

การควบคุมเพลิงไหม้ไฟฟ้า หมอกควัน¹

ชนาภรณ์ ลือวิเศษไพบูลย์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมเพลิงไหม้ไฟฟ้า หมอกควัน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมเพลิงไหม้ไฟฟ้า หมอกควัน กฎหมายและประกาศ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวกับการควบคุมเพลิงไหม้ ไฟฟ้า หมอกควัน ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า ไฟฟ้าในปัจจุบัน กลายเป็น สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการลดลงของพื้นที่ป่าอย่างรวดเร็ว โดยในการชี้แจงถึงสภาพปัญหาในมาตรการ แก้ไขปัญหาไฟฟ้าปี 2563 พบว่า ปัจจุบัน ระดับของการเกิดไฟฟ้าในประเทศไทย กลายเป็นปัจจัยที่รบกวน สมดุลของระบบนิเวศอย่างรุนแรง ส่งผลกระทบต่อ สังคมพืช ดิน น้ำ สัตว์ป่า และสิ่งมีชีวิตเล็ก ๆ ในป่า นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดวิกฤตมลพิษหมอกควันที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสุขภาพอนามัย ตลอดจนชีวิตและ ทรัพย์สินของประชาชน อุตสาหกรรมการบิน และการท่องเที่ยวของประเทศ ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากฤดูหนาว ไปสู่ฤดูร้อนช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายนของทุกปี เกิดวิกฤติหมอกควัน ซึ่งเมื่อรวมกับควันของการเผา ในที่โล่ง การเผาเศษวัชพืชจากภาคเกษตรกรรม และหมอกควันไฟฟ้าข้ามพรมแดนจากประเทศข้างเคียงแล้ว ทำ ให้ปัญหายิ่งวิกฤติมากขึ้น ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องจัดให้มีการควบคุมที่เหมาะสม และเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ ให้เหมาะสม

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมาย ซึ่งรัฐกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมเพลิงไหม้ ไฟป่า และหมอกควันมีปัญหามากลอบคลุมอยู่หลายประการ สรุปได้ดังนี้

จากการศึกษาประเด็นการควบคุมไฟป่านั้น แมรัฐได้จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเผา ก่อให้เกิดเพลิงไหม้ ออคิภย ไฟป่า ไว้แล้วมากมายในกฎหมายหลายฉบับ แต่การนำตัว

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเพลิงไหม้ ไฟป่า หมอกควัน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ พิมพ์ใจ รื่นเริง และคณะกรรมการสอบ ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ประเทือง ธนิตยผล ประธานกรรมการ และรองศาสตราจารย์ จิตพร วงศ์ทองสรณ์ เป็นกรรมการ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชาบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น) คณะ
นิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผู้กระทำความผิดมาลงโทษนั้นเป็นไปได้ยาก การสืบหาหลักฐานไม่ใช่เรื่องง่าย ไม่ว่าผู้ก่อเหตุจะมีคนเดียวหรืออาจก่อเหตุหลายรายก็ตาม แต่การร่วมกันป้องกันปัญหาไฟป่านั้น สามารถอนุรักษ์สภาพแวดล้อมและรักษาผืนป่าได้มากกว่าการแก้ไขที่ปลายเหตุหรือการลงโทษผู้กระทำความผิดเพียงอย่างเดียว จึงต้องพิจารณาปัญหาในบริบทของกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันไฟป่า โดยที่ปรากฏว่าภาครัฐมีเครือข่ายภาคประชาชน ที่อยู่ในแต่ละพื้นที่ มีการออกกระเบียบว่าด้วยอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน พ.ศ. 2562 กำหนดให้อาสาสมัครมีหน้าที่รักษาดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตน ประกอบด้วยคนในพื้นที่ชุมชนนั้น ๆ อยู่แล้ว หากเพิ่มเติมให้มีหน้าที่เฝ้าระวังป้องกันไฟป่า เป็นหูเป็นตาช่วยกันนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน มีมาตรการจูงใจให้มีการเปิดเผยยานหลักฐาน ให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแล มีช่องทางรายงานหากพบการกระทำความผิด จะยังเพิ่มการอนุรักษ์ รักษาให้ป่าไม้คงสภาพเดิม ไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรม เพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตในท้องถิ่นของตนและลูกหลานตนต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากการปลูกจิตสำนึกการมีส่วนร่วมรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนจะสามารถช่วยป้องกันไฟป่าได้ดีที่สุด

