

มาตรการทางกฎหมายขั้นพื้นฐานตามโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว

(Basic Legal Measures of The Green Industry Project)¹

บุญญา พัฒนาสุวสันต์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายขั้นพื้นฐานตามโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว (Basic Legal Measures of The Green Industry Project) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมสีเขียวของประเทศไทย และต่างประเทศ และศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายขั้นพื้นฐานตามโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจความเป็นมาและความหมายของโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว รวมไปถึงแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ หลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Conservation) หลักการระมัดระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle (PP)) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle (PPP)) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Responsibility) หลักนิติเศรษฐศาสตร์ (Law and Economics) และหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งมีความสำคัญในการนำมาศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายขั้นพื้นฐานตามโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว โดยโครงการอุตสาหกรรมสีเขียวนี้มีเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน และการจะก้าวไปถึงจุดนั้นได้ ต้องมีมาตรการทางกฎหมายขั้นพื้นฐานในการควบคุมโรงงานในโครงการอย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับยุคสมัย และสอดคล้องกับสภาพสังคม เพราะถ้าผู้ประกอบการโรงงานไม่ให้ความสำคัญกับการประกอบกิจการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ โดยกระทำการผลิตหรือประกอบกิจการต่อไปในลักษณะที่ก่อให้เกิดมลพิษด้านต่าง ๆ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นประการแรกคือเกิดแก่สิ่งแวดล้อม เมื่อสิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหาย ภาคประชาชนหรือสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องก็จะได้รับผลกระทบเป็นลำดับถัดไป และท้ายที่สุดจึงเกิดเป็นผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

เนื่องจากกฎหมายที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องครอบคลุมถึงเศรษฐกิจด้วย จึงมีการนำหลักเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์ประกอบกับหลักนิติศาสตร์ ซึ่งจะสามารถสร้างประโยชน์สูงสุดให้กับกระบวนการทางกฎหมายได้ ทำให้เกิดการพิจารณาอย่างรอบด้านและมองถึงผลกระทบระยะยาวมากขึ้น เพราะมนุษย์ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการดำรงชีวิต มีความสัมพันธ์ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ถ้าเราดำเนินชีวิตไปโดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติแบบไม่สนใจสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติก็สามารถหมดลงได้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายขั้นพื้นฐานตามโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว (Basic Legal Measures of The Green Industry Project) โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มณฑิลา ภักดิ์คง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คนพร จิตต์จรัสเกียรติ

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เมื่อทรัพยากรธรรมชาติหมดลง มนุษย์ก็จะดำรงชีวิตลำบากขึ้น แต่ถ้าเราใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาวด้วย เราจะมีทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ต่อไปได้เป็นระยะเวลาที่ยาวนานขึ้น โดยอาจจะกล่าวได้ว่ากฎหมายต้องมีความสอดคล้องกับกรอบการพัฒนาของโลกเพื่อร่วมกันบรรลุการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งการเป็นอุตสาหกรรมสีเขียวจะช่วยให้ทั้งอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเหมาะสมมากขึ้น กล่าวคือ การเป็นอุตสาหกรรมโดยทั่วไปมักจะก่อให้เกิดมลพิษทั้งทางน้ำ ทางอากาศ และบนบก แต่อุตสาหกรรมสีเขียวจะช่วยส่งเสริมให้อุตสาหกรรมนั้น ๆ มีความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยอาจใช้กรรมวิธีในการลดปริมาณหรือความเข้มข้นของมลพิษทั้งทางน้ำ ทางอากาศ และทางบกดังกล่าวให้มีปริมาณหรือความเข้มข้นน้อยที่สุด

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายขั้นพื้นฐานตามโครงการอุตสาหกรรมสีเขียวยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาตามมาตรการด้านก๊าซเรือนกระจกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงาน ซึ่งก๊าซเรือนกระจก คือ ก๊าซที่เป็นองค์ประกอบของบรรยากาศโลกห่อหุ้มโลกไว้เสมือนเรือนกระจก ซึ่งมีความจำเป็นต่อการรักษาอุณหภูมิของโลกให้คงที่ โดยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และคาร์บอนมอนอกไซด์ที่ระบายออกจากโรงงานนั้น ถือเป็นก๊าซเรือนกระจกทางอ้อม เพราะโดยตัวสารเดี่ยว ๆ ไม่ได้ทำลายชั้นบรรยากาศโดยตรง แต่หากมีการผสมกับสารอันตรายอื่นก็สามารถทำลายชั้นบรรยากาศได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยอย่างเฉียบพลันอีกด้วย

กล่าวคือ เมื่อร่างกายมนุษย์ได้รับสารเคมีอันตราย อาการแบ่งได้เป็น 2 แบบ ดังนี้

1) อาการแบบเฉียบพลัน (Acute) เป็นการสัมผัสที่เกิดขึ้นสั้นๆ ทำให้เกิดอาการ ผลผื่นคันระคายเคือง ผิวหนังไหม้ อักเสบ ขาดอากาศ หน้ามืด วิงเวียน

2) อาการแบบเรื้อรัง (Chronic) เป็นการสัมผัสใช้ระยะเวลานานตั้งแต่เป็นเดือนถึงเป็นปี ถึงมีอาการ เช่น การเกิดความเปลี่ยนแปลงใน DNA การเกิดมะเร็ง

โดยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ หากสัมผัสระยะสั้น สามารถทำให้เกิดการระคายเคืองต่อระบบทางเดินหายใจ ผิวหนัง และเยื่อตาได้ โดยหากได้รับเป็นเวลานานๆ จะทำให้เป็นโรคหลอดลมอักเสบเรื้อรังได้ ส่วนก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ เมื่อสัมผัสระยะสั้น ก็สามารถทำให้ปวดศีรษะ มึนงง คลื่นไส้ และอาเจียน โดยหากระดับปริมาณสูงพอ อาจทำให้เกิดโรคหัวใจ โรคหลอดเลือดสมองได้ จึงจัดเป็นสารที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยอย่างเฉียบพลันทั้งคู่ ซึ่งตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องกำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2549 ข้อ 3 ได้กำหนดค่าของสารทั้งสองโดยใช้หน่วยวัดเป็นส่วนในล้านส่วน ซึ่งไม่ได้มีกำหนดเป็นค่าเฉลี่ยรายวันสำหรับรายชั่วโมง ตามมาตรฐานค่าเฉลี่ยระยะสั้น (1, 8 และ 24 ชม.) ที่ควรกำหนดไว้สำหรับสารที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยอย่างเฉียบพลัน

ประเด็นปัญหาที่สองตามมาตรการด้านบทกำหนดโทษของการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว จากการที่การประกอบกิจการโรงงานทำให้เกิดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว กล่าวคือ สิ่งของจำพวกที่เป็นขยะอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นสิ่งไม่ใช้แล้วหรือของเสียทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน ของเสียจากวัตถุดิบ ของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิต ของเสียที่เป็นผลิตภัณฑ์เสื่อมคุณภาพ และน้ำทิ้งที่มีองค์ประกอบหรือมีคุณลักษณะที่เป็นอันตราย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการกับสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว หรือขยะอุตสาหกรรมดังกล่าว และต้องเป็นไปตามข้อปฏิบัติที่กฎหมายกำหนด หากฝ่าฝืนก็จะมีความผิดโทษ ซึ่งเป็นการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle (PPP)) มาใช้ กล่าวคือ การที่ใครเป็นผู้ก่อมลพิษ เขาผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับมลพิษนั้น เมื่อผู้ประกอบการเป็นผู้ก่อมลพิษหรือของเสียดังกล่าว ผู้ประกอบการก็ควรที่จะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายหรือมีหน้าที่ในการจัดการ และเมื่อนำไปกำจัดโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ได้รับอนุญาต ก็สมควรที่จะต้องระวางโทษตามกฎหมาย และเป็นการนำหลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle (PP)) มาใช้ กล่าวคือ บทลงโทษสำหรับมาตรการด้านการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วนี้ เป็นการที่มีไว้เพื่อป้องกันสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้น หรือป้องกันการกระทำที่ไม่ถูกต้องในการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว นอกจากนี้ ยังเป็นการนำหลักความรับผิดชอบ (Responsibility) มาใช้ กล่าวคือ การมีบทลงโทษในกรณีดังกล่าว นอกจากเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำที่ไม่ถูกต้องและอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสังคมส่วนรวมได้ ยังเป็นการบังคับไปในตัวให้ผู้ประกอบการต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมอีกด้วย

โดยในอุตสาหกรรมสีเขียวก็นับได้มีการกำหนดมาตรการด้านการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ซึ่งมีการกำหนดถึงมาตรการด้านการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วในส่วนหนึ่งของบทลงโทษจากการฝ่าฝืนเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูลและวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว โดยได้มีการกล่าวถึงอยู่ในคำเตือนตอนท้ายของภาคผนวกที่ 4 ของประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 วางหลักว่า “หากท่านจงใจฝ่าฝืนนำสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วออกนอกบริเวณโรงงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ถือเป็นการผิดตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2 แสนบาท”

ประเด็นปัญหาที่สามตามมาตรการในการจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงาน จากการที่อุตสาหกรรมก่อให้เกิดมลพิษ และอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ จึงมีการนำหลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle (PP)) มาใช้ในการออกมาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อควบคุมผลกระทบที่อาจจะเกิด กล่าวคือ เนื่องจากผลที่อาจจะเกิดขึ้น จะเป็นผลกระทบอย่างสำคัญต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และผลนั้นจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ ที่แพร่กระจายไปในวงกว้าง จึงต้องมีมาตรการอะไรบางอย่าง เพื่อป้องกันสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น ซึ่งมาตรการสำคัญที่เกี่ยวข้องในการควบคุมผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น คือมาตรการในการจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงาน โดยกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง คือ ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องการจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2558 ซึ่งได้กำหนดถึงนิยามความหมายของคำว่า

“รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ความว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และได้มีการกำหนดถึงรายละเอียดของการจัดทำรายงาน รวมไปถึงกำหนดเกี่ยวกับรอบการส่งรายงานดังกล่าว โดยไม่ได้มีการกำหนดถึงระบบ PRTR หรือ Pollutant Release and Transfer Register แต่อย่างใด ซึ่งระบบ PRTR เป็นระบบที่จะช่วยกำหนดให้ธุรกิจที่มีการจัดการสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ต้องทำการประเมินปริมาณสารเคมีที่ปล่อยและถ่ายโอน และต้องจัดทำรายงานข้อมูลต่อรัฐบาลท้องถิ่น จากนั้นรัฐบาลแห่งชาติจะรวบรวมข้อมูลดังกล่าว และทำการเผยแพร่ผลลัพธ์ต่อสาธารณะ

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายขึ้นพื้นฐานตามโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะ คือ

1. มาตรการด้านก๊าซเรือนกระจกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงาน ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะคือ ควรมีการระบุค่าสารเจือปนสำหรับสำหรับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และคาร์บอนมอนอกไซด์ให้ละเอียดมากขึ้น โดยกำหนดลงรายละเอียดถึงค่าเฉลี่ยรายวันสำหรับรายชั่วโมง ตามมาตรฐานค่าเฉลี่ยระยะสั้นที่สมควรกำหนดไว้สำหรับสารที่สามารถส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยอย่างเฉียบพลัน

2. มาตรการด้านบทกำหนดโทษของการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะคือ ควรมีการปรับบทกำหนดโทษให้สูงขึ้นให้เหมาะสมกับยุคสมัยและเหตุการณ์ เนื่องจากเมื่อพิจารณาตามกฎหมายของประเทศไทย ในบทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นั้นมีโทษปรับที่มากที่สุดไม่เกิน 2 แสนบาท ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษที่ใช้มาเป็นเวลานานหลายปี จึงไม่น่าจะก่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อบทกำหนดโทษของผู้ประกอบการได้ โดยควรปรับบทกำหนดโทษปรับให้สูงขึ้นตามความเหมาะสม รวมถึงกำหนดเพิ่มเติมให้มีโทษจำคุกด้วย

3. มาตรการในการจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงาน ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะคือ ควรมีการกำหนดเพิ่มเติมในกฎหมายของประเทศไทย ถึงการเผยแพร่รายงานหรือข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะ หรือกำหนดถึงระบบ PRTR หรือ Pollutant Release and Transfer Register เพิ่มเติมไว้ด้วย จากเดิมที่มีเพียงการกำหนดถึงรายละเอียดทั่วไปของการจัดทำรายงาน การส่งรายงาน และการจัดเก็บรายงาน ทั้งที่ปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงานอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมส่วนรวม และสุขภาพคนในบริเวณใกล้เคียงได้ การเผยแพร่รายงานหรือข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะให้ประชาชนคนทั่วไปได้ทราบและเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้อย่างสะดวกและรวดเร็วจึงเป็นสิ่งที่สมควรปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง

เอกสารอ้างอิง

เจษฎา นกน้อย. "ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร: แนวคิดและประสบการณ์." วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย 35, 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2558): 155-160.

นัทมน คงเจริญ. "บทที่ 3 หลักการที่สำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อม." ใน เอกสารประกอบการสอน
กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2561.

ปวิศร เลิศธรรมเทวี. "นิติปรัชญาว่าด้วยการวิเคราะห์กฎหมายในเชิงเศรษฐศาสตร์: บทวิเคราะห์เบื้องต้น."
วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 39, 1 (มีนาคม 2564): 148-156.