



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม กรณีมลภาวะทางอากาศ ศึกษาใน
เขตพื้นที่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

The Problems of the Enforcement of Environmental Law
Related to Air Pollution in Muang District, Chiang Rai Province.

โดย

อาจารย์ ดามร คำไตรย์
อาจารย์ อาริรัตน์ โกสิทธิ์
อาจารย์ ชนนภรณ์ บุญเกิดทรัพย์
สำนักวิชานิติศาสตร์

งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เนื่องจากงานวิจัยฉบับนี้คงเกิดขึ้นไม่ได้หากขาดการสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง คณะผู้วิจัยจึงกราบขอบพระคุณมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงมา ณ โอกาสนี้ อย่างไรก็ดี การสืบค้นข้อมูลและการดำเนินการภาครัฐนั้นเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้งานวิจัยเกิดความสำเร็จขึ้นมาได้ ซึ่งผู้ที่ให้ความร่วมมือ และได้ให้ข้อมูลที่เป็นและสำคัญต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้คือคุณเจตินางค์ ไชยเลิศ เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย และเจ้าหน้าที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ ที่ได้ให้ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูล และความรู้ที่สำคัญ และนอกจากนี้ คณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนช่วยเหลือทั้งในด้านการวิจารณ์ผลการดำเนินงาน และการให้การสนับสนุนด้านอื่นๆ เพื่อร่วมงานสำนักวิชานิติศาสตร์ทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านคณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์ และทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีได้เอื้อนาม ณ ที่นี้

ดามร คำไตรย์
อารีรัตน์ โกสิทธิ์
ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์
พ.ย.2555



บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

การศึกษาวិจัยฉบับนี้เกิดขึ้นจากการสังเกตปัญหามลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงรายของคณะผู้วิจัย ซึ่งพบว่าในช่วงต้นปี ประมาณเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนมีนาคมของทุกปี มักจะเกิดปรากฏการณ์หมอกควันขึ้นปกคลุมเขตจังหวัดเชียงราย จึงก่อให้เกิดความสงสัยว่า หมอกควันดังกล่าวมาจากสาเหตุใด และเหตุใดจึงเกิดขึ้นเฉพาะช่วงเวลาดังกล่าว หรือแท้จริงแล้วสภาพมลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงรายนั้นมีอยู่ตลอดทั้งปี เพียงแต่ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น สภาพภูมิอากาศอาจจะเอื้อต่อการเกิดมลภาวะทางอากาศในระดับที่รุนแรงมากกว่า จึงเป็นที่มาของความต้องการที่จะศึกษาว่า จังหวัดเชียงรายมีปัญหาทางด้านมลภาวะทางอากาศประการใดบ้าง มากน้อยเพียงไร และเพื่อความเหมาะสมในการศึกษาวิจัย ด้วยความที่คณะผู้วิจัยได้อยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงราย จึงได้จำกัดขอบเขตการศึกษาวิจัยเรื่องมลภาวะทางอากาศเพียงเฉพาะในส่วนที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอเมืองเชียงราย ทั้งนี้โดยเหตุที่คณะผู้ศึกษาวิจัยต้องการที่จะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมมลภาวะทางอากาศด้วย โดยมุ่งศึกษาว่า มีกฎหมายใดบ้างที่กำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องการรักษา คุ้มครองและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะทางอากาศ และหากมีกฎหมายเช่นว่าแล้ว เหตุใดจึงยังคงมีปัญหามลภาวะทางอากาศเกิดขึ้นเป็นประจำอย่างต่อเนื่องในทุกช่วงเวลาต้นปี และจะมีแนวทางอย่างไรหรือไม่ที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้บรรเทา หรือหมดไปได้ โดยคณะผู้วิจัย ได้ตั้งโจทย์วิจัยเป็น 3 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีมลภาวะทางอากาศ และผลกระทบจากปัญหาเหตุมลภาวะทางอากาศ ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย มีประการใดบ้าง

ประเด็นที่ 2 การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกรณีที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะทางอากาศ ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย เป็นอย่างไร

ประเด็นที่ 3 บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงรายในการดำเนินการเพื่อบรรเทา และป้องกันมลภาวะทางอากาศ เป็นอย่างไร

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาวิจัยได้นำประเด็นเรื่องแหล่งกำเนิดมลพิษมาเป็นตัวแปรต้นในการศึกษาปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย โดยพิจารณาจากแหล่งกำเนิดมลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงรายที่สำคัญ 3 แหล่ง ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรม ยานพาหนะ และการเผาในที่โล่ง ทั้งนี้จากการศึกษาวิจัย คณะผู้ศึกษาวิจัยสามารถตอบคำถามวิจัยเป็น 3 ประเด็นดังที่ได้กล่าวมา โดยคำนึงถึงแหล่งกำเนิดมลภาวะ ได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีมลภาวะทางอากาศ และผลกระทบจากปัญหา
เหตุมลภาวะทางอากาศ ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

จากการศึกษาวิจัยพบว่าปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดปัญหามลภาวะทางอากาศ ได้แก่ การจราจร
โรงงานอุตสาหกรรม และการเผาในที่โล่ง โดยในการศึกษาถึงผลกระทบซึ่งเกิดจากปัญหาดังกล่าว
พบว่า ในส่วนของการจราจรนั้น แม้จะเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศก็ตาม แต่ก็
สามารถตรวจสอบได้ว่ามีผลกระทบมากน้อยเพียงไร เนื่องจากไม่มีการตรวจวัดค่าระดับมลภาวะทาง
อากาศซึ่งมาจากยานพาหนะในจังหวัดเชียงราย จึงสรุปได้เพียงว่าการจราจรอาจเป็นสาเหตุหนึ่งซึ่ง
ก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงราย แต่ไม่ใช่สาเหตุสำคัญ ทั้งนี้โดยคำนึงว่า การจราจรใน
จังหวัดเชียงราย มีอยู่ตลอดทั้งปี แต่ปัญหามลภาวะจะเกิดขึ้นเฉพาะช่วงต้นปี เท่านั้น จึง ไม่สอดคล้อง
กับผลที่เกิดขึ้น และแม้ว่าในช่วงต้นปี ซึ่งเป็นฤดูหนาว ซึ่งนักท่องเที่ยวได้เดินทางมาท่องเที่ยวใน
จังหวัดเชียงรายเป็นจำนวนมาก แต่ก็ได้มีมาตรการที่จะก่อให้เกิดปัญหาหมอกควันได้

ในส่วนของปัญหามลภาวะทางอากาศซึ่งเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น พบว่า โรงงาน
อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในจังหวัดเชียงรายนั้น มักเป็นโรงงานอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งอยู่ในลักษณะ
การแปรรูปวัตถุดิบทางการเกษตร เช่น โรงสีข้าว และโรงบ่ม หรืออบพืช ซึ่งโรงงานเหล่านี้ จะดำเนิน
กิจการเฉพาะฤดูกาลหลังการเก็บเกี่ยว ดังนั้นการเกิดของฝุ่นละอองและอากาศเสียต่างๆ จะเกิดขึ้น
เฉพาะช่วงเวลาใด เวลาหนึ่งเท่านั้น

ในส่วนสุดท้ายคือปัญหาในเรื่องการเผาในที่โล่ง โดยการเผาในที่โล่ง หมายความว่า ไฟไหม้
การเผาไหม้ หรือไฟคุกรุ่นใดๆ หรือการเผาวัสดุใดๆ ที่เกิดขึ้นในที่เปิดโล่ง โดยที่ฝุ่น ควัน ก๊าซ และ
สารพิษอื่นจากการเผาไหม้ สามารถแพร่กระจายไปได้ในบรรยากาศ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าปัญหาที่
เกิดขึ้นมักจะมาจากการเผาป่า และการเผาพื้นที่ในการเกษตร โดยในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยวผลผลิตทาง
การเกษตรของชาวบ้านในทุกปี มักจะมีการเผาซากพืชที่หลงเหลือจากการเกษตรเพื่อเตรียมพื้นที่ใน
การทำการเกษตรในช่วงปีต่อไป และในช่วงต้นปีนั้นมักจะเกิดไฟป่าอยู่เสมอ จากการสำรวจข้อมูล
เบื้องต้นเป็นที่น่าเชื่อว่า ปัญหาหมอกควันที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงรายนั้น น่าจะเป็นผลมาจากการเผา
ในที่โล่ง อันได้แก่ การเกิดไฟป่าตามธรรมชาติ การเผาไร่เพื่อการเกษตรในฤดูแล้ง ไฟป่าที่เกิดขึ้นจาก
การเผาของผู้ตัดจับสัตว์ป่า การเผาป่าโดยความเชื่อว่าการเผาไหม้พืชพันธุ์ต่างๆ เช่น ผักหวาน
หน่อไม้จะงอกขึ้นใหม่หลังฝนตก รวมถึงการเผาขยะ การทำแนวกันไฟ และเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ฯลฯ
ซึ่งผลกระทบจากการที่มีฝุ่นละอองขนาดเล็กเกิดขึ้น ก่อให้เกิดโรคทางเดินหายใจ การขึ้นลงของ
เครื่องบิน การคมนาคมทางบก ฯลฯ

ทั้งนี้เมื่อคำนึงถึงผลการตรวจวัดค่าคุณภาพอากาศซึ่งตรวจวัดโดยสำนักงาน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย พบว่า ปัญหาสำคัญอยู่ที่ค่าฝุ่นละอองขนาดเล็ก
กว่า 10 ไมครอน ซึ่งมีปริมาณสูงเกินมาตรฐาน ในช่วงต้นปี ซึ่งสอดคล้องกับระยะเวลาการเก็บเกี่ยว
ผลผลิตทางการเกษตรในช่วงปลายปี และมีการเตรียมพื้นที่เพื่อการทำการเกษตรต่อไป โดยฝุ่นละอองที่
เกิดขึ้นนี้น่าจะเป็นฝุ่นละอองที่เกิดจากการเผา และมีการฟุ้งกระจายไปในอากาศ และโดยเฉพาะอย่าง
ยิ่งในช่วงต้นปีซึ่งเป็นฤดูหนาวนั้น เป็นช่วงที่อากาศแห้ง และไม่ค่อยมีฝนตกจึงทำให้ฝุ่นละอองกระจาย
ในอากาศในปริมาณมาก และเป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อมีฝนตกลงมาในช่วงเวลาดังกล่าว จะช่วยให้สภาพ
หมอกควันในระยะเวลาดังกล่าวบรรเทาลง จากหลักฐานที่ปรากฏชัดเจนดังกล่าวย่อมยืนยันได้ว่า

ปัญหามลภาวะทางอากาศที่สำคัญในจังหวัดเชียงราย คือปัญหาหมอกควันในช่วงต้นปี ของทุกปี และสาเหตุประการสำคัญของปัญหาหมอกควันคือการเผาในที่โล่ง

ดังนั้นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน ในอากาศ ซึ่งเกิดขึ้นมากในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนมีนาคมของทุกปี โดยเชื่อว่าน่าจะเป็นผลกระทบจากปัญหาหมอกควันในจังหวัดเชียงราย ซึ่งมีสาเหตุมาจากการเผาในที่โล่ง โดยจากการวิเคราะห์ผลที่ได้จากเครื่องตรวจวัดคุณภาพอากาศที่มีความน่าเชื่อถือของหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะ พบว่าข้อมูลที่ได้มีความสอดคล้องกับมลภาวะทางอากาศมากที่สุด ส่วนประเด็นในเรื่องมลภาวะทางอากาศที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรม และรถยนต์นั้น ยังไม่มีข้อมูลที่หนักแน่นพอที่จะกล่าวอ้างว่าเป็นต้นเหตุให้เกิดปัญหามลภาวะทางอากาศอย่างร้ายแรงได้

ประเด็นที่ 2 การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกรณีที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะทางอากาศ ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

ในส่วนของการควบคุมมลภาวะที่เกิดจากยานพาหนะนั้น มีกฎหมายที่ควบคุมเฉพาะคือประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานค่าควันดำของรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แบบจุดระเบิดด้วยการอัด และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2552) เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียของรถจักรยานยนต์ ซึ่งออกมาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และประกาศกรมการขนส่งทางบก เรื่อง กำหนดเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียของรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน ซึ่งกำหนดค่ามาตรฐานไอเสียของรถยนต์แต่ละประเภทเอาไว้ ดังนั้น ในการควบคุมมลภาวะทางอากาศของรถยนต์จึงควบคุมที่ต้นเหตุได้ในระดับหนึ่ง

การควบคุมอากาศเสียที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น จะตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535 ซึ่งจะมีการควบคุมและตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม โดยสำนักงานอุตสาหกรรมท้องถิ่นอยู่แล้ว และหากมีการฝ่าฝืน ย่อมไม่เป็นผลดีต่อโรงงานดังกล่าว เนื่องจากอาจถูกสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการได้ ดังนั้น การควบคุมโรงงานจึงถือว่าเป็นเรื่องที่ทั้งกฎหมายและนโยบายสามารถเข้ามาจัดการได้อย่างมากที่สุด และมีประสิทธิภาพที่สุด ดังนั้นการจะกล่าวว่าโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดเชียงรายเป็นสาเหตุหลักที่จะก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศจึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถจะระบุให้ชัดเจนเช่นนั้นได้ เพียงแต่กล่าวได้ว่า โรงงานอุตสาหกรรมเป็นบ่อเกิดหนึ่งของมลภาวะทางอากาศเท่านั้น แต่ด้วยความที่กฎหมาย นโยบายและการปฏิบัติที่มุ่งควบคุมการดำเนินกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมค่อนข้างเป็นไปอย่างเคร่งครัด ปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมจึงไม่ใช่สาเหตุหลักของการเกิดปัญหามลภาวะทางอากาศที่ร้ายแรงในจังหวัดเชียงราย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาในที่โล่งนั้น ไม่พบว่ามีกฎหมายเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่งโดยตรง จะมีเพียงแต่นโยบายของกรมควบคุมมลพิษ

ซึ่งไม่อยู่ในระดับกฎหมาย และไม่มีสภาพบังคับเช่นกฎหมาย แต่เป็นเพียงแผนปฏิบัติการเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ได้มีการกำหนดมาตรการที่ครอบคลุมถึงการควบคุมปัญหามลภาวะทางอากาศ โดยใน มาตรา 68 ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายในการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม และโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 ซึ่งให้อำนาจองค์กรส่วนท้องถิ่นในการช่วยรักษาสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวมิได้กำหนดหน้าที่ที่ชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงต้องพิจารณากฎหมายในระดับรองลงมา ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดทำระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งรวมถึงการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะพบว่า มีการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดการกับปัญหาเหตุรำคาญ ซึ่งก็รวมไปถึงกรณีมลภาวะทางอากาศเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่ 3 บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงรายในการดำเนินการเพื่อระงับ และป้องกันมลภาวะทางอากาศ

อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องของการควบคุมมลภาวะทางอากาศที่ชัดเจนนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้ แต่เมื่อพิจารณาตามกรอบของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ก็ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม กรณีมลภาวะทางอากาศได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ก็ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถตราข้อบัญญัติขึ้นมาได้ เพื่อการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ก็ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการออกข้อบัญญัติในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 60 ก็ให้อำนาจเทศบาลในการออกเทศบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน ทั้งนี้ หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะพบว่า มีการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดการกับปัญหาเหตุรำคาญ ซึ่งก็รวมไปถึงกรณีมลภาวะทางอากาศเช่นเดียวกัน แต่ปัญหาที่พบจากการประชุมระดมสมองคือ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีหน้าที่สำคัญอยู่ที่การสาธารณสุข และการจัดการสาธารณสุขโรคให้แก่มุมชนเป็นสำคัญ แต่ไม่มีกำลังคนและความสามารถที่เพียงพอที่จะไปแก้ไขปัญหามลภาวะทางอากาศทุกกรณีได้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่เลือกที่จะออกข้อบังคับ เช่น ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนตำบล แม้กระทั่งเทศบัญญัติของเทศบาลก็ตาม เพราะเกรงว่าหากสร้างภาระผูกพันให้ตนเองมาก อาจปฏิบัติหน้าที่ไม่สมบูรณ์ตามที่คาดหวัง จึงเกิดเป็นช่องว่างขึ้นมาว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายที่สร้างเอาไว้หลายฉบับ ต้องการให้ส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของตนเอง เนื่องจากมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดที่สุด แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะไม่มี

ความรู้ความสามารถ และกำลังที่เพียงพอ จึงเป็นเหมือนการสร้างกฎหมายที่มีความสมบูรณ์แบบมาก แต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

จากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าว คณะผู้ศึกษาวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรมีกฎหมาย หรือนโยบายในการควบคุมมลภาวะที่เกิดจากพื้นที่เปิดโล่งมากขึ้น เช่น การจราจร และการเผาในที่โล่ง

2. การกำหนดกฎหมาย หรือนโยบายในภาครัฐนั้น ควรมีการคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติให้มากขึ้น โดยมีใช้มุ่งคำนึงถึงความสมบูรณ์แบบของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว แต่ควรมุ่งตรวจสอบผลของการใช้บังคับกฎหมาย และช่วยส่งเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นเกิดผลได้จริง และประสบผลสำเร็จด้วย ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนด้านงบประมาณ หรือกำลังบุคลากรในการปฏิบัติงาน

3. ควรมีการสร้างกฎหมายเฉพาะว่าด้วยเรื่องการเผาในที่โล่ง โดยอาจพิจารณาแนวทางของกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดบทบัญญัติที่ชัดเจนในการควบคุมการเผาในที่โล่ง โดยจะต้องมีการกำหนดโทษที่ชัดเจน และมาตรการที่ช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายด้วย

4. ควรมีการสร้างองค์กรเฉพาะซึ่งได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณจากรัฐบาลและอื่นๆ โดยให้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่ดูแลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

5. ในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นในการปฏิบัติการเพื่อควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีหลายฉบับมากเกินไป ซ้ำซ้อน และไม่เชื่อมโยงกัน ก่อให้เกิดปัญหาแก่งครึกครองส่วนท้องถิ่นในการทำความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง ดังนั้นจึงควรมีแนวทางในการกำหนดกฎหมายที่มีความชัดเจนหนึ่งฉบับ หรือกำหนดแนวนโยบายที่ชัดเจน ที่เกี่ยวกับเรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้อำนาจที่ตนมีเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการออกข้อบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง ซึ่งจะช่วยให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าใจบทบาทของตนเองมากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องอ่านกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งก่อให้เกิดความสับสน และจะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทคัดย่อภาษาไทย

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย โดยพิจารณาจากแหล่งกำเนิดมลภาวะกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และบทบาทของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

ผลการวิจัยพบว่า มลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงรายอาจเกิดขึ้นได้จากแหล่งกำเนิดสามประการหลัก คือ จากโรงงานอุตสาหกรรม จากยานพาหนะ และจากการเผาในที่โล่ง โดยแหล่งกำเนิดที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อปัญหามลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงราย คือ การเผาในที่โล่ง ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่มีการเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตรแล้ว เพื่อเตรียมการเพาะปลูกในช่วงเวลาต่อไป รวมถึงการเผาป่า ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดสภาวะหมอกควันปกคลุมจังหวัดเชียงราย ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ การจราจร และทัศนียภาพ ในจังหวัดเชียงราย โดยการศึกษาปัจจัยแหล่งกำเนิดมลภาวะของโรงงานอุตสาหกรรม และยานพาหนะนั้น ไม่พบว่ามีหลักฐานยืนยันที่แน่นอนว่าจะก่อให้เกิดปัญหาหมอกควันได้มากเพียงไร ทั้งนี้โดยคำนึงถึงช่วงเวลาที่เกิดปัญหาหมอกควันขึ้น

ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายนั้น พบว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลภาวะ และมีกฎหมายหลายฉบับที่มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติในการจัดการปัญหาต่างๆ ได้ แต่จากการศึกษาวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองประสบปัญหาทางด้านความรู้ความสามารถ กำลังคนที่จะจัดการ และงบประมาณที่ไม่เพียงพอ จึงไม่มีการออกข้อบัญญัติเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจได้แก่ การสร้างกฎหมายหรือนโยบายที่กำหนดรูปแบบของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจน โดยเชื่อมโยงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ เข้าด้วยกัน การจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะองค์กรพิเศษขึ้นมาโดยประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาบุคลากร ความรู้ความสามารถและงบประมาณ ที่ไม่เพียงพอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อหน่วยงานส่วนกลางเพื่อประเมินผล ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ให้เกิดผลสัมฤทธิ์จริงมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: การบังคับใช้กฎหมาย, มลภาวะทางอากาศ, อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

Abstract

This research paper has purposed to study the problems of the law enforcement related air pollution in Muang District, Chiang Rai Province according to source of pollution, the laws and regulations related the air pollution control, and the rolls of the authorization officer in the local administration organization.

According to the research we have found that there are three main sources of the air pollution in Chiang Rai Province such as the industrial sector, the vehicles and the open air burning. The source that effect air pollution directly is the open air burning. According to the farmer and villager burn the rest of the plant in farm to prepare the agriculture area in the end of the year is after harvests season including burn the forest etc. Those activities lead to the Chiang Rai smoke crisis which effect to the health problems, the traffic problems, and visual problems in Chiang Rai. But we are not found the evidence that, by analyze the relation of courses and the smoke crisis period, the industrial sector and the vehicles sources is the courses of Chiang Rai smoke crisis.

In the law enforcement part, we have found that there are many laws related pollution control assign the local administrative organization to provide the regulation to resolve the problems but the thread is the local administrative organization did not provide such regulation because the lack of knowledge, persons and budget that lead to the inefficient of law enforcement. The prospects of those problems may solute by the make a new law or policy that provide the clear form of the use of power o local administrative officer and harmonize the related law or there are need to establish the special organization that include the officer of the central and local administrative organization to resolve the lack of person problems, the knowledge and the budget in local administrative organization and report the operation result to central administrative organization to assess. That is the real efficiency law enforcement prospect.

Keywords: Law Enforcement, Air Pollution, Muang District, Chiang Rai Province

สารบัญ

		หน้า
บทที่ 1	บทนำ	
	1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ	4
	1.3 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	5
	1.4 คำถามหลักของการวิจัย	5
	1.5 ทฤษฎี สมมติฐาน หรือกรอบแนวคิดของโครงการวิจัย	5
	1.6 ขอบเขตการวิจัย	6
	1.7 ระยะเวลาการดำเนินงาน	6
	1.8 นิยามศัพท์	6
	1.9 คณะนักวิจัย	7
บทที่ 2	แนวคิดทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
	2.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและกรอบกลุ่มงานวิจัย	8
	2.2 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง	12
บทที่ 3	วิธีการดำเนินการวิจัย	
	3.1 ระเบียบวิธีวิจัย	14
	3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	14
	3.3 กิจกรรมวิจัย ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย การวิเคราะห์ทดสอบ การติดตามผล	14
บทที่ 4	ผลการศึกษาวิจัย	
	4.1 ปัญหาและผลกระทบจากมลภาวะทางอากาศบริเวณอำเภอ เมืองจังหวัดเชียงราย	17
	4.2 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศ	37
	4.3 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมมลภาวะ ทางอากาศ	65
	4.4 แนวทางการแก้ไขปัญหามลภาวะทางอากาศตามกฎหมาย ต่างประเทศ	73

บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
	5.1 บทสรุป	85
	5.2 ข้อเสนอแนะ	95
	5.3 ผลที่เกิดขึ้นจากงานวิจัย และข้อเสนอแนะในงานวิจัยต่อไป	96

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1-1	แผนการดำเนินงานตลอดโครงการวิจัย	6
ตารางที่ 3-1	ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย	15
ตารางที่ 4-1	ตารางการรับแจ้งเหตุของส่วนควบคุมไฟฟ้า	20
ตารางที่ 4-2	ตารางการรับแจ้งเหตุของส่วนควบคุมไฟฟ้า ย้อนหลัง 10 ปี	21
ตารางที่ 4-3	ตารางแสดงค่ามาตรฐานของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงานอุตสาหกรรม	30
ตารางที่ 4-4	ตารางแสดงค่ามาตรฐานของสารเจือปนในอากาศ	32
ตารางที่ 4-5	ตารางแสดงกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการเผาในที่โล่ง	74

สารบัญภาพ

		หน้า
ภาพที่ 4-1	การเผาเพื่อเตรียมพื้นที่ในการจัดงานเทศกาลของชุมชน	22
ภาพที่ 4-2	การเผาต้นไม้บริเวณริมถนนโดยไม่ทราบสาเหตุ	22
ภาพที่ 4-3	การเผาเนืษนาคย้อมเพื่อเตรียมพื้นที่การเกษตร	23
ภาพที่ 4-4	การเผาบริเวณริมทางเพื่อกำจัดวัชพืช	23
ภาพที่ 4-5	การเผาในที่ราบเพื่อเตรียมพื้นที่การเกษตร	24
ภาพที่ 4-6	กราฟแสดงค่าฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน	24
ภาพที่ 4-7	สภาพหมอกควันปริมาณมากทำให้ทัศนวิสัยในการขับขี่ยานพาหนะแย่ง	36
ภาพที่ 4-8	สภาพหมอกควันในช่วงเช้าของเดือนมีนาคม 2553	36
ภาพที่ 4-9	สภาพการจราจรในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ช่วงที่มีหมอกควัน	37

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม ทำให้มีความเจริญเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในประเทศ มีโรงงานอุตสาหกรรม หรือสถานประกอบการ รวมทั้งสถานบริการต่างๆ เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ด้วยเหตุนี้จึงเกิดผลกระทบที่ตามมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และแหล่งกำเนิดมลพิษหลายประการ เป็นต้นว่า มลภาวะที่เกิดจากกลิ่น ฝุ่นละออง เสียงดัง น้ำเสีย สารพิษ และขยะ ปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมลง และทรัพยากรธรรมชาติลดน้อยลง ตัวอย่างเช่น กรณีโรงงานไทยคุน เวิร์ลไวลด์กรุ๊ป (ประเทศไทย) ปล่อยน้ำเสียลงสู่ท่อระบายน้ำใต้ถนนไหลลงคลองสวนหลวง-คลองน้ำเย็น จังหวัดระยอง ส่งผลให้ปลาขนาดใหญ่ตายเป็นจำนวนมาก และวัชพืชน้ำในคลองดังกล่าวเกิดอาการชัก น้ำลายฟูมปากตาย 2 ตัว¹ นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในบริเวณใกล้เคียงและเขตชุมชนนั้นๆ ตัวอย่างเช่น สถิติการเกิดโรคมะเร็งเม็ดเลือดขาว (ลูคีเมีย) ในจังหวัดระยอง ที่ศึกษาโดยสถาบันมะเร็งแห่งชาติ ภายใต้โครงการศึกษาระบาดวิทยา โรคมะเร็งในประเทศไทยของจังหวัดระยอง ปี 2540-2544 ซึ่งทำโดย ดร. เพชรรินทร์ ศรีวัฒนากุล พบว่าการเกิดมะเร็งในอำเภอเมืองมีค่าเฉลี่ย 182.45 รายต่อประชากร 100,000 ราย และเฉพาะโรคมะเร็งเม็ดเลือดขาวเฉลี่ย 6.25 รายต่อประชากร 100,000 ราย อำเภอเขาชะเมาจำนวน 4.4 รายต่อประชากร 100,000 ราย อำเภอบ้านค่าย 4.25 รายต่อประชากร 100,000 ราย² หรือจากกรณีการติดตามตรวจสอบการระบายน้ำทิ้งจากฟาร์มสุกร ของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประจำปี 2548 ในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน ได้แก่ จังหวัดนครปฐม จำนวน 463 แห่ง จังหวัดสุพรรณบุรี 71 แห่ง จังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 1 แห่ง และจังหวัดชัยนาท จำนวน 26 แห่ง รวมทั้งสิ้น 561 แห่ง ปรากฏว่ามีฟาร์มสุกรที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยระบายน้ำทิ้งมีค่าเกินเกณฑ์มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจำนวนทั้งสิ้น 72 แห่ง³ ปัญหาผลกระทบที่เกิดจากเสียง เช่น การเล่นดนตรีในร้านเชียงใหม่ จังหวัดบุรีรัมย์ ส่งเสียงรบกวนคนอาศัยบริเวณใกล้เคียง⁴ ซึ่งกฎหมายไทยกำหนดมาตรฐานเสียงรบกวน โดยเป็นมาตรฐานเดียวกันกับกฎหมายระดับสากลที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ คือ มาตรฐานขององค์การอนามัยโลกที่กำหนดว่าเสียงที่ดังเกิน 85 เดซิเบลเอที่ทุกความถี่ เป็นเสียงที่สามารถก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพทางกายและจิตใจ และ US EPA (US Environment Protection Agency) ได้

¹ http://www.en.mahidol.ac.th/news/2007/04/02_2.html

² <http://www.en.mahidol.ac.th/thai/news/2007/01/16.html>

³ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย 2548, (พ.ศ. 2549), หน้า 32.

⁴ www.buriramcity.org/reportsound.html

กำหนดระดับเสียงในบริเวณที่พักอาศัยไว้ไม่เกิน 55 เดซิเบลเอ ปัญหาด้านฝุ่นละออง เช่น โรงโม่หิน หน้าพระลาน อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสระบุรี ซึ่งประสบปัญหาวิกฤติด้านฝุ่นละอองอย่างรุนแรงและต่อเนื่องมาตลอดตั้งแต่ปี 2539 โดยมีปริมาณฝุ่นขนาดเล็กเฉลี่ย 24 ชั่วโมงสูงสุดเกินมาตรฐานทุกปี ซึ่งมีสาเหตุมาจากอุตสาหกรรมโม่ บด และย่อยหิน 55 แห่ง การทำเหมืองหินกว่า 30 แห่ง และกิจกรรมการบรรทุกขนส่งหิน⁵

ในส่วนของจังหวัดเชียงรายนั้นมีปัญหามลภาวะที่สำคัญคือ ปัญหาเกี่ยวกับมลภาวะหมอกควันในอากาศ โดยสาเหตุที่มีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นนั้น อาจมาทั้งจากรถยนต์⁶ และจากหมอกควันซึ่งเกิดจากการเผาป่า⁷ นอกจากนั้นยังมีปัญหามลภาวะทางเสียงจากรถยนต์⁸ ซึ่งมีรายงานสถิติข้อมูลการเจ็บป่วยจากสำนักงานสาธารณสุข จังหวัดเชียงราย บันทึกเอาไว้ว่า ในช่วงเดือนมีนาคมของทุกปีจะมีผู้ป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจเข้ารับการรักษาพยาบาล เป็นจำนวนมากเสมอ โดยในปี 2549 มีผู้เข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงรายประมาณกว่า 1,500 ราย และในปี 2550 มีจำนวนผู้ป่วยกว่า 800 ราย⁹ ซึ่งจากหลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าปัญหามลภาวะทางอากาศของจังหวัดเชียงรายอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างอันตราย นอกจากนั้น ข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษยังแสดงให้เห็นอีกว่า จังหวัดเชียงรายมีสภาพมลภาวะทางด้านอากาศ ต่อเนื่องมาทุกปี โดยใน 2 ปีหลัง คือ ในปี 2549¹⁰ และปี 2550¹¹ มีการรายงานสภาพมลภาวะทางกลิ่น และมลภาวะทางอากาศอื่นๆ อยู่ ด้วย แม้จะมีปริมาณที่ไม่มากนักก็ตาม แต่ย่อมแสดงให้เห็นว่า มีปัญหาเกิดขึ้น ทั้งที่มีกฎหมายต่างๆ ควบคุมเอาไว้แล้ว

จากปัญหาดังกล่าวนั้นเป็น “เหตุรำคาญ” ตามหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยมาตรา 25 (4) กำหนดว่า “การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เหม่า เถ้า หรือกรณีใดอันเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณีดังกล่าวนี้ ถือเป็นเหตุก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น” นอกจากนั้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดก่อเหตุรำคาญขึ้น และมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อ

⁵ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย 2548, หน้า 52.

⁶ ข้อมูลจาก <http://61.19.32.120/002/about/projects/12.pdf>, ข้อมูล ณ วันที่ 23 มิถุนายน 2551

⁷ ข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษ <http://region3.prd.go.th/ct/news/showprint.php?ID=070329133236> ข้อมูล ณ วันที่ 23 มิถุนายน 2551

⁸ ข้อมูลจาก <http://61.19.32.120/002/about/projects/13.pdf>, ข้อมูล ณ วันที่ 23 มิถุนายน 2551

⁹ ข้อมูลจาก <http://san.anamai.moph.go.th/activity/smoke/doc/08smoke.pdf>, ข้อมูล ณ วันที่ 23 มิถุนายน 2551

¹⁰ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2549, หน้า 170.

¹¹ สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สถานการณ์ และการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศและเสียง ปี 2550, หน้า 70.

ระจับ กำจัด เพื่อควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้ หรือกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญขึ้นอีก ในอนาคต นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายฉบับอื่นที่กล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากเหตุรำคาญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่หลายฉบับด้วยกัน และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาดังกล่าวอยู่หลายส่วนด้วยกัน แต่จากข้อมูลการร้องเรียน ปัญหามลพิษของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปี 2549 มีสถิติการร้องเรียนปัญหาด้านมลพิษมายังกรมควบคุมมลพิษ จำนวนทั้งสิ้น 755 เรื่อง¹² โดยปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนมากที่สุดลำดับแรกคือ ปัญหากลิ่นเหม็น จำนวน 538 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 38 ของเรื่องที่มีการร้องเรียน ลำดับที่สอง ปัญหาฝุ่นละออง/เขม่าควัน จำนวน 355 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 22 ของเรื่องที่มีการร้องเรียน ลำดับที่สามได้แก่ปัญหาปัญหาน้ำเสียจำนวน 248 เรื่อง และปัญหาเสียงดังรบกวน จำนวน 161 เรื่อง¹³ จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ปัญหามลภาวะต่างๆ โดยเฉพาะมลภาวะทางอากาศยังคงเพิ่มขึ้นตามอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศไทย

ดังนั้นในการจัดการแก้ไขปัญหามลพิษที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องมีลักษณะองค์รวมโดยการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นดังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 มาตรา 85 (5) ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวข้องกับการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนการควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน นอกจากนี้แล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่จัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในส่วนส่งเสริม ควบคุม ป้องกัน และแก้ไขสิ่งแวดล้อม ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง¹⁴ จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรที่มีบทบาท

¹² ข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษ Available on: http://www.pcd.go.th/info_serv/images_pol/p_stat2549_1.gif ข้อมูล ณ วันที่ 23 มิถุนายน 2551

¹³ ข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษ Available on:

http://www.pcd.go.th/info_serv/images_pol/p_stat2549_2.gif ข้อมูล ณ วันที่ 23 มิถุนายน 2551

¹⁴ อรรถัย อินตะไชยวงศ์, “การบังคับใช้กฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีเหตุรำคาญจากโรงสีข้าว,” (การศึกษานิเทศศาสตร์บัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), หน้า 6.

สำคัญมากในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่สำคัญอย่างยิ่งในการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับมาสู่สภาวะปกติ

แม้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฉบับนี้ ในส่วนเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมสมบูรณ์เพียงใด โดยเฉพาะการถ่ายโอนอำนาจและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนข้อขัดข้องจากเหตุปัจจัยทั้งภายในและภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวข้องในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลับไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอไม่ทันต่อเหตุการณ์ และไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความเป็นจริงในปัจจุบัน ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคและข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ รวมทั้งรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากมลภาวะทางอากาศ¹⁵

จากสาเหตุที่มีปัญหาเกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอและทวีความรุนแรงมากขึ้นในทุกๆ ปี จึงควรมีการศึกษาวิจัยถึงสาเหตุการเกิดมลภาวะทางอากาศที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน รวมทั้งศึกษาบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว เพื่อทำการศึกษาวเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีมลภาวะทางอากาศ เพื่อหาขอบเขตที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง และพิจารณาถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายให้มีความชัดเจนและถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อเยียวยาให้ปัญหาดังกล่าวลดน้อยลง และการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีมลภาวะทางอากาศ และผลกระทบจากปัญหาเหตุมลภาวะทางอากาศ ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย
2. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายสิ่งแวดล้อมกรณีที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะทางอากาศ ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย
3. เพื่อศึกษาถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงรายในการดำเนินการเพื่อระงับ และป้องกันมลภาวะทางอากาศ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

1.3 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีมลภาวะทางอากาศ และผลกระทบจากปัญหาหตุมลภาวะทางอากาศ ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย
2. ทราบกฎหมายสิ่งแวดล้อมกรณีที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะทางอากาศ ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย
3. ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหา อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงรายในการดำเนินการเพื่อระงับ และป้องกันมลภาวะทางอากาศ

1.4 คำถามหลักของงานวิจัย

1. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีมลภาวะทางอากาศ และผลกระทบจากปัญหาหตุมลภาวะทางอากาศ ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงรายเป็นอย่างไร
2. มีกฎหมายใดบ้างที่เกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมกรณีที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะทางอากาศ ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย
3. ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างไร และควรจะมีบทบาทเพิ่มเติมอย่างไรในการดำเนินการเพื่อระงับ และป้องกันมลภาวะทางอากาศ

1.5 ทฤษฎี สมมติฐาน หรือกรอบแนวคิดของโครงการวิจัย

ทฤษฎี : ทฤษฎีการกระจายอำนาจ ทฤษฎีอำนาจรัฐ ทฤษฎีการบริการสาธารณะ และ ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

สมมติฐาน : ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมลภาวะทางอากาศ แต่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่แน่ใจที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายบัญญัติไว้ เนื่องจากไม่แน่ใจในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องการกระจายอำนาจและการบังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่ปรากฏชัดในกฎหมายหลายฉบับ ยกเว้นพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จึงส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น การศึกษาเพื่อกำหนดกรอบขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง มาตรการลงโทษที่เหมาะสมในการลงโทษผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหา ตลอดจนแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน จะทำให้ปัญหามลภาวะทางอากาศบรรเทาไปได้ และส่งผลให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น

1.6 ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาการกระจายอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ผลกระทบที่เกิดจากมลภาวะทางอากาศ และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยทำการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

1.7 ระยะเวลาในการดำเนินงาน

ระยะเวลาทำการวิจัย : 12 เดือน

แผนการดำเนินงานตลอดโครงการวิจัย

เดือนที่ การดำเนินงาน	1-2	3-4	5-6	7-8	9-10	11-12
รวบรวมข้อมูลและสัมภาษณ์						
เก็บข้อมูลแบบสอบถาม						
รายงานความก้าวหน้างานวิจัย						
วิเคราะห์						
ประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย						
จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์						

1.8 นิยามศัพท์

มลพิษทางอากาศ หมายถึง อากาศที่มีสิ่งแปลกปลอม เช่น ตะกั่ว ทินเนอร์ ฝุ่นละออง ฯลฯ โดยมีองค์ประกอบที่ผิดไปจากมาตรฐานอากาศบริสุทธิ์ปกติ ทำให้อากาศนั้นไม่บริสุทธิ์¹⁶

มลพิษทางอากาศ (Air Pollution) หมายถึง ภาวะของอากาศที่มีสารเจือปนอยู่ในปริมาณที่มากพอ และเป็นระยะเวลานานพอที่จะทำให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ อนามัยของมนุษย์ สัตว์ พืช และ

¹⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544), หน้า 5.

วัสดุต่างๆ สารดังกล่าวอาจเป็นธาตุหรือสารประกอบ ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์ หรืออาจอยู่ในรูปของก๊าซ หยตของเหลว หรืออนุภาคของแข็งก็ได้ สารมลพิษอากาศหลักที่สำคัญคือ ฝุ่นละออง (SPM) ตะกั่ว (Pb) ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) ก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน (NOx) และก๊าซโอโซน (O₃)¹⁷

กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศ หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกฎหมายที่กำหนดและจัดสรรอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานภาครัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม

การเผาในที่โล่ง หมายความว่า ไฟไหม้ การเผาไหม้ หรือไฟคุกรุ่นใดๆ หรือการเผาวัสดุใดๆ ที่เกิดขึ้นในที่เปิดโล่ง โดยที่ฝุ่น คว้น ก๊าซ และสารพิษอื่นจากการเผาไหม้ สามารถแพร่กระจายไปได้ในบรรยากาศ¹⁸

การควบคุมการเผาในที่โล่ง หมายความว่า การใช้แนวทางปฏิบัติ มาตรการ กฎระเบียบ หรือกฎหมาย เพื่อควบคุมไฟไหม้ การเผาไหม้ หรือไฟคุกรุ่นใดๆ หรือการเผาวัสดุใดๆ ที่เกิดขึ้นในที่เปิดโล่ง โดยไม่ก่อให้เกิดไฟลุกลามและสามารถควบคุมหรือลดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹⁹

1.9 คณะนักวิจัย

2.1 หัวหน้าโครงการ:

อาจารย์ดามร คำไตรย์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง โทร.6857

โทรศัพท์เคลื่อนที่ 086-891-2496

สัดส่วนที่ทำงานวิจัย 50 %

2.2 ผู้ร่วมวิจัย:

1. อาจารย์อารีรัตน์ โกสิทธิ์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง โทร.6857

สัดส่วนที่ทำงานวิจัย 15 %

2. อาจารย์ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง โทร.6857

สัดส่วนที่ทำงานวิจัย 35 %

¹⁷ http://www.aqnis.pcd.go.th/basic/pollution_basic.htm ข้อมูล ณ วันที่ 23 มิถุนายน 2551

¹⁸ กรมควบคุมมลพิษ, แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง, (กรุงเทพ: กรมควบคุมมลพิษ, 2548), หน้า 2.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและกรอบงานวิจัย

การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับชุมชน เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับการใช้อำนาจของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในระดับของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แต่แนวคิดหลักของงานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายในระดับท้องถิ่น จึงมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังนี้

ทฤษฎีการกระจายอำนาจ

ทฤษฎีการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดในการ ให้เสรีภาพที่จำเป็นในการพิจารณาตามปกติแก่ท้องถิ่นนั้น กล่าวคือ ส่วนท้องถิ่นทำการปกครองตนเอง¹ เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่น นอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง โดยรัฐออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ ขึ้นเป็นนิติบุคคล โดยผู้บริหารองค์การมาจากการเลือกตั้งของประชาชน² เพื่อจัดทำกิจการบางอย่างได้โดยอิสระ ภายในขอบเขตของกฎหมาย เช่น บริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่ราชการส่วนกลางมีอำนาจควบคุมตามสมควรเท่านั้น³ การควบคุมการดำเนินงานกิจการโดยราชการส่วนกลางนั้น ได้แก่ การสั่งให้ราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามคำสั่งที่ระบุไว้ในกฎหมาย การถอดถอนหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นพักราชการ การเข้าไปร่วมมือกับราชการส่วนท้องถิ่น และการให้อนุมัติในการดำเนินการที่สำคัญบางอย่าง⁴

รูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองจึงเป็นวิธีการที่รัฐนำมาใช้กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นได้อย่างอิสระภายใต้งบประมาณและบุคลากรเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเอง เนื่องจากส่วนกลางไม่สามารถที่จะเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้ทั้งหมด ประกอบกับการที่ส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนที่อยู่ใกล้กับชุมชนและใกล้กับปัญหาต่างๆ ในชุมชนมากที่สุด จึงมีความเหมาะสมที่สุดที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดการแก้ไขดังกล่าว อย่างไรก็ดี โดยสถานะของระบบบริหารราชการ องค์การปกครองในส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานราชการ ดังนั้น จะให้มีสถานะเป็นอิสระโดยทั้งหมดย่อมเป็นไปได้ แต่หากส่วนกลางมอบหมายอำนาจหน้าที่ ให้ส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการได้ด้วยตนเองได้ และราชการบริหารส่วนกลางสามารถควบคุมการดำเนินงานได้⁵ ย่อมเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุด หลักการกระจายอำนาจของส่วนกลางให้ส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเองได้จึงถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์นี้

¹ ภิรัชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), หน้า 410.

² วาริ นาสกุล, หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550) หน้า 97.

³ ภิรัชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, หน้า 416.

⁴ วาริ นาสกุล, หลักกฎหมายมหาชน, หน้า 100.

⁵ ภิรัชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, หน้า 418.

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจอาจมีอยู่ 3 ประการ⁶ ได้แก่

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ
2. เจ้าหน้าที่บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง
3. องค์การนี้จะต้องเป็นนิติบุคคล การดำเนินการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความอิสระ และมีทรัพย์สินของตนเองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้⁷

ในส่วนของการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน⁸ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย ซึ่งได้แก่

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
4. การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น⁹

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 416-417.

⁷ วารี นาสกุล, หลักกฎหมายมหาชน, หน้า 98.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 กำหนดว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึง ความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหา แหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและควมหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุม และกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของ ประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนด แนวทางการดำเนินงาน”

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 290.

การกระจายอำนาจการปกครองนี้รัฐสามารถทำได้ 2 วิธี

1. การกระจายอำนาจไปตามท้องถิ่น เช่น ยกท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เรียกว่า “ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” หรือ
2. กระจายอำนาจไปตามบริการ เช่น จัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นอิสระที่จะจัดกิจการของตนเองได้ ตัวอย่างเช่น สภาอากาศ เป็นต้น

เมื่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีระบบบริหารราชการแบบกระจายอำนาจ มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงฐานแห่งการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจด้วย

ทฤษฎีอำนาจรัฐ

หลักอำนาจรัฐ หรือ อำนาจอธิปไตย เป็นแนวคิดที่มีความชัดเจนในช่วงยุค ของนักปรัชญาการเมืองคนสำคัญ คือ ฌอง โบแตง (Jean Bodin ค.ศ.1530 - 1596)¹⁰ หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ดังนั้น สิ่งอื่นใดจะมีอำนาจยิ่งกว่าหรือขัดต่ออำนาจอธิปไตยหาได้ไม่ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยจัดได้ว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั้งภายในและระหว่างประเทศที่สำคัญในปัจจุบัน¹¹

อำนาจอธิปไตย ย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครอง ตัวอย่างเช่น ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนคือผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ คือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นต้น

อำนาจอธิปไตยนี้ นับเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของความเป็นรัฐ เพราะการจะเป็นรัฐได้นั้น นอกจากต้องประกอบด้วย อาณาเขต ประชากร และรัฐบาลแล้ว ย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย กล่าวคือ ประเทศนั้นต้องเป็นประเทศที่สามารถมีอำนาจสูงสุด (อำนาจอธิปไตย) ในการปกครองตนเอง จึงจะสามารถเรียกว่า “รัฐ” ได้

สำหรับราชอาณาจักรไทย ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของประชาชน

อำนาจอธิปไตยนั้น โดยหลักสากล แต่ละรัฐจะมีองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ 3 องค์กร ได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ¹²

โดยหลักการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักนิติรัฐของประเทศไทย วิธีการในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะต้องกระทำโดยกระบวนการทางกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมย่อมหมายถึงกฎหมายทั้งในระดับของฝ่ายนิติบัญญัติแห่งชาติ เช่น รัฐสภา รวมถึงระเบียบขององค์กรนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น เช่น กฎระเบียบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

¹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนในยุคต่างๆ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546) พิมพ์ครั้งที่ 6, หน้า 44 – 45.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

¹² <http://th.wikipedia.org> สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2553.

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารอีกส่วนหนึ่ง เนื่องจากได้รับอำนาจตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสถานเป็นส่วนราชการที่ได้รับอำนาจรัฐในการจัดการบริหารและออกกฎระเบียบในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งมาจากแนวคิดในเรื่องอำนาจรัฐ ดังนั้น แนวคิดในเรื่องอำนาจรัฐกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องที่แยกจากกันไม่ได้

หลักการบริการสาธารณะ

หลักการบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่สืบเนื่องมาจากหลักเรื่องอำนาจของรัฐ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำกิจการเพื่อสนองต่อความต้องการของคนในชาติ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น ความปลอดภัย จนกระทั่งถึงความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐอาจมอบให้ผู้อื่นดำเนินการก็ได้¹³ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ในการจัดหาสาธารณูปโภคให้แก่ประชาชน โดยหลักการที่รัฐมีอำนาจในการปกครอง

บริการสาธารณะประกอบด้วยเงื่อนไขสามประการคือ

1. ผู้ปกครองประเทศเป็นผู้สร้าง หรือวางแผนทางเอาไว้
2. ประชาชนมีความต้องการ เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม
3. เอกชนไม่สามารถจัดทำได้เอง หรือการจัดทำของประชาชนนั้นไม่เพียงพอ¹⁴

สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับอำนาจในการบริหารมาจากราชการส่วนกลางนั้น ย่อมมีหน้าที่ในการจัดสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องที่เช่นเดียวกับราชการส่วนกลาง ทั้งนี้เนื่องจากราชการส่วนกลางย่อมไม่สามารถที่จะจัดการแสวงหาสาธารณูปโภคให้ประชาชนได้ในทุกพื้นที่ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคเพื่อให้ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับท้องถิ่น และเข้าใจในปัญหาในท้องที่มากกว่า สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วถึงและตรงประเด็นมากกว่าราชการส่วนกลาง ลักษณะของบริการสาธารณะที่ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ การจัดการด้านสาธารณสุข การจัดการกับขยะมูลฝอยในพื้นที่ การจัดการด้านเส้นทางคมนาคมในท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่สืบเนื่องมาจากหลักการของอำนาจรัฐ และมีความเกี่ยวพันกับหลักการกระจายอำนาจของรัฐสู่ส่วนภูมิภาคเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐสามารถตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะได้อย่างเต็มที่

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการที่มาจากแนวคิดในการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมก่อนการกระทำ หรือมีนิติกรรมทางปกครอง การควบคุมรูปแบบนี้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) โดยมีเหตุผลในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมี 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อป้องกันผลประโยชน์ของบุคคลที่อาจจะเสียหาย

¹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541) หน้า 8.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

เพราะการกระทำนั้น ประการที่สอง เพื่อสาธารณะประโยชน์ เพราะจะสามารถทำให้ประเมินข้อมูล ซึ่งเป็นข้อเท็จจริง ตลอดจนความต้องการและความรู้สึกของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้ถูกต้องยิ่งขึ้น ประการสุดท้าย เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร

รูปแบบในการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็น 3 วิธี คือ วิธีการโต้แย้ง การปรึกษาหารือ การไต่สวนสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่ผูกพันฝ่ายปกครองให้ต้องปฏิบัติตาม¹⁵

โดยหลักการที่ประชาชนยอมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของภาครัฐได้ เพราะในกิจการบางอย่างเป็นเรื่องที่กระทบต่อประชาชนโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชนสาธารณะ ดังนั้น ประชาชนในชุมชนจึงควรมีส่วนร่วมในการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่ไปกับแนวนโยบายของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการช่วยตรวจตราการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวด้วย

2.2 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

เฉลิม แจ่มจรรยา และคณะ. คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. กรุงเทพมหานคร. มปป. อธิบายหลักการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน อันรวมถึงเหตุที่อาจได้รับผลกระทบจากมลภาวะที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์และจะส่งผลกระทบต่อสาธารณะ โดยคู่มือฉบับนี้จะชี้ให้เห็นถึงการปฏิบัติงานและขอบเขตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสาธารณสุขอย่างชัดเจนมากขึ้น

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543. ได้อธิบายให้เห็นถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย รวมถึงแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้จะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นฉบับใหม่แล้วก็ตาม แต่รากฐานแนวคิดในเรื่องการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่ทฤษฎีและวิวัฒนาการยังคงสามารถนำมาปรับใช้ได้ และยังช่วยก่อให้เกิดความเข้าใจในโครงสร้าง และบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

รายงานสภาพปัญหามลพิษทางอากาศ ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย ได้มีการจัดทำบันทึกสถิติที่เกี่ยวข้องกับการเข้ารับการรักษาพยาบาลของบุคคลในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งเจ็บป่วยจากโรคที่เกี่ยวข้องกับระบบทางเดินหายใจ และโรคอื่นๆ ที่เกิดจากการสูดเอาหมอกควันเข้า

¹⁵ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, เอกสารประกอบคำสอน เรื่อง การควบคุมฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพฯ : ม.ป., ม.ป.ป.), หน้า 43-44.

ไปในร่างกาย ซึ่งจะเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าในจังหวัดเชียงรายนั้นมีปัญหามลภาวะใดที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน และควรจะมีการดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใด ต่อไป

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542. มีการอธิบายถึงหลักการในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกับกรณีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ว่ากฎหมายมีขอบเขตเพียงใด และใครเป็นเจ้าของหน้าที่ที่สามารถบังคับตามกฎหมายได้ และผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนี้ อยู่ในสถานการณ์ใด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง

อรรถัย อินตะไชยวงศ์. การบังคับใช้กฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีเหตุรำคาญจากโรงสีข้าว. การศึกษาอิสระปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547. งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายต่อความเดือดร้อนรำคาญซึ่งเกิดขึ้นจากโรงสีข้าว โดยศึกษาบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุด แต่มีความไม่แน่ใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองจึงเป็นอุปสรรคที่ทำให้หน่วยงานราชการไม่กล้าแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุเดือดร้อนรำคาญได้ งานวิจัยชิ้นนี้จึงวิเคราะห์ถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น ซึ่งเป็นแนวทางในการศึกษาสำหรับงานวิจัยในเขตพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

บทที่ 3

วิธีการดำเนินการวิจัย

3.1 ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ดำเนินการใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ การวิจัยเชิงเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) วิจัยเอกสาร

กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

(2) วิจัยสนาม

เก็บข้อมูลโดยใช้การประชุมระดมสมอง (Focus group) โดยกลุ่มประชากรที่เก็บข้อมูลประกอบด้วย ประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากมลภาวะทางอากาศ บุคลากรในภาคเอกชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวข้องกับการควบคุมมลภาวะ ในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย อันได้แก่ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่จากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นต้น

3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากมลภาวะทางอากาศ บุคลากรในภาคเอกชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวข้องกับการควบคุมมลภาวะ ในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย อันได้แก่ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่จากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นต้น

3.3 กิจกรรมวิจัย ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย การวิเคราะห์ทดสอบ การติดตามผล

3.3.1 กิจกรรมวิจัย

ระยะที่ 1 ในการทำการวิจัย คาดว่าจะได้ ข้อมูลทั้งทางปฐมภูมิและทุติยภูมิเกี่ยวกับเรื่องปัญหาเหตุรำคาญ และข้อมูลทางด้านการบังคับใช้กฎหมายในการณ์มลภาวะทางอากาศ ในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงราย เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ประกอบกับข้อมูลบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะที่ 2 ต่อไป

ระยะที่ 2 ทำการวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย โดยวิเคราะห์จากข้อมูลทั้งจากเอกสาร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลที่ได้จากภาคสนาม ซึ่งมาจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และเจ้าหน้าที่จากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขมาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในเชิงกฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติ

3.3.2 ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

เดือนที่ การดำเนินงาน	1-2	3-4	5-6	7-8	9-10	11-12
รวบรวมข้อมูลและสัมภาษณ์						
เก็บข้อมูลแบบสอบถาม						
รายงานความก้าวหน้างานวิจัย						
วิเคราะห์						
ประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย						
จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์						

3.3.3 การวิเคราะห์ทดสอบ

วิเคราะห์จากข้อมูลทั้งจากเอกสาร งานวิจัย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลที่ได้จากภาคสนาม ซึ่งมาจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และเจ้าหน้าที่จากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปรียบเทียบข้อมูลที่มีการรายงานโดยหน่วยงานราชการสู่สาธารณะ กับปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจริง แนวทางและแผนยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานราชการกำหนดไว้ และความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามแนวทางหรือแผนยุทธศาสตร์นั้น โดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ ซึ่งวิเคราะห์ได้จากผลของการปฏิบัติงานจริงที่ผ่านมาในอดีต และแนวทางที่จะดำเนินการต่อไปในอนาคต

3.3.4 การติดตามผล

1) การติดตามผลการปฏิบัติงานสำหรับการพิสูจน์สมมติฐานงานวิจัย

ทำโดยการติดตามแนวทางที่หน่วยงานราชการทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นปฏิบัติจริงว่าเกิดผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด มีข้อบกพร่องในส่วนใดหรือไม่ และควรมีการปรับปรุงแก้ไขไปในแนวทางใด

2) การติดตามผลการวิจัยที่มีการดำเนินการจนเสร็จสิ้นแล้ว

คณะผู้วิจัยจะได้ดำเนินการจัดส่งเอกสารงานวิจัยให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศ และติดตามสอบถามแนวทางในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ ว่าเกิดผลสัมฤทธิ์เพียงใด



บทที่ 4

ผลการศึกษาวิจัย

4.1 ปัญหาและผลกระทบจากมลภาวะทางอากาศบริเวณ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

4.1.1 ปัญหาจากมลภาวะทางอากาศบริเวณ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

ปัญหามลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงรายนั้นเกิดขึ้นเป็นประจำในช่วงต้นปี ระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคมของทุกปี โดยปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือเรื่องของหมอกควันปกคลุมเมืองเชียงราย โดยในวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2553 กรมควบคุมมลพิษสามารถตรวจวัดค่าฝุ่นละอองขนาดเล็ก ในบริเวณอำเภอเมือง ได้สูงที่สุดถึง 291.9 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร¹ ซึ่งนับว่าเป็นปริมาณที่สูงเกินมาตรฐานคือ 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร กว่า 2 เท่าตัว ทั้งนี้หากพิจารณาข้อมูลย้อนหลังจะพบว่า ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 นั้น กรมควบคุมมลพิษสามารถตรวจวัดค่าฝุ่นละอองขนาดเล็ก ในบริเวณอำเภอเมือง ได้สูงถึง 215 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร² ซึ่งนับว่าเป็นปริมาณที่สูงแล้ว แต่ปัญหาฝุ่นละอองนี้กลับทวีความรุนแรงขึ้นในปี 2553 และหากย้อนหลังไปดูข้อมูลสถิติฝุ่นละออง เมื่อปี 2551 และปี 2550 ในช่วงเวลาเดียวกัน จะพบว่าปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงรายอย่างต่อเนื่อง โดยรายงานสรุปคุณภาพอากาศในบรรยากาศ ของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งตรวจวัดบริเวณโรงเรียนสามัคคีวิทยาคม ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงราย ระหว่างวันที่ 15- 31 มีนาคม 2550 พบว่า ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 148.9 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสูงกว่าค่ามาตรฐาน คือ 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร โดยพบว่า มีจำนวนครั้งที่สูงกว่ามาตรฐานอยู่ที่ 12 ต่อ 16 ครั้งการตรวจสอบ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีค่าต่ำสุดที่ 67.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และมีค่าสูงสุดที่ 212.6 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร³

ส่วนในระหว่างวันที่ 1-20 เมษายน 2550 พบว่า ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 90.3 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งไม่เกินกว่าค่ามาตรฐาน คือ 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร แต่พบว่า มีจำนวนครั้งที่สูงกว่ามาตรฐานอยู่ที่ 5 ต่อ 18 ครั้งการตรวจสอบ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีค่าต่ำสุดที่ 29.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และมีค่าสูงสุดที่ 192.7 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสูงกว่าค่ามาตรฐานถึง 72.7 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร⁴

อย่างไรก็ดี ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ และเดือนพฤษภาคม ในปีเดียวกันนี้ปรากฏว่าคุณภาพอากาศของจังหวัดเชียงรายอยู่ในระดับปกติ⁵

¹ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม Available on: <http://www.pcd.go.th/> ข้อมูล ณ วันที่ 21 เมษายน 2553.

² ข่าวกจาก <http://highlight.kapook.com/view/34278> ข้อมูล ณ วันที่ 11 พฤษภาคม 2553.

³ ข้อมูลจากสำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง: 2550 Available on: <http://www.aqnis.pcd.go.th/> ข้อมูล ณ วันที่ 21 เมษายน 2553.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵ เรื่องเดียวกัน.

ในปี 2551 นั้น กรมควบคุมมลพิษได้ทำรายงานสรุปคุณภาพอากาศในบรรยากาศในจังหวัด เชียงรายโดยตรวจวัดบริเวณโรงเรียนสามัคคีวิทยาคม ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงราย เช่นเดิม ระหว่างเดือนมีนาคม 2551 พบว่า ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 87.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งต่ำกว่าปีก่อน นอกจากนี้ พบว่า มีจำนวนครั้งที่สูงกว่ามาตรฐาน อยู่ที่ 2 ต่อ 28 ครั้งการตรวจสอบ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีค่าต่ำสุดที่ 28.4 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์ เมตร และมีค่าสูงสุดที่ 140.9 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร⁶

ส่วนในระหว่างเดือนเมษายน 2551 นั้น พบว่า ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 66.3 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งไม่เกินกว่าค่ามาตรฐาน แต่พบว่า มีจำนวนครั้งที่ สูงกว่ามาตรฐานอยู่ที่ 2 ต่อ 30 ครั้งการตรวจวัด โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีค่าต่ำสุดที่ 25 ไมโครกรัม ต่อลูกบาศก์เมตร และมีค่าสูงสุดที่ 133 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสูงกว่าค่ามาตรฐานถึง 13 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร⁷

ส่วนในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ และเดือนพฤษภาคม ในปีเดียวกันนี้ปรากฏว่าคุณภาพอากาศของ จังหวัดเชียงรายอยู่ในระดับปกติ⁸

ในปี 2552 จังหวัดเชียงรายได้รับงบประมาณ และการสนับสนุนเครื่องมือจากกรมควบคุม มลพิษ ในการติดตั้งเครื่องมือในสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศ ภายในสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย (ทสจ. เชียงราย) จึงทำการตรวจวัดคุณภาพอากาศ ณ สำนักงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย แทนที่เดิม โดยในรายงานคุณภาพอากาศบริเวณ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย ปี 2552 พบว่า มลภาวะทางอากาศ เกิดขึ้นดังนี้ ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ มีการตรวจวัดปริมาณฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง ซึ่งมีค่าเกินมาตรฐานทั้งสิ้น 7 ครั้งจากจำนวนการตรวจวัด 28 ครั้ง โดยค่าเฉลี่ยรายเดือนอยู่ที่ 101.4 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ค่าต่ำสุดอยู่ที่ 54.8 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ค่าสูงสุดอยู่ที่ 233.1 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร⁹

ส่วนเดือนมีนาคม มีการตรวจวัดปริมาณฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง ซึ่งมี ค่าเกินมาตรฐานทั้งสิ้น 19 ครั้งจากจำนวนการตรวจวัด 31 ครั้ง โดยค่าเฉลี่ยรายเดือนอยู่ที่ 159 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ค่าต่ำสุดอยู่ที่ 39.1 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ค่าสูงสุดอยู่ที่ 286.4 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร¹⁰

ในเดือนเมษายน มีการตรวจวัดปริมาณฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง ซึ่งมีค่า เกินมาตรฐานทั้งสิ้น 1 ครั้งจากจำนวนการตรวจวัด 30 ครั้ง โดยค่าเฉลี่ยรายเดือนอยู่ที่ 57.3

⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ค่าต่ำสุดอยู่ที่ 19.9 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ค่าสูงสุดอยู่ที่ 120.2 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร¹¹

จากข้อมูลที่มีการรายงานสถิติคุณภาพอากาศ ซึ่งจะมีการตรวจวัด ปริมาณส่วนประกอบที่เป็นอันตรายในอากาศ ได้แก่ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ เฉลี่ย 1 ชั่วโมง ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ เฉลี่ย 1 ชั่วโมง ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ เฉลี่ย 1 ชั่วโมง ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ เฉลี่ย 8 ชั่วโมง ก๊าซโอโซน เฉลี่ย 1 ชั่วโมง ผุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน ค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ซึ่งปรากฏว่าค่าคุณภาพอากาศของจังหวัดเชียงราย โดยปกติอยู่ในเกณฑ์ที่ดีกว่ามาตรฐานเสมอ ยกเว้นในช่วงเดือนมีนาคม และเมษายนของทุกปี ซึ่งจะมีปัญหาในเรื่องฝุ่นละอองขนาดเล็กในอากาศ ทั้งนี้ การที่มีฝุ่นละอองขนาดเล็กในอากาศเป็นจำนวนมาก จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าเหตุใดปัญหาฝุ่นละอองจึงทวีความรุนแรงเฉพาะในช่วงต้นปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเดือนมีนาคม แต่ในช่วงเวลาอื่นของปี ค่าฝุ่นละอองมักจะอยู่ในระดับมาตรฐาน

จากการศึกษาวิจัยของคณะผู้วิจัย พบว่า ในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตรของชาวบ้านในทุกปี มักจะมีการเผาซากพืชที่หลงเหลือจากการเกษตรเพื่อเตรียมพื้นที่ในการทำ การเกษตรในช่วงปีต่อไป และในช่วงต้นปีนั้นมักจะเกิดไฟป่าอยู่เสมอ จากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้น เป็นที่น่าเชื่อว่า ปัญหาหมอกควันที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงรายนั้น น่าจะเป็นผลมาจากการเผาในที่โล่ง¹² อันได้แก่ การเกิดไฟป่าตามธรรมชาติ การเผาไร่เพื่อการเกษตรในฤดูแล้ง¹³ ไฟป่าที่เกิดขึ้นจากการเผาของผู้ตัดจับสัตว์ป่า การเผาป่าโดยความเชื่อว่าการเผาไหม้พืชพันธุ์ต่างๆ เช่น ผักหวานหน่อไม้จะงอกขึ้นใหม่หลังฝนตก¹⁴ รวมถึงการเผาขยะ¹⁵ การทำแนวกันไฟ และเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ ซึ่งผลกระทบจากการที่มีฝุ่นละอองขนาดเล็กเกิดขึ้น ก่อให้เกิดโรคทางเดินหายใจ การขึ้นลงของเครื่องบิน การคมนาคมทางบก ฯลฯ

จากการศึกษาวิจัยจึงเห็นได้ว่า ปัญหาส่วนใหญ่เกี่ยวกับเรื่องมลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงรายนั้น มักจะเป็นปัญหาในเรื่องการมีหมอกควันปกคลุมบริเวณพื้นที่จังหวัดเชียงราย อย่างไรก็ตามงานวิจัยชิ้นนี้ได้มุ่งศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาหมอกควันเท่านั้น แต่เป็นการศึกษาปัญหามลภาวะทางอากาศทั้งหมดที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงราย ผู้วิจัยจึงศึกษาสาเหตุของมลภาวะทางอากาศ เท่าที่มีอยู่ในจังหวัดเชียงรายทั้งหมด โดยการจำแนกประเภทของปัญหามลภาวะทางอากาศจากแหล่งกำเนิดของมลภาวะ ซึ่งในจังหวัดเชียงรายนี้อาจแยกที่มาของมลภาวะทางอากาศได้ดังนี้

¹¹ เรื่องเดียวกัน.

¹² สัมภาษณ์ คุณเจตินางค์ ไชยเลิศ เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, วันที่ 10 มิถุนายน 2552.

¹³ ข่าวกจาก <http://highlight.kapook.com/view/34278> ข้อมูล ณ วันที่ 11 พฤษภาคม 2553.

¹⁴ ข่าวกจาก <http://intranet.mfu.ac.th/system/mfunews/prnews01.php?newsid=3175> ข้อมูล ณ วันที่ 10 พฤษภาคม 2552.

¹⁵ สัมภาษณ์ คุณเจตินางค์ ไชยเลิศ เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, วันที่ 10 มิถุนายน 2552.

1) ปัญหามลภาวะทางอากาศจากไฟฟ้า และการเผาในที่โล่งในลักษณะต่างๆ

จังหวัดเชียงรายนั้นเป็นจังหวัดทางภาคเหนือตอนบนที่ประสบปัญหาหมอกควันมาก จังหวัดหนึ่งของประเทศไทย โดยปัญหาหมอกควันจะเกิดขึ้นทุกปี ในราวเดือนมกราคมจนถึงเดือนเมษายน โดยปัญหาหมอกควันจะทวีความรุนแรงในช่วงเดือนมีนาคมของทุกปี สาเหตุหลักในการเกิดปัญหาหมอกควันในจังหวัดเชียงรายนั้นก็เนื่องมาจากการเผาในที่โล่ง การเผาในที่โล่งนี้ หมายความว่า การเผาไม่ว่าจะเป็นสิ่งใดๆ ก็ตาม โดยได้กระทำในพื้นที่กลางแจ้ง เช่น การเผาขยะในครัวเรือน การเผาซากพืชที่หลงเหลือจากการเกษตร การเผาวัชพืชเพื่อเตรียมการเพาะปลูก การเผาป่าเพื่อหาของป่า หรือล่าสัตว์ป่า การเผาป่าเพื่อเตรียมพื้นที่สำหรับการเกษตร การเผาป่าเพื่อจัดทำแนวกันไฟ ฯลฯ เป็นต้น

ในการศึกษาวิจัยนั้นผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลการเกิดไฟฟ้า และการเผาป่า ซึ่งเป็นสาเหตุประการสำคัญ เมื่อเทียบกับการเผ่าย่อยๆ โดยได้ข้อมูลการเกิดไฟฟ้าจากส่วนควบคุมไฟฟ้า สำนักป้องกันปราบปราม และควบคุมไฟฟ้า จังหวัดเชียงราย พบว่า ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2552 ถึงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2553 ส่วนควบคุมไฟฟ้า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้รับรายงานการเกิดไฟฟ้าในจังหวัดเชียงรายทั้งสิ้น 120 ครั้ง มีพื้นที่เสียหายคิดเป็นจำนวน 675.6 ไร่ ซึ่งนับว่า มีปริมาณพอสมควร อย่างไรก็ตาม มีจังหวัดอื่นในภาคเหนือที่มีการเกิดไฟฟ้าในปริมาณที่มากกว่า ดังปรากฏตามตารางการรับแจ้งเหตุของส่วนควบคุมไฟฟ้า ดังนี้

ตารางที่ 4.1 ตารางการรับแจ้งเหตุของส่วนควบคุมไฟฟ้า

ลำดับ	จังหวัด	การเกิดไฟฟ้า	
		จำนวนครั้ง	พื้นที่เสียหาย (ไร่)
1	เชียงใหม่	1,298	8,612.3
2	แม่ฮ่องสอน	252	1,425
3	ลำปาง	260	1,558
4	ลำพูน	447	3,540
5	เชียงราย	120	675.6
6	พะเยา	97	438
7	แพร่	78	536
8	น่าน	23	279
9	พิษณุโลก	204	1,808.5
10	กำแพงเพชร	47	387
11	เพชรบูรณ์	114	1,061
12	อุดรดิตถ์	50	327
13	สุโขทัย	47	508
14	ตาก	235	1,671
15	นครสวรรค์	19	243
16	อุทัยธานี	75	2,557
รวม		3,366	25,626.4

ที่มา: ส่วนควบคุมไฟฟ้า สำนักป้องกันปราบปราม และควบคุมไฟฟ้า กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช, 2553.¹⁶

อย่างไรก็ดีเมื่อสำรวจข้อมูลย้อนหลังของจังหวัดเชียงราย ในช่วง 10 ปี พบข้อมูลดังนี้

ตารางที่ 4.2 ตารางการรับแจ้งเหตุของส่วนควบคุมไฟฟ้า ย้อนหลัง 10 ปี

ปี พ.ศ.	สถิติการดับไฟฟ้า	พื้นที่เสียหาย (ไร่)
2542	275	2,327
2543	577	5,826
2544	313	2,362
2545	408	3,096
2546	243	890
2547	378	3,444
2548	267	1,634
2549	189	1,264
2550	336	4,151
2551	147	934

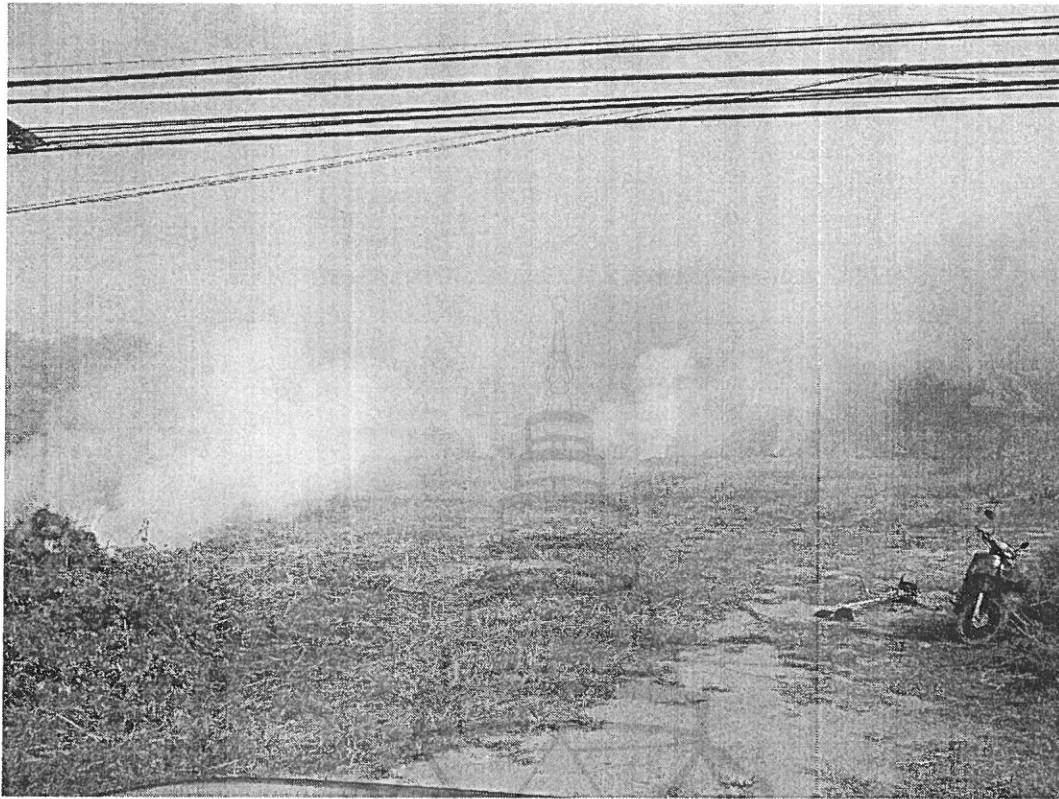
ที่มา : ส่วนควบคุมไฟฟ้า สำนักป้องกันปราบปราม และควบคุมไฟฟ้า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, 2553.¹⁷

จากข้อมูลจะเห็นได้ว่าสถิติการเกิดไฟฟ้าในจังหวัดเชียงราย ในแต่ละปีนั้นอาจมีจำนวนครั้งที่เกิดไม่เท่ากัน แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมักจะเป็นพื้นที่กว้างเสมอ และอาจไม่สอดคล้องกับจำนวนการเกิดไฟฟ้าเสียทีเดียว กล่าวคือ ในบางปีอาจเกิดไฟฟ้าจำนวนน้อยครั้ง แต่พื้นที่ความเสียหายอาจมีเป็นปริมาณมาก แต่ในบางปีแม้จะเกิดไฟฟ้าจำนวนมากครั้ง แต่สัดส่วนพื้นที่ความเสียหายอาจมีจำนวนไม่ต่างกับการเกิดไฟฟ้าน้อยครั้งสักเท่าไรนัก

จากการสำรวจพื้นที่ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2552 และปี พ.ศ. 2553 คณะผู้วิจัยเก็บข้อมูลตัวอย่างพื้นที่ที่มีการเผาบริเวณรอบเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงราย เห็นว่า โดยส่วนใหญ่การเผามักเป็นการเตรียมพื้นที่เพื่อการเกษตร อีกส่วนหนึ่ง เป็นการเผาโดยไม่ทราบวัตถุประสงค์ โดยปรากฏดังภาพถ่ายตัวอย่างดังต่อไปนี้

¹⁶ ส่วนควบคุมไฟฟ้า สำนักป้องกันปราบปราม และควบคุมไฟฟ้า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, Available on: <http://www.dnp.go.th/ForestFire/2546/firestatistic%20Th.htm>. ข้อมูลเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2553.

¹⁷ ส่วนควบคุมไฟฟ้า สำนักป้องกันปราบปราม และควบคุมไฟฟ้า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, Available on: <http://www.dnp.go.th/ForestFire/2546/firestatistic%20Th.htm>. ข้อมูลเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2553.



ภาพที่ 4.1 การเผาเพื่อเตรียมพื้นที่ในการจัดงานเทศกาลของชุมชน



ภาพที่ 4.2 การเผาต้นไม้บริเวณริมถนนโดยไม่ทราบสาเหตุ



ภาพที่ 4.3 การเผาเนินขนาดย่อมเพื่อเตรียมพื้นที่การเกษตร



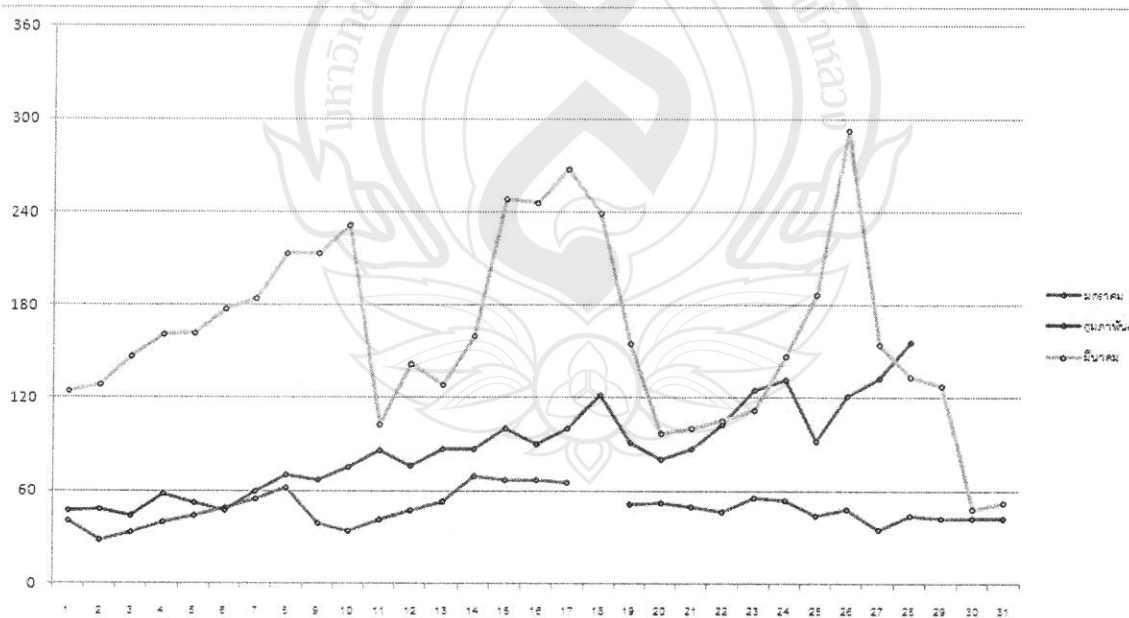
ภาพที่ 4.4 การเผาบริเวณริมทางเพื่อกำจัดวัชพืช



ภาพที่ 4.5 การเผาในที่ราบเพื่อเตรียมพื้นที่การเกษตร

จากการสำรวจข้อมูลคุณภาพอากาศในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ในช่วงเดือน มกราคม - มีนาคม ปี พ.ศ. 2553 ในส่วนของปัญหาฝุ่นละออง ขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน อาจสรุป สกิติได้ดังนี้

ภาพที่ 4.6 กราฟแสดงค่าฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน
(หน่วยวัดเป็น ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)



หมายเหตุ: ช่วงที่ไม่มีการบันทึกข้อมูล เนื่องมาจากสาเหตุที่เครื่องตรวจวัดคุณภาพอากาศขัดข้อง¹⁸

¹⁸ ข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม Available on: <http://www.pcd.go.th/> ข้อมูล ณ วันที่ 21 เมษายน 2553.

โดยปกติค่ามาตรฐานของฝุ่นละอองในอากาศขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM₁₀) เฉลี่ย 24 ชั่วโมง ตามกำหนดของกรมควบคุมมลพิษนั้น อยู่ที่ 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (µg/m³) จากข้อมูลที่แสดงตามกราฟ จะเห็นได้ว่าในเส้นสีเขียว (เส้นบนสุด) ซึ่งแสดงค่าฝุ่นละอองในอากาศในช่วงเดือนมีนาคม ปี 2553 ได้แสดงถึงปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน ในปริมาณที่สูงกว่ามาตรฐานเสียเป็นส่วนใหญ่ มีเพียง 7 วันเท่านั้นที่ค่าฝุ่นละอองอยู่ในระดับไม่เกินค่ามาตรฐาน แสดงให้เห็นว่าค่าฝุ่นละอองในอากาศในช่วงเดือนมีนาคมนั้นอยู่ในสถานะที่ค่อนข้างเลวร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวันที่ 26 มีนาคม 2553 ค่าฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอนในอากาศ เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีปริมาณสูงถึง 291.9 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ค่าดัชนีคุณภาพอากาศ (Air Quality Index : AQI) อยู่ที่ 175 ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ¹⁹

หากพิจารณาย้อนหลังไปในปี 2552 จะพบว่า ค่าฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน ในอากาศ ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ที่ 233.1 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ส่วนในเดือนมีนาคม ค่าเฉลี่ยสูงสุดอยู่ที่ 286.4 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่าเฉลี่ยรายเดือน ในเดือนนี้สูงถึง 159 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งนับว่าค่าเฉลี่ยตลอดทั้งเดือนนี้นั้น อยู่สูงเกินมาตรฐาน ส่วนในเดือนเมษายน ค่าเฉลี่ยสูงสุดอยู่ที่ 120.2 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งเป็นปริมาณที่ลดลง และตั้งแต่เดือนพฤษภาคมเป็นต้นไป ค่าเฉลี่ยปริมาณฝุ่นละอองมีปริมาณลดลงไม่เกินค่ามาตรฐาน²⁰

ในปี 2551 นั้น กรมควบคุมมลพิษได้ทำรายงานสรุปคุณภาพอากาศในบรรยากาศในจังหวัดเชียงรายโดยตรวจวัดบริเวณโรงเรียนสามัคคีวิทยาคม ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงราย เช่นเดิม ระหว่างเดือนมีนาคม 2551 พบว่า ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 87.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งต่ำกว่าปี 2550 นอกจากนี้ พบว่า มีจำนวนครั้งที่สูงกว่ามาตรฐานอยู่ที่ 2 ต่อ 28 ครั้งการตรวจสอบ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีค่าต่ำสุดที่ 28.4 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และมีค่าสูงสุดที่ 140.9 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร²¹

ส่วนในระหว่างเดือนเมษายน 2551 นั้น พบว่า ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 66.3 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งไม่เกินกว่าค่ามาตรฐาน แต่พบว่า มีจำนวนครั้งที่สูงกว่ามาตรฐานอยู่ที่ 2 ต่อ 30 ครั้งการตรวจวัด โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีค่าต่ำสุดที่ 25 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และมีค่าสูงสุดที่ 133 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสูงกว่าค่ามาตรฐานถึง 13 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร²²

ส่วนในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ และเดือนพฤษภาคม ในปีเดียวกันนี้ปรากฏว่าคุณภาพอากาศของจังหวัดเชียงรายอยู่ในระดับปกติ²³

¹⁹ สถานการณ์หมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย, กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม Available on: <http://www.pcd.go.th/> ข้อมูล ณ วันที่ 21 เมษายน 2553.

ค่าดัชนีคุณภาพอากาศ (Air Quality Index : AQI) มีการกำหนดเกณฑ์ ดังนี้ 0-50 ดี 51-100 ปานกลาง 101-200 มีผลกระทบต่อสุขภาพ 201-300 มีผลกระทบต่อสุขภาพมาก มากกว่า 300 อันตราย

²⁰ ข้อมูลจากสำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง: 2552 Available on: <http://www.aqnis.pcd.go.th>

²¹ เรื่องเดียวกัน.

²² เรื่องเดียวกัน.

²³ เรื่องเดียวกัน.

ส่วนในปี 2550 รายงานสรุปคุณภาพอากาศในบรรยากาศ ของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งตรวจวัดบริเวณโรงเรียนสามัคคีวิทยาคม ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงราย ระหว่างวันที่ 15- 31 มีนาคม 2550 พบว่า ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 148.9 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสูงกว่าค่ามาตรฐาน คือ 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร โดยพบว่า มีจำนวนครั้งที่สูงกว่ามาตรฐานอยู่ที่ 12 ต่อ 16 ครั้งการตรวจสอบ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีค่าต่ำสุดที่ 67.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และมีค่าสูงสุดที่ 212.6 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร²⁴

ส่วนในระหว่างวันที่ 1-20 เมษายน 2550 พบว่า ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 90.3 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งไม่เกินกว่าค่ามาตรฐาน คือ 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร แต่พบว่า มีจำนวนครั้งที่สูงกว่ามาตรฐานอยู่ที่ 5 ต่อ 18 ครั้งการตรวจสอบ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีค่าต่ำสุดที่ 29.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และมีค่าสูงสุดที่ 192.7 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสูงกว่าค่ามาตรฐานถึง 72.7 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร²⁵

อย่างไรก็ดี ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ และเดือนพฤษภาคม ในปีเดียวกันนี้ปรากฏว่าคุณภาพอากาศของจังหวัดเชียงรายอยู่ในระดับปกติ²⁶

จากการศึกษาข้อมูลซึ่งรวมถึงงานวิจัยของหน่วยงานต่างๆ พบว่าปัญหาหมอกควันที่เกิดขึ้นนั้นมีความสัมพันธ์กับปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมโครกรัม เพราะช่วงที่เกิดปัญหาหมอกควันจะตรงกับช่วงเวลาที่เกิดวิกฤติในเรื่องฝุ่นละออง และเป็นช่วงเวลาที่มีการเผาป่า และการเผาเพื่อการเกษตรในหลายพื้นที่ จึงมีความน่าเชื่อถือ การเผาในที่โล่งมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับปัญหาฝุ่นละอองและหมอกควันในภาคเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในจังหวัดเชียงราย อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่น่าคิดว่า การเผาในพื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดเชียงรายนั้น มีขอบเขตกว้างขวางจนทำให้เกิดปัญหาถึงขั้นวิกฤติหรือไม่ ประเด็นนี้ อาจไม่สามารถตอบอย่างชัดเจนได้ เพราะมลภาวะทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการเผาในที่โล่ง ซึ่งไม่สามารถควบคุมได้นั้น มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้มลภาวะสามารถกระจายจากที่เกิดเหตุไปยังพื้นที่อื่น โดยอาศัยการพัดของกระแสลม และอากาศเป็นพาหะในการเคลื่อนย้าย นั้นหมายความว่า หากมีการเผาจากพื้นที่อื่นๆ นอกอำเภอเมืองจังหวัดเชียงราย รวมถึงการเผาจากประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง มลภาวะนี้สามารถเคลื่อนตัวมาส่งผลกระทบต่ออำเภอเมืองเชียงรายได้เช่นเดียวกัน ซึ่งอยู่นอกขอบเขตที่หน่วยงานในท้องที่อำเภอเมืองจะสามารถควบคุมได้ และปัจจัยหนึ่งที่มีผู้เชี่ยวชาญกล่าวถึงบ่อยคือ ปรากฏการณ์เอลนีโญ²⁷ ซึ่งทำให้อุณหภูมิของโลกสูงขึ้น อากาศแห้งแล้งกว่าปกติ กระแสน้ำเปลี่ยนทิศ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้สภาพอากาศแปรปรวนเมื่อความชื้นในอากาศต่ำเพราะมีความแห้งแล้งสูง ทำให้โอกาสเกิดไฟป่ามีมากขึ้น และการเผาป่าจะเกิดความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการที่ฝุ่นละอองในอากาศย่อมมีมากขึ้นและฟุ้งกระจายในอากาศ

²⁴ ข้อมูลจากสำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง: 2550 Available on: <http://www.aqnis.pcd.go.th>

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

²⁶ เรื่องเดียวกัน.

²⁷ ทวีศักดิ์ ใจคำสับ, สถานการณ์หมอกควันในภาคเหนือตอนบน, รายงานภาวะเศรษฐกิจการเงินภาคเหนือ เดือน มีนาคม 2550. Available on: <http://www.bot.or.th>. ข้อมูล ณ วันที่ 21 เมษายน 2553.

มากกว่าปกติ ดังนั้น ปัจจัยที่หลากหลายดังที่ได้กล่าวมา ย่อมเป็นตัวการก่อให้เกิดปัญหาหมอกควัน และฝุ่นละออง อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าการเผาในที่โล่งนั้นเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดปัญหามลภาวะทางอากาศ อันเนื่องมาจากฝุ่นละออง เศษเถ้า และเขม่าที่เกิดจากการเผา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแพร่กระจายไปได้ในอากาศในพื้นที่กว้างขวาง และเมื่อการเผาในที่โล่งของจังหวัดเชียงราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่อำเภอเมืองนั้น มีการเผาอย่างกว้างขวางแทบทุกพื้นที่ หลังการเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตร ก่อนถึงช่วงฤดูแล้ง จึงทำให้เกิดฝุ่นละอองจากการเผาในปริมาณมาก แม้ว่าจะไม่มีผลการสำรวจ หรือสถิติใด ที่จะสามารถยืนยันได้อย่างแน่ชัดว่าการเผาในที่โล่งนั้นส่งผลกระทบต่อภัยร้ายแรงเพียงใด แต่การที่ทุกคนต้องเผชิญกับสภาพมลภาวะทางอากาศที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดิมของทุกปี ซึ่งมีความสอดคล้องกับเหตุการณ์ภายหลังที่ได้มีการเผา ย่อมเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า การเผาในที่โล่งนั้นเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิดหมอกควัน และการเพิ่มขึ้นของปริมาณฝุ่นละอองที่มีขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อย่างชัดเจนที่สุด

2) ปัญหามลภาวะทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม

จังหวัดเชียงราย เป็นจังหวัดที่มีประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในจำนวนที่ไม่มากนัก เมื่อพิจารณาจากสถิติการขึ้นทะเบียนโรงงานอุตสาหกรรมตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2535²⁸ จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2553 มีทั้งสิ้นประมาณ 807 โรงงาน²⁹ โรงงานอุตสาหกรรมโดยส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมเกษตร โรงงานที่มีมากที่สุด คือ โรงสีข้าว อำเภอเมืองเป็นอำเภอที่มีจำนวนโรงงานตั้งอยู่มากที่สุด³⁰ โดยโรงงานส่วนใหญ่เป็นโรงงานที่มีการลงทุนไม่มากนักและเป็นโรงงานขนาดเล็ก หากเทียบกับพื้นที่โดยรวมของจังหวัดประมาณ 11,678,369 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 7,298,981 ไร่³¹ โดยในจำนวนนี้เป็นพื้นที่ในเขตอำเภอเมืองเชียงราย 1,216.1 ตารางกิโลเมตร³² พื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดเชียงราย เป็นพื้นที่ในการทำเกษตรมีใช้พื้นที่ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม และมีใช้พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมสำคัญ ดังนั้นโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นจึงเป็นอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งมีความจำเป็นในการแปรรูปวัตถุดิบ และสินค้าทางการเกษตรโดยมิได้มีโรงงานอุตสาหกรรมที่จะก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศมากมายสักเท่าไรนัก

อนึ่ง การสำรวจปริมาณโรงงานอุตสาหกรรมตามที่ปรากฏในรายงานวิจัยฉบับนี้นั้น อาจมีความคลาดเคลื่อนไปบ้าง เนื่องจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทยนั้น มีการจำแนกโรงงานอุตสาหกรรมไว้เป็นจำพวก ซึ่งบางจำพวกมีการแจ้งต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด บางจำพวกไม่จำเป็นต้องมีการแจ้งเพื่อขออนุญาตประกอบกิจการ แต่มีหน้าที่รายงานผลการ

²⁸ กรมโรงงานอุตสาหกรรม Available on: <http://sql.diw.go.th/Report2a.asp>: ข้อมูลเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2553.

²⁹ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย (ข้อมูล ณ วันที่ 20 เมษายน พ.ศ.2553)

³⁰ <http://web.chiangrai.net/>: ข้อมูลเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2553.

³¹ http://www.chiangrai.net/CPOC/2010/cr_page/about.aspx: ข้อมูลเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2553.

³² <http://th.wikipedia.org>

ประกอบกิจการและอาจถูกตรวจสอบโดยสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดได้ สำหรับการจำแนกประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดจำพวกของโรงงานอุตสาหกรรม คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดว่าโรงงานอุตสาหกรรมแบ่งออกเป็น 3 จำพวกด้วยกัน ได้แก่

โรงงานจำพวกที่ 1 หมายถึงโรงงานขนาดเล็กไม่มีปัญหามลพิษและสามารถประกอบกิจการโรงงานไปได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตได้แก่ โรงงานบางประเภทที่ใช้เครื่องจักรไม่เกิน 20 แรงม้า และคนงานไม่เกิน 20 คน แต่ทั้งนี้มิใช่เป็นกฎหมายตายตัว เพราะโรงงานขนาดเล็กบางประเภทที่มีปัญหามลพิษ ก็ถูกจำแนกไว้เป็นจำพวกที่ 3 ก็มี เช่น โรงงานชุบโลหะด้วยไฟฟ้า เป็นต้น

โรงงานจำพวกที่ 2 หมายถึง โรงงานขนาดกลาง ไม่มีปัญหามลพิษหรือหากมีก็เล็กน้อยและสามารถตั้งโรงงานไปก่อนได้ หากแต่เมื่อจะเริ่มเดินเครื่องจักร ผู้ประกอบการโรงงานต้องแจ้งแก่ทางราชการทราบ ได้แก่ โรงงานบางประเภทที่ใช้เครื่องจักรไม่เกิน 50 แรงม้า และคนงานไม่เกิน 50 คน

โรงงานจำพวกที่ 3 หมายถึงโรงงานขนาดใหญ่ที่มีปัญหามลพิษ หรือที่เสี่ยงต่ออันตราย และผู้ประกอบการต้องขออนุญาตก่อนจะตั้งโรงงาน³³ การพิจารณาว่ากิจการของผู้ประกอบการโรงงานจัดจำแนกอยู่จำพวกใด ให้ตรวจสอบดูจากบัญชีท้ายกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือสอบถามได้จากกรมโรงงานอุตสาหกรรม และสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดทุกแห่ง³⁴

ในจังหวัดเชียงรายนั้น มีโรงงานจำพวกที่ 2 อยู่ 238 โรงงาน และโรงงานประเภทที่ 3 อยู่ 569 โรงงาน รวม 807 โรงงาน โดยในจำนวนนี้มีโรงงานที่มีหม้อไอน้ำอยู่ 63 โรงงาน โรงงานในเขตผังเมือง 23 โรงงาน และโรงงานที่มีมลภาวะ 74 โรงงาน³⁵ อย่างไรก็ตามในจำนวนโรงงานที่มีมลภาวะนี้ มิได้มีการจำแนกว่า อยู่ในพื้นที่ใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าใด

สำหรับโรงงานจำพวกที่ 1 นั้น สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงรายมิได้มีการรวบรวมข้อมูลเอาไว้ เนื่องจากโรงงานประเภทที่ 1 มิต้องขออนุญาตในการจัดตั้งจากสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด จึงไม่ทราบสถิติจำนวนโรงงานที่แน่ชัด โดยในเขตเทศบาลนครเชียงรายนมีโรงงานจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 รวมกันแล้ว เป็นจำนวน 106 โรงงาน จากการศึกษาวิจัยพบว่า โรงงานอุตสาหกรรมทุกแห่งจะตกอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ทั้งในเรื่องของการจัดตั้งโรงงาน และการควบคุมการดำเนินการของโรงงาน ซึ่งรวมถึงการควบคุมมลภาวะที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย

สำหรับการวัดค่าปริมาณมลภาวะทางอากาศของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ตามระเบียบกรมโรงงานอุตสาหกรรม ว่าด้วยการจัดทำรายงานผลวิเคราะห์ปริมาณสารมลพิษ พ.ศ. 2528

³³ กฎกระทรวง (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109, ตอนที่ 108, หน้า 1, 16 ตุลาคม พ.ศ. 2535.

³⁴ สรุปกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 Available on: <http://sbsomkiet.tripod.com/fact/Fac11.htm>.

³⁵ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย (ข้อมูล ณ วันที่ 20 เมษายน พ.ศ.2553)

ซึ่งออกมาตามกฎหมายกระทรวงอุตสาหกรรม ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของโรงงานอุตสาหกรรมเอาไว้ว่าจะต้องมีการรายงานผลวิเคราะห์ปริมาณสารมลพิษต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมทุก 3 เดือน โดยสำหรับในเรื่องมลภาวะทางอากาศนั้น ให้มีการเก็บตัวอย่างอากาศ การเก็บ การรักษา และการวิเคราะห์ตัวอย่างจะต้องให้ได้มาตรฐาน Methods of Air Sample and Analysis จัดทำโดย APHA และคณะ ฌบับล่ำสุด หรือของ United State Environmental Protection Agency หรือมาตรฐานอื่นๆ ที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมเห็นชอบ โดยให้มีการเก็บตัวอย่างอากาศต่อไปนั้อย่างน้อย 3 เดือนต่อครั้ง

- 1) ในบริเวณพื้นที่ทำงาน
- 2) ก่อนเข้าระบบป้องกันอากาศเป็นพิษ
- 3) ที่ออกจากระบบป้องกันอากาศเป็นพิษก่อนระบายออกสู่บรรยากาศ³⁶

ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดให้โรงงานประเภทต่างๆ ต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษ เพื่อตรวจสอบคุณภาพอากาศจากปล่องแบบอัตโนมัติ พ.ศ. 2544 กำหนดให้โรงงานไฟฟ้าขนาด 29 เมกกะวัตต์ ขึ้นไป โรงงานที่มีหม้อน้ำหรือแหล่งกำเนิดความร้อนที่มีขนาด 30 ตัน ใ้มน้ำต่อชั่วโมง หรือ 100 เมกกะมิลลิเลียนบีทียู ต่อชั่วโมงขึ้นไป โรงงานผลิตปูนซีเมนต์ ปูนขาว หรือปูนปลาสเตอร์ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ทุกขนาด ในส่วนของหม้อเผา Kiln และ Clinker Cooler โรงงานผลิตเยื่อกระดาษ โรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม โรงงานถลุงเหล็ก และโลหะ โรงงานหลอมตะกั่ว โรงงานที่มีเตาเผา โรงงานผลิตกรดกำมะถันทุกขนาด เหล่านี้กฎหมายกำหนดให้มีการติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษเพื่อตรวจสอบคุณภาพอากาศจากปล่อง แบบอัตโนมัติจำนวน 10 ประเภท โดยต้องมีการตรวจวัด และรายงานผล³⁷ ทั้งนี้ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ ตามตารางค่ามาตรฐาน ดังนี้

³⁶ ธีเรศ ศรีสถิตย, รวมกฎหมายและกฎกระทรวง สำหรับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549) หน้า 89-90.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

ตารางที่ 4.3 ตารางแสดงค่ามาตรฐานของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงาน
อุตสาหกรรม

ชนิดของสารเจือปน	แหล่งที่มาของสารเจือปน	ค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่	
		ไม่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิง	มีการเผาไหม้เชื้อเพลิง
1. ฝุ่นละออง (มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)	แหล่งกำเนิดความร้อนที่ใช้เชื้อเพลิง - น้ำมันเตา - ถ่านหิน - ชีวมวล - เชื้อเพลิงอื่นๆ การถลุง หล่อหลอม รีด ดึง และ/หรือผลิตอลูมิเนียม การผลิตทั่วไป	- - - - 300 400	240 320 320 320 240 320
2. พลัง (มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)	การผลิตทั่วไป	20	16
3. สารหนู (มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)	การผลิตทั่วไป	20	16
4. ทองแดง (มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)	การผลิตทั่วไป	30	24
5. ตะกั่ว (มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)	การผลิตทั่วไป	30	24
6. พรอท (มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)	การผลิตทั่วไป	3	2.4
7. คลอรีน (มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)	การผลิตทั่วไป	30	24
8. ไฮโดรเจนคลอไรด์ (มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)	การผลิตทั่วไป	200	160
9. กรดกำมะถัน (ส่วนในล้านส่วน)	การผลิตทั่วไป	25	-
10. ไฮโดรเจนซัลไฟด์ (ส่วนในล้านส่วน)	การผลิตทั่วไป	100	80
11. คาร์บอนมอนอกไซด์ (ส่วนในล้านส่วน)	การผลิตทั่วไป	870	690

ชนิดของสารเจือปน	แหล่งที่มาของสารเจือปน	ค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่	
		ไม่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิง	มีการเผาไหม้เชื้อเพลิง
12. ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (ส่วนในล้านส่วน)	แหล่งกำเนิดความร้อนที่ใช้เชื้อเพลิง - น้ำมันเตา - ถ่านหิน - ชีวมวล - เชื้อเพลิงอื่นๆ การผลิตทั่วไป	- - - - 500	950 700 60 60 -
13. ออกไซด์ของไนโตรเจน (ส่วนในล้านส่วน)	แหล่งกำเนิดความร้อนที่ใช้เชื้อเพลิง - น้ำมันเตา - ถ่านหิน - ชีวมวล - เชื้อเพลิงอื่นๆ	- - - -	200 400 200 200
14. ไซลีน (ส่วนในล้านส่วน)	การผลิตทั่วไป	200	-
15. ครีซอล (ส่วนในล้านส่วน)	การผลิตทั่วไป	5	-

ที่มา : ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2548 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2548

จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายได้มีการกำหนดค่ามาตรฐานสำหรับการปล่อยมลภาวะของอากาศของโรงงานอุตสาหกรรมเอาไว้แล้ว และเป็นหน้าที่ของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะต้องทำการติดตั้งเครื่องมือในการตรวจวัดคุณภาพอากาศที่มีการปล่อยออกจากโรงงาน ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการที่เป็นรูปธรรมที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากการตรวจวัดคุณภาพทางอากาศของโรงงานอุตสาหกรรมเป็นเรื่องที่สามารถทำได้ง่าย เมื่อเทียบกับการควบคุมการเกิดมลภาวะโดยบ่อเกิดอื่นๆ ทั้งนี้ เพราะโรงงานอุตสาหกรรมเป็นบ่อเกิดมลภาวะที่อยู่กับที่ ในขณะที่การเผาในที่โล่งและมลภาวะทางอากาศที่เกิดจากรถยนต์เป็นสิ่งที่ควบคุมได้ยากและตรวจสอบโดยละเอียดได้ยาก เนื่องจากไม่สามารถระบุถึงสถานที่เกิดมลภาวะที่ชัดเจนได้ การเกิดการเผาไม่ทราบว่าจะเกิดที่ไหน และในส่วนของรถยนต์ก็สามารถเคลื่อนที่ได้โดยตลอด ดังนั้น การควบคุมมลภาวะของโรงงานอุตสาหกรรมจึงเป็นเรื่องที่สามารถทำได้โดยกฎหมายและมีบทลงโทษที่ชัดเจนได้อย่างมากที่สุด

นอกจากการควบคุมมลภาวะทางอากาศของโรงงานอุตสาหกรรมทั่วไปแล้ว ในส่วนของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีเตาเผา กฎหมายยังมีการกำหนดค่าคุณภาพอากาศที่จะออกจากเตาเผาด้วย โดยการควบคุมสารเจือปนในอากาศซึ่งระบายออกมาจากปล่องเตาเผานั้น มีการกำหนดค่ามาตรฐาน

เอาไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดปริมาณสารเจือปนอากาศที่ระบายออกจากปล่องเตาเผาสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่เป็นอันตรายจากอุตสาหกรรม พ.ศ. 2545 โดยมีค่ามาตรฐานตามตารางแสดงผล ดังนี้

ตารางที่ 4.4 ตารางแสดงค่ามาตรฐานของสารเจือปนในอากาศ

ลำดับที่	ชนิดของสารเจือปนในอากาศ	ค่ามาตรฐาน (ไม่เกิน)
1	ฝุ่นละออง	35 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร
2	ไฮโดรเจนคลอไรด์	40 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร
3	คาร์บอนมอนอกไซด์	115 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร
4	ซัลเฟอร์ไดออกไซด์	80 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร
5	ออกไซด์ของไนโตรเจนในรูปของไนโตรเจนไดออกไซด์	150 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร
6	ไดออกซิน และฟوران	0.5 นาโนกรัมต่อลูกบาศก์เมตร
7	ปรอท	0.1 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร
8	แคดเมียม ตะกั่ว	0.2 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร
9	อาร์ซีนิก เบริลเลียม โครเมียม	1 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

ที่มา : ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดปริมาณสารเจือปนอากาศที่ระบายออกจากปล่องเตาเผาสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่เป็นอันตรายจากอุตสาหกรรม พ.ศ. 2545

จากการสำรวจข้อมูล ไม่พบว่ามีโรงงานใดในจังหวัดเชียงรายที่มีการรายงานเรื่องการปล่อยมลภาวะเกินค่ามาตรฐานจนถึงขั้นจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ และค่าดัชนีคุณภาพอากาศในจังหวัดเชียงรายตลอดทั้งปีก็พบว่ามีค่าเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน แต่คุณภาพอากาศจะแย่งเฉพาะช่วงเดือนมีนาคมของแต่ละปีเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าโรงงานอุตสาหกรรมไม่ใช่สาเหตุหลักในการเกิดมลภาวะในจังหวัดเชียงราย

3) ปัญหามลภาวะทางอากาศจากรถยนต์

สำหรับการพิจารณาปัญหามลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงรายนั้น คณะผู้วิจัยได้ตั้งเกณฑ์ในการพิจารณาจากค่ามาตรฐานซึ่งกฎหมายกำหนด ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดค่ามาตรฐานก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน ซึ่งได้กำหนดเอาไว้ว่า กรณีเป็นรถยนต์นั่งลักษณะเก๋ง ไม่เกิน 7 คน ที่จดทะเบียนก่อนวันที่ 1 พฤศจิกายน 2536 ค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ จะต้องไม่เกิน ร้อยละ 4.5 ที่วัดได้ด้วยเครื่องมือ ค่าก๊าซไฮโดรคาร์บอน จะต้องไม่เกิน 600 ส่วนในล้านส่วนที่วัดได้ด้วยเครื่องมือ แต่หากจดทะเบียนตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2536 ค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ จะต้องไม่เกิน ร้อยละ 1.5 ที่วัดได้ด้วยเครื่องมือ ค่าก๊าซไฮโดรคาร์บอน จะต้องไม่เกิน 200 ส่วนในล้านส่วนที่วัดได้ด้วยเครื่องมือ

กรณีเป็นรถยนต์ประเภทอื่น ที่จดทะเบียนก่อนวันที่ 1 พฤศจิกายน 2549 ค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ จะต้องไม่เกิน ร้อยละ 4.5 ที่วัดได้ด้วยเครื่องมือ ค่าก๊าซไฮโดรคาร์บอน จะต้องไม่เกิน 600 ส่วนในล้านส่วนที่วัดได้ด้วยเครื่องมือ ส่วนรถยนต์ทุกประเภทที่จดทะเบียนตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2550 ค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ จะต้องไม่เกิน ร้อยละ 0.5 ที่วัดได้ด้วยเครื่องมือ ค่าก๊าซไฮโดรคาร์บอน จะต้องไม่เกิน 100 ส่วนในล้านส่วนที่วัดได้ด้วยเครื่องมือ³⁸

ทั้งนี้มาตรการในการควบคุมมลภาวะของรถยนต์แต่ละคันนั้นจะบังคับผ่านทางกฎหมายจราจรอยู่แล้ว ในกรณีที่เป็นรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน เกิน 7 คน และรถบรรทุกส่วนบุคคลที่มีอายุการใช้งานเกิน 7 ปี และรถจักรยานยนต์ที่มีอายุการใช้งานเกิน 5 ปี จะต้องผ่านการตรวจสภาพก่อนทำการชำระภาษีประจำปี ทำให้มลภาวะซึ่งจะออกจากรถยนต์แต่ละคันนั้นมีการควบคุมตามกฎหมายอยู่แล้ว โดยกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ทั่วประเทศ ซึ่งรวมถึงจังหวัดเชียงรายเอง ทำให้ในภาพรวมของการใช้ยานพาหนะของอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย เมื่อเทียบกับพื้นที่ทั้งหมดนั้น คงไม่ใช่ปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดปัญหามลภาวะที่เลวร้าย แต่เป็นมลภาวะที่เกิดขึ้นเฉพาะพื้นที่ที่มีการจราจรเท่านั้น ซึ่งมีใช้ปัญหาร้ายแรงแต่ประการใด

นอกจากประเด็นในเรื่องการควบคุมคุณภาพรถยนต์แต่ละคันแล้ว การจราจรที่คับคั่งก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหามลภาวะทางอากาศเช่นเดียวกัน สำหรับการจราจรทางบกในจังหวัดเชียงรายนั้น ไม่ใช่ปัญหาสำคัญในจังหวัดเชียงรายแต่ประการใด เนื่องจากจังหวัดเชียงรายมีพื้นที่มากแต่จำนวนรถยนต์ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่ และด้วยเหตุที่พื้นที่เขตเมืองซึ่งมีความเจริญ และเป็นแหล่งธุรกิจนั้นมีปริมาณน้อย การจราจรในจังหวัดเชียงรายโดยทั่วไปจึงค่อนข้างสะดวกและไม่พบปัญหาการจราจรติดขัดเท่าใดนัก อย่างไรก็ตาม จังหวัดเชียงรายเองไม่มีการตรวจวัดคุณภาพอากาศบริเวณจุดที่มีการจราจร ทั้งนี้เนื่องจากการจราจรในจังหวัดเชียงรายยังไม่มีสภาพติดขัดถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดมลภาวะในระดับที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแต่อย่างใด และเมื่อได้พิจารณาค่าดัชนีคุณภาพอากาศเฉลี่ยตลอดทั้งปี จะพบว่า ข้อมูลตั้งแต่ปี 2550-2553 นั้น ค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) เฉลี่ย 1 ชั่วโมง และ 8 ชั่วโมงนั้น ไม่เกินระดับมาตรฐาน แต่จะมีค่าสูงขึ้นเล็กน้อยในช่วงต้นปีคือเดือนมกราคมถึงมีนาคม และตุลาคมถึงธันวาคม ของทุกปี เนื่องจากเป็นฤดูกาลท่องเที่ยว ในขณะที่ค่าก๊าซโอโซน (O₃) จะมีค่าปกติตลอดทั้งปี แต่จะมีค่าเฉลี่ยสูงเกินมาตรฐานเฉพาะช่วงเดือนมีนาคมของทุกปี ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นฤดูกาลท่องเที่ยว และเป็นช่วงที่เกิดปัญหาหมอกควัน

จากข้อมูลทั้งหมดที่วิเคราะห์มา น่าเชื่อว่า การจราจรไม่ใช่ปัญหาหลักที่จะก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงราย แต่ปัญหามลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงราย จะเกิดขึ้นในช่วงเวลาเดิมของทุกปี คือ ช่วงเดือนมกราคมถึงเมษายนซึ่งเป็นช่วงที่เป็นฤดูกาลเดินทางท่องเที่ยว การเผาป่า และการเผาพื้นที่การเกษตร ย่อมแสดงให้เห็นว่าเมื่อปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน มลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงราย จะทวีความรุนแรงมากขึ้น จนถึงขั้นวิกฤติ ทั้งนี้โดยอาศัยสาเหตุจากหลายสิ่งประกอบกัน

³⁸ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดค่ามาตรฐานก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน ประกาศ ณ วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2550.

4.1.2 ผลกระทบจากมลภาวะทางอากาศ

มลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงรายก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ ซึ่งอาจจำแนกได้ดังนี้

1) ผลกระทบต่อสุขภาพ

ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จากการศึกษาระดับและความเป็นพิษของอนุภาคฝุ่นขนาดเล็ก (Particulate Matter) ของอากาศในจังหวัดเชียงใหม่และลำพูนช่วงเดือนมิถุนายน 2548 ถึงเดือนพฤษภาคม 2549 โดยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่³⁹ พบว่า ในเขตอำเภอเมืองและอำเภอสาร์ภ จังหวัดเชียงใหม่ มีค่า PM 10 และ PM 2.5 อยู่ในระดับไม่ปลอดภัย มีผลทำให้เกิดโรคในระบบทางเดินหายใจ สามารถทำลาย

ดีเอ็นเอของเซลล์ถุงลมปอด เซลล์เม็ดเลือดขาวในปอด และทำให้ผู้ป่วยอยู่แล้วมีอาการกำเริบทรุดหนักลง³⁹

ปัญหาหมอกควันในเชียงรายที่รุนแรงขึ้น โดยค่าฝุ่นละอองเกินมาตรฐาน 2 เท่าตัว ทำให้ผู้ป่วยเข้ารับการรักษาพยาบาลยังสถานพยาบาล ด้วยโรคในระบบทางเดินหายใจ วันละประมาณ 2,200 คน

นายแพทย์จุลพงศ์ จันตะ รองผู้อำนวยการศูนย์แพทย์ โรงพยาบาลเชียงรายประชานุเคราะห์ เปิดเผยว่า จากการที่โรงพยาบาลเชียงรายประชานุเคราะห์ เปิดรับผู้ป่วยจากทุกอำเภอ เข้ามารักษาตัวที่โรงพยาบาลศูนย์ เกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ อันเนื่องมาจากมีหมอกควันปกคลุมหนา ทึบ และค่าฝุ่นละอองที่เกินมาตรฐาน 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร โดยเฉพาะในช่วงสัปดาห์ที่ผ่านมาจนถึงช่วงเดือนมีนาคม 2553 ที่ค่าฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานอย่างมาก ทำให้มีผู้ป่วยเข้ารับรักษาตัวด้วยโรคทางเดินหายใจแล้วมากถึงวันละ 2,200 คน ซึ่งถือว่ามียุทธศาสตร์ที่มาก โดยผู้ป่วยที่เข้ารับรักษาตัวมากที่สุด คือ ผู้สูงวัย รวมไปถึงเด็ก มีอาการเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจและเป็นหวัดจำนวนมาก ในเรื่องนี้ทางโรงพยาบาล มีการรักษาและมีการเปิดคลินิกเฉพาะทาง เกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ โดยทางรองผู้อำนวยการศูนย์แพทย์ โรงพยาบาลเชียงรายประชานุเคราะห์ ระบุว่า ถ้าหากจังหวัดเชียงรายยังคงมีหมอกควันหนาทึบและมีค่าฝุ่นละอองที่เกินในอากาศมาตรฐานอยู่เช่นนี้ คงจะมีผู้ป่วยเพิ่มมากขึ้นอย่างแน่นอน และโดยเฉพาะในพื้นที่ของจังหวัดเชียงราย โดยเฉพาะ อ.แม่สาย ที่มีค่าฝุ่นละอองเกินมาตรฐานถึงสองเท่าตัว⁴⁰

2) ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

สถานการณ์หมอกควันที่รุนแรงในเดือนมีนาคม 2550 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจดังนี้

1. ด้านการท่องเที่ยว

1.1 จากปัญหาหมอกควันทำให้ทัศนวิสัยในการมองเห็นต่ำกว่า 2,000 เมตร เครื่องบินไม่สามารถร่อนลงจอดสนามบินได้โดยเฉพาะที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ทำให้มีการยกเลิก

³⁹ ข้อมูลจาก <http://www.bot.or.th> ณ วันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2553.

⁴⁰ สำนักข่าว INN Available on : <http://www.innnews.co.th>. ข้อมูล ณ วันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2553.

เที่ยวบินไป-กลับจังหวัดแม่ฮ่องสอนในเดือนมีนาคม 2550 จำนวน 42 เที่ยวบิน จากปกติ 226 เที่ยวบิน เหลือเพียง 184 เที่ยวบิน ส่งผลให้ผู้โดยสารผ่านท่าฯ แม่ฮ่องสอนลดลงร้อยละ 21.2 ส่วนที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และลำปาง ไม่มีการยกเลิกเที่ยวบิน แต่มีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักท่องเที่ยวที่ลดลง ทำให้จำนวนผู้โดยสารผ่านท่าอากาศยานในภาคเหนือเดือนมีนาคม 2550 ลดลงจากระยะเดียวกันปีก่อนร้อยละ 9.6 ใน 4 จังหวัดที่พบปัญหารุนแรง ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง และแม่ฮ่องสอนรวมลดลงร้อยละ 8.7 จากจำนวน 323,667 คน ระยะเดียวกันปีก่อน เหลือเพียง 295,527 คน⁴¹

ผลกระทบต่อผู้โดยสารผ่านท่าอากาศยานจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง และแม่ฮ่องสอน

1.2 ด้านธุรกิจที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษหมอกควัน และการประกาศให้จังหวัดเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอนเป็นพื้นที่เขตภัยพิบัติเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2550 ส่งผลให้นักท่องเที่ยวบางส่วนเลี่ยงไปท่องเที่ยวแหล่งอื่น เช่น จังหวัดชายทะเล เป็นต้น

จากการสอบถามธุรกิจโรงแรมใน 4 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ได้แก่จังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง เชียงราย และแม่ฮ่องสอน พบว่าธุรกิจโรงแรมส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากปัญหาหมอกควัน โดยเฉพาะในกลุ่มโรงแรมที่ประกอบด้วยชาวต่างประเทศ โดยทำให้มีอัตรา

การยกเลิกห้องพักในเดือนมีนาคม 2550 ประมาณร้อยละ 20-30 สูงกว่าเกณฑ์ปกติ และระยะเดียวกันปีก่อน ส่วนโรงแรมที่มีลูกค้าหลักเป็นชาวไทยได้รับผลกระทบบ้างโดยมีอัตราการยกเลิกห้องพักประมาณร้อยละ 10 อย่างไรก็ตาม กลุ่มนักท่องเที่ยวที่วางแผนเดินทางท่องเที่ยวล่วงหน้าไว้แล้วยังคงเข้ามาท่องเที่ยวตามปกติประกอบกับมีการจัดประชุมสัมมนา ส่งผลให้อัตราการเข้าพักโดยรวมของภาคเหนือในเดือนมีนาคม 2550 ลดลงจากร้อยละ 52.5 ระยะเดียวกันปีก่อน เหลือร้อยละ 50.9 นอกจากนี้ ผู้ประกอบการให้ความเห็นว่านักท่องเที่ยวต่างประเทศที่ลดลงมากเป็นชาวญี่ปุ่น โดยลดลงจากระยะเดียวกันปีก่อนประมาณร้อยละ 30⁴²

3) ผลกระทบด้านอื่นๆ

ด้านเกษตร การเกิดไฟป่าและมีฝุ่นละอองหมอกควันในปริมาณมากอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อผักกินใบทำให้เกิดโรคใบเหลืองและการเจริญเติบโตชะลอลง เนื่องจากมีฝุ่นละอองปกคลุมใบทำให้ใบได้รับความเข้มของแสงแดดลดลง ส่วนไม้ผลเมื่อประสบกับอากาศที่ร้อนเกินไป และก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จำนวนมากจะเร่งการบ่มตัวของผลไม้ทำให้สุกเร็วขึ้น ส่งผลให้คุณภาพและรสชาติเปลี่ยนไป (ข้อมูลจากสำนักส่งเสริมและจัดการสินค้าเกษตร) อย่างไรก็ตามเหตุการณ์หมอกควันที่เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2550 รุนแรงเพียงช่วงสั้นๆ จึงไม่เกิดผลกระทบต่อปริมาณและคุณภาพของผลผลิตพืชสำคัญของภาคเหนือ⁴³

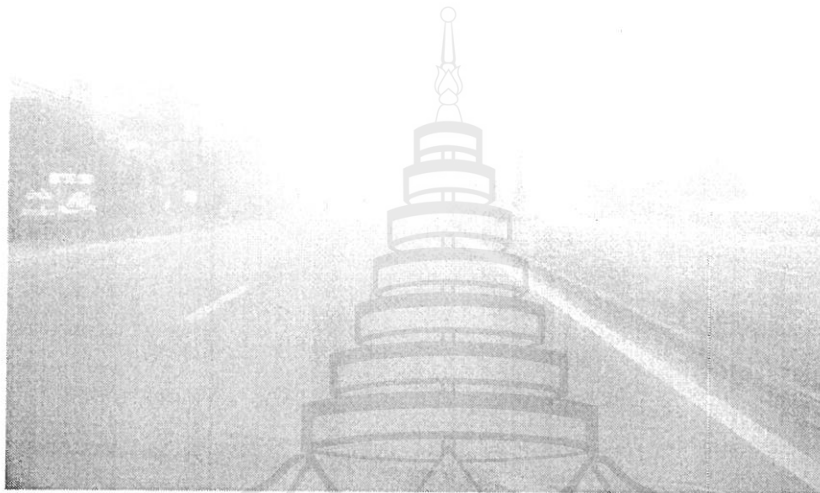
⁴¹ ทีวีคัลด์ ใจคำสืบ, สถานการณ์หมอกควันในภาคเหนือตอนบน Available on : <http://www.bot.or.th>. หน้า

5. (ข้อมูล ณ วันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2553)

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

ในส่วนของการจราจรภายในจังหวัดเชียงรายนั้นก็ได้รับผลกระทบจากปัญหาหมอกควันเช่นเดียวกัน แม้ว่าจะไม่เป็นปัญหาที่ร้ายแรงมากนัก แต่ก็ทำให้ทัศนวิสัยในการใช้ถนนอยู่ในเกณฑ์ที่แย่ ดังปรากฏในภาพถ่ายตัวอย่างดังต่อไปนี้



ภาพที่ 4.7 สภาพหมอกควันปริมาณมากทำให้ทัศนวิสัยในการขับขี่ยานพาหนะแย่ลง



ภาพที่ 4.8 สภาพหมอกควันในช่วงเช้าของเดือนมีนาคม 2553



ภาพที่ 4.9 สภาพการจราจรในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ช่วงที่มีหมอกควัน

4.2 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศ

สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศนั้น คณะผู้วิจัยได้จำแนกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นกลุ่ม โดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ และขอบเขตที่กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครอง กล่าวคือ ในมุมมองของกฎหมายที่ควบคุมมลภาวะนั้น เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อม และมีความสัมพันธ์กับการใช้อำนาจอธิปไตยในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีความสัมพันธ์กับกฎหมายปกครอง ในขณะที่การกระทำที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิของบุคคลอื่นและก่อให้เกิดปัญหามลภาวะนั้น มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายแพ่งในส่วนที่ว่าด้วย การชดเชยค่าเสียหายของผู้ทำละเมิดให้แก่ผู้เสียหายด้วย และในการก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศจนทำให้ผู้อื่นเสียหายนั้น อาจมีความสัมพันธ์กับกฎหมายอาญา ในการลงโทษผู้ที่ก่อมลภาวะ ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงแบ่งมาตรการทางกฎหมาย ออกเป็น 3 ประเภท หลักคือ มาตรการทางปกครอง มาตรการทางแพ่ง และมาตรการทางอาญา

4.2.1 มาตรการทางปกครอง

มาตรการทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ในกรณีมลภาวะทางอากาศนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งว่าด้วยเรื่องการใช้รัฐใช้อำนาจในการควบคุม กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ และประชาชน ในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมาตรการที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

4.2.1.1 การควบคุม กำกับดูแล

4.2.1.1.1 การควบคุม กำกับดูแลตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

1. กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพของอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป โดยอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย⁴⁴

2. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เพื่อควบคุมการปล่อยอากาศเสียจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม ไม่ให้เกินมาตรฐานตามที่กำหนด⁴⁵ และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสียหรือมลพิษทางอากาศ ไม่ให้เกินมาตรฐานตามที่กำหนด⁴⁶ และให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าว มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก. ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมือสำหรับควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดอากาศเสีย ตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด⁴⁷

ข. เก็บสถิติและข้อมูล ซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมือดังกล่าว ในแต่ละวัน โดยจัดทำบันทึกรายละเอียดไว้ และรายงานสรุปผลการทำงานของระบบ อุปกรณ์หรือเครื่องมือดังกล่าว เพื่อเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่แหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง⁴⁸

⁴⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 32

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 55

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 68

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 68

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 80 ทั้งนี้ การเก็บสถิติ ข้อมูล การจัดทำบันทึกรายละเอียด และการรายงาน ให้ทำตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ⁴⁹ มีอำนาจตรวจสอบและควบคุมการก่อกมลพิษทางอากาศด้วยการ⁵⁰

ก. เข้าไปในอาคารสถานที่ และเขตที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษของบุคคลใดๆ ระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบการทำงานของระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ ที่ใช้ควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย รวมทั้งการตรวจ บันทึกรายละเอียด สถิติ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว

ข. ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ควบคุมระบบบำบัดอากาศเสีย แก้ไข ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย รวมทั้งอุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย

3. กำหนดให้เจ้าพนักงาน⁵¹ มีอำนาจควบคุมมิให้ยานพาหนะก่อกมลพิษเกินกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด⁵² และให้อำนาจเจ้าพนักงานสั่งให้ยานพาหนะหยุดเพื่อตรวจสอบ หรือเข้าไปในยานพาหนะ หรือกระทำการใดๆ ที่จำเป็นเพื่อตรวจสอบเครื่องยนต์ อุปกรณ์ของยานพาหนะนั้น⁵³ หากมีการฝ่าฝืน ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะนั้นโดยเด็ดขาด หรือจนกว่าจะได้มีการแก้ไข ปรับปรุง⁵⁴ ให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด⁵⁵

นอกจากนี้แล้ว คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังมีอำนาจกำหนดให้กิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ⁵⁶

4.2.1.1.2 การควบคุม กำกับดูแลตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

พ.ศ. 2535

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข) มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้ง กำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และวิธีดำเนินการเพื่อ

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 82

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งให้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁵² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 64

⁵³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 67

⁵⁴ โดยอาจทำเครื่องหมายเป็นตัวอักษรที่มีข้อความว่า “ห้ามใช้เด็ดขาด” หรือ “ห้ามใช้ชั่วคราว” หรือเครื่องหมายอื่นในทำนองเดียวกัน

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 65

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 46

ตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน⁵⁷

เมื่อมีกฎกระทรวงใช้บังคับในท้องถิ่นใดแล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง และในกรณีจำเป็น ให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือแก้ไข ปรับปรุงข้อกำหนดท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ก่อนมีกฎกระทรวง เพื่อให้การดำเนินการในเขตท้องถิ่นเป็นไปตามกฎกระทรวง เว้นแต่จะมีเหตุผลพิเศษเฉพาะของท้องถิ่นนั้น และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสาธารณสุข รวมทั้งได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข⁵⁸

นอกจากนี้แล้ว พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดว่ากิจการใด หรือการกระทำใดที่ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ รวมถึงเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาต และหากว่าผู้รับใบอนุญาตสำหรับกิจการใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ภายในเวลาที่เห็นสมควร รวมทั้งการเพิกถอนใบอนุญาต⁵⁹

4.2.1.1.3 การควบคุม กำกับดูแลตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.

2535

กำหนดให้มีการกำกับและดูแลโรงงานเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ด้วยการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง กำหนดชนิดคุณภาพ อัตราส่วนของวัตถุดิบ แหล่งกำเนิดของวัตถุดิบ และหรือปัจจัย หรือชนิดของพลังงานที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงาน กำหนดชนิดหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในโรงงานที่ให้ตั้งหรือขยาย และกำหนดการนำผลผลิตของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยายไปใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภท⁶⁰ โดยให้อำนาจเจ้าพนักงานเข้าไปตรวจสอบในโรงงาน อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัตินี้ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่ดังกล่าว⁶¹ หากมีการฝ่าฝืน ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนระงับการกระทำดังกล่าว หรือแก้ไข ปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสมในระยะเวลาที่กำหนด⁶² รวมทั้งให้อำนาจปลัดกระทรวง หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมาย สั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ฝ่าฝืนหยุดการประกอบกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่ หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด⁶³

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 54 และ 59

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 32

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 35

⁶² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37

⁶³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 39

4.2.1.2 การควบคุม กำกับดูแลกรณีการก่อเหตุรำคาญ

แม้ว่าการก่อมลพิษทางอากาศในบางกรณีจะยังไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกประกาศ แต่หากการกระทำดังกล่าวเป็นการก่อมลพิษทางอากาศในลักษณะดังต่อไปนี้

(1) การก่อให้เกิดแหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถา หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมม มีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(2) การทำอาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงาน หรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษ หรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(3) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ให้ถือว่าเป็นการก่อ “เหตุรำคาญ” ในที่สาธารณะ เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น⁶⁴ มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้มีการก่อเหตุรำคาญในที่สาธารณะ สถานที่เอกชน และมีอำนาจสั่งระงับ กำจัด ควบคุมเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุในคำสั่ง ตลอดจนดูแล ปรับปรุง และบำรุงรักษาสถานที่ให้ปราศจากเหตุรำคาญ นอกจากนี้ ยังให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดการใดๆ ตามที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นอีก โดยให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อเหตุรำคาญเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการดังกล่าว และให้อำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่เกิดเหตุรำคาญใช้ หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนจนกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเห็นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว⁶⁵

4.2.2 มาตรการทางแพ่ง

ในคดีสิ่งแวดล้อม เมื่อมีข้อพิพาทหรือความเสียหายเกิดขึ้น ได้มีการนำมาตรการทางแพ่งมาบังคับใช้เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งแต่เดิมก่อนมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เมื่อโจทก์ต้องการฟ้องเรียกค่าเสียหายก็จะ

⁶⁴ คือ (1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล

(3) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับในองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(5) นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา

(6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

⁶⁵ ดูพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 26-28

ฟ้องเป็นคดีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การฟ้องเป็นคดีละเมิดในบางครั้งก็อาจทำให้โจทก์ไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างแท้จริง จนมาในปี พ.ศ. 2535 มีการบัญญัติพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีหลักความรับผิดโดยเด็ดขาดหรือโดยเคร่งครัด อันเป็นหลักที่เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

มาตรการทางแพ่งที่นำมาบังคับใช้จึงปรากฏทั้งในกฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

4.2.2.1 การเรียกค่าเสียหายตามกฎหมายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การเรียกค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่นำมาใช้ในกรณีมลภาวะอากาศ คือ การเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 420 อันเป็นความเสียหายจากการละเมิดตามหลักทั่วไป, การเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 421 อันเป็นความเสียหายจากการใช้สิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมาย, การเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 437 วรรค 2 อันเป็นความเสียหายจากทรัพย์สินอันตราย และการเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 1337 จากกรณีมีความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญอันเกิดจากการใช้สิทธิของบุคคลอื่น

(1) การเรียกค่าเสียหายจากการละเมิดตามหลักทั่วไปใน มาตรา 420⁶⁶

มาตรา 420 เป็นหลักทั่วไปในเรื่องละเมิด ภาษาอังกฤษเรียกว่า Fault-Based Liability หรือ Liability with Fault เป็นความรับผิดที่ต้องอาศัยการพิจารณาเรื่องการกระทำโดยไม่มีอำนาจกระทำได้โดยชอบ (Fault หรือ Unlawfully) กล่าวคือ เป็นกรณีที่มีการกระทำโดยไม่มีอำนาจกระทำได้โดยชอบอันเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิ ซึ่งผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย⁶⁷

⁶⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า

“ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

⁶⁷ การกระทำละเมิดตามหลักทั่วไปในมาตรา 420 จึงมีองค์ประกอบดังนี้

1. ต้องมีการกระทำต่อบุคคลอื่น

การกระทำหมายถึงการเคลื่อนไหวของร่างกายภายใต้สำนึกของจิตใจ เช่น นายไก่ ต้องการทำฆ่านายกบ จึงใช้ปืนยิงนายกบ ทั้งนี้ การกระทำรวมถึงการงดเว้นกระทำการใดตามหน้าที่อันเป็นหน้าที่ที่จักต้องทำเพื่อป้องกันผลด้วย หน้าที่ดังกล่าวอาจเป็นหน้าที่ที่เกิดจากบทบัญญัติกฎหมายก็ได้ เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้บิดามารดาต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตร หากมารดาไม่ให้นมบุตรทารก ทำให้บุตรถึงแก่ความตายเนื่องจากขาดอาหาร ถือว่ามารดากระทำละเมิดต่อบุตร หน้าที่อาจเกิดจากสัญญาก็ได้ เช่น นางสาวบัวคำแก้ว รับจ้างเป็นพี่เลี้ยงดูบุตรให้แก่นางเทียนกันยา หากนางสาวบัวคำแก้ว ละเลยไม่ดูแลบุตรของนางเทียนกันยา ทำให้บุตรของนางเทียน

จากมาตรา 420 ข้างต้น หากจะนำมาตรา 420 มาใช้ในเรื่องสิ่งแวดล้อม เมื่อมีการก่อมลพิษทางอากาศขึ้น ไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม มลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่ง ฯลฯ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น เช่น ความตาย หรือความเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการได้รับมลพิษทางอากาศที่เกินขนาด ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อมลพิษซึ่งเป็นผู้ทำละเมิดได้ตามมาตรา 420 แต่ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่า จำเลยหรือผู้กระทำความผิดได้กระทำความประทุษร้ายของการกระทำละเมิดอันเป็นไปตามหลัก ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นต้องนำสืบตามหลักกฎหมายว่าด้วยพยานหลักฐาน

(2) การเรียกค่าเสียหายจากกรณีการใช้สิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 421⁶⁸

มาตรา 421 เป็นกรณีการใช้สิทธิของบุคคลหนึ่ง แต่เป็นการใช้สิทธิโดยมุ่งที่จะให้ผู้อื่นเกิดความเสียหาย เช่น การปลูกสร้างตึกสูงในที่ดินของตน แล้วไปบังแดดบังลมบ้านข้างเคียง แม้จะเป็นการปลูกในที่ดินของตนเอง แต่เมื่อก่อให้เกิดผู้อื่นเสียหาย ก็ถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 421 เพราะฉะนั้น ในกรณีที่บุคคลกระทำการอย่างใด แม้จะเป็นการกระทำตามสิทธิของตน แต่หากก่อมลภาวะทางอากาศอันทำให้ผู้อื่นเกิดความเสียหาย บุคคลดังกล่าวก็ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 421

(3) การเรียกค่าเสียหายจากกรณีความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์ อันตราย มาตรา 437 วรรค 2⁶⁹

กันยา ได้รับบาดเจ็บหรือตาย ถือว่านางสาวบัวคำแก้ว กระทำละเมิด ฯลฯ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2)

2. เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

จงใจ เป็นการกระทำโดยรู้สำนึกและรู้ว่าการกระทำของตนจะก่อผลเสียหายแก่บุคคลอื่น

ประมาท เป็นการกระทำผิดที่มีใจโดยเจตนา แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ แต่ผู้กระทำกลับไม่ได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรค 4)

3. การกระทำความผิดเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย

การกระทำความผิดเป็นการกระทำไปโดยไม่อำนาจหรือไม่มีสิทธิตามกฎหมาย

4. มีความเสียหายเกิดขึ้น

ความเสียหายดังกล่าว เป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกันได้

5. จะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องเป็นผลมาจากการกระทำความผิดดังกล่าว (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1)

⁶⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 บัญญัติว่า

“การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย”

⁶⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 บัญญัติว่า

มาตรา 437 วรรค 2 เป็นกรณีการเรียกค่าเสียหายจากผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตราย ซึ่งทรัพย์สินอันตรายที่ว่าอาจเป็นทรัพย์สินที่เกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือเป็นทรัพย์สินที่เกิดอันตรายได้โดย ความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือเป็นทรัพย์สินที่เกิดอันตรายได้โดยกลไกของทรัพย์สินนั่นเอง

ทรัพย์สินอันตรายตามมาตรา 437 วรรค 2 แยกได้ 3 ประเภท⁷⁰ ดังนี้

(1) ทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ คือ ทรัพย์สินที่เป็นอันตรายต่อร่างกาย หรือทรัพย์สินโดยตัวของทรัพย์สินนั่นเอง ไม่ว่าอันตรายจะเกิดเพราะการสัมผัส หรือเพราะมีการกระทบ กระแทก หรือมีสิ่งมาชักนำ เช่น กระจกบิ่น ดินปืน ลูกกระเบิด แก๊ส กระแสไฟฟ้า น้ำมันเบนซิน น้ำกรด เป็นต้น

(2) ทรัพย์สินที่เกิดอันตรายได้โดยความมุ่งหมายที่จะใช้ คือ ทรัพย์สินที่ โดยสภาพแล้วไม่มีอันตราย แต่มีการกระทำของคนที่ทำให้เป็นของมีอันตรายขึ้นด้วยการใช้ เช่น อาวุธ ปืนเมื่อบรรจุลูกกระสุน เอลมม้ามัดตะเกียงที่จุดโดยการอัดลม เป็นต้น

(3) ทรัพย์สินที่เกิดอันตรายได้โดยกลไกของทรัพย์สินนั่นเอง คือ ทรัพย์สิน ประเภทที่มีใช้ยานพาหนะ ซึ่งทรัพย์สินนั้นมีเครื่องจักรกลเป็นกลไกในการทำงาน เช่น ตัวเครื่องจักรกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า สายพานเครื่องจักรโรงเลื่อย เป็นต้น

มาตรา 437 วรรค 2 กำหนดให้ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายจะต้อง รับผิดชอบในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งผู้ครอบครองในที่นี้อาจเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เช่น เป็นเจ้าของ โรงงาน หรือเป็นผู้ยืมทรัพย์สินนั้นแทนเจ้าของก็ได้ เช่น ผู้เช่าบ้าน เว้นแต่ผู้ครอบครองทรัพย์สินจะพิสูจน์ ได้ว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากเหตุสุดวิสัย⁷¹ เช่น ภัยธรรมชาติ อุบัติเหตุ เป็นต้น หรือเพราะ ความผิดของผู้เสียหายเอง⁷²

“บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้น จะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้เสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองของตนซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดย สภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย”

⁷⁰ ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดและจัดการงานนอกสั่ง (กรุงเทพฯ : บริษัทศรีสมบัติการพิมพ์, ม.ป.ป.), หน้า 149.

⁷¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8 บัญญัติความหมายของ “เหตุสุดวิสัย” ว่าหมายถึง เหตุใด ๆ อันจะ เกิดขึ้นก็มิได้ จะให้ผลพิบัติก็มิได้ เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะ ได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น

เพราะฉะนั้น เหตุสุดวิสัย จึงหมายถึง เหตุตามธรรมชาติ นอกเหนืออำนาจ การควบคุมของมนุษย์ ซึ่งไม่มีใคร ป้องกันได้ เช่น พายุ น้ำท่วม แผ่นดินไหว เป็นต้น หรือเหตุที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น สงคราม จลาจล การนัดหยุดงานทำให้รถเมล์ รถไฟหยุดเดิน อุบัติเหตุ เป็นต้น หรือเหตุสุดวิสัยที่เกิดจากการกระทำของ บุคคลภายนอก เช่น คนวิ่งตัดหน้ารถทำให้ต้องหักรถหลบจนไปชนรถอีกคัน (ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, ประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดและจัดการงานนอกสั่ง (กรุงเทพฯ : บริษัทศรีสมบัติการพิมพ์, ม.ป.ป.), หน้า 145-146.)

⁷² ผู้เสียหายเป็นผู้ก่อให้เกิดเหตุการณ์นั่นเอง

เพราะฉะนั้น หากมีมลพิษทางอากาศอันเกิดจากทรัพย์สินอันตรายดังในมาตรา 437 วรรค 2 เช่น โรงงานไฟฟ้าถ่านหินปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์สู่บรรยากาศ ส่งผลให้ประชาชนที่อยู่บริเวณนั้นป่วยเป็นทางเดินหายใจ ผู้ครอบครองโรงงานซึ่งเป็นต้นเหตุของมลพิษจะต้องรับผิดชอบค่าเสียหาย

(4) การเรียกค่าเสียหายของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จากกรณีมีความเสียหาย หรือเดือดร้อนรำคาญอันเกิดจากการใช้สิทธิของบุคคลอื่น มาตรา 1337⁷³

มาตรา 1337 เป็นกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายจากเหตุเดือดร้อนรำคาญอันเกิดจากการกระทำตามสิทธิของบุคคลอื่น สามารถจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวได้ด้วยตนเอง และยังมีสิทธิที่จะเรียกค่าทดแทนความเสียหายได้อีก

ทั้งนี้ ความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับจะต้องถึงขนาดที่ไม่อาจทนได้ โดยยึดหลักความคิดของบุคคลธรรมดาทั่วไป (คนไทยธรรมดาสามัญทั่วไป) เป็นเครื่องวัด โดยความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญอาจเกิดจากความกระเทือน เสียงดัง ควั่นไฟ ถ่านถ่าน กลิ่นเหม็น และน้ำโสโครก เป็นต้น⁷⁴ เพราะฉะนั้น เมื่อมีการก่อเหตุรำคาญขึ้น เช่น การกระทำใดๆ ที่ก่อให้เกิดฝุ่น ละออง เขม่า หรือเถ้าในบรรยากาศ จนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงซึ่งได้รับความเสียหาย สามารถฟ้องร้องต่อศาลให้ยับยั้งการกระทำความดังกล่าว และยังสามารถเรียกค่าเสียหายได้ด้วย

จากการศึกษามาตรการทางแพ่งในการเรียกค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ข้างต้น จะพบว่ากฎหมายให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือโจทก์ฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายอันเป็นมาตรการทางแพ่งได้ แต่การใช้มาตรการทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อฟ้องละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมก็ยังมีปัญหา คือ การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายกรณีละเมิดทั่วไป จะต้องเป็นกรณีที่มีความเสียหายเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยโจทก์จะต้องมีภาระการพิสูจน์ หากพิสูจน์ไม่ได้ก็จะได้ไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหาย ซึ่งการจะพิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยนั้นเป็นความลำบากอย่างยิ่ง เช่น กรณีชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หากมีการเจ็บป่วยเนื่องจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ โจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าสาเหตุของการเจ็บป่วยเป็นผลโดยตรงจากกิจกรรมของ

⁷³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 บัญญัติว่า

“บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไซ้ ทว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิที่จะปฏิบัติการเพื่อยุติความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน”

⁷⁴ ประมูล สุวรรณศร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พัฒน์ นิยมบุญชู (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2539) หน้า 168.

โรงไฟฟ้า จะเห็นได้ว่าเป็นภาระที่ยากลำบากมากของโจทก์ที่จะนำสืบถึงผู้กระทำผิดและความเสียหายที่ได้รับ⁷⁵ เมื่อเป็นเช่นนี้อาจทำให้โจทก์ไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างแท้จริง

ส่วนในกรณีของมาตราอื่น แม้ว่าบางมาตราจะเป็นความรับผิดในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น โดยไม่จำเป็นว่าความเสียหายจะต้องเกิดเพราะความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (แม้ผู้กระทำจะมีได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นก็ต้องรับผิด) แต่ก็จำกัดเฉพาะความเสียหายในกรณีเฉพาะดังในมาตรา 437 วรรค 2 จำกัดเฉพาะกรณีความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินอันตราย⁷⁶

จากปัญหาที่เกิดขึ้น จึงมีการนำหลักแนวคิด “ความรับผิดโดยเด็ดขาดหรือโดยเคร่งครัด” (Strict liability) มาปรับใช้เพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหายหรือโจทก์ ซึ่งหลักความรับผิดเด็ดขาดเป็นหลักที่กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือจำเลยจะต้องรับผิดโดยเด็ดขาดเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์ว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องหรือความประมาทเลินเล่อของผู้ก่อ/จำเลยหรือไม่⁷⁷ ซึ่งศาลในต่างประเทศได้นำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้อยู่หลายคดี เช่น คดี *Rylands v Fletcher* เป็นคดีที่จำเลยสร้างอ่างเก็บน้ำในที่ดินของตน ปรากฏว่าผู้รับจ้างบกพร่องในการก่อสร้าง ทำให้อ่างเก็บน้ำไม่อาจกั้นน้ำได้ เป็นผลให้น้ำไหลไปท่วมที่ดินของโจทก์ ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น คดีนี้ สภาขุนนาง (House of Lords) ได้ตัดสินให้จำเลยต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น แม้ว่าความเสียหายจะมีได้เกิดเพราะความประมาทเลินเล่อของจำเลย⁷⁸ หรือในคดี *CPC (UK) Ltd. v National Rivers Authority 1995* คดีนี้จำเลยคือบริษัทแห่งหนึ่ง ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากท่อน้ำแตก แม้ว่าบริษัทจะไม่อาจรู้ถึงสถานการณ์ดังกล่าว⁷⁹ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีการนำหลักความรับผิดเด็ดขาดมาบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 96 (ความรับผิดทางแพ่งในกรณีการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิด) ดังจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

⁷⁵ อุดมศักดิ์ สิ้นธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549), หน้า 457-458.

⁷⁶ ความเห็นเพิ่มเติมของนักวิชาการ : บทบัญญัติในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นความรับผิดทางละเมิดที่ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ส่วนบทบัญญัติในมาตรา 437 จะเป็นความรับผิดทางละเมิดโดยกฎหมายสันนิษฐาน กล่าวคือ เป็นความรับผิดในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น โดยไม่จำเป็นว่าความเสียหายจะต้องเกิดเพราะความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (แม้ผู้กระทำจะมีได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อ หากมีความเสียหายเกิดขึ้น ก็ต้องรับผิด) แต่ในทางปฏิบัติและจากแนวทางที่ศาลใช้มาตรา 437 ก็มิได้เป็นเช่นนั้น อีกทั้งในตัวบทกฎหมายเองก็มิได้เขียนอย่างชัดเจนว่าจะต้องรับผิดโดยไม่จำเป็นว่าความเสียหายจะต้องเกิดเพราะความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

⁷⁷ Stuart Bell and Donald McGillivray, *Environmental Law*, 5th ed. (London : Blackstone, 2001), p. 244.

⁷⁸ Ibid., pp. 144-145.

⁷⁹ Ibid., p. 244.

4.2.2.2 การเรียกค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นมลภาวะทางอากาศ มลภาวะทางน้ำ หรือมลภาวะจากเสียง เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดความรับผิดทางแพ่งไว้ในมาตรา 96 (ความรับผิดทางแพ่งอันเนื่องมาจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิด) และมาตรา 97 (ความรับผิดทางแพ่งในกรณีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ทรัพยากรธรรมชาติสูญหายหรือเสียหาย) แต่ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงเฉพาะมาตรา 96

มาตรา 96 กำหนดความรับผิดทางแพ่งอันเนื่องมาจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิด กล่าวคือ

1. จะต้องมีการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหาย เช่น โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยควันพิษสู่บรรยากาศ ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงเป็นเจ็บป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจ

2. เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ⁸⁰ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดขึ้น จึงกล่าวได้ว่าเจ้าของแหล่งที่มาของมลพิษ เช่น เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าของรถยนต์ ฯลฯ จะต้องรับผิดชอบในกรณีมีมลพิษรั่วไหลหรือแพร่กระจายออกมาจากสถานที่ของตน นอกจากเจ้าของที่จะต้องมีความรับผิดแล้ว ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมด้วย คือ ผู้ครอบครองแหล่งที่มาของมลพิษ ซึ่งได้แก่ ผู้ควบคุม ผู้ดูแล ตัวแทน หรือผู้ประกอบการที่มีได้เป็นเจ้าของแหล่งที่มาของมลพิษ เป็นต้น ทั้งนี้ หากเป็นกรณีที่เจ้าของให้บุคคลอื่นมาเช่าพื้นที่เพื่อทำกิจกรรมใดแล้วเกิดการรั่วไหลของมลพิษจากสถานะนั้น กรณีดังกล่าวผู้ที่จะต้องรับผิดชอบคือผู้ที่มีอำนาจในการดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตามความเป็นจริง ซึ่งก็คือผู้เช่าที่ถือว่าเป็นผู้ครอบครองในขณะนั้น นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่มีการรับโอนแหล่งกำเนิดมลพิษจากบุคคลอื่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ (ผู้รับโอน) จะมีความรับผิดก็ต่อเมื่อรู้หรือควรรู้ถึงการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น หากผู้รับโอนไม่รู้ข้อเท็จจริงว่าสถานะนั้นเป็นแหล่งที่มาของมลพิษก็就不用มีความรับผิดตามมาตรา 96 เพราะถือว่าเป็นผู้สุจริต⁸¹

3. เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องรับผิดชอบไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม กล่าวคือ ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจะเกิดเพราะความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อ หรือแม้ไม่ได้เกิดเพราะความจงใจหรือประมาทเลินเล่อเลยก็ตาม หากเกิดความเสียหายขึ้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องมีความรับผิด ซึ่งผู้เสียหายพิสูจน์เพียงว่ามีการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าการรั่วไหลหรือ

⁸⁰ แหล่งกำเนิดมลพิษ หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใดๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4)

⁸¹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, หน้า 460.

แพร่กระจายนั้นเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ จะเห็นได้ว่าความรับผิดทางแพ่งตามมาตรา 96 นี้ เป็นความรับผิดแบบเด็ดขาด

4. การชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ให้พิจารณาจากหลักในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438^{*82} ซึ่งการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามหลักละเมิดก็เพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ กล่าวคือ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทรัพย์สิน ก็จะต้องทำให้ทรัพย์สินนั้นอยู่ในสภาพเดิมเท่าที่จะทำได้ และถ้ายังอยู่ในวิสัยที่จะคืนทรัพย์สินได้ ก็ต้องคืนทรัพย์สิน ถ้าคืนไม่ได้ก็ต้องใช้ราคาทรัพย์สิน หากผู้ได้รับความเสียหายยังได้รับความเสียหายอย่างอื่นอีกนอกจากทรัพย์สินแล้ว ก็มีสิทธิจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายอื่นๆ อีก เช่น ค่าขาดรายได้ ค่ารักษาพยาบาล ค่าปลงศพ ฯลฯ⁸³ นอกจากนี้ ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายยังรวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย⁸⁴

อย่างไรก็ดี ในกรณีมาตรา 96 มีข้อยกเว้นความรับผิด หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษสามารถพิสูจน์ได้ว่ามลพิษที่รั่วไหลหรือแพร่กระจายออกมานั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือสงคราม หรือการรั่วไหลหรือแพร่กระจายเกิดเพราะการกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือการรั่วไหลหรือแพร่กระจายนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ที่ได้รับความเสียหายเอง หรือการรั่วไหลหรือแพร่กระจายนั้นเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ตัวอย่างเช่น เกิดภัยสงคราม มีการวางระเบิดโรงงานอุตสาหกรรมทำให้สารพิษแพร่กระจายออกมา

จึงสรุปได้ว่า หากมีการก่อมลภาวะทางอากาศขึ้น ไม่ว่าจะเป็นมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม การเผาในที่โล่งแล้วเกิดหมอกควันพิษ หรือมลพิษจากยานพาหนะ ผู้ได้รับความเสียหายจากสถานการณ์ดังกล่าว สามารถฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งที่มาของมลพิษเหล่านี้ รับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายตามมาตรา 96 ได้ ทั้งนี้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายไม่ว่ามลพิษดังกล่าวจะเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะพิสูจน์ได้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 96

* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 บัญญัติว่า

“ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย”

⁸² อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, หน้า 460-461.

⁸³ สุขุม ศุภนิธย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2553), หน้า 216-217.

⁸⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 96 วรรคท้าย

4.2.3 มาตรการทางอาญา

การก่อมลพิษอันเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชน ซึ่งเอกชนมีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหาย ยังส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐอีกด้วย รัฐจึงกำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดในคดีสิ่งแวดล้อมดังปรากฏทั้งในกฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

บทลงโทษทางอาญามีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ซึ่งกำหนดโทษตามความหนักเบา ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน แต่โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดที่ปรับใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมจะเป็นโทษจำคุก และ/หรือปรับ เพราะฉะนั้น เมื่อมีผู้กระทำความผิดในคดีสิ่งแวดล้อม อาจได้รับบทลงโทษ คือ ปรับหรือจำคุก หรือทั้งปรับและจำคุก

อย่างไรก็ดี มาตรการทางอาญาที่ใช้บังคับกับกรณีปัญหามลภาวะทางอากาศ จะปรากฏเฉพาะในพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน เป็นต้น ไม่รวมถึงประมวลกฎหมายอาญา เพราะในประมวลกฎหมายอาญากำหนดแต่เพียงความผิดที่ปรับใช้กับปัญหาในเรื่องของเสียง และน้ำเป็นส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้น งานวิจัยฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะมาตรการทางอาญาที่สำคัญตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายหลักที่ปรับใช้กับกรณีปัญหามลภาวะทางอากาศ

4.2.3.1 โทษในกรณีการฝ่าฝืนคำสั่งที่สั่งให้กระทำการเพื่อระงับหรือบรรเทาภัยอันตรายอันเนื่องมาจากการแพร่กระจายของมลพิษ

เป็นกรณีบุคคลที่ขัดขวาง ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลที่ได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหาย ร่วมกระทำการใดๆ เพื่อควบคุม ระงับ หรือบรรเทาผลร้ายที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือการแพร่กระจายของมลพิษ จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁸⁵ และหากบุคคลที่ขัดขวาง ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายด้วย จะต้องระวางโทษหนักขึ้นคือ จำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁸⁶

4.2.3.2 โทษในกรณีการเข้าไปในที่ดินของรัฐแล้วก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เป็นกรณีที่บุคคลบุกรุก หรือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าไปทำการใดๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ หรือ

⁸⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 98 วรรค 1

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 98 วรรค 2

ก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁸⁷

4.2.3.3 โทษในกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งออกมาเพื่อควบคุมมิให้ยานพาหนะก่อมลพิษเกินกว่ามาตรฐาน

เป็นกรณีที่บุคคลไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งออกมาเพื่อควบคุมมิให้ยานพาหนะก่อมลพิษเกินกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด หรือคำสั่งให้ยานพาหนะหยุดเพื่อตรวจสอบหรือเข้าไปในยานพาหนะ หรือการกระทำของเจ้าพนักงานเพื่อตรวจสอบเครื่องยนต์ อุปกรณ์ของยานพาหนะ จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁸⁸

4.2.3.4 โทษในกรณีการรับจ้างให้บริการหรือเป็นผู้ควบคุมระบบกำจัดของเสียโดยไม่ได้รับใบอนุญาต

เป็นกรณีที่บุคคลที่รับจ้างเป็นผู้ควบคุม หรือรับจ้างให้บริการกำจัดของเสีย* โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁸⁹

4.2.3.5 โทษในกรณีฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ให้หยุดหรือเพิกถอนการดำเนินการเกี่ยวกับการกำจัดของเสีย

กรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีคำสั่งให้ผู้รับจ้างให้บริการกำจัดของเสียหยุดหรือปิดการดำเนินการให้บริการกำจัดของเสีย หรือกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีคำสั่งให้เพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมมลพิษ หากมีการฝ่าฝืนยังคงดำเนินการดังกล่าวต่อไป จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁰

4.2.3.6 โทษในกรณีไม่จัดเก็บสถิติ ข้อมูล หรือไม่ทำบันทึก หรือรายงานผล

เป็นกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียเป็นของตนเอง มีหน้าที่ต้องเก็บสถิติ และข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์หรือเครื่องมือทุกวัน และจัดทำบันทึกเพื่อรายงานสรุปผลการทำงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่แหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละหนึ่ง

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 99

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 103

* ของเสีย หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็งของเหลว หรือก๊าซ

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 105

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 109

ครั้ง หากมีการฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹¹

4.2.3.7 โทษในกรณีขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

เป็นกรณีบุคคลที่ขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ขณะที่เจ้าพนักงานมลพิษเข้าไปตรวจสอบสถานที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย รวมทั้งอุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 82 จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹²

4.2.3.8 โทษในกรณีการจ้างบุคคลที่ถูกเพิกถอนการควบคุมให้ทำการควบคุมการทำงานของระบบบำบัดอากาศเสีย

เป็นกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษว่าจ้างบุคคลที่ถูกเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุม ให้ควบคุมการทำงานของระบบบำบัดอากาศเสีย จะต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท⁹³

4.3 แนวทางเกี่ยวกับการจัดการปัญหามลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงราย

ในส่วนของแนวทางในการจัดการกับปัญหามลภาวะทางอากาศในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงรายนั้น คณะผู้วิจัยขอเสนอในส่วนของมาตรการและนโยบายเกี่ยวกับการจัดการปัญหามลภาวะทางอากาศ ในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ดังนี้

4.3.1 มาตรการและนโยบายเกี่ยวกับการจัดการปัญหามลภาวะทางอากาศ

สำหรับงานทางด้านมาตรการและนโยบายเกี่ยวกับการจัดการปัญหามลภาวะทางอากาศนั้น โดยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปกติมักจะเป็นความร่วมมือระหว่างจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยราชการระดับภูมิภาคซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวนโยบายต่างๆ กับหน่วยงานราชการในระดับท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หน้าที่ที่หน่วยงานราชการส่วนกลางคือสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายจากส่วนกลางมาประชาสัมพันธ์ และทำหน้าที่ประสานงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนช่วยเหลือในการประชาสัมพันธ์กิจกรรม และโครงการต่างๆ นั้น ทำให้การดำเนินงานของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มาตรการและนโยบายเกี่ยวกับการจัดการปัญหามลภาวะทางอากาศนั้น ในหน่วยงานระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นนั้น ไม่พบมาตรการและนโยบายที่เป็นแผนการในการจัดการกับปัญหามลภาวะทางอากาศที่เป็นรูปธรรม แต่พบว่าในราชการส่วนกลางนั้น มีแผนแม่บทว่าด้วยเรื่องการเผาในที่โล่ง ดังนี้

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 106

⁹² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 108

⁹³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 110

1) แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง⁹⁴

แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง (National Master Plan for Open Burning Control) ของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1. นิยาม

การเผาในที่โล่ง หมายความว่า ไฟไหม้ การเผาไหม้ หรือไฟคุกรุ่นใดๆ หรือการเผาวัสดุใดๆ ที่เกิดขึ้นในที่โล่ง โดยที่ฝุ่น คว้น ก๊าซ และสารพิษอื่นจากการเผาไหม้ สามารถแพร่กระจายไปได้ในบรรยากาศ

การควบคุมการเผาในที่โล่ง หมายความว่า การใช้แนวทางปฏิบัติ มาตรการ กฎระเบียบ หรือกฎหมาย เพื่อควบคุมไฟไหม้ การเผาไหม้ หรือคุกรุ่นใดๆ หรือการเผาวัสดุใดๆ ที่เกิดขึ้นในที่เปิดโล่ง โดยไม่ก่อให้เกิดไฟลุกลามและสามารถควบคุมหรือลดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2. สถานการณ์การเผาในที่โล่ง

การเผาในที่โล่ง (Open Burning) เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศหลักแหล่งหนึ่งที่ทำให้เกิดสารมลพิษทางอากาศ ได้แก่ ก๊าซต่างๆ ที่เกิดจากการเผาไหม้ อาทิ คาร์บอนมอนอกไซด์ สารอินทรีย์ระเหย รวมทั้งฝุ่นละออง คว้น เถ้า เเขม่า ซึ่งล้วนแต่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญเป็นสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผาหญ้าหรือขยะริมเส้นทางจราจรจะเป็นสาเหตุของอุบัติเหตุบนท้องถนนทำให้สูญเสียชีวิตและทรัพย์สินมากมายเนื่องจากหมอกควันที่เกิดขึ้นไม่สามารถควบคุมได้ นอกจากนี้การเผากลางแจ้งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดไฟป่าเผาไหม้แหล่งทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่กว้าง ซึ่งการเผาในที่โล่งเกิดจาก 3 กิจกรรมหลัก ดังนี้

2.1 การเผาเศษพืชเศษวัสดุภาคการเกษตร

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีการปลูกพืชเศรษฐกิจในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง เป็นต้น ในการทำการเกษตรให้ได้ผลผลิตสูง สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการเตรียมดินที่จะทำการเพาะปลูก ซึ่งจะต้องมีการตากดินพื้นที่เพื่อกำจัดเศษพืช วิธีการที่ง่าย สะดวกและประหยัด สำหรับเกษตรกรที่นิยมใช้กันมาก คือ การเผา เช่น การเผาเศษฟางข้าว แม้ว่าปัจจุบันการนำเครื่องจักรมาใช้ในระบบการผลิตข้าว ได้แก่ การเตรียมดิน ด้วยรถไถแทนแรงงานสัตว์ การเก็บเกี่ยวด้วยเครื่องจักร โดยเฉพาะข้าวนาปรังที่มีการปลูกข้าวติดต่อกันอย่างน้อยปีละ 2-3 ครั้ง ต้องใช้ความเร่งรีบในการเตรียมดิน ไม่สามารถรอเวลาในการหมักฟางในนาให้นิ่มย่อยสลายก่อนการไถกลบ ปัญหาที่เกิดจากรถไถนาไม่สามารถตัดฟางข้าวและไถกลบในนาได้ง่าย ทำให้เกษตรกรหันมาใช้วิธีการเผาฟางในนาให้หมดไปหรือเบาบางลงก่อนที่จะใช้รถไถนาไถกลบเตรียมดินปลูกข้าวฤดูต่อไป นอกจากนี้ในการเก็บเกี่ยวผลผลิตภาคการเกษตรบางชนิด เช่น อ้อย เกษตรกร

⁹⁴ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง (กรุงเทพฯ: ส่วนแผนงานและประมวลผล สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ, 2548)

ต้องทำการเผาใบอ้อยให้มีปริมาณน้อยลงเพื่อให้ง่ายต่อการเก็บเกี่ยวอีกด้วย สำหรับการกำจัดเศษพืชประเภทอื่นๆ เกษตรกรมักจะใช้การเผาเช่นเดียวกัน

จากการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา มีการตรวจพบปริมาณฝุ่นสูงในช่วงฤดูแล้ง โดยเฉพาะบริเวณในพื้นที่จังหวัดที่มีการทำการเกษตรมาก เช่น ปทุมธานี ออยุธยา อ่างทอง ราชบุรี สระบุรี กาญจนบุรี นครสวรรค์ เชียงใหม่ ขอนแก่น เป็นต้น เนื่องจากสภาวะอากาศที่แห้งและนิ่งทำให้ฝุ่นสามารถแขวนลอยอยู่ในอากาศได้นานไม่ตกลงสู่พื้น และในช่วงเวลาดังกล่าวเกษตรกรจะทำการเผาเศษวัสดุ เพื่อเตรียมพื้นที่สำหรับการเกษตรในช่วงฤดูฝนจึงเป็นสาเหตุของการเกิดปริมาณฝุ่นสูงในช่วงฤดูแล้ง

จากการสำรวจชนิดและปริมาณวัสดุตอซังในพื้นที่การเกษตรของประเทศไทยเมื่อปี 2541 พบว่ามีปริมาณตอซังรวมทั้งสิ้น 29.1 ล้านตันต่อปี และเมื่อคำนวณปริมาณการเกิดฝุ่นละอองจากการเผาวัสดุตอซังทั้งหมดจะเกิดฝุ่นละอองปริมาณทั้งสิ้น 58,200-407,400 ตัน (การเผาเศษพืช 1 ตัน จะทำให้เกิดฝุ่นละอองปริมาณ 2-14 กิโลกรัม)

2.2 การเผาขยะมูลฝอยจากชุมชน

ปริมาณของมูลฝอยที่เกิดขึ้นจากชุมชนทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2544 มีปริมาณ 14 ล้านตันต่อปี อัตราการเพิ่มปริมาณขยะมูลฝอยเมื่อเทียบกับปี 2543 เฉลี่ย ร้อยละ 1.23 ต่อปี ในปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นมีเพียงร้อยละ 70-80 ที่ได้รับการเก็บขน และมีเพียงร้อยละ 30 ที่ได้รับการกำจัดถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล ส่วนปริมาณขยะที่ไม่ได้รับการกำจัด ถูกกองทิ้งกลางแจ้ง รวมทั้งมีการเผาเป็นครั้งคราวมีประมาณ 10 ล้านตันต่อปี (คำนวณจากปริมาณขยะทั้งประเทศปี 2544) การดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษทางอากาศ เช่น ฝุ่นละออง เขม่า คาร์บอน ก๊าซ และโอโซน ซึ่งมีผลต่อสุขภาพทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

จากการศึกษาพบว่า การเผาขยะ 1 กิโลกรัม ทำให้เกิดฝุ่นขนาดเล็กที่มีอันตรายต่อสุขภาพ 19 กรัม หรือเท่ากับ 45.7 กรัมต่อครัวเรือนต่อวัน (อัตราการผลิตของครัวเรือน 2-5 กิโลกรัมต่อวัน) นอกจากนี้ในขยะมูลฝอยที่มีพลาสติกปนอยู่ หากมีการเผาในที่โล่งจะก่อให้เกิดสารอินทรีย์ระเหยประมาณ 14 กรัมต่อขยะมูลฝอย 1 กิโลกรัม หรือประมาณ 35 กรัมต่อครัวเรือนต่อวัน โดยสารพิษที่พบได้แก่ เบนซิน ไดออกซิน ซึ่งสารทั้งสองดังกล่าวเป็นสารก่อมะเร็ง

2.3 ไฟป่า

ปัญหาไฟป่าที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นส่วนใหญ่สาเหตุการเกิดไฟป่าเกิดจากคนที่จุดไฟเผาป่าด้วยวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เผาไร่ หาของป่าล่าสัตว์ และเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น หรืออาจเกิดจากความประมาท เลินเล่อ ขาดความรับผิดชอบหรือทัศนคติที่ไม่ถูกต้องต่อปัญหาไฟป่า

จากการแปลภาพถ่ายดาวเทียมในปี 2543 พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยมีพื้นที่ 107,531,243 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 33.4 ของพื้นที่ประเทศไทยทั้งหมด การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้จากการถูกไฟป่าทำลายทั้งสิ้น ประมาณ 476,182.79 ไร่ จากพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศ หรือประมาณร้อยละ 0.44 ของพื้นที่ป่าทั่วประเทศ และจากรายงานของหน่วยควบคุมไฟป่าทั่วประเทศระหว่างเดือนตุลาคม 2544 - เมษายน 2545 พบว่ามีรายงานเกิดไฟป่าจำนวน 7,681 ครั้ง พื้นที่ป่าถูกไฟไหม้ทั้งหมด 149,885.80

ไร่ หรือประมาณร้อยละ 0.14 ของพื้นที่ป่าทั่วประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจปีละหลายพันล้านบาท

3. ปัญหาและอุปสรรค

ที่ผ่านมาการดำเนินการเพื่อควบคุมการเผาในที่โล่งของประเทศไทยนั้น ไม่ว่าจะเป็นแผนงานและมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่นั้นยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและขาดการผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในลักษณะที่ต่างหน่วยงานต่างดำเนินการ ไม่มีการผนวกแผนงานระหว่างหน่วยงานในทางปฏิบัติ การประสานงานและการเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ไม่มีความต่อเนื่องทำให้การควบคุมการเผาในที่โล่งยังไม่สามารถเห็นผลในภาพรวมได้อย่างชัดเจน

4. นโยบายที่เกี่ยวข้อง

4.1 มติการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสเฉพาะกิจของอาเซียนด้านหมอกควัน (ASOEN Haze Technical Task Force-ASOEN HTTF) ครั้งที่ 12 และการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านหมอกควัน (ASEAN Ministerial Meeting on Haze -AMMH) ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 15 และ 16 2542 ณ ประเทศเนการา บรูไน ดารุสซาลาม ได้เห็นชอบให้ทุกประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีการบังคับใช้นโยบายการห้ามเผา (Zero Burning Policy)

4.2 มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ 10/2544 เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2544 เรื่อง ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน เห็นชอบให้มีการดำเนินการเพื่อควบคุมการเผาในที่โล่ง กล่าวคือในระยะแรกควรเป็นการพัฒนาและสร้างทางเลือกให้กับเกษตรกรโดยการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรนำเศษวัสดุที่เหลือใช้จากการเกษตรนำกลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์แทนการนำไปเผา และเมื่อการดำเนินการดังกล่าวเริ่มมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น ประชาชนให้การยอมรับ การดำเนินการในขั้นต่อไปอาจจะต้องออกกฎหมายเพื่อมาควบคุมเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมปัญหาในเรื่องนี้ให้มากยิ่งขึ้น

4.3 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2545 เรื่องข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ได้เห็นชอบและอนุมัติให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ร่วมลงนามในข้อตกลงเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน และเห็นชอบในหลักการกับการให้สัตยาบัน (Ratify) ต่อข้อตกลงดังกล่าว แต่ในการให้สัตยาบันเพื่อให้ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกโดยสมบูรณ์ ให้ประเทศไทยกระทำต่อเมื่อมีความพร้อมในทางปฏิบัติ

5. วัตถุประสงค์

5.1 เพื่อเป็นการเตรียมแผนงานและมาตรการรองรับข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)

5.2 เพื่อให้มีการนำ “นโยบายควบคุมการเผาในที่โล่ง” ไปใช้เป็นยุทธศาสตร์ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติเพื่อการป้องกัน ลด และแก้ไขปัญหาหมอกควันทางอากาศที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง

และเป็นกรอบการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสอดคล้อง เชื่อมโยงกัน

6. เป้าหมาย

6.1 การจัดการไฟฟ้า ลดพื้นที่ไฟไหม้ป่าให้เหลือเพียงไม่เกินปีละ 300,000 ไร่

6.2 การจัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตร

6.2.1 จัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรทดแทนการเผาในพื้นที่อย่างน้อย 600,000 ไร่ ในปี 2550

6.2.2 นำเอาเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรมาเป็นพลังงานชีวมวลทดแทนการใช้พลังงานในเชิงพาณิชย์ คิดเป็นร้อยละ 21 และ 25 ของความต้องการใช้พลังงานในปี 2549 และ ปี 2554 ตามลำดับ

6.3 การจัดการขยะมูลฝอย ลดการเผาขยะมูลฝอยในที่โล่งโดยจัดให้มีการกำจัดขยะมูลฝอย อย่างถูกหลักวิธีและปลอดภัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจังหวัดทั้งหมดและมีการใช้ประโยชน์มูลฝอย ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นในปี 2549

7. ยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง

เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงได้นำกลยุทธ์ แนวทางและ มาตรการดำเนินการครอบคลุมทุกภาคและกิจกรรมทั้งด้านกฎหมาย และด้านการประชาสัมพันธ์เพื่อ เป็นกลไกที่จะสนับสนุนให้มีการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ ผลักดันให้มีการดำเนินงานเป็นไปอย่างเป็น รูปธรรมในภาคต่างๆ ของประเทศ ทั้งภาครัฐส่วนกลางและท้องถิ่น ภาคเกษตรกรรม และประชาชน โดยมีกลยุทธ์ แนวทางและมาตรการดำเนินการโดยสรุปดังนี้

7.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1 การรองรับข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

กลยุทธ์ที่ 1 : การกำหนดหน่วยงานประสานการดำเนินการตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

1. แต่งตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่เป็น หน่วยงานประสานการดำเนินการ (Focal point) หน่วยงานที่มีอำนาจ (competent Authorities) และศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ (National Monitoring Center) พร้อมทั้งระบุอำนาจ หน้าที่ และทิศทางการประสานงานให้ชัดเจน

กลยุทธ์ที่ 2 : สร้างกลไกการติดตามตรวจสอบ

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

1. ดำเนินมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสม เพื่อติดตามตรวจสอบ

- ก. พื้นที่ที่อาจเกิดไฟไหม้ได้ ทุกพื้นที่
 - ข. ไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟฟ้าทั้งหมด
 - ค. สภาพสิ่งแวดล้อมที่นำไปสู่ไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟฟ้า
 - ง. มลพิษจากหมอกควันซึ่งเกิดจากไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟฟ้า
2. กำหนดแผนปฏิบัติและมาตรการเพื่อควบคุมและดับไฟทันทีทันใด กรณีหากเกิดไฟไหม้ขึ้น
 3. กำหนดแนวทางการประสานงานของศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ เพื่อให้มีการติดต่อสื่อสารกับศูนย์อาเซียน ให้เป็นไปตามข้อกำหนดในข้อตกลงอาเซียนรวมถึงการรายงาน ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงสุขภาพอนามัยของมนุษย์ หรือต่อสิ่งแวดล้อม

กลยุทธ์ที่ 3 : การป้องกันกันการเกิดไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟฟ้า

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

1. สำรวจและเก็บข้อมูลพื้นที่เสี่ยงที่จะทำให้เกิดปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดน ทั้งในส่วนของไฟฟ้าและบนพื้นดิน
2. ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เสี่ยงเพื่อวางแผนการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดน
3. สร้างระบบการติดตามตรวจสอบไฟบนพื้นดินและไฟฟ้าโดยประสานการดำเนินการอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชน
4. ให้ความรู้ในการป้องกันการเกิดไฟฟ้าและไฟบนพื้นดินกับประชาชนในพื้นที่เสี่ยงที่จะทำให้เกิดปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดนอย่างต่อเนื่อง
5. การเตรียมเครื่องมือ บุคลากร และงบประมาณในการจัดการกับไฟบนพื้นดินและไฟฟ้า

กลยุทธ์ที่ 4 : การเตรียมความพร้อมในการดำเนินการร่วมกับประเทศภาคีอื่น

แนวทางและการดำเนินมาตรการ

1. พัฒนากลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ หรือ ดำเนินการร่วมกับประเทศภาคีอื่น เพื่อจัดการควบคุมความเสี่ยงที่มีต่อสุขภาพอนามัยมนุษย์และสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟฟ้า จากมลพิษหมอกควันที่เกี่ยวข้องที่เกิดจากไฟเหล่านั้น
2. จัดเตรียมวิธีปฏิบัติมาตรฐานตามความเหมาะสม เพื่อเป็นวิธีปฏิบัติระดับชาติ และเป็นวิธีปฏิบัติของความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่ต้องดำเนินการตามข้อตกลง

กลยุทธ์ที่ 5 : การจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งชาติ

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

1. จัดเตรียมมาตรการการดำเนินการกรณีเหตุฉุกเฉิน เพื่อรับมือและลดผลกระทบของไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟฟ้า และหมอกควันข้ามแดน
2. ประชาสัมพันธ์แผนปฏิบัติการฉุกเฉินดังกล่าวให้กับประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ และมีการซักซ้อมการดำเนินการเป็นระยะเพื่อให้มีความพร้อมในการปฏิบัติการ

กลยุทธ์ที่ 6 : การให้ความช่วยเหลือ ความร่วมมือทางด้านเทคนิคและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

1. จัดเตรียมมาตรการให้ความช่วยเหลือ หรือการร้องขอรับความช่วยเหลือจากประเทศภาคีอื่น หรือผ่านศูนย์อาเซียน ซึ่งรวมถึงสถานภาพและระดับการให้ความช่วยเหลือ หรือการรับความช่วยเหลือที่มีการเสนอมา
2. จัดเตรียมความพร้อมในการให้ความร่วมมือด้านเทคนิค และลดความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟฟ้า หรือมลพิษจากหมอกควันที่เกิดจากไฟเหล่านี้
3. ส่งเสริม และสนับสนุนแผนงานการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ระดับรากเหง้า และผลสืบเนื่องจากหมอกควันรวมถึงวิธีการ เทคนิค และเครื่องมืออุปกรณ์สำหรับการจัดการไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟฟ้า และการดับไฟ

7.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2 การจัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตร

กลยุทธ์ที่ 7: การส่งเสริมสนับสนุนเทคโนโลยีการเกษตร เพื่อลดการเผาในที่โล่ง

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

1. พัฒนาและส่งเสริมการนำเทคโนโลยีทางการเกษตรที่เหมาะสมมาใช้ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อลดปริมาณเศษพืชและวัสดุเหลือใช้จากการเกษตร
2. จัดให้มีการดำเนินโครงการนำร่องเพื่อทดสอบกระบวนการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพอย่างแท้จริง
3. จัดให้มีกองทุน หรือ องค์กรระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเทคโนโลยีและการส่งเสริมการลงทุน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเชิงนิเวศเศรษฐกิจ
4. จัดให้มีบริการที่ปรึกษาทางวิชาการในการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับศักยภาพของท้องถิ่นตลอดจนเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารและแนวทางในการใช้เทคโนโลยีการเกษตรสมัยใหม่

กลยุทธ์ที่ 8 : การนำเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรไปใช้ประโยชน์อื่น

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

1. พัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์จากเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ
2. สนับสนุนส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกลุ่มหรือชมรมเพื่อรวมตัวกัน ในการนำเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรมาใช้ประโยชน์อื่นแทนการนำไปเผา เช่น นำมาเพาะเห็ด ทำปุ๋ยหมัก ทำถ่าน ทำเป็นผลิตภัณฑ์หัตถกรรม เป็นสินค้าส่งขายในรูปแบบหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์
3. สนับสนุนด้านการตลาดโดยหาแหล่งรองรับสินค้าที่กลุ่มได้ทำการผลิตขึ้นให้ครบวงจร และกระตุ้นให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุน โดยใช้มาตรการทางภาษีหรือมาตรการสร้างแรงจูงใจช่วย
4. รมรณรงค์ประชาสัมพันธ์ เสริมสร้างแรงจูงใจ และปลูกจิตสำนึกในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยการนำเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรกลับมาใช้ประโยชน์

กลยุทธ์ที่ 9 : สนับสนุนการวิจัยในการใช้ประโยชน์จากเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

1. สนับสนุนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรในส่วนท้องถิ่น ศึกษาการใช้ประโยชน์จากส่วนต่างๆ ของพืช เพื่อนำมาประดิษฐ์เป็นสิ่งของหรือสินค้า ตลอดจนพัฒนาเทคนิคในการประดิษฐ์สินค้าจากเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรให้เป็นที่ต้องการของตลาด
2. สร้างแรงจูงใจ เพื่อกระตุ้นให้ผู้วิจัยเกิดแรงผลักดันที่จะทำการวิจัยในเรื่องการใช้ประโยชน์จากเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรที่หลากหลาย

กลยุทธ์ที่ 10 : การจัดทำคู่มือ แนวทางในการจัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตร

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

1. รวบรวมองค์ความรู้ในการจัดการเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรหลายๆ แขนงเพื่อจัดทำเป็นเอกสารเผยแพร่
2. เผยแพร่เอกสารหรือคู่มือที่จัดทำให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย มีการฝึกอบรมและให้ความรู้เป็นระยะอย่างต่อเนื่อง
3. มีศูนย์บริการให้คำแนะนำ สาธิตการทำ การให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรแบบครบวงจร

7.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3 การจัดการขยะมูลฝอย

กลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นนี้สอดคล้องกับแผนแม่บทการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายแห่งชาติ

กลยุทธ์ที่ 11 : ปรับปรุงระบบกำจัดขยะมูลฝอยให้มีการบริหารจัดการแบบครบวงจร

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

1. รณรงค์และประชาสัมพันธ์ ตลอดจนจัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่สนับสนุนให้ชุมชน สถาบันการศึกษา และหน่วยงานต่างๆ มีการคัดแยก และนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่
2. สร้างกลไกการลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอยโดยการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ เช่น การรับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และการเรียกคืนซากบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น
3. สนับสนุนให้องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จัดระบบแยกประเภทขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด และจัดระบบเก็บรวบรวมแบบแยกขยะมูลฝอยก่อนขนส่งไปยังสถานที่จัดการขยะมูลฝอยรวม
4. สนับสนุนให้แต่ละจังหวัดมีการจัดตั้งศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจร โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการ และทำความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล
5. ให้แต่ละจังหวัดจัดหาสถานที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมสำหรับก่อสร้างศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจร โดยให้สามารถรองรับขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดได้นานไม่น้อยกว่า 20 ปี

กลยุทธ์ที่ 12 : สนับสนุนให้มีเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการจัดการขยะมูลฝอย รวมทั้งการลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

1. ส่งเสริมและสนับสนุนเทคโนโลยีการผลิตที่สะอาดตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกวัตถุดิบในการผลิตสินค้าจนถึงการนำวัสดุเหลือกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่
2. กำหนดให้เทคโนโลยีการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาลเป็นระบบหลักที่ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจรต้องจัดให้มีในลำดับแรกของการดำเนินงาน
3. สนับสนุนให้ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจรต้องมีเทคโนโลยีการคัดแยกขยะมูลฝอยเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ใหม่และการหมักขยะมูลฝอยอินทรีย์เป็นปุ๋ย
4. สนับสนุนการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการจัดการขยะมูลฝอยและการใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด

กลยุทธ์ที่ 13 : ปรับปรุง แก้ว และเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้สามารถนำมาใช้ในการจัดการขยะมูลฝอย การลด และใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

1. ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้มีระเบียบและข้อบังคับที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย
2. ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ดังนี้
 - 1) เพิ่มความเข้มงวดในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในเรื่องการแลกเปลี่ยนของเสียระหว่างโรงงาน และการนำผลผลิตจากโรงงานคัดแยกไปใช้กับโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท
 - 2) ออกประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์แก่โรงงาน คัดแยก และแปรรูปโรงงานที่ผลิตสินค้าจากวัสดุรีไซเคิล
 - 3) ปรับปรุงและแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าธรรมเนียมการลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย โดยกำหนดค่าธรรมเนียมในอัตราสูงสำหรับผู้ผลิตสินค้าที่ก่อให้เกิดขยะมูลฝอยในปริมาณมาก หรือก่อให้เกิดของเสียที่ยากแก่การเก็บ รวบรวม และนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่
3. กำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับมาตรการสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการค้า
4. กำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐาน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างกลไกการเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์และการจัดการของเสียบรรจุภัณฑ์
5. กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสมตั้งแต่การเก็บขน การขนส่ง และการกำจัด
6. กำหนดให้สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบายของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด
7. กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้ควบคุมระบบกำจัดขยะมูลฝอยต้องได้รับการขึ้นทะเบียนและผ่านการอบรมด้านการเดินระบบกำจัดขยะมูลฝอย
8. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

กลยุทธ์ที่ 14 : ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

1. เสริมสร้างเครือข่ายการจัดการเชิงบูรณาการที่เน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาชุมชน ประชาชน และเจ้าหน้าที่ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย รวมทั้งการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่
2. กำหนดให้ผู้ดำเนินโครงการจัดการขยะมูลฝอยต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการให้แก่ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง
3. กำหนดให้โครงการจัดการขยะมูลฝอยต้องมีผู้แทนในส่วนของประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาโครงการตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นโครงการ

4. กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหาสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้างศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจร

5. จัดให้มีการฝึกอบรมและถ่ายทอดความรู้ให้แก่ชุมชนและสถาบันการศึกษา เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่

กลยุทธ์ที่ 15 : กำหนดให้มีแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยในระดับจังหวัด เพื่อวางแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และกำหนดให้มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการบริหารจัดการแต่ละด้าน
แนวทางและมาตรการดำเนินการ

1. กำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยในระดับจังหวัด และในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ครอบคลุมแผนการดำเนินงานด้านการลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย

2. จัดแบ่งองค์กรบริหารจัดการออกเป็น 4 ระดับตามภาระหน้าที่ คือ

- เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ในการจัดทำแนวทางลดปริมาณขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดต้นทาง จัดระบบการเก็บขยะมูลฝอยแยกประเภท การขนส่งไปกำจัด และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอยที่สอดคล้องกับต้นทุนการจัดการ

- องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจรโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรร่วม

- จังหวัดทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานและกำกับดูแลให้การบริหารจัดการศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

- หน่วยงานการส่วนกลางทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนด้านวิชาการด้านกฎระเบียบและเกณฑ์ปฏิบัติต่างๆ

3. กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำการติดตามตรวจสอบและจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย รวมทั้งการลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย

กลยุทธ์ที่ 16 : สนับสนุนงบประมาณและจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการ

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

55. จัดลำดับความสำคัญของจังหวัดทั่วประเทศที่จะได้รับการอุดหนุนงบประมาณ

56. จัดสรรงบประมาณด้านการจัดการขยะมูลฝอยโดยให้ความสำคัญกับศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจรเป็นลำดับแรก

57. จัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินงานลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย

58. สนับสนุนและส่งเสริมการลงทุนพร้อมทั้งให้สิ่งจูงใจแก่ภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและธุรกิจเกี่ยวกับการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม

59. ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อกระตุ้นให้มีการลดปริมาณขยะมูลฝอยและการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ เช่น มาตรการเรียกคืนซากบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น

60. ใช้เครื่องมือทางภาษีส่งเสริมให้มีการจัดการบรรจุภัณฑ์และวัสดุเหลือใช้

7.4 ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดการไฟฟ้า

กลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นนี้สอดคล้องกับแผนการจัดการไฟฟ้าแห่งชาติ

กลยุทธ์ที่ 17 : การป้องกันการเกิดไฟฟ้า

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

61. การประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป

62. การจัดทำฐานข้อมูลไฟฟ้า สร้างระบบการเตือนภัยไฟฟ้า

63. จัดตั้งอาสาสมัครป้องกันไฟฟ้า เป็นการฝึกอบรม จัดตั้งหน่วยอาสาเพื่อช่วยเหลือราชการในคราวจำเป็น

64. เตรียมความพร้อมในเรื่องอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ รวมทั้งเรื่องการจัดการเชื้อเพลิง ได้แก่ การทำแนวกันไฟบริเวณพื้นที่รอยต่อระหว่างป่าไม้ที่สำคัญกับบริเวณที่อยู่อาศัยของประชาชน

65. เพิ่มประสิทธิภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการจัดการกับไฟฟ้า

กลยุทธ์ที่ 18 : การตรวจติดตามไฟฟ้า

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

66. การสำรวจและเก็บข้อมูลพื้นฐานเพื่อจัดทำฐานข้อมูลสำหรับพื้นที่เสี่ยงในการเกิดไฟฟ้า

67. การคาดการณ์การเกิดไฟฟ้าจากสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ สภาพและการสะสมของเชื้อเพลิง สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของประชาชนที่มีที่อยู่อาศัยใกล้บริเวณพื้นที่ป่า

68. เพิ่มศักยภาพในการติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังการเกิดไฟฟ้าทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค

69. การรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์ไฟฟ้าที่อาจเกิดขึ้นเพื่อจัดทำรายงานประชาสัมพันธ์เผยแพร่สู่ประชาชนเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง

กลยุทธ์ที่ 19 : การปฏิบัติการดับไฟฟ้า

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

70. ฝึกอบรมบุคลากรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดับไฟฟ้าให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ทักษะ เทคนิค เพื่อให้ปฏิบัติการดับไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

71. จัดตั้งทีมอาสาสมัครดับไฟฟ้า เพื่อช่วยเหลือหน่วยงานราชการเมื่อคราวจำเป็น

72. การจัดเตรียมแผนปฏิบัติการดับไฟป่าที่มีความชัดเจนไว้ล่วงหน้าตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ไฟป่า

73. ประสานงานการสนับสนุนแจ้งขอกำลังสมทบจากหน่วยงานอื่น ในกรณีที่ไฟลุกลามจนเกินกำลังของหน่วยหนึ่งหน่วยใด

กลยุทธ์ที่ 20 : การฟื้นฟูสภาพหลังการเกิดไฟป่า

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

74. การฟื้นฟูสภาพอนามัยของประชาชนที่ได้รับบาดเจ็บ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับบาดเจ็บ

75. การฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากไฟป่า

76. การฟื้นฟูสภาพป่าไม้ให้กลับคืนสู่สภาพปกติ

7.5 ยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน

กลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นนี้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การอนุรักษ์พลังงานของประเทศ ช่วงปี พ.ศ. 2545-2554 ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

กลยุทธ์ที่ 21 : สนับสนุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

77. แก้ไขระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็กและรายเล็กมาก เพื่อลดต้นทุนในการเชื่อมโยงระบบเข้ากับระบบจำหน่ายของการไฟฟ้า

78. สนับสนุนการผลิตหรือเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าจากวัสดุเหลือใช้ภาคการเกษตร

กลยุทธ์ที่ 22 : การใช้พลังงานหมุนเวียนเป็นเชื้อเพลิง

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

79. การสนับสนุนให้มีทุนการศึกษา วิจัย ทุนพัฒนานักวิจัย พัฒนาเทคโนโลยี วารสารฐานการสร้างความรู้ในระยะยาวให้ทัดเทียมกับของต่างประเทศ

80. ส่งเสริมให้มีการผลิตและใช้เตาหุงต้มประสิทธิภาพสูงให้เป็นที่ยอมรับในตลาด

81. ให้ความรู้ความเข้าใจ การสร้างค่านิยมการนำพลังงานหมุนเวียนมาใช้

กลยุทธ์ที่ 23 : การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

82. การกำหนดราคารับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กที่ใช้พลังงานหมุนเวียน ให้มีราคาสูงกว่าไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานเชิงพาณิชย์ โดยใช้เงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน ให้อยู่ในระดับที่จูงใจและคุ้มทุนต่อผู้ผลิตไฟฟ้า

83. มาตรการสนับสนุนการลงทุนและการจัดทำแผนการลงทุน โดยการสนับสนุนเอกชนในรูปแบบเงินหมุนเวียนดอกเบี้ยต่ำ

กลยุทธ์ที่ 24 : ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมในรูปแบบไตรภาคี

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

84. สร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ และผู้แทนชุมชน เพื่อนำไปสู่การทำงานร่วมกันตามเป้าหมาย

85. การให้องค์ความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียน

86. การจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาและบริการข้อมูลการใช้พลังงานหมุนเวียน

7.6 ยุทธศาสตร์ที่ 6 การส่งเสริมและประชาสัมพันธ์

กลยุทธ์ที่ 25 : กลไกการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญของการควบคุมการเผาในที่โล่ง และมีส่วนร่วมในการลดมลพิษ

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

87. รณรงค์เพื่อสร้างความเข้าใจและทัศนคติให้ประชาชน เกษตรกร และท้องถิ่นเห็นถึงผลกระทบจากการเผาในที่โล่ง และไฟป่า

88. สร้างกลไกและเครือข่ายให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล เผาไร่ร้าง มิให้มีการเผาในที่โล่ง และไฟป่า

89. จัดการฝึกอบรมและถ่ายทอดความรู้ให้บุคลากรของภาครัฐ ทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น เกษตรกร ผู้ประกอบการ และบุคลากร ให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเผาในที่โล่ง และไฟป่า

90. จัดทำและให้บริการข้อมูล ข่าวสาร เผยแพร่ผลงานวิจัยที่ประสบความสำเร็จ ทั้งในลักษณะโครงการสาธิต การจัดสัมมนา และการจัดนิทรรศการเกี่ยวกับมาตรการควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง

กลยุทธ์ที่ 26 : การกำหนดหลักเกณฑ์ และข้อปฏิบัติในการควบคุมการเผาในที่โล่ง

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

91. กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการเผาวัสดุในที่โล่ง และแนวทางการใช้ “นโยบายควบคุมการเผาในที่โล่ง” ตลอดจนข้อปฏิบัติในการป้องกันและรักษาสุขภาพอนามัย เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

92. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงหลักเกณฑ์และแนวทางในการเผาวัสดุในที่โล่งอย่างถูกต้อง

7.7 ยุทธศาสตร์ที่ 7 การใช้มาตรการทางด้านกฎหมาย

กลยุทธ์ที่ 27 : ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ และวิธีปฏิบัติงานของราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการควบคุมการเผาในที่โล่ง

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

93. เพิ่มเติม แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรจุหลักการควบคุมการเผาในที่โล่ง และกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้มีระเบียบและข้อบังคับที่ชัดเจน
94. เพิ่มเติม แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นเพื่อเพิ่มบทบาทเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมาย
95. ปรับปรุงมาตรฐานฝุ่นละอองในบรรยากาศให้มีความเข้มงวดมากขึ้น

4.3.2 โครงการที่เกี่ยวข้องกับการลดปัญหามลภาวะ

โครงการรณรงค์ลดการเผา

โครงการเชียงใหม่ไร้ไฟป่าและหมอกควัน เณลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เนื่องในโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 83 พรรษา ธันวาคม 2552 มีหน่วยงานของรัฐและเอกชนร่วมงานกว่า 7,500 คน และกิจกรรมรณรงค์เผา บรรเทาโลกร้อน ภายใต้โครงการความร่วมมือในการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศระหว่างลาว-พม่า-ไทย ณ บริเวณสะพานมิตรภาพไทย-พม่า แห่งที่ 2 อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย โดยทั้งสองกิจกรรมมี นายแพทย์ อรรถสิทธิ์ กาญจนสินธุ์ เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกียรติเป็นประธาน⁹⁵

4.3 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมมลภาวะทางอากาศ

4.3.1 หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ เป็นองค์กรที่รับมอบภารกิจบางอย่างจากรัฐมาดำเนินการจัดทำเอง⁹⁶ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม⁹⁷

ปัจจุบัน มีพระราชบัญญัติหลายฉบับกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยงานวิจัยฉบับนี้จะเน้นพระราชบัญญัติที่กำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการมลภาวะทางอากาศในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ซึ่ง

⁹⁵ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, http://www.frm2cr.com/postpic/postpic_show.php?posted_id=1269855226. ข้อมูลเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2553.

⁹⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : ธรรมการพิมพ์, 2550), หน้า 349.

⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการมลภาวะทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

การจัดการมลภาวะทางอากาศในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเจ้าพนักงานท้องถิ่น คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้มีสิทธิ อำนาจและหน้าที่ กล่าวคือ⁹⁸

1. ให้มีอำนาจในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตพื้นที่ที่ได้ถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตามความในมาตรา 60 ทั้งนี้ จะต้องนำแผนดังกล่าวไปรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด (มาตรา 37)

2. ให้มีหน้าที่ในการรวบรวมรายงานสรุปผลการทำงานของระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยอากาศเสียอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง เพื่อส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องถิ่น ทั้งนี้ ในการส่งรายงานสรุปผลจะทำความเห็นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษด้วยก็ได้ (มาตรา 81)

3. ให้มีอำนาจในการจัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับ และเรียกrogateค่าเสียหายอันเกี่ยวกับการใช้บริการระบบกำจัดอากาศเสียรวมของทางราชการ เพื่อนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบกำจัดของเสียรวมของราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 93)

4. ให้ได้รับสิทธิพิเศษในการจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้สำหรับการลงทุนและดำเนินงานเกี่ยวกับระบบกำจัดอากาศเสีย รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็น เพื่อดำเนินการดังกล่าวเป็นลำดับแรกในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องใช้เงินทุนเพื่อทำการก่อสร้างหรือดำเนินการให้มีระบบกำจัดอากาศเสีย (มาตรา 24)

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการมลภาวะทางอากาศตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในเชิงของการป้องกัน การควบคุม และการกำกับดูแลการกระทำหรือกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นเหตุแห่งการเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยมุ่งเน้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการบังคับใช้

⁹⁸ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ร่วมกับศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548), หน้า 38-39.

กฎหมาย⁹⁹ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ราชการส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการมลภาวะทางอากาศในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ดังนี้¹⁰⁰

1. มีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมหรือกำกับดูแลกิจการตามกฎหมายฉบับนี้ และกำหนดมาตรฐานสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ และวิธีดำเนินการเพื่อตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน (มาตรา 6)

2. มีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญ¹⁰¹ ในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญและดูแลเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดที่เป็นต้นเหตุหรือที่เกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือออกคำสั่งให้ระงับการใช้สถานที่เอกชนทั้งหมดหรือบางส่วน (มาตรา 26-28)

3. มีอำนาจควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (มาตรา 32)

4. มีอำนาจควบคุมตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร หรือสถานที่สะสมอาหาร เช่น กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดให้มีการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญ และการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ เป็นต้น (มาตรา 35)

⁹⁹ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ร่วมกับศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 43.

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-47.

¹⁰¹ มาตรา 25 บัญญัติถึง “เหตุรำคาญ” ว่าเป็นกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุดังต่อไปนี้

(1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสม หรือหมักหมมสิ่งของ มีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษ หรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(4) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เหม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

5. มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ดำเนินการใดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจสั่งให้หยุดดำเนินการไว้ทันทีเป็นการชั่วคราว หากการดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน (มาตรา 45)

6. มีอำนาจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อติดตามตรวจสอบการดำเนินการใดๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ (มาตรา 44)

3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการมลภาวะทางอากาศตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานโดยตรง ทำให้มาตรการเกือบทั้งหมดที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น มลภาวะทางอากาศเป็นมาตรการเชิงการป้องกันและกักกันดูแลมลพิษที่มีมากหรือที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อยู่ใกล้กับโรงงาน ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดกำหนดอำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมจึงออกคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม¹⁰² เพื่อกระจายอำนาจบางประการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁰³

เพราะฉะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังนี้¹⁰⁴

1. การออกใบรับแจ้งในวันที่ได้รับแจ้ง เพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ 2¹⁰⁵ และให้ผู้แจ้งประกอบกิจการโรงงานได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบรับแจ้ง (มาตรา 11 วรรค 3)

¹⁰² มี 4 ฉบับ ได้แก่ คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 72/2547 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 73/2547 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 74/2547 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 719/2546 เรื่อง มอบหมายให้เจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

¹⁰³ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ร่วมกับศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 124-125.

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131-132.

¹⁰⁵ ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการโรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน (กฎกระทรวงกำหนด)

2. การรับแจ้งกรณีและผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ต้องการเลิกประกอบกิจการ หรือโอน หรือให้เช่า หรือให้เช่าซื้อ ซึ่งผู้ประกอบกิจการจะต้องแจ้งเป็นหนังสือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าว (มาตรา 11 วรรค 5)

3. การเข้าไปในโรงงานหรืออาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบสภาพโรงงาน อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะ สภาพเครื่องจักร หรือการกระทำในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (มาตรา 35 (1)) หากพบว่าผู้ประกอบการมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก็จะมีคำสั่งให้ผู้ประกอบการนั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในเวลาที่กำหนด (มาตรา 37-38) แต่ถ้าผู้ประกอบกิจการจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ก็อาจมีการออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว เพื่อปรับปรุงแก้ไขโรงงานใหม่ หรือมีคำสั่งปิดโรงงาน (มาตรา 39-40)

4. การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3¹⁰⁶ และการออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 เพื่อดำเนินกิจการ (มาตรา 12-13) รวมทั้งการต่ออายุใบอนุญาต (มาตรา 15) การขยายโรงงาน (มาตรา 18) การยกเลิกใบอนุญาต การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข หรือเพิ่มเงื่อนไขในใบอนุญาตการประกอบกิจการโรงงาน (มาตรา 20)

5. การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ให้แก่ผู้ที่รับโอนการประกอบกิจการโรงงานโรงงานจำพวกที่ 3 ผู้ซื้อ ผู้เช่า หรือผู้เช่าซื้อกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 (มาตรา 21)¹⁰⁷

6. การรับแจ้งและมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตกรณีที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ประสงค์จะย้ายเครื่องจักรบางส่วนที่ติดตั้งในโรงงานไปยังสถานที่อื่นเพื่อประกอบกิจการโรงงานเป็นการชั่วคราว (มาตรา 26)

7. การรับแจ้งการเลิกการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 และการเปลี่ยนแปลงโรงงานจำพวกที่ 3 เป็นโรงงานจำพวกที่ 1 หรือโรงงานจำพวกที่ 2 (มาตรา 27)

4.3.2 ปัญหาในการปฏิบัติงานตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องของการควบคุมมลภาวะทางอากาศนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาตามกรอบของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แล้ว จะเห็นได้ว่าการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วน

¹⁰⁶ ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการโรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ (กฎกระทรวงกำหนด)

¹⁰⁷ มาตรา 21 กำหนดให้กรณีที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 มีการโอนการประกอบกิจการโรงงาน ให้เช่าหรือให้เช่าซื้อโรงงาน รวมทั้งการขยายโรงงาน ให้ถือว่าผู้นั้นเลิกการประกอบกิจการโรงงานตั้งแต่วันที่ได้มีการโอน การขาย การให้เช่า หรือการให้เช่าซื้อ เพราะฉะนั้น ผู้ที่มีรับโอน ผู้ซื้อ ผู้เช่า หรือผู้เช่าซื้อจึงต้องขอใบอนุญาตการประกอบกิจการโรงงานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ท้องถิ่น สามารถมีส่วนร่วมจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม กรณีมลภาวะทางอากาศได้¹⁰⁸ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45¹⁰⁹ จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถตราข้อบัญญัติขึ้นมาได้ เพื่อการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 83 ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการประสาน การปฏิบัติราชการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะการสั่งปิดหรือพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตหรือการสั่ง ให้หยุดใช้หรือทำประโยชน์ด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษตาม มาตรา 68 มาตรา 69 หรือ มาตรา 78 ที่จึงใจไม่ทำการบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสียอย่างอื่นและลักลอบปล่อยทิ้งอากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสียที่ยังไม่ได้ทำการบำบัดออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษ ต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจควบคุมดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตามกฎหมาย

(2) เสนอแนะให้มีการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตาม มาตรา 71 หรือ มาตรา 72 จัดส่ง น้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดหรือกำจัดตามพระราชบัญญัตินี้ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(3) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือส่วนราชการนั้น

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการ ภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
- (7ทวิ) บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วน ท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควร ให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (เพิ่มความโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542)
- (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือ กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการ ส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง

ตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71¹¹⁰ ก็ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการออกข้อบัญญัติในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 60¹¹¹ ก็ให้อำนาจเทศบาลในการออกเทศบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน ทั้งนี้ หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะพบว่า มีการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดการกับปัญหาเหตุรำคาญ¹¹² ซึ่งก็รวมไปถึงกรณีมลภาวะทางอากาศเช่นเดียวกัน แต่ปัญหาที่พบจากการประชุมระดมสมอง คือ

1. เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีหน้าที่สำคัญอยู่ที่การสาธารณสุข และการจัดการสาธารณสุขโรคให้แก่มุมชนเป็นสำคัญ แต่ไม่มีกำลังคนและความสามารถที่เพียงพอที่จะไปแก้ไขปัญหามลภาวะทางอากาศทุกกรณีได้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเลือกที่จะไม่ออกข้อบังคับ เช่น ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนตำบล แม้กระทั่งเทศบัญญัติของเทศบาลก็ตาม เพราะเกรงว่าหากสร้างภาระผูกพันให้ตนเองมาก อาจปฏิบัติหน้าที่ไม่สมบูรณ์ตามที่คาดหวัง

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักอ้างว่าตนเองไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะไม่มีความรู้ความสามารถ และกำลังที่เพียงพอ รวมถึงการมีงบประมาณไม่เพียงพอ จึงไม่ต้องการทำหน้าที่เพิ่ม

¹¹⁰ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับ ในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท ร่างข้อบังคับตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบ ร่างข้อบังคับตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศ เป็นข้อบังคับตำบลต่อไป ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับตำบลใด ให้ส่งคืน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบังคับ ตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบล นั้นใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับตามวรรคหนึ่ง เมื่อนายอำเภอ ไม่เห็นชอบด้วย ให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลตาม วรรคสี่แล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานคณะกรรมการ บริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับร่างข้อบังคับ ตำบลคืนจากนายอำเภอ หรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

¹¹¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 60 เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติ

ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท

¹¹² พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 26 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอื้อคนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้

มากไปกว่าที่ตนเองต้องแบกรับภาระความรับผิดชอบในปัจจุบันอยู่แล้ว ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมาว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายที่สร้างเอาไว้หลายฉบับ ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของตนเอง เนื่องจากมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดที่สุด แต่แนวความคิดดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นจริงได้ เป็นเสมือนการสร้างกฎหมายที่มีความสมบูรณ์แบบแต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง*

4.3.3 แนวทางปฏิบัติในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบังคับใช้กฎหมายโดยผ่านบทบาทของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น เห็นว่าในปัจจุบันยังมีปัญหาพอสมควรเนื่องจากแม้กฎหมายจะมอบอำนาจให้ชัดเจนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถที่จะออกข้อบัญญัติที่สร้างภาระเพิ่มขึ้นให้แก่ตนเอง ความจำกัดดังกล่าวทำให้กฎหมายที่อาจจะช่วยแก้ไขปัญหาดังนั้นกลับกลายเป็นภาระหนักเพิ่มขึ้น ที่ไม่มีหน่วยงานใดประสงค์จะดำเนินการ ประกอบกับการที่ไม่มีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางในการให้ความรู้ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น ทำให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่มีสภาพบังคับที่แท้จริง ซึ่งการแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าวนี้ อาจต้องมีการทบทวนปัจจัยหลายประการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคำนึงถึงความสอดคล้องของการใช้กฎหมายในมุมมองของผู้บัญญัติกฎหมาย กับความเป็นไปได้ในส่วนของปฏิบัติ ซึ่งยังขาดดุลยภาพระหว่างกัน ดังนั้น จึงควรมีการสร้างองค์กรพิเศษ ที่มีองค์ประกอบร่วมกันระหว่างบุคลากรในส่วนท้องถิ่นและส่วนกลางที่ดูแล และจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ เพื่อให้การจัดการกับปัญหาต่างๆ สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ดี แม้จะไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็มี การดำเนินงานในบางลักษณะอยู่บ้าง เช่น

1. การที่ผู้นำท้องถิ่นช่วยเป็นผู้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเหตุการณ์เผาป่า หรือเหตุการณ์ไฟป่า และมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อระงับเหตุไฟป่า ฯลฯ เป็นต้น

* ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม กรณีมลภาวะทางอากาศ ศึกษา ศึกษาในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย” วันจันทร์ที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553 เวลา 09.00-12.00น ห้องทับทิม โรงแรมวังคำ จังหวัดเชียงราย อันมีผู้เข้าร่วมงานสัมมนาประกอบด้วย

1. คุณเจตินางค์ ไชยเลิศ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. คุณจรรีรัตน์ จอมวุฒิ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเชียงราย
3. คุณเอกลักษณ์ นันทิสิงห์ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. คุณเกรกรินทร์ บรรดิ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. คุณจตุพล อินตะสน องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเวียง
6. คุณวิสูตร ค่ายอด ท่าอากาศยานเชียงราย
7. จำสับเอกวิระศักดิ์ วิระคำ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย
8. คุณบุญเรือง แดงฟู องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ข้าวต้ม
9. คุณดาร์ณี แสงนิล มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
10. คุณอนุเทพ สุขศรีวงศ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2. การประชาสัมพันธ์ของผู้นำท้องถิ่นในชุมชน เพื่อรณรงค์ให้ชุมชนงดการเผาขยะในครัวเรือน และงดการเผาซากที่หลงเหลือจากการเกษตร เพื่อลดการเกิดขึ้นของปัญหาหมอกควัน

3. การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลาง คือ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย ในการจัดทำโครงการต่างๆ เช่น โครงการหยุดเผาเพื่อลดโลกร้อน โดยการติดป้ายประกาศ ณ ท้องที่ชุมชนต่างๆ เพื่อรณรงค์การลดการเผาในที่โล่ง รวมถึงการเผาป่า เพื่อให้ชาวบ้านตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้น การนำป้ายรณรงค์ติดยังรถบริการสาธารณะเพื่อประชาสัมพันธ์โครงการ และการประชาสัมพันธ์การเลิกเผาป่าเป็นภาษาต่างๆ ให้แก่ชนเผ่าบนพื้นที่สูงให้ได้ทราบและเข้าใจถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้น เพื่อสร้างจิตสำนึกร่วมกันในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีโครงการสนับสนุนด้านต่างๆ เช่น การแข่งขันเดิน วิ่ง เพื่อลดโลกร้อน การประกวดคำขวัญและเรียงความของนักเรียนนักศึกษาเกี่ยวกับการลดโลกร้อน¹¹³

โครงการเหล่านี้ แม้ว่าจะไม่มีบทบังคับดังเช่นกฎหมาย แต่มีผลทำให้สังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหาสีเขม่าควันเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าโครงการต่างๆ อาจไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เต็มที่แต่ก็เป็นจุดเริ่มต้นในการเสริมสร้างความร่วมมือในภาคชุมชน ในการลดปัญหามลภาวะทางอากาศ

4.4 แนวทางการแก้ไขปัญหามลภาวะทางอากาศตามกฎหมายต่างประเทศ

จากการที่คณะผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายของประเทศไทยที่ว่าด้วยเรื่องการควบคุมมลภาวะทางอากาศ ปรากฏว่าจากปัญหามลภาวะทางอากาศเชียงรายที่เกิดขึ้นนั้น มีความสัมพันธ์กับบ่อเกิดมลภาวะ 3 ประการ คือ การเผาในที่โล่ง ยานพาหนะ และโรงงานอุตสาหกรรม ดังที่ได้กล่าวไปในหัวข้อ 4.1 โดยในส่วนของยานพาหนะนั้น มีกฎหมายที่ควบคุมคุณภาพอากาศที่ออกมาจากท่อเสีย และรถยนต์ทุกคันที่จะวิ่งบนท้องถนนได้นั้นจะต้องมีการตรวจสอบสภาพก่อนอยู่แล้ว ประกอบกับการที่สภาพการจราจรในจังหวัดเชียงราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตอำเภอเมืองนั้น โดยปกติการจราจรมักไม่ติดขัด และปริมาณรถยนต์มีได้มีปริมาณมากขนาดที่จะก่อให้เกิดมลภาวะร้ายแรงได้ ส่วนโรงงานอุตสาหกรรมในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงรายนั้น ส่วนใหญ่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมการเกษตร ซึ่งการดำเนินการของโรงงานมักจะอยู่ในช่วงฤดูกาลหลังเก็บเกี่ยว ซึ่งมีระยะเวลาไม่ยาวมากนัก โรงงานส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นโรงสีข้าวและโรงบ่มพืชผลทางการเกษตร จึงมิได้ดำเนินการตลอดเวลา และโดยเหตุที่โรงงานดังกล่าวอยู่ในขนาดเล็กและขนาดกลาง โดยมีโรงงานขนาดใหญ่อยู่ในปริมาณน้อย ประกอบกับการที่โรงงาน จะต้องอยู่ในการควบคุมตามพระราชบัญญัติโรงงาน ซึ่งมีการควบคุมค่าคุณภาพอากาศก่อนออกจากโรงงานอยู่แล้ว โดยโรงงานที่ละเมิดกฎหมายก็จะถูกบังคับทางด้านของการอนุญาตให้ประกอบกิจการ กล่าวคือ อาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตในการประกอบกิจการได้ ทำให้การละเมิดต่อกฎหมายไม่ค่อยเกิดขึ้นเท่าไรนัก ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมไม่ใช่ปัจจัยหลักในการก่อให้เกิดปัญหามลภาวะทางอากาศในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงรายในภาพรวม ในขณะที่ปัญหาเรื่องการเผาในที่โล่ง เป็นปัญหาเดียวที่ไม่มีกฎหมาย

¹¹³ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณเจตินางค์ ไชยเลิศ, เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย, เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2552.

เฉพาะกำหนดเอาไว้ เนื่องจากปัญหาการเผาในที่โล่งมีลักษณะแตกต่างจากปัญหายานพาหนะและปัญหาโรงงานอุตสาหกรรม โดยปัญหาการเผาในที่โล่งนั้น ไม่สามารถจำกัดขอบเขต และสถานที่ที่เกิดขึ้นได้ จึงสามารถควบคุมได้ยากกว่า ในขณะที่รถยนต์และโรงงานอุตสาหกรรมจะอยู่ในพื้นที่เฉพาะที่สามารถควบคุมได้ไม่ยากนัก ดังนั้น หากจะมีการสร้างกฎหมายเฉพาะในเรื่องการควบคุมการเผาในที่โล่ง เราจำเป็นต้องศึกษาแนวทางของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันว่า ตามกฎหมายต่างประเทศนั้น มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องการควบคุมการเผาในที่โล่งหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาวิจัย พบว่าในต่างประเทศนั้น มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องการควบคุมการเผาในที่โล่งปรากฏตามตารางสรุปข้อมูล ดังนี้

ตารางที่ 4.5 ตารางแสดงกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการเผาในที่โล่ง

ชื่อประเทศและกฎหมาย	สาระสำคัญ	องค์กร/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	โทษ
1. สหรัฐอเมริกา 1.1 นิวยอร์ก กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม Environmental Conservation law	มาตรา 215 การเผาในที่โล่ง บทนิยาม (a) การเผาในที่โล่ง (open fire) ได้แก่ การเผากลางแจ้งหรือกระบวนการที่ทำให้เกิดควันซึ่งสิ่งปนเปื้อนทางอากาศถูกปล่อยออกมาโดยตรงสู่บรรยากาศในที่โล่งแจ้ง การเผาในที่โล่งรวมถึงการเผาในภาชนะหรือ ภาชนะดัดแปลง การเผาในที่โล่งไม่รวมถึงการเผาปนกิจหรือหม้อต้มซึ่งใช้ในการให้ความร้อนแก่อาคารเมื่ออุปกรณ์เหล่านั้นถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวโดยแท้จริง 215.2 ข้อห้าม เว้นแต่ที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 215.3 ในกฎหมายนี้ ห้ามบุคคลใดเผา หรือทำให้เกิด จำยอม ปล่อยปลະละเลย หรืออนุญาตให้เกิดการเผาวัสดุใดก็ตามในที่โล่ง 215.3 ข้อห้ามและข้อยกเว้นในการเผา การซั่มหนีไฟ รวมถึงการซั่มของนักดับเพลิง นักกู้ภัยในเหตุเพลิงไหม้ และ การสอบสวนเหตุเพลิงไหม้	หน่วยงานป้องกันและควบคุมเพลิง	

	การเผาในที่โล่งโดยบุคคลซึ่งได้รับการรับรอง ที่รับผิดชอบในกรณีการระบาดของโรคพืชหรือสัตว์โดยการร้องขอของคณะกรรมการกรมเกษตรและการตลาด	นิวยอร์ก (New York State Department of State's Office of Fire prevention and Control) ผู้อำนวยการกองทรัพยากรทางอากาศ (Division of Air Resources) คณะกรรมการกรมเกษตรและการตลาด (Department of Agriculture and Markets)	
1.2 โอไฮโอ Ohio's Open Burning Regulation (OAC 3745-19)	ข้อห้ามการเผาในที่โล่ง วัสดุที่ห้ามมีการเผาทุกแห่งในโอไฮโอไม่ว่าเวลาใดก็ตาม - วัสดุซึ่งประกอบไปด้วย ยาง น้ำมันหล่อลื่น ยางมะตอย หรือถูกทำขึ้นจากปิโตรเลียม เช่น ยางรถยนต์ รถยนต์ และ ชิ้นส่วนยานยนต์ พลาสติก หรือ สายไฟที่หุ้มด้วยพลาสติก - ขยะ ได้แก่ของเสียทุกชนิดที่เกิดขึ้นจากกระบวนการจัดการ จัดเตรียม ปรง หรือ บริโภคอาหาร - ซากสัตว์, ของเสียจากสัตว์ - อาคาร, สิ่งปลูกสร้าง (ยกเว้น กระทำโดยหน่วยงานดับเพลิงเพื่อการฝึก โดยต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ ข้อยกเว้น - การก่อกองไฟ แคมป์ไฟ อุปกรณ์ก่อไฟ	Ohio EPA หรือ หน่วยงานทางอากาศในพื้นที่	

	นอกสถานที่ (ไฟเพื่อการทำอาหาร พิธีกรรม เพื่อความอบอุ่น หรือ วัตถุประสงค์เพื่อพักผ่อนหย่อนใจ) โดยต้องใช้เชื้อเพลิงเป็นไม้ฟืนขนาดไม่เกิน 3x2 ฟุต - heating tar, การเชื่อม, คบเพลิงอะเซทิลีน, พลุฉุกเฉินบนไฮเวย์ หรือการให้ความร้อนเพื่อความอบอุ่นของคนงาน กลางแจ้งหรือผู้นัดหยุดงานประท้วง, หม้อรมควันไล่แมลง หรือ ที่คล้ายคลึงกันเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพ พื้นที่หวงห้าม: บริเวณเขตเทศบาล (ซึ่งมีประชากรหนึ่งพันคนหรือมากกว่า) รวมถึงพื้นที่ 1 ไมล์ก่อนถึงเขตเทศบาลดังกล่าว : บริเวณเขตเทศบาล (ซึ่งมีประชากรหนึ่งพันคนหรือมากกว่า) รวมไปถึงพื้นที่ 1000 ฟุต ก่อนถึงเส้นแบ่งเขตแดนใดๆ ของเทศบาลดังกล่าว พื้นที่อนุญาต: บริเวณใดๆ นอกเขตแดนของพื้นที่หวงห้าม		
1.3 มิชิแกน R 336.1310 การเผาในที่โล่ง	R 336.1310 การเผาในที่โล่ง Rule 310. (1) ห้ามผู้ใดก่อหรือยอมให้เกิดการเผา สิ่งปฏิกูล ขยะ หรือวัตถุของเสีย ในที่โล่ง เว้นแต่เพื่อกรณีดังต่อไปนี้ (a) การกำจัดวัสดุจากและอยู่ในตระกูล 1 หรือ 2 หากการเผานั้นไม่ละเมิดกฎข้อบังคับของกรม (b) สิ่งปลูกสร้างหรือวัสดุอื่นใดที่ใช้เฉพาะเพื่อซ่อมป้องกันเพลิง (c) ต้นไม้ ขอนไม้ พุ่มไม้ ตอไม้ ว่าด้วยข้อบังคับในพื้นที่และรัฐ หากการเผา		

Natural Resources and Environmental Protection Act (Except) Act 451 of 1994	ไม่ได้กระทำภายในพื้นที่ที่กำหนดไว้ให้ I (Priority I area) ดังที่ได้ระบุไว้ในตารางที่ 33 พื้นที่ที่กำหนดไว้ให้ II (Priority II area) ดังที่ได้ระบุไว้ในตารางที่ 34 หรือไม่ไกลกว่า 1400 ฟุตจากเขตจำกัดเมืองหรือหมู่บ้านที่เกี่ยวข้อง และหากการเผาไม่ละเมิดข้อบังคับอื่นๆ ของกรม (d) อุปกรณ์ดูแลเก็บรักษาผึ้ง และผลผลิต รวมไปถึง กรอบรวงผึ้ง รังผึ้ง ฝาปิดรังผึ้ง รวงผึ้ง ขี้ผึ้ง และน้ำผึ้ง หากเผาเพื่อควบคุมโรคผึ้ง (e) ขอนไม้ พุ่มไม้ ถ่านไม้ และ วัสดุที่คล้ายคลึงกันที่ใช้ในการจัดเตรียมอาหารเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ (2) ข้อยกเว้นอันได้ระบุในอนุมาตรา (1) ในข้อบังคับนี้ไม่อนุญาตให้มีการเผาในที่โล่งหากต้องห้ามโดยกฎหมายหรือข้อบังคับท้องถิ่น 324.11522 การเผาเศษหญ้าจากการตัดและใบไม้ในที่โล่ง Sec 11522 (1) เริ่มจากวันที่ 28 มีนาคม 1995 การเผาเศษหญ้าจากการตัดและใบไม้ในที่โล่งหรือทั้งสองประการ เป็นการต้องห้ามในเขตเทศบาลซึ่งมีประชากร 7500 คนหรือมากกว่า เว้นแต่ได้รับการอนุญาตเป็นการเฉพาะรายไปจากเทศบัญญัติท้องถิ่น โดยเทศบัญญัติดังกล่าวจะต้องถูกรายงานไปยังกรมทรัพยากรธรรมชาติภายในเวลา 30 วันนับแต่วันออกเทศบัญญัติ (2) มาตรการนี้มิได้ยอมให้อำเภอหรือเทศบาล		
--	---	--	--

	อนุญาตให้มีการเผาเศษหญ้าจากการตัดหรือใบไม้หรือทั้งสองประการ โดยเทศบัญญัติที่ต้องห้ามภายใต้ ส่วนที่ 55 หรือหรือกฎที่ถูกประกาศใช้ภายใต้ส่วนนั้น 324. 51503 เงื่อนไขการให้ใบอนุญาตเผา Sec. 51503 (1) ณ เวลาใดก็ตามที่พื้นที่ไม่ถูกปกคลุมไปด้วยหิมะ ห้ามผู้ใดเผาวัตถุไวไฟ บน หรือ ในบริเวณซึ่งติดกับพื้นที่ป่าเว้นแต่เพื่อวัตถุประสงค์ภายในครัวเรือนโดยปราศจากใบอนุญาตจากกรม (2) กรมต้องเป็นผู้จัดสรรเวลาในช่วงกลางวันและเงื่อนไขภายใต้การเผาซึ่งไม่ใช่เพื่อวัตถุประสงค์ภายในครัวเรือน หรือติดกับบริเวณพื้นที่ป่า ซึ่งเกี่ยวข้องกับส่วนดังกล่าวที่ได้รับอนุญาต (3) ผู้ใดทำการเผาบนหรือในบริเวณติดกับพื้นที่ป่านอกเหนือไปจากเพื่อวัตถุประสงค์ในครัวเรือน ก่อนที่จะทำการเผา และในระหว่างที่การเผาดำเนินไปตลอดเวลาจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในและโดยรอบบริเวณที่ทำการเผาเพื่อป้องกันเพลิงลุกลามตามข้อบังคับของกรม		
1.4 แฮมลิน Chapter 54 Open Burning Control Law กฎหมายควบคุม การเผาในที่โล่ง ของเมืองแฮมลิน	การเผาในที่โล่งอันประกอบด้วย การสาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ และ ความสะดวกสบายของชาวเมืองและด้วยความคุ้มครองทรัพย์สินและคุ้มครองทรัพยากรทางอากาศของเมืองแฮมลินจากมลพิษ	เจ้าหน้าที่ควบคุม เพลิงประจำเมือง (Town Fire Marshal)	ปรับทางแพ่ง ได้ไม่เกิน 1000 เหรียญ สหรัฐ
1.5 ฟลอริดา Florida Environmental Laws and Endangered Species Laws and Rules	1.ห้ามเผาขยะในครัวเรือนรวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่ทำจากกระดาษ ของใช้ในบ้าน พลาสติก วัตถุที่ทำจากยาง ยางรถ ยางล้อแมลง กล้อง สี่หรือกล้องใส่ตัวทำลาย 25 ฟุตจากป่า 50 ฟุตจากทางเท้าสาธารณะ 25 ฟุตจากบ้าน	The Division of Forestry /Florida Division of Forestry (FS)	ผู้ใดจงใจเผา ที่ดินหรือ กำจัดเศษวัสดุ จากที่ดิน ซึ่ง ตนเองไม่ได้ เป็นเจ้าของ

Florida Statutes, Chapter 590 Section 51-2 of the Florida Administrative Code (Appendix A)	150 ฟุต จากสิ่งปลูกสร้าง 2.คดี Midyette vs. Madison 1989 โดยศาลได้วางหลัก 1) การจุดไฟเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดอันตรายโดยแท้ 2) เจ้าของที่ดินมีความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ให้ผู้อื่นประมาทหรือยอมให้เกิดไฟขึ้นมา 3) ความรับผิดชอบไม่ใช่เฉพาะตัวแทนที่เป็นคนเผาเท่านั้นจะรวมทั้งคู่สัญญาที่แท้จริงซึ่งเป็นคนริเริ่มให้มีการเผาด้วย และ 4) เจ้าของที่ดินซึ่งประสงค์จะใช้ไฟในการจัดการที่ดิน หรือเคลียร์ที่ดินจะต้องรู้ว่าอะไรคือมาตรฐานในการเผาซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยป่าไม้ และจะต้องแน่ใจว่าได้นำมาปรับใช้	หรือควบคุม ผู้ นั้นกระทำ ความผิด อาชญากรรม ระดับสาม (อาชญากรรม ระดับสาม ได้แก่ การล่อ ล่เมิดทาง เพศเด็ก วางเพลิงเผา ทรัพย์ ขโมย ลักทรัพย์ ปล้นทรัพย์ การทำร้าย ร่างกาย ผู้ใดโดย ประมาทเผา หรือเป็นเหตุ ให้มีการเผา พื้นที่ซึ่งตน มิได้เป็น เจ้าของหรือ ครอบครอง โดยชอบด้วย กฎหมาย ผู้ นั้นกระทำ ความผิด อาชญากรรม ระดับสอง (ลหุโทษ
---	--	--

			อาชญากรรม ซึ่งไม่ร้ายแรง ปกติจะมีโทษ จำคุกไม่เกิน 1 ปี)
2.ออสเตรเลีย 2.1 นิวเซาท์เวลส์ - The Protection of the Environment Operation Act 1997 (Control of Burning Regulation 2000) - The Rural Fires Act 1997 - The Drug Misuse and Trafficking Act 1985 - The Stock Diseases Act 1923 - The Exotic Diseases of Animals Act 1991	1.กิจกรรมการเผาในที่โล่งใดๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องเป็นไปเพื่อป้องกันหรือลดมลภาวะทางอากาศ เช่น จะต้องคำนึงถึงทิศทางลม ระยะห่างจากเพื่อนบ้าน เผาเฉพาะเท่าที่เหมาะสมและวัสดุที่แห้งแล้วเท่านั้น การเผาซาก, เศษลวด, กล้องสีหรือกล่องใส่ตัวทำละลาย, เศษวัสดุ และเศษไม้เป็นสิ่งต้องห้าม 2. The Port Macquarie-Hastings Local Government ถูกจำกัดเพื่อกิจกรรมดังต่อไปนี้ - พืชที่สอดคล้องกับนโยบายนี้หรือที่ได้รับการรับรองจากสภา (Council) - ของเสียจากบ้านเรือนซึ่งการบริการกำจัดของเสียของท้องถิ่นไม่สามารถเข้าให้บริการได้ - เพื่อวัตถุประสงค์ในการทำอาหารหรือบาร์บีคิว - การจุดไฟเพื่อวัตถุประสงค์ในกิจกรรมสันตนาการเช่น แคมป์ปิ้ง การเข้าค่ายพักแรม ปิกนิก หรือกิจกรรมกลางแจ้งอื่นๆ ที่มีลักษณะเหมือนกัน - เพื่อดำเนินการทางด้าน	The Local Fire Authority	ปรับ 550 เหรียญ ออสเตรเลีย

	เกษตรกรรม ในบริเวณซึ่งพืชนั้นเติบโต รวมถึงการเผาเพื่อวัตถุประสงค์ในการกำจัดต่อ, พรวนแปลงเกษตร, พืชผลทางการเกษตรที่ติดเชื้อ, วัชพืชหรือศัตรูพืชซึ่งอยู่ในไร่ - เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามคู่มือต่อสู้ไฟของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นสมาชิกของหน่วยต่อสู้ไฟ ตามความหมายของ The Rural Fires Act 1997 - เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการลดวัตถุไวไฟ ตาม The Rural Fires Act 1997 - การเผาเพื่อทำลายพืชต้องห้ามหรือยาเสพติดใดๆ ตาม the Drug Misuse and Trafficking Act 1985 - การเผาสัตว์ที่ตายเนื่องจากต้องสงสัยว่าตายเนื่องจากการติดเชื้อโรคซึ่งถูกประกาศตาม The Stock Diseases Act 1923 หรือ The Exotic Diseases of Animals Act 1991		
3.แคนาดา วิกทอเรีย, บริติชโคลัมเบีย Open Burning	1(1) ในบทบัญญัติและประมวลนี้ การเผาในที่โล่ง หมายถึง การเผาวัสดุที่มีหรือไม่มีควบคุมการเผาไหม้ของอากาศ และโดยปราศจาก		ปรับไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์

Smoke Control Regulation 1993	ปล่องไฟซึ่งจะปล่อยการเผาไหม้ออกมาที่ชั้นบรรยากาศระยะห่างจากอาคารในระหว่างการเผาในที่โล่ง 3 (1) การเผาเศษวัสดุในที่โล่งจะต้องดำเนินการอย่างน้อยที่สุด (เอ) 100 เมตรจากที่พักอาศัยของเพื่อนบ้านและย่านธุรกิจ และ (บี) 500 เมตรจากบริเวณโรงเรียน โรงพยาบาล และสิ่งอำนวยความสะดวกที่ใช้ในการดูแลต่อเนื่องตามที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติการดูแลต่อเนื่อง (Continuing Care Act) (2) กลยุทธ์และวิธีการจะต้องดำเนินการเพื่อให้ควันจากการเผาไหม้ของเศษวัสดุไม่ก่ออันตรายที่สนามบิน หรือทางหลวงโดยลดทัศนวิสัยในการมองเห็นลง บุคคลจะต้องไม่เผาเศษวัสดุในที่โล่งซึ่งวัสดุต้องห้ามที่ต้องกำหนดไว้ในตารางเอได้แก่ ยาง (Tires) พลาสติก (Plastics) ผนังแห้ง (Drywall) ของเสียที่เกิดจากการรื้อถอน (Demolition waste) ของเสียในประเทศ (Domestic waste) สี (Paint) ของเสียอันตราย (Hazardous waste) กระดาษทาร์ (Tar paper) ไม้กระดาน (Treated lumber) รางรถไฟ (Railway ties) ปุ๋ยคอก (Manure) ยางมะตอย (Asphalt) ผลิตภัณฑ์ยางมะตอย (Asphalt products) ภาชนะบรรจุน้ำมันเชื้อเพลิงและ		
--------------------------------------	--	--	--

	น้ำมันหล่อลื่น (Fuel and lubricant containers)		
	ของเสียทางการแพทย์ (Biomedical waste)		

จากตารางแสดงกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการเผาในที่โล่งดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเผาในที่โล่งนั้น มีหลักการสำคัญร่วมกัน อันได้แก่

1. นิยามของคำว่า การเผาในที่โล่ง และข้อกำหนดเกี่ยวกับการห้ามเผาวัสดุซึ่งกฎหมายกำหนดข้อห้ามเอาไว้
2. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการห้ามเผา และเงื่อนไขในการให้เผาในที่โล่งได้ โดยพิจารณาจากระยะที่ปลอดภัยสำหรับการเผา และเงื่อนไขในเรื่องการขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. โทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการเผาในที่โล่ง ซึ่งแตกต่างกันไป โดยในบางรัฐไม่มีการกำหนดโทษเอาไว้ ในขณะที่บางรัฐมีการกำหนดโทษเอาไว้
4. การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่รักษาการตามกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการเผาในที่โล่ง ซึ่งมีความแตกต่างกันไปแล้วแต่รัฐ

จากลักษณะของกฎหมายต่างประเทศดังกล่าว ย่อมเป็นแนวทางในการนำเสนอร่างกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับท้องถิ่น ในการแก้ไขปัญหามลภาวะซึ่งมีผลมาจากการเผาในที่โล่ง โดยจะต้องคำนึงถึงปัจจัยทั้ง 4 ประการข้างต้น โดยพิจารณาในรายละเอียดดังนี้

1. การให้คำนิยามเกี่ยวกับเรื่องการเผาในที่โล่ง ให้มีความหมายชัดเจนและครอบคลุมกิจกรรมการเผาซึ่งอาจก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศ โดยอาจให้รวมถึงการเผาทุกประเภท ที่มีการทำในที่เปิดโล่ง หรือที่สาธารณะ โดยไม่มีการควบคุมการเกิดขึ้นของมลภาวะ ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบถึงการมาปนกิจ การเผาในที่อื่น ๆ ที่ไม่ต้องการให้เกิดมลภาวะและเป็นการกระทำในช่วงสั้นๆ เช่น การทดลองทางวิทยาศาสตร์ การซ้อมหนีไฟ ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันของประชากรในแต่ละภูมิภาคด้วย

2. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการห้ามเผา และเงื่อนไขในการให้เผาในที่โล่งได้ โดยอาจมีการกำหนดให้มีการเผาได้ในที่จำกัดเฉพาะของชุมชน ซึ่งมีการควบคุมการเกิดขึ้นของมลภาวะในระดับที่สามารถทำได้ โดยอาจจะขออนุญาตหรือไม่จากหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องก็ได้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ และวัฒนธรรมการดำรงชีวิตที่แตกต่างกันของประชากรในแต่ละภูมