

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมฝุ่น pm 2.5 ในเขตจังหวัดสุโขทัย¹

กันตณ อินพวง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมฝุ่น pm 2.5 ในเขตจังหวัดสุโขทัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีมลพิษในสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อโลกในปัจจุบัน ได้แก่ มลพิษทางอากาศ เกิดได้หลายสาเหตุ เช่น การเผาไหม้ในครัวเรือน การสันดาปยานยนต์ การปล่อยควันพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และไฟฟ้า โดยสาเหตุของการเกิดมลพิษเหล่านี้ นำไปสู่การปล่อยก๊าซที่เป็นพิษต่อร่างกายมนุษย์ ทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาทางด้านสุขภาพ โดยเฉพาะการสูดดมฝุ่นควัน หรือฝุ่นละอองขนาดเล็กเข้าไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อระบบทางเดินหายใจ และเป็นสาเหตุในการเกิดโรคอื่นๆ ตามมา ปัจจุบันประเทศไทยเผชิญกับปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก ไม่เกิน 2.5 ไมครอน โดยต่อไปนี้อธิบายว่า ฝุ่น PM 2.5 ซึ่งเกิดจากปัจจัยหลัก ได้แก่ ควันท่อไอเสียจากรถยนต์ การเผาวัสดุทางการเกษตร และละอองฝุ่นที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยปัญหาฝุ่น PM 2.5 ดังกล่าว ยังไม่ได้รับการแก้ไข หรือมีมาตรการโดยตรงที่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศนี้ได้

จังหวัดสุโขทัยเป็นจังหวัดหนึ่งที่ประสบปัญหาฝุ่นละออง เนื่องจากมีการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่มีการเกิดไฟไหม้ป่า การเผาไหม้วัสดุเหลือทิ้งทางการเกษตรในที่โล่ง การก่อสร้างถนน และอาคารที่มีขนาดใหญ่ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองในพื้นที่ รวมถึงฝุ่นละออง จากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งปัจจุบันยังคงเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไข เนื่องจากมาตรการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 ต้องใช้กฎหมายหลายฉบับ และต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หลายหน่วยงาน

จากการศึกษาพบว่ามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมฝุ่น PM2.5 ในจังหวัดสุโขทัย ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งปัญหาเกี่ยวกับฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากการเผาพืชผลทางการเกษตรในจังหวัดสุโขทัยการเผาพืชผลทางการเกษตร โดยเฉพาะอ้อยและฟางในนาข้าว เป็นปัญหาหลักปัญหาหนึ่งที่ก่อให้เกิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก หรือ PM 2.5 เมื่อพิจารณาถึงมาตรการควบคุมการเกิดฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากการเผาพืชผลทางการเกษตรในจังหวัดสุโขทัย พบว่าไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องนี้ไว้เฉพาะ เป็นเพียงการออกประกาศเพื่อขอความร่วมมือ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมฝุ่น pm 2.5 ในเขตจังหวัดสุโขทัย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล และรองศาสตราจารย์อรรณพ พจนานูรัตน์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ห้ามการเผาในที่โล่งทุกชนิดเท่านั้น เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวนี้ พบว่า ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25 (4) ประกอบมาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 28 กำหนดให้ การกระทำใดๆ ที่เป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหมม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้ กรณีไม่ดำเนินการตามคำสั่ง ภายในในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ได้รับคำสั่งมีความผิดและมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน และปรับไม่เกิน 2,000 บาท นอกจากนี้ยังมีประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 220 ซึ่งกำหนดให้ ผู้ที่ทำให้เกิดเพลิงไหม้แก่วัตถุใดๆ ที่น่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี และปรับไม่เกิน 14,000 บาท ซึ่งบทบัญญัตินี้กล่าวว่ามีปัญหาและมีข้อจำกัดในการบังคับใช้หลายประการ ตั้งแต่ปัญหาการรับรู้ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเหตุรำคาญ หรือภาระการพิสูจน์ให้ได้ว่า การเผาหรือทำให้เกิดเพลิงไหม้นั้นเป็นอันตรายอย่างไร ตลอดจนถึงบทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ซึ่งถือเป็นความผิดลหุโทษเท่านั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับผลกระทบที่จะเกิดแก่สุขภาพของประชาชนในวงกว้าง บทกำหนดโทษดังกล่าวไม่ประสิทธิภาพเพียงพอในการแก้ปัญหาได้

ประเด็นปัญหาที่สองปัญหาเกี่ยวกับฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่ามาตรฐานของฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 32 กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ซึ่งเรื่องของการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป โดยประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไปลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2565 ได้กำหนดให้ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2566 เป็นต้นไปค่ามาตรฐานของฝุ่น PM 2.5 ในบรรยากาศโดยทั่วไปค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 37.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งการปรับค่ามาตรฐานดังกล่าวนี้ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับ การกำหนดค่ามาตรฐานของ ฝุ่น PM 2.5 ขององค์การอนามัยโลกที่กำหนดค่ามาตรฐานของฝุ่น PM 2.5 ไว้ให้ ไม่ควรเกิน 25 ไมโครกรัม ต่อลูกบาศก์เมตรใน 24 ชั่วโมง ยังพบว่าการกำหนดค่ามาตรฐานฝุ่น PM 2.5 ของไทย ยังมีการกำหนดค่าไว้สูงกว่ามาตรฐานขององค์การอนามัยโลก นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงประเด็นมาตรฐานสารมลพิษทางอากาศ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ ในบรรยากาศโดยทั่วไปของสารมลพิษ เพียง 7 ประเภท ประกอบด้วย ฝุ่นรวม ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์

ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ ก๊าซโอโซน และสารตะกั่ว เท่านั้น สำหรับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งเป็นสารมลพิษที่อาจจะเกิดจากการเผาไหม้เป็นต้นเหตุของ ฝุ่น PM 2.5 ยังไม่มีการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปไว้ จึงไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากปล่อยก๊าซในโรงงานอุตสาหกรรมได้

ประเด็นปัญหาที่สามปัญหาเกี่ยวกับฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากการใช้รถยนต์สาเหตุของการเกิดปัญหาฝุ่น PM 2.5 สาเหตุหนึ่งเกิดจากควันดำจากการใช้รถยนต์ โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ จังหวัดสุโขทัยเป็นจังหวัดหนึ่งที่ประสบปัญหาฝุ่น PM 2.5 จากการใช้รถยนต์ ซึ่งสาเหตุของการเกิดควันดำส่วนหนึ่งมาจากการบำรุงรักษา หรือการปรับแต่งเครื่องยนต์ แม้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 จะวางข้อกำหนดห้ามมิให้นำรถที่เครื่องยนต์ก่อให้เกิดก๊าซ ฝุ่น ควัน ละอองเคมี หรือเสียงเกินเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดมาใช้ในทางเดินรถ แล้วอย่างไรก็ตามยังมีปัญหาจะต้องพิจารณาในส่วนของบริษัทเจ้าของรถที่มีอำนาจกำกับควบคุม เจ้าของหรือผู้ครอบครองยานพาหนะหรือรถยนต์ให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 65 ประกอบมาตรา 66 กำหนดให้กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่า ได้มีการใช้ยานพาหนะที่ก่อให้เกิดมลพิษให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่ง ห้ามใช้ยานพาหนะนั้น โดยเด็ดขาดหรือจนกว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด มีปัญหาจะต้องพิจารณาว่าคำสั่งดังกล่าวสามารถบังคับใช้กับรถยนต์ที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์เท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงรถหรือยานพาหนะที่จดทะเบียนตามกฎหมายอื่น ได้แก่ เช่น รถประจำทางสำหรับใช้โดยสาร รถบรรทุก เป็นต้น ในกรณีที่ตรวจพบควันดำในรถบรรทุก และรถโดยสารประจำทาง จะอยู่ในอำนาจของกรมการขนส่งทางบก ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของพนักงานที่เข้าสอน และเพิ่มภาระให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ทำให้การแก้ปัญหามลพิษ PM 2.5 เกิดความล่าช้า และก่อให้เกิดการขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน

ประเด็นปัญหาที่สี่ปัญหาเกี่ยวกับฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากการก่อสร้างจังหวัดสุโขทัยไม่มีกฎหมายหรือมาตรการที่ออกมาควบคุมการเกิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก หรือ ฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากการก่อสร้างมาบังคับใช้โดยตรง เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถนำมาบังคับใช้ได้ พบว่า ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 31 ประกอบมาตรา 65 ในส่วนของข้อกำหนดของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการบังคับใช้ในการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้ดำเนินการต้องดำเนินการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้เป็นไปตามเงื่อนไขในใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร หากไม่ปฏิบัติตามจะได้รับโทษทางอาญา ในกรณีนี้มีปัญหาจะต้องพิจารณาว่า ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติท้องถิ่นในจังหวัดสุโขทัย ไม่มีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมป้องกันมิให้เกิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก หรือฝุ่น PM 2.5 จากการก่อสร้าง ซึ่งเมื่อไม่มีการวางข้อกำหนดในเรื่องการควบคุมฝุ่น PM 2.5 ไว้ ก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากการก่อสร้างได้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมฝุ่น pm 2.5 ในเขตจังหวัด
สุโขทัย ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะคือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากการเผาพืชผลทางการเกษตรในจังหวัดสุโขทัย

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25 (4) ประกอบ มาตรา 26 ว่าด้วยเรื่องอำนาจของ
เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการห้ามเหตุรำคาญ มาตรา 27 ว่าด้วยเรื่องการออกคำสั่งเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุ
รำคาญ และมาตรา 28 ว่าด้วยเรื่องอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นกรณีเกิดเหตุรำคาญในสถานที่เอกชน
มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในปัญหาเกี่ยวกับฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากการเผาพืชผลทางการเกษตรในจังหวัด
สุโขทัย ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขนั้น เกิดจากกรณีที่แม้จะมีการขอความร่วมมือจากหน่วยงานในจังหวัด
สุโขทัยแล้ว แต่การกำจัดพืชผลทางการเกษตรโดยการเผามีต้นทุน และระยะเวลาในการดำเนินการที่น้อย
กว่าวิธีการกำจัดพืชผลทางการเกษตรด้วยวิธี กลบฝัง หรือวิธีอื่นๆ ผู้ฝ่าฝืนก็จะเลือกวิธีที่ประหยัดและ
เสียเวลาน้อยที่สุด และเมื่อฝ่าฝืนดำเนินการเผาแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่ได้เข้าไปสอดส่องดูแลหรือเข้าไปจับกุมตัว
ผู้กระทำความผิด ผู้กระทำความผิดเห็นว่าไม่มีการดำเนินการทางกฎหมาย ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรง
กลัวต่อการกระทำความผิด และยังฝ่าฝืนทำการเผาอยู่เรื่อยๆ หากเจ้าพนักงานไม่มีการดำเนินการทาง
กฎหมายให้เป็นตัวอย่าง เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าอาจไม่สามารถแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ที่
เกิดเกิดจากการเผาพืชผลทางการเกษตรนี้ได้อย่างเด็ดขาด

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดระยะเวลาการดำเนินการออกคำสั่งห้ามก่อเหตุรำคาญให้ชัดเจน และใน
กรณีพบการกระทำความผิดโดยซ้ำๆ ให้พนักงานมีอำนาจในการระงับเหตุรำคาญด้วยความรวดเร็ว ทั้งนี้
เพื่อที่จะป้องกันการเกิดฝุ่น PM 2.5 ทันทีทันที โดยเห็นว่าควรแก้ไขพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.
2535 มาตรา 26 ดังนี้

กฎหมายเดิม

“ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่ หรือทางสาธารณะ หรือ
สถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก
ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้า
พนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้”

ควรแก้ไขเป็น

“ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่ หรือทางสาธารณะ หรือ
สถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก
ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้า
พนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้”

ในกรณีพบเหตุรำคาญโดยซึ่งหน้า หรือกรณีเป็นเหตุรำคาญที่ส่งผลต่อประชาชนเป็นวงกว้าง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการสั่งระงับเหตุรำคาญได้ทันทีโดยไม่ต้องมีคำสั่งเป็นหนังสือ