ประเด็นปัญหาที่ 2 คือเมื่อเกิดเพลิงไหม้ ไฟป่า ย่อมเกิดหมอกควันตามมา เป็นผลกระทบทางอ้อมที่ก่อความรำคาญและปัญหาตามมามากมาย กล่าวคือ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน การสะสมของควันหรือฝุ่นละอองในอากาศ จัดเป็นมลพิษทางอากาศอย่างหนึ่ง นอกจากการบุกรุกเผาทำลายป่าไม้เพื่อประโยชน์ของบุคคลแล้ว การเผาที่มีมากเกินไปจนควบคุมไม่ได้ และการเผาเศษวัสดุทางการเกษตร เพื่อเตรียมพื้นที่ในการทำการเกษตรในฤดูกาลต่อไป รวมทั้งการเผาเพื่อกำจัดขยะบริเวณชานเมือง ฝุ่นจากอุตสาหกรรม และฝุ่นควันจากรถยนต์ที่สัญจรไปมาในตัวเมืองก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาหมอกควันเช่นกัน หมอกควันเหล่านี้มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่ภูมิคุ้มกันต่ำ ระดับอันตรายของฝุ่นต่อสุขภาพขึ้นอยู่กับขนาดของฝุ่นละอองที่เกิดจากการเผาไหม้ ความเข้มข้น และระยะเวลาที่สัมผัส รวมทั้งสภาพร่างกายของผู้รับแต่ละคนด้วย ฝุ่นควันหรือฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอนอาจเป็นอันตรายต่อ ทางเดินหายใจ ผิวหนัง ดวงตา หลอดเลือดและระบบหัวใจอีกด้วย แต่เป็นเวลา 10 ปีแล้ว ที่ไทยตั้งค่าความปลอดภัยด้านปริมาณฝุ่นละออง (PM 2.5) สูงกว่านานาชาติ ตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36 (พ.ศ. 2553) เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนในบรรยากาศโดยทั่วไป ออกตามความในมาตรา 32 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

และเมื่อเกิดเพลิงไหม้หรืออัคคีภัย ซึ่งเป็นสาธารณภัย เป็นความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิตมนุษย์และทรัพย์สินต่าง ๆ รัฐเจ้าของดินแดนต้องให้ความช่วยเหลือในการจัดหาที่อยู่ใหม่ที่เหมาะสมให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบ การให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ธรรมชาติอย่างทันท่วงที เสมอภาค และไม่

เลือกปฏิบัติ ถือเป็นพันธกรณีของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย รัฐบาลไทยมีแหล่งเงินช่วยเหลือเยียวยาจาก 5 แหล่ง ได้แก่ (1) เงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) เงินงบประมาณปกติของส่วนราชการ (3) เงินอุดหนุนราชการ (4) เงินงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และ (5) เงินบริจาค ซึ่งการใช้จ่ายให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้ส่วนราชการมีวงเงินอุดหนุนราชการในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน ที่ไม่สามารถรอการเบิกเงินจากงบประมาณได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมเรื่องอุบัติเหตุและอัคคีภัยด้วย โดยการช่วยเหลือที่รัฐต้องจัดให้มีตามกฎหมายอย่างเร่งด่วนคือการให้ความช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์และฟื้นฟูผู้ประสบภัย หมายความว่า การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระยะสั้น อันเป็นการจำเป็น เพื่อให้การดำรงชีวิตเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว และรัฐสามารถนำเงินงบประมาณจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยได้ 6 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านการดำรงชีพ 2) ด้านสังคมสงเคราะห์ 3) ด้านการแพทย์และการสาธารณสุข 4) ด้านการเกษตร (พืช ประมง ปศุสัตว์) 5) ด้านบรรเทาสาธารณภัย 6) ด้านการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 สำหรับการช่วยเหลือด้านการดำรงชีพ เป็นช่วยเหลือเป็นสิ่งของหรือจ่ายเป็นเงิน โดยคำนึงถึงสภาพและเหตุการณ์ตามความเหมาะสม เช่น ค่าอาหารจัดเลี้ยงฯ , ค่าถุงยังชีพฯ , จัดซื้อหรือจัดหาผ้าสำหรับบริโภคและใช้สอยในที่อยู่อาศัย , จัดหาสิ่งของในการดำรงชีพเบื้องต้น กรณีที่อยู่อาศัยได้รับความเสียหายทั้งหลัง เตาที่จ่ายจริง ครอบครัวละไม่เกิน 3,000 บาท , ค่าวัสดุซ่อมแซมหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยประจำ ซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติเป็นเจ้าของที่ได้รับความเสียหายเตาที่จ่ายจริงหลังละไม่เกิน 33,000 บาท เมื่อพิจารณาที่มาของหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ข้างต้นนี้ ที่มีจุดเริ่มต้นมาจาก ระเบียบฯ พ.ศ. 2556 ซึ่งปัจจุบันได้มีการประกาศใช้ระเบียบฯ พ.ศ. 2562 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2562 ที่ผ่านมา แต่ในปัจจุบันรัฐยังไม่มีกรออกหลักเกณฑ์กระทรวงการคลังฉบับใหม่ที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมปัจจุบัน การให้ความช่วยเหลือจึงไม่เหมาะสมกับราคาวัสดุก่อสร้างในปัจจุบัน

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมปัญหาเพลิงไหม้ ไฟป่า และหมอกควัน ผู้ศึกษาพบข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาบทบาทของประชาชนในการป้องกันไฟป่า ผู้ค้นคว้ามีข้อเสนอแนะคือ แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน พ.ศ. 2562 ข้อ 9 จากเดิม “ทสม. มีบทบาทและหน้าที่ ดังต่อไปนี้... โดยเพิ่มเติม (4) ว่า “(4) เฝ้าระวัง ป้องกัน ไฟป่า และรายงานข้อมูลสถานการณ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น พร้อมทั้งให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ” เมื่อแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบในข้อนี้ แล้วจะทำให้ปัญหาบทบาทของประชาชนในการป้องกันไฟป่าที่ไม่เป็นรูปธรรม ชัดเจนขึ้นได้ โดยการเพิ่มเติมบทบาทให้กับอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านให้มีหน้าที่ในการเฝ้าระวังรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะกรณีไฟป่า ซึ่งยากต่อการตามหาตัวผู้กระทำความผิด อาศัยความร่วมมือของคนในชุมชนเป็นหูเป็นตาให้ภาครัฐ ก็จะช่วยให้เจ้าหน้าที่หาตัวผู้กระทำความผิดได้ง่ายขึ้น

2. ปัญหาการกำหนดมาตรฐานการวัดคุณภาพอากาศ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36 (พ.ศ. 2553) เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนในบรรยากาศโดยทั่วไป ซึ่งออกตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็น “ข้อ 1 กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนในบรรยากาศโดยทั่วไป ค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมงจะต้องไม่เกิน 0.025 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ...” เพื่อให้มาตรฐานคุณภาพอากาศของไทยดีขึ้น เท่ากับแนวทางที่องค์การอนามัยโลกแนะนำ กล่าวคือ ลดชั้นความแตกต่างที่ไทยกำหนดไว้เกินจากที่องค์การอนามัยโลกแนะนำถึง 2 เท่า ให้ลดลงเท่ากับค่าที่องค์การอนามัยโลก

3. ปัญหาจำนวนเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ข้อ 5 แก้ไขเป็น “(5.1.5) ค่าวัสดุซ่อมแซมหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยประจำ ซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติ เป็นเจ้าของที่ได้รับความเสียหายเท่าที่จ่ายจริงหลังละไม่เกิน 50,000 บาท” เมื่อแก้ไขแล้วจะทำให้ปัญหาจำนวนเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ รวมทั้งเพลิงไหม้ไฟป่า ให้ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากภาครัฐมากขึ้น เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมปัจจุบัน