบางองค์กรจะเป็นไปในทางนโยบาย บางองค์กรจะมีบทบาทในการบริหารจัดการ บังคับใช้กฎหมาย โดยแตกต่างกับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นที่มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบโดยเฉพาะ คือ สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา และองค์กรปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม (EA) สำหรับประเทศญี่ปุ่น

สำหรับสภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน แม้จะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 อันเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จ คือ มีบทบัญญัติที่เป็นการก่อตั้งองค์กร กลไกในการควบคุมป้องกันแก้ไขสิ่งแวดล้อมและบทบังคับ (Sangtion) รวมอยู่จนนับเดียวกัน อันกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ยังมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่มีส่วนในการป้องกันแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอีก เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับส่วนใหญ่แล้วมิได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง หากแต่มีการนำมาปรับใช้หรือแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังเพื่อให้ครอบคลุมไปถึงเรื่องมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม อันแตกต่างจากบทบัญญัติของกฎหมายในต่างประเทศ ดังในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ที่มีกฎหมายเฉพาะด้านการควบคุมมลพิษ โดยมีการตรากฎหมายขึ้นควบคุมมลพิษตามลักษณะการแพร่กระจายโดยเฉพาะ เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายหรือกากอุตสาหกรรม

จากลักษณะของการจัดโครงสร้างทางองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว ส่งผลให้การดำเนินการบริหารจัดการกับปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ กล่าวคือ การใช้อำนาจขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องมิได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ละองค์กรต่างต้องปฏิบัติราชการไปตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ ในขณะที่ปัญหามลพิษอุตสาหกรรมมิได้ถูกแบ่งแยกไปตามเขตอำนาจทางกฎหมายฉบับต่าง ๆ ประกอบกับโครงสร้างการจัดองค์กรทางปกครองของประเทศไทย หน่วยงานราชการแต่ละแห่งค่อนข้างมีความเป็นอิสระแยกจากกัน การปฏิบัติราชการจะต้องผูกพันภายใต้นโยบายและการสั่งการจากหน่วยงานต้นสังกัด

ดังนั้น จึงส่งผลให้การใช้อำนาจขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ บัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมดำเนินไปอย่างขาดเอกภาพ ขาดการประสานสอดคล้องกัน อย่างเป็นระบบ ต่างองค์กรก็ถูกกรอบแห่งกฎหมายจำกัดการใช้อำนาจไว้ การปฏิบัติราชการ จึงขาดการดำเนินงานในลักษณะองค์รวม และการจะอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตาม ลักษณะโครงสร้างการจัดองค์กรทางปกครองของประเทศไทย เป็นเครื่องช่วยในการกำกับ การปฏิบัติราชการ กลับพบอุปสรรคที่ไม่อาจแก้ไขหรือขบพร่องข้างต้นได้ เนื่องจากการใช้อำนาจในการ บังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลตามลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ในบางกรณีไม่อาจ กระทำได้ เพราะเหตุว่าการวินิจฉัยสั่งการ เกี่ยวกับการบริหารจัดการมลพิษอุตสาหกรรม มีกฎหมายระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะการทบทวน แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิก เพิกถอนคำสั่งต้องกระทำโดยองค์กรที่กฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น

และจากการศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พบว่าปัญหาและอุปสรรคซึ่งมีส่วนเป็น ประการสำคัญ ทำให้การบริหารจัดการบัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมมิได้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ก่อให้เกิดมลพิษอุตสาหกรรมบนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม รุมเร้าการ ดำเนินวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของสิ่งมีชีวิตและทำลายระบบนิเวศน์ ซึ่งอาจสรุปปัญหาที่สำคัญได้ 3 ประการ ดังนี้ คือ

5.1.1 ปัญหาในด้านบทบัญญัติของกฎหมาย

จากการค้นคว้าวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พบว่าในการบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้พบถึงประเด็นปัญหาทาง กฎหมายอันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การควบคุม ตรวจสอบ แก้ไขปัญหามลพิษจาก โรงงานอุตสาหกรรมประสบกับอุปสรรคไม่อาจดำเนินการไปได้อย่างสอดคล้องเป็นระบบและ เหมาะสมกับปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมดังต่อไปนี้ คือ

5.1.1.1 ปัญหาในกรณีของการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์สำหรับควบคุมมลพิษเฉพาะทาง

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมแก้ไขมลพิษเฉพาะด้านโดยตรง ดังเช่นกรณีของรัฐต่างประเทศแม้จะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 เป็นกฎหมายพื้นฐานอันมีวัตถุประสงค์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวมอยู่ก็ตาม แต่ก็มีบทบัญญัติของกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบทกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ได้นำมาปรับใช้แก่กรณีมีปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ต่างก็มีเจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่แตกต่างกัน แต่ได้มีการนำมาปรับใช้หรือแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างขึ้นใหม่เพื่อให้ครอบคลุมไปถึงการดำเนินการกับโรงงานที่ก่อมลพิษกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 เป็นต้น ดังนั้น จึงทำให้การบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ของกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันนี้ ไม่อาจเดินไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระบบ

5.1.1.2 ปัญหาการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบทบัญญัติของกฎหมาย

จากการที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ส่งผลให้เนื้อหาของบทบัญญัติเกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายต่างฉบับขึ้น กล่าวคือ เกิดความขัดแย้งในเนื้อหาหรือระหว่างกฎหมายต่างฉบับ และในบางกรณีเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในกลไกการควบคุมมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้ภายในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันยังมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกัน ซึ่งประเด็นปัญหาเหล่านี้ย่อมส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

สำหรับตัวอย่างของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายต่าง
ฉบับกัน ได้แก่ กรณีของระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียรวมนั้น จะถือว่าเป็น
"โรงงานอุตสาหกรรม" ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานหรือไม่ ในกรณีนี้จะเป็นปัญหาในทาง
ปฏิบัติได้อย่างชัดเจนถึงขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วย
โรงงานกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ สำหรับกรณีของการวางกลไกในการควบคุมมลพิษ
โรงงานที่ซ้ำซ้อนกัน คือ การกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องมีผู้ควบคุมและทำรายงาน
ต่อเจ้าพนักงาน ทั้งตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกรณีของการมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกันภายในกฎหมายฉบับเดียวกัน
ตัวอย่างเช่น ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พุทธศักราช 2535 ที่กำหนดว่า "ของเสีย" หมายถึง "ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย
อากาศเสีย..." ส่วน "น้ำเสีย" หมายถึง "ของเสียที่อยู่ในสภาพของเหลว..." และ
"อากาศเสีย" หมายถึง "ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอเสีย กลิ่น คับ ก๊าซ..." เป็นต้น

5.1.1.3 ปัญหาในเรื่องของบทลงโทษ (Sanction)

บทลงโทษหรือมาตรการบังคับของกฎหมาย อันประกอบด้วย มาตรการ
บังคับทางแพ่ง มาตรการบังคับทางอาญา และมาตรการบังคับทางปกครอง ต่างก็เหมาะสม
สำหรับการบังคับใช้กับกรณีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ด้วยเหตุที่กฎหมายแต่ละสาขา คือ กฎหมาย
แพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายปกครอง จะมีเจตนารมณ์และกำหนดกลไกของรัฐเพื่อบังคับ
การโดยมีจุดมุ่งหมายต่างกัน ดังนั้น จึงต้องกำหนดมาตรการบังคับให้สอดคล้องกับกฎหมาย
แต่ละสาขาด้วย และจากการศึกษาวิจัยถึงบทบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการมลพิษจาก
โรงงานอุตสาหกรรมแล้ว พบว่ามีการกำหนดมาตรการบังคับไว้ซ้ำซ้อนกัน และไม่เหมาะสม
สอดคล้องกับสาขาของกฎหมายซึ่งมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน

ประเด็นปัญหาการกำหนดมาตรการบังคับใช้ซ้ำซ้อนกัน กรณีเช่นนี้อาจทำให้เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายเกิดความยุ่งยากสับสนกับมาตรการบังคับที่จะใช้แก่กรณีที่เกิดขึ้น ทั้งยังอาจก่อให้เกิดปัญหาในแง่ความเป็นธรรมสำหรับผู้ถูกบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น การกำหนดมาตรการบังคับใช้ซ้ำซ้อนกัน (Over lap) ระหว่างมาตรการทางปกครองกับมาตรการทางอาญา ดังในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 เกี่ยวกับการฝ่าฝืนไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียที่เกิดจากการดำเนินการของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดหรือกำจัดรวมตามมาตรา 71 หรือมาตรา 72 จะมีมาตรการบังคับทางปกครอง คือ ปรับสี่เท่าตามมาตรา 90 ในขณะที่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 71 หรือมาตรา 72 ก็มีมาตรการบังคับทางอาญา ตามมาตรา 104 ด้วย

ส่วนประเด็นการกำหนดมาตรการบังคับไม่เหมาะสมกับสาขาของกฎหมายนั้น กรณีเช่นนี้ย่อมส่งผลไปถึงการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละสาขาได้ และแน่นอนย่อมมีผลกระทบไปถึงการบังคับใช้กฎหมายเพื่อผลในการควบคุมมลพิษจากรองงานอุตสาหกรรมด้วย ดังเช่นการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนข้อกำหนดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปสู่ระบบบำบัดหรือกำจัดรวมตามมาตรา 104 ประกอบมาตรา 74 และมาตรา 75 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กรณีนี้เป็น การฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ในเชิงบริหารกิจการสาธารณะ มิใช่ความผิดในลักษณะของการจงใจหรือเจตนาต่ออาชญากรรม และการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้กับการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ในทางบริหาร ควรเป็นมาตรการขั้นสุดท้าย (ultima ratio) เมื่อปรากฏว่ามาตรการที่มีอยู่ถูกเพิกเฉยหรือไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงพอ

5.1.1.4 ปัญหาช่องว่างของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ในการใช้อำนาจขององค์กรภาครัฐตามกฎหมาย
ในการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม จะพบว่าเกิดช่องว่างในบางกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติ
ของกฎหมายครอบคลุมถึงกรณีที่เกิดขึ้น ดังกรณีของการที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำทิ้ง หรือ
อากาศทิ้ง หรือของเสียอื่นใด แม้จะไม่เกินค่ามาตรฐาน แต่มลพิษบางชนิดจะส่งผลในระยะยาว
เกิดการสะสมตัวเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศอย่างรุนแรง อีกกรณีหนึ่ง คือ อำนาจ
ในการติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐ
เข้าตรวจสอบได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ ก่อให้เกิด
เกิดช่องว่างที่เจ้าพนักงานไม่อาจเข้าตรวจสอบนอกเหนือช่วงเวลาดังกล่าวได้ และในทาง
ปฏิบัติมักจะปรากฏอยู่เสมอว่ามีโรงงานอุตสาหกรรมลักลอบปล่อยมลพิษในช่วงนอกเวลาประกอบ
กิจการ ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคประการหนึ่งที่ทำให้องค์กรภาครัฐไม่อาจ
ปฏิบัติราชการกรณีนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ และประเด็นในเรื่องการใช้อำนาจแก
องค์กรภาครัฐในแต่ละท้องที่กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดให้เหมาะสมกับสภาพ
ทางสังคมวิทยาศาสตร์ในพื้นที่นั้น ๆ นอกเหนือจากในเขตควบคุมมลพิษ

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ

ในการศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งพบว่ามีองค์กรภาครัฐหลายองค์กร
ที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง ทั้งที่สังกัดอยู่กับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วน
ท้องถิ่น และมีกลไกการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกันภายใต้กรอบแห่งกฎหมายและภายใต้การจัด
โครงสร้างทางปกครองของประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

