

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5})

ในกรุงเทพมหานคร¹

สุรพร เล็กผลจันทร์²

จากการศึกษาทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาของการควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ในกรุงเทพมหานคร ว่าในสถานการณ์ปกติ กฎหมายที่ใช้บังคับในการควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ในกรุงเทพมหานครที่เกิดจากแหล่งกำเนิด มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหลายฉบับด้วยกัน คือการควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ที่เกิดจากรถยนต์มีการบัญญัติควบคุมไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 64 ถึงมาตรา 67 ในการให้อำนาจเจ้าพนักงานในการออกคำสั่งห้ามใช้รถยนต์ชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการแก้ไขให้การปล่อยควันดำออกจากท่อไอเสียอยู่ในเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และมีบทลงโทษสำหรับผู้รถยนต์ที่มีค่าควันดำเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดมาซ้ำขึ้นบนท้องถนนตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 10 ทวิ ประกอบมาตรา 152 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท ส่วนมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง และการก่อสร้าง ในเขตกรุงเทพมหานครนั้นยังไม่ได้มีมาตรการทางกฎหมายในการที่จะควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ที่เกิดจากการเผาในที่โล่งและการก่อสร้างแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อเกิดวิกฤตฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ผู้ว่ากรุงเทพมหานครได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 28/1 ออกประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ เพื่อควบคุมแหล่งกำเนิดของฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) และมีมาตรการการลงโทษ กรณีที่มีการฝ่าฝืนตามประกาศดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมฝุ่นละออง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ในกรุงเทพมหานคร โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จรูญ เล็งวิทย์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน($PM_{2.5}$) ในกรุงเทพมหานคร ย่อมมีวัตถุประสงค์ในการประสานผลประโยชน์ระหว่างมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมการกระทำกิจกรรมบางอย่างของประชาชน กับคุณภาพอากาศที่สะอาดและปลอดภัยต่อประชาชนทุกคนในสังคม ซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับ ดังนั้นแนวคิดในการออกมาตรการทางกฎหมายใดๆ อันเป็นการควบคุมประชาชนและมิบ толงโทษทางอาญาแก่ประชาชน จะต้องมีความชัดเจนและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดของประชาชน เพื่อให้กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนก็ควรบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการก่อมลพิษทางอากาศ อันส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม รวมถึงการใช้อำนาจของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องมิกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อนกันระหว่างตัวบทกฎหมายมีความถูกต้องในการบังคับใช้กฎหมายอย่างชัดเจนและครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน($PM_{2.5}$)ในกรุงเทพมหานคร ยังไม่ชัดเจนไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก กรณีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) ในกรุงเทพมหานครที่เกิดจากรถยนต์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 28/1 ปัจจุบันการเจริญเติบโตของสังคมเมืองดังเช่นกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประชาชนในสังคมใช้รถยนต์ในการสัญจรกันเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาด้านมลพิษหลายประการ ทั้งปัญหาการจราจรติดขัด และปัญหาด้านมลพิษ ซึ่งจากการใช้รถยนต์ดังกล่าวโดยส่วนมากจะเป็นรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์ที่อาศัยการเผาไหม้ของเชื้อเพลิง ซึ่งหากเครื่องยนต์ดังกล่าวมีประสิทธิภาพในการเผาไหม้ไม่เพียงพอจะทำให้การเผาไหม้ไม่สมบูรณ์และก่อให้เกิดฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน($PM_{2.5}$) เมื่อรถยนต์มีเป็นจำนวนมาก แหล่งกำเนิดของฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน($PM_{2.5}$) ก็จะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งหากเทียบกับปริมาณพื้นที่ ประกอบกับสภาพอากาศ กระแสลมแล้ว ฝุ่นละอองสะสมจะเพิ่มมากขึ้นจนเป็นต้นเหตุให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองในปัจจุบัน ดังนั้นการคำนวณปริมาณควันพิษที่ปล่อยออกจากท่อไอเสียรถยนต์ และการตรวจเช็คสภาพรถยนต์ให้มีประสิทธิภาพในการใช้อยู่เสมอ และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยการออกกฎหมายหรือระเบียบเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน($PM_{2.5}$)ในกรุงเทพมหานคร ที่เกิดจากรถยนต์ได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในช่วงวิกฤตการณ์เช่นปัจจุบัน และในระยะยาวต่อไป

ปัญหาประการที่สอง กรณีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$)ในกรุงเทพมหานคร ที่เกิดการเผาในที่โล่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

มาตรา 28/1 เนื่องจากประเทศไทยกับเกษตรกรอยู่คู่กันมาอย่างช้านาน ซึ่งการเผาในที่โล่งจากภาคการเกษตร ในจังหวัดต่างๆ ประกอบกับกระแสลมในฤดูกาล ทำให้การเผาในที่โล่งซึ่งเป็นการเผาที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) เป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ และประชาชนในบริเวณ แม้ทางหน่วยงานของรัฐจะออกมาตรการฯ หักการเผาในที่โล่ง และฟางข้าวในนา เนื่องจากส่งผลกระทบต่อให้เกิดมลพิษ แต่ก็ยังไม่มีการบังคับควบคุมอย่างเป็นระบบ อีกทั้งเกษตรกรก็แอบเผา กันในเวลากลางคืนซึ่งเป็นการก่อมลพิษ และอันตรายต่อการเกิดไฟไหม้อีกด้วย

ปัญหาประการที่สาม กรณีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) ในกรุงเทพมหานคร ที่เกิดจากการก่อสร้าง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 28/1 จากการรวมตัวของ ประเทศต่างๆ ในอาเซียน (AEC : Asean Economics Community) เพื่อส่งเสริม เสถียรภาพและดุลการค้า ทำให้มีการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศให้มาลงทุนในประเทศอย่างเสรี เพื่อสร้างโอกาสสร้างรายได้ให้กับประชาชนเป็นการกระจายได้ รายได้ให้แก่ภาคเอกชนมากขึ้นซึ่งจำเป็นจะต้อง มีการก่อสร้างไม่ว่าจะเป็นอาคารสถานที่ โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครนั้น เป็นเมืองหลวงและใจกลาง ของประเทศ เพื่อให้รองรับกับจำนวนประชากร และความเจริญก้าวหน้าต่างๆที่กำลังเข้ามาสู่ประเทศไทย กรุงเทพมหานครจึงต้องมีการก่อสร้างอาคารสถานที่ รวมทั้งระบบขนส่งมวลชนต่างๆให้มีประสิทธิภาพ เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย เมื่อการก่อสร้างของเมืองที่กำลังพัฒนาผลที่ตามมาคือ ปัญหาที่เกิดจากการก่อสร้าง อันส่งผลกระทบต่อประชาชนเดือดร้อนรำคาญ ทั้งมลภาวะทางเสียงรวมไปถึงปัญหาฝุ่นละอองที่ฟุ้งกระจาย จากการก่อสร้างหรือการขนส่งวัสดุอุปกรณ์เพื่อทำการก่อสร้าง จึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุม ปัญหาต่างๆ เพื่อไม่ให้เกิดการก่อสร้างส่งผลกระทบต่อประชาชน

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) ในกรุงเทพมหานครที่เกิดจากรถยนต์ การเผาในที่โล่งและการก่อสร้าง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 28/1 ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางการแก้ไข ให้ประกาศใช้กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติอากาศสะอาด พ.ศ..... โดยรวบรวมบทบัญญัติต่างๆ ประกาศ กฎกระทรวง ที่เกี่ยวข้องมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน ทั้งคำมาตรฐานสสารหรือก๊าซต่างๆ ในบรรยากาศ มาตรฐาน การปล่อยมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดทั้งหลาย บทกำหนดโทษ รวมไปถึงอำนาจการออกคำสั่งต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ให้เป็นอำนาจเต็มของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ในการระงับใช้แหล่งกำเนิดมลพิษ ทางอากาศที่เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด เพื่อให้การควบคุมมลพิษทางอากาศชนิดต่างๆ เช่น ฝุ่นละออง

ขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน($PM_{2.5}$) ก๊าซโอโซน ก๊าซคาร์บอนได้ออกไซด์ ก๊าซเรือนกระจก เป็นต้น อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน และการควบคุมมีความชัดเจนและต่อเนื่องมุ่งแก้ไขปัญหามลพิษในระยะยาวและกำหนด บทนิยามให้ครอบคลุมกับแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท เช่นในเรื่องบทนิยามของคำว่า “รถยนต์” ให้หมายความรวมถึงรถทุกประเภทที่เดินด้วยเครื่องยนต์ที่ต้องมีการเผาไหม้เชื้อเพลิง เป็นต้น อีกทั้ง มีคณะกรรมการเฉพาะในเรื่องการควบคุมอากาศสะอาด เพื่อความชำนาญเฉพาะด้านการแก้ปัญหามลพิษ ทางอากาศ

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553.

กิจบดี ก้องเบญจกุล. หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.

กรมควบคุมมลพิษ. “โครงการศึกษาแหล่งกำเนิดและแนวทางการจัดการฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล”. วันที่ 2 สิงหาคม 2561.

กรมควบคุมมลพิษ. “แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ การแก้ไขปัญหามลพิษด้าน ฝุ่นละออง”. กันยายน 2562.