ความในวรรคสองให้บังคับใช้กับ มาตรา 27 และมาตรา 28 โดยอนุโลม”

2. ปัญหาเกี่ยวกับฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 (5) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานกำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน โดยกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้ประกอบการจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงานโดยให้รายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษโดยให้ระบุวิธีการได้มาของแหล่งข้อมูลซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มของมลพิษที่เป็นชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ได้มาจากตรวจวัดวิเคราะห์โดยให้ใช้วิธีการตามมาตรฐานที่กำหนดในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม และกลุ่มของมลพิษที่เป็นชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ได้จากการคำนวณ โดยให้ใช้วิธีการคำนวณที่ยอมรับในระดับสากลจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในส่วนของการรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษจากการวิเคราะห์โดยให้ใช้วิธีการตามมาตรฐานที่กำหนดในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม กล่าวคือ การกำหนดค่ามาตรฐานการปลดปล่อยฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) จากแหล่งกำเนิดในโรงงานอุตสาหกรรม พบว่าปัจจุบันมาตรการในการปล่อยมลพิษทางอากาศ สำหรับการควบคุมมาตรฐานค่าฝุ่นละออง PM 2.5 ของไทย ต้องให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป ที่กำหนดให้ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2566 เป็นต้นไป ค่ามาตรฐานของฝุ่น PM 2.5 ในบรรยากาศโดยทั่วไปค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 37.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปขององค์การอนามัยโลก ซึ่งกำหนดให้ไม่ควรเกิน 25 ไมโครกรัม ต่อลูกบาศก์เมตรใน 24 ชั่วโมง ปรากฏว่าค่ามาตรฐานของฝุ่น PM 2.5 ในบรรยากาศของประเทศไทย กำหนดค่าเฉลี่ยไว้สูงกว่าของกรมอนามัยโลกเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้โรงงานสามารถปล่อยมลพิษทางอากาศได้สูงกว่าที่กำหนดไว้ตามมาตรฐานขององค์การอนามัยโลกอยู่มาก นอกจากนี้ บทลงโทษของการฝ่าฝืนการกระทำความผิดที่น้อยเกินไปก็ไม่สามารถช่วยในการยับยั้งการกระทำความผิดได้ จึงทำให้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมนี้ไม่ได้รับการแก้ไข

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรที่จะปรับค่ามาตรฐาน ฝุ่น PM 2.5 ในชั้นบรรยากาศทั่วไปของไทยให้เท่ากับค่ามาตรฐานของฝุ่น PM 2.5 ตามค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปขององค์การอนามัยโลก โดยเห็นว่าควรแก้ไขประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนในบรรยากาศโดยทั่วไป ดังนี้

กฎหมายเดิม

“กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป ค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร โดยให้มีผลจนถึงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 และตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2566 เป็นต้นไป ให้ค่าเฉลี่ย ในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 37.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร”

ควรแก้ไขเป็น

“กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป ค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร โดยให้มีผลจนถึงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 และตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2566 เป็นต้นไป ให้ค่าเฉลี่ย ในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 25 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร”

3. ปัญหาเกี่ยวกับฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากการใช้รถยนต์สาเหตุของการเกิดปัญหาฝุ่น PM 2.5 สาเหตุหนึ่งเกิดจากควันดำจากการใช้รถยนต์ โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ จังหวัดสุโขทัยเป็นจังหวัดหนึ่งที่ประสบปัญหาฝุ่น PM 2.5 จากการใช้รถยนต์ ซึ่งสาเหตุของการเกิดควันดำส่วนหนึ่งมาจากการใช้เครื่องยนต์ดีเซล แม้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 จะวางข้อกำหนดห้ามมิให้นารถที่เครื่องยนต์ก่อให้เกิดก๊าซ ฝุ่น ควัน ละอองเคมี หรือเสียงเกินเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดมาใช้ในทางเดินรถแล้ว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ได้วางข้อกำหนดห้ามมิให้นารถที่เครื่องยนต์ก่อให้เกิดก๊าซ ฝุ่น ควัน ละอองเคมี หรือเสียงเกินเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดมาใช้ในทางเดินรถแล้ว อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาจะต้องพิจารณาในส่วนของบริษัทของเจ้าพนักงานที่มีอำนาจกำกับควบคุมเจ้าของหรือผู้ครอบครองยานพาหนะหรือรถยนต์ให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 65 ประกอบมาตรา 66 กำหนดให้กรณีที่พักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่า ได้มีการใช้ยานพาหนะที่ก่อให้เกิดมลพิษ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่ง ห้ามใช้ยานพาหนะนั้น โดยเด็ดขาดหรือจนกว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่ในการตรวจและมีอำนาจสั่งห้ามใช้ยานพาหนะคือรถยนต์ตามคำนิยามของพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ผิดกฎหมายดังกล่าวข้างต้นอยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีปัญหาจะต้องพิจารณาว่ากรณีคำสั่งดังกล่าวของเจ้าพนักงานสามารถบังคับใช้กับรถยนต์ที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์เท่านั้น ซึ่งคำนิยามดังกล่าวไม่รวมถึงรถหรือยานพาหนะที่จดทะเบียนตามกฎหมายอื่นได้แก่ รถประจำทางสำหรับใช้โดยสาร รถบรรทุก ในกรณีที่ตรวจพบควันดำในรถบรรทุก และรถโดยสารประจำทาง จะอยู่ในอำนาจของกรมการขนส่งทางบก ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของเจ้าพนักงานที่เข้าซ้อน และเมื่อเกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนขึ้น ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรบุคคลสิ้นเปลืองโดย

ใช้เหตุ และเพิ่มภาระให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ทำให้การแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 เกิดความล่าช้า และก่อให้เกิดการขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน

ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อลดประเด็นปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานที่ซ้ำซ้อน ผู้ศึกษาเห็นว่าควรขยายอำนาจเจ้าพนักงานจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ครอบคลุมการตรวจยานพาหนะที่จดทะเบียนตามกฎหมายอื่น และควรสร้างข้อจำกัดในการใช้เครื่องยนต์ดีเซล และพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะทั่วประเทศให้เข้าถึงได้ง่าย เพื่อจูงใจให้ผู้คนใช้เครื่องยนต์ดีเซลน้อยลง และหันมาใช้บริการรถสาธารณะมากขึ้น และ โดยเห็นว่าควรแก้ไขพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 10 ทวิ ดังนี้

กฎหมายเดิม

“ห้ามมิให้ผู้ใดนำรถที่เครื่องยนต์ก่อให้เกิดก๊าซ ฝุ่น คว้น ละอองเคมี หรือเสียงเกินเกณฑ์ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา มาใช้ในทางเดินรถ”

ควรแก้ไขเป็น

“ห้ามมิให้ผู้ใดนำรถที่เครื่องยนต์ก่อให้เกิดก๊าซ ฝุ่น คว้น ละอองเคมี หรือเสียงเกินเกณฑ์ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา มาใช้ในทางเดินรถ

ยานพาหนะประเภทเครื่องยนต์ดีเซล ถูกจำกัดไม่ให้ใช้ในทางเดินรถที่เป็นเขตควบคุมคุณภาพอากาศซึ่งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

4. ปัญหาเกี่ยวกับฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากการก่อสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 31 ประกอบมาตรา 65 ในส่วนของข้อกำหนดของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการบังคับใช้ในการขออนุญาตก่อสร้างอาคารให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้ดำเนินการต้องดำเนินการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้เป็นไปตามเงื่อนไขในใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร หากไม่ปฏิบัติตามจะได้รับโทษทางอาญา ในกรณีนี้มีปัญหาจะต้องพิจารณาว่า ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติท้องถิ่นในจังหวัดสุโขทัย ไม่มีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมป้องกันมิให้เกิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก หรือฝุ่น PM 2.5 จากการก่อสร้าง ซึ่งเมื่อไม่มีการวางข้อกำหนดในเรื่องการควบคุมฝุ่น PM 2.5 ไว้ ก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากการก่อสร้างได้ ซึ่งจากกรณีดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีที่บทบัญญัติมอบอำนาจให้หน่วยงานท้องถิ่นกำหนดมาตรการควบคุมการก่อมลพิษทางอากาศ หรือมาตรการควบคุมความปลอดภัยในการก่อสร้าง ในลักษณะที่เป็นหลักเกณฑ์อย่างกว้างๆ ส่งผลด้านดีที่จะก่อให้เกิดความสะดวกและการนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นต่างๆ แต่อย่างไรก็ตาม การวางข้อกำหนดในบทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็อาจส่งผลเสียในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจส่วนท้องถิ่นในการออกคำสั่ง ข้อกำหนดต่างๆ เพื่อใช้เป็นมาตรการในการควบคุมปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในท้องถิ่น แต่ในส่วนของท้องถิ่นไม่ใช่อำนาจดังกล่าวในการออกข้อกำหนด ก็อาจจะเกิดเป็นช่องว่างที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหามาแบบในกรณีนี้ได้

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีข้อบังคับในกฎหมาย ให้ทุกจังหวัดมีข้อกำหนดหรือบทบัญญัติท้องถิ่นที่เข้มงวด เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อการควบคุมการเกิดมลพิษจากการก่อสร้างที่มีประสิทธิภาพ โดยเห็นว่าควรแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 31 ดังนี้

กฎหมายเดิม

“ห้ามมิให้ผู้ใดจัดให้มีหรือดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือ เคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับ อนุญาต ตลอดจนวิธีการหรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือให้ผิดไปจากที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ เว้นแต่

(1) เจ้าของอาคารนั้นได้ยื่นคำขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

(2) เจ้าของอาคารนั้นได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้ว หรือ

(3) การดำเนินการดังกล่าวไม่ขัดต่อกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นกรณีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้นำมาตรา 25 หรือมาตรา 39 ทวิมาใช้บังคับแก่การดำเนินการตาม (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณีโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร เป็นการฝ่าฝืน ความในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้ควบคุมงาน เว้นแต่ผู้ควบคุมงานจะพิสูจน์ได้ว่าเป็น การกระทำของผู้อื่น ซึ่งผู้ควบคุมงานได้มีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงการกระทำดังกล่าวให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคาร และผู้ดำเนินการทราบแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวไม่ยอมปฏิบัติตาม”

ควรแก้ไขเป็น

“ห้ามมิให้ผู้ใดจัดให้มีหรือดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือ เคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับ อนุญาต ตลอดจนวิธีการ หรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือให้ผิดไปจากที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ เว้นแต่

(1) เจ้าของอาคารนั้นได้ยื่นคำขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

(2) เจ้าของอาคารนั้นได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้ว หรือ

(3) การดำเนินการดังกล่าวไม่ขัดต่อกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นกรณีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้นำมาตรา 25 หรือมาตรา 39 ทวิมาใช้บังคับแก่การดำเนินการตาม (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณีโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร เป็นการฝ่าฝืน ความในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้ควบคุมงาน เว้นแต่ผู้ควบคุมงานจะพิสูจน์ได้ว่าเป็น การกระทำของผู้อื่น

ซึ่งผู้ควบคุมงานได้มีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงการกระทำดังกล่าวให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคาร และผู้ดำเนินการทราบแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวไม่ยอมปฏิบัติตาม

ให้มีการกำหนดวิธีการ หรือเงื่อนไขเพื่อความปลอดภัยในท้องถิ่นทุกครั้งไว้ในใบอนุญาต”

เอกสารอ้างอิง

รายงานวิจัย

สอนชัย ผาลิงค์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปัญหาฝุ่นละออง

ในเขตเทศบาลนครหลวงเวียงจันทน์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556, หน้า 11-12.

สหชน รัตนไพจิตร. ความประสงค์ของการลงโทษอาญา: ศึกษาเฉพาะประเทศ

ไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา. วิทยานิพนธ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527, หน้า 33-34.

Donald K Anton and Dinah L Shelton. **Environmental Protection and Human Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p.132.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายอาญา.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน

ในบรรยากาศโดยทั่วไป ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2565

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2558