5.1.2.1 ปัญหาการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในทางนโยบาย

จากการที่มีองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานซึ่งต้องปฏิบัติราชการไปตามขอบเขตภารกิจที่ได้รับมอบหมาย การกำหนดนโยบาย เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของแต่ละองค์กรที่มีภารกิจที่แตกต่างกันนี้ ก่อให้เกิดความเกี่ยวพันระหว่างกัน ในลักษณะของการมีปฏิสัมพันธ์ ดังกรณีของกระทรวงอุตสาหกรรมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม หรือการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งย่อมส่งผลต่อผู้ปฏิบัติที่ต้องปฏิบัติราชการภายใต้กรอบแห่งกฎหมายและนโยบายขององค์กรต้นสังกัด แต่กลับไปขัดกับนโยบายของอีกองค์กรหนึ่ง อันก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างประสานสอดคล้องกันเป็นระบบ

5.1.2.2 ปัญหาการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในทางปฏิบัติ

ในการปฏิบัติราชการขององค์กรภาครัฐ เพื่อการตรวจสอบแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม เมื่อได้ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พบว่าการดำเนินงานที่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ตามกฎหมาย นโยบายของต้นสังกัด และภายใต้ความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรตามการจัดโครงสร้างทางองค์กรทางปกครอง เกิดการปฏิสัมพันธ์ไม่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ต่างฝ่ายยังคงปฏิบัติภารกิจไปตามขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด ก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังกรณีของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

แม้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะได้มีคำสั่ง ที่ 4/2535 เพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่หากคณะกรรมการดังกล่าวมิได้มีองค์กรภาครัฐอื่น ๆ ในระดับพื้นที่ร่วมอยู่ หรือกรณีที่เกิดปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังกรณีมาตาพุดและลำน้ำพอง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นแก้ไขปัญหาก็มิได้มีสถานะ เป็นองค์กรที่จะติดตามตรวจสอบมลพิษอย่างต่อเนื่องและประสานการปฏิบัติ

ราชการตั้งแต่เริ่มต้นก่อตั้งโรงงานจนก่อนมลพิษตามกลไกทางกฎหมายในลักษณะ เป็นกระบวนการ (Process) อย่างเป็นระบบครอบคลุมไปถึงผู้ปฏิบัติการในระดับพื้นที่ ซึ่งหากมีการจัดการเพื่อ ทำให้มีการใช้อำนาจขององค์กรที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง เป็นระบบมากขึ้น ก็จะสามารถบรรเทา ปัญหาในเรื่องของการขาดแคลนบุคลากร งบประมาณ และ เครื่องมืออุปกรณ์ในการดำเนินงาน ได้อีกทางหนึ่งด้วย

5.1.3 ปัญหาบทบาททางด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน

จากการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นนี้ จะพบถึงบทบาทที่ประชาชนสามารถ เกี่ยวข้องกับการควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ 3 ฐานะ คือ ในฐานะของ ผู้ประกอบการ ในฐานะของประชาชนผู้ได้รับความเสียหายที่อาศัยอยู่ใกล้โรงงานอุตสาหกรรม และในฐานะประชาชนทั่วไป ซึ่งจากการวิจัยพบถึงอุปสรรคที่สำคัญต่อการป้องกันแก้ไขมลพิษ โรงงานโดยอาจสรุปได้ ดังนี้

ปัญหาในการมีส่วนร่วม ติดตาม เฝ้าระวัง (Watch Dog) เมื่อได้ทำการ ศึกษาถึงกรณีนี้แล้ว จะพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติ รับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการติดตาม เฝ้าระวังปัญหาสิ่งแวดล้อมมากมาย แต่สิทธิดังกล่าวซึ่งต้องอาศัยกฎหมายรองรับการใช้สิทธินั้นอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจากการค้นคว้าวิจัย พบว่ากฎหมายที่รองรับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อประเด็นทางสิ่งแวดล้อมมีอยู่น้อย มาก เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พุทธศักราช 2540 ในเรื่องนี้จึงเป็นกรณีปัญหา ที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพิ่งมีผลบังคับใช้ คงเป็นประเด็นในการที่ภาครัฐควรเร่งออกกฎหมาย เพื่อรองรับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในกรณีองค์กรพัฒนาเอกชนเมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์แล้ว พบว่าเฉพาะกรณีองค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เท่านั้น ที่จะดำเนินกิจกรรมโดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ๆ ไม่อาจได้รับความช่วยเหลือตามกฎหมายได้ ในทางกลับกัน สิทธิย่อมต้องคู่กับหน้าที่และการควบคุมการใช้สิทธิ ซึ่งการควบคุมการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนอย่างใกล้ชิดทำให้ดำเนินงานไปอย่างเหมาะสมนั้น จึงเป็นเพียงองค์กรที่ได้จดทะเบียนไว้เท่านั้น ดังนี้ จึงเป็นปัญหาในเรื่องการมีสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและการควบคุมการใช้สิทธิ อันส่งผลให้เกิดกรณีความไม่ตระหนักในบทบาทหน้าที่ของประชาชนในการปกป้องสิ่งแวดล้อมจากปัญหามลพิษโรงงานอย่างเป็นระบบ เป็นขั้นตอนภายใต้กฎเกณฑ์ของสังคมและกฎหมาย จึงส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมลพิษโรงงานโดยส่วนรวม

นอกจากปัญหาการมีส่วนร่วมดังกล่าวแล้ว ปัญหาอีกประการหนึ่งต่อกรณีที่ประชาชนจะมีบทบาทในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ คือ ประเด็นการตรวจสอบโดยอาศัยกระบวนการยุติธรรม ทั้งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและโดยการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งในปัจจุบันมีข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคอยู่มาก การอาศัยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองซึ่งก็คือการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต้องเป็นลูกกระทบสิทธิจากคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง หรือผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงหรือโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น อีกทั้งกรณีนี้ยังเป็นการใช้วิธีการทางบริหาร คำวินิจฉัยมิได้มีผลในทางกฎหมาย เช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ส่วนกรณีของศาลยุติธรรมจะต้องเป็นผู้เสียหายหรือถูกโต้แย้งสิทธิหรือต้องจะใช้สิทธิทางศาลเท่านั้น จึงจะฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้

ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมานั้น เป็นกรณีที่ส่งผลโดยตรงต่อกระบวนการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้ไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นระบบ สอดประสานกันอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร หากมีการแก้ไขหาทางออกแก่ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ย่อมจะส่งผลต่อการควบคุมตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาค้นคว้าวิจัยถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอเสนอทางออกเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ตั้งใจนำเสนอมา ดังต่อไปนี้

5.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านกฎหมาย

จากปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมายซึ่งได้นำเสนอมานั้น ผู้เขียนมีความเห็นต่อการแก้ไขปัญหา ดังนี้

ประการแรก กรณีบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ชัดเจนโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้รับผิดชอบดังในมาตรา 82 เกี่ยวกับระบบบำบัดหรือกำจัดรวม โดยผู้เขียนเห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 นั้น มุ่งต่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวม และระบบบำบัดหรือระบบกำจัดรวมนี้ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือในการปกป้องสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยบทบัญญัติในมาตราอื่น ๆ ได้วางกลไกในการบริหารกิจการสาธารณะประเภทนี้ไว้หลายประการ ซึ่งจะมีผลโดยตรงอย่างมากต่อการควบคุมมลพิษจากโรงงาน จึงเห็นควรให้แก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมควบคุมมลพิษ ส่วนบทบัญญัติอื่น ๆ ควรให้มีการระบุให้ชัดเจน เช่น คำนียามต่าง ๆ ในมาตรา 4

ประการที่สอง ในเรื่องความซ้ำซ้อนของกลไกในการตรวจสอบ ควบคุม ควรมีการร่วมกันพิจารณาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการใช้อำนาจให้สอดคล้องกัน ดังในเรื่องของการกำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมระบบบำบัดหรือกำจัด วิธีการ เงื่อนไขในการจัดทำรายงานสถิติ ข้อมูล ให้มีรูปแบบ เนื้อหา และแนวทางในลักษณะเดียวกัน เพื่อที่สามารถดำเนินการได้ในคราวเดียว ทั้งนี้แห่งของผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

โดยการปรับปรุงประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2525) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2528) กับการตรากฎกระทรวงตามมาตรา 73 และมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ให้ความสอดคล้องกัน

ประการที่สาม เกี่ยวกับบทลงโทษ (sanction) ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขมาตรการบังคับที่มีการซ้ำซ้อนกันเพื่อป้องกันการบังคับใช้มาตรการบังคับที่อาจเกิดความลักลั่นและไม่เป็นธรรม โดยในการฝ่าฝืนมาตรา 71 และมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ซึ่งมีมาตรการบังคับทั้งทางปกครอง คือ มาตรา 90 และมาตรการทางอาญาตามมาตรา 104 โดยให้ใช้วิธีการทางปกครองแก่กรณีนี้ เนื่องจากการฝ่าฝืนมาตรา 71 และมาตรา 72 ดังกล่าว เป็นการละเมิดกฎเกณฑ์ในเชิงบริหาร มิใช่เป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดในลักษณะของการก่อความผิดทางอาญา แต่โดยที่มาตรการบังคับตามมาตรา 90 เป็นการให้ปรับสี่เท่า ซึ่งหากไม่มีการชำระก็มิได้มีข้อกำหนดมาตรการรองรับในขั้นต่อไป แต่เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้มาตรการดังกล่าวสามารถอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 ในมาตรา 57 คือ มาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ เนื่องจากการออกคำสั่งให้ปรับสี่เท่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรานี้เช่นเดียวกัน

ส่วนการฝ่าฝืนมาตรา 74 และมาตรา 75 ซึ่งระบุให้ใช้มาตรการทางอาญาตามมาตรา 104 นั้น มีความเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้มาตรการทางปกครองเข้าบังคับการ เพื่อความเหมาะสมสำหรับการบังคับใช้กฎหมายให้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละสาขา

ประการที่สี่ กรณีช่องว่างของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีผลบังคับใช้ครอบคลุมไปถึง เพื่อมิให้มีช่องโหว่ของกฎหมายอันจะส่งผลถึงความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ตั้งอำนาจในการติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมักจะกำหนดในกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษอุตสาหกรรมทุกฉบับให้มีอำนาจเข้าตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมในช่วง เวลานอกจากพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ๆ ก่อปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อม

อีกประเด็นหนึ่ง คือ อำนาจในการประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพทางสังคมวิทยาของแต่ละท้องถิ่นโดยการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

ประการที่ห้า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีการรวบรวมและตรากฎหมายใหม่ให้มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน ดังเช่นกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ และกฎหมายควบคุมการก่อกองหรือกากอุตสาหกรรม ดังกฎหมายของรัฐต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น อันจะเป็นผลดีต่อการควบคุมตรวจสอบปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาทางองค์กร

สำหรับปัญหาทางด้านองค์กร ซึ่งจากการวิจัยจะพบถึงการมีองค์กรเกี่ยวข้องหลายองค์กร โดยที่แต่ละองค์กรค่อนข้างที่จะมีความเป็นเอกเทศ ปฏิบัติราชการไปในลักษณะเชิงปัจเจก การจะจัดองค์กรใหม่ขึ้นรับผิดชอบโดยเฉพาะอาจกระทบถึงบทบาทของแต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้องในระยะสั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อหาทางออกต่อปัญหาทางองค์กรโดยมิให้มีผลกระทบกระเทือนต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องมากนัก เพื่อให้การบริหารจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องดำเนินไปอย่างประสานสอดคล้องเป็นระบบอันเชิงมีสหสัมพันธ์ ดังนี้

ในทางนโยบาย ผู้เขียนมีความเห็นว่า องค์กรที่มีอยู่ คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สามารถเป็นองค์กรแก้ไขปัญหาการปฏิสัมพันธ์ในทางนโยบายระหว่างกระทรวงได้ เพราะเหตุว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการจะมีผู้บังคับบัญชาระดับสูง คือ รัฐมนตรีผู้วางนโยบายและกำกับการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามนโยบาย จากกระทรวงที่เกี่ยวข้องร่วมอยู่ด้วย การประสานนโยบายของแต่ละกระทรวงให้สอดคล้องกันทำให้เกิดผลขัดแย้งต่อผู้ปฏิบัติระหว่างองค์กรและคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่แล้ว คือ มาตรา 13 (11) กำหนดมาตรการให้แต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้องประสานการปฏิบัติราชการกำหนดนโยบาย โดยการนี้ยังสามารถกำหนดแนวทางในการปฏิบัติราชการของผู้ปฏิบัติทั้งในระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่ด้วย

อีกองค์กรหนึ่งที่ผู้เขียนเห็นว่ามีความเกี่ยวข้องในการประสานราชการอยู่แล้ว คือ คณะกรรมการควบคุมมลพิษตามมาตรา 53 (8) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 โดยเป็นองค์กรประสานราชการระหว่างกรมของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง แต่กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ในระดับพื้นที่ผู้ปฏิบัติราชการ ผู้แทนของกรมต่าง ๆ ระดับอธิบดีในคณะกรรมการควบคุมมลพิษนั้น โดยสภาพความเป็นจริงไม่อาจลงสู่พื้นที่ได้ทุกแห่ง ดังนั้น จึงขอเสนอแนะมาตรการทางองค์กรเพื่อให้มีการประสานการดำเนินงานระหว่างผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ เพื่อให้การบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานมีการประสานสอดคล้องกันทุกระดับ

ในระดับพื้นที่ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอแนะให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นในทุกพื้นที่จังหวัด โดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการควบคุมมลพิษที่มีอยู่แล้ว ตามมาตรา 53 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ตั้งคณะกรรมการขึ้น ให้มีบทบาทช่วยเหลือคณะกรรมการควบคุมมลพิษในเรื่องการประสานการดำเนินงานควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอนุกรรมการ เช่น อุตสาหกรรมจังหวัด

สาธารณสุขจังหวัด ผู้แทนจากกรมอุตุนิยมวิทยาแห่งประเทศไทยในจังหวัดที่มีกรมอุตุนิยมวิทยาตั้งอยู่ เป็นต้น ตลอดจนผู้บริหารหรือผู้แทนขององค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับ และองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการ และโดยการตั้งคณะอนุกรรมการและการออกคำสั่งตามมาตรา 13 (11) ประกอบกันนี้ จะสามารถส่งผลให้เกิดการประสานงานในระดับพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาการชื้อนาคขององค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งปฏิสัมพันธ์กันส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติราชการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น โดยจะมีสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาครัฐเป็นที่ปรึกษา กรณีดังกล่าวนี้ จะเป็นการกระจายอำนาจการบริหารราชการสาธารณสุขออกไปสู่องค์กรปฏิบัติในพื้นที่ด้วย

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าในระยะยาวควรมีการจัดตั้งองค์กรหลักขึ้นรับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นองค์กรผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีวัตถุประสงค์ควบคุมมลพิษเฉพาะด้าน ดังเช่นกรณีของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม หรือ EPA ของสหรัฐอเมริกา หรือ EA ของประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้มีองค์กรผู้ปฏิบัติเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง อันจะเป็นผลดีทั้งในแง่มีผู้รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งจะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนี้ก็จะส่งผลให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งระบบมีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้ ควรต้องมีการศึกษาค้นคว้าถึงรูปแบบ โครงสร้าง ตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรแห่งนี้โดยละเอียดถึงความเหมาะสมกับโครงสร้างทางการปกครองของประเทศไทย และปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ด้วย

5.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาบทบาททางด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน

บทบาทของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนต่อการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นกรณีที่มีความสำคัญอันมีส่วนในการช่วยเหลือ เจ้าพนักงานภาคีรัฐในการตรวจตราเฝ้าระวังเป็นอย่างมาก หากแต่ปัจจุบันบทกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้มีค่อนข้างน้อย ในการดำเนินการของเอกชนจึงเป็นไปในลักษณะที่ไร้ทิศทางมิได้ดำเนินการอย่างมีระเบียบ กฎเกณฑ์ ดังนั้น จึงเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหา ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อเสนอว่า รัฐควรที่จะเร่งตรากฎหมายออกใช้บังคับเพื่อรองรับสิทธิในการมีบทบาทของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมตาม

รัฐธรรมนูญ เช่น ประชาพิจารณ์ หรือการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของภาครัฐ ตามมาตรา 59 สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตามมาตรา 46 และแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วม เช่น การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบสิ่งแวดล้อมมหาชนเพื่อรองรับบทบัญญัติ มาตรา 56 วรรคสอง ดังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน รวมทั้งสิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนตามมาตรา 56 วรรคท้าย และการตรากฎเกณฑ์เพื่อวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินกิจกรรมของเอกชน เพื่อให้มีการใช้สิทธิอย่างเป็นขั้นตอนและทิศทางที่เหมาะสม โดยการตรากฎกระทรวงอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ดังนี้ ก็จะเป็นการช่วยให้ประชาชนเป็นผู้ช่วยเหลือภาครัฐในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินโครงการใด ๆ รวมทั้งราชการอื่น ๆ ด้วย

นอกจากข้อเสนอในการเร่งออกกฎหมายรับรองการใช้สิทธิในการดำเนินกิจกรรมสิ่งแวดล้อมของประชาชน และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมกับองค์กรภาครัฐ หรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมโครงการต่าง ๆ หรือการปฏิบัติราชการขององค์กรภาครัฐ ด้วยการนำเอาหลักการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน (Citizen Suit) ของกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ในกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบรรจุหลักการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวสนใจในเรื่องสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการมลพิษโรงงานและสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ อันจะทำให้เกิดความร่วมมือกันทุกฝ่ายที่จะมีการทบทวนและกลั่นกรองการดำเนินงานให้มีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น

5.2.4 ข้อเสนอแนะมาตรการอื่น ๆ

นอกจากข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวแล้ว จากการค้นคว้าวิจัย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะอื่น ๆ อีก เป็นมาตรการที่สามารถนำมาใช้ประกอบกับมาตรการที่ได้นำเสนอแล้วนั้น เพื่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดียิ่งขึ้น ดังนี้

ก. มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนเป็นอีกแนวทางหนึ่ง ซึ่งจะมีส่วนทำให้การบริหารจัดการมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพดีมากขึ้น โดยมีเพียงการใช้วิธีบังคับและควบคุมเท่านั้น การส่งเสริมหรือให้การสนับสนุนจะทำให้โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ให้ความร่วมมือมากยิ่งขึ้น ซึ่งภาครัฐอาจทำโครงการ ดังเช่น สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) ของสหรัฐอเมริกาที่จัดทำโครงการสำหรับการใช้ระบบบริหารจัดการทางสิ่งแวดล้อมโดยสมัครใจ (Voluntary Environmental Management Systems : EMS) สนับสนุนการลดและขจัดมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

ข. รัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อจัดหาเทคโนโลยีในการบำบัดมลพิษที่เหมาะสม พร้อมทั้งสนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้

ค. รัฐควรนำมาตราการทางภาษีหรือการจัดการหาแหล่งเงินอุดหนุนแก่โรงงานอุตสาหกรรมที่ให้ความร่วมมือในการลดและขจัดมลพิษ เช่น การช่วยเหลือแก่โรงงานอุตสาหกรรมที่สมัครเข้าโครงการลดและขจัดมลพิษที่องค์กรภาครัฐจัดทำขึ้นตามข้อ ก.

ง. วิธีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้และข้อมูลแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มเกิดความเข้าใจและตระหนักถึงปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม อันจะสร้างความเข้าใจและดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างมีเหตุผลและถูกวิธี

จ. นำมาตรการทางผังเมืองบังคับใช้อย่างเคร่งครัด กำหนดเขต (Zone) ในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ชัดเจนและละเอียดมากขึ้น โดยพิจารณาประกอบกับมาตรการกำหนดเขตประกอบอุตสาหกรรม การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและข้อห้ามปลูกสร้างอาคารและสิ่งอื่นล่วงล้ำล้ำน้ำ เพื่อรวบรวมจัดประเภทและขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมลักษณะเดียวกันรวมกลุ่มอยู่ในพื้นที่บริเวณเดียวกัน เพื่อสะดวกต่อการควบคุมการแพร่กระจายของมลพิษ

ฉ. ควรมีการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวม และค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดให้เหมาะสมสำหรับสภาพทางสังคมวิทยาของแต่ละพื้นที่ เพื่อผลการควบคุมมลพิษให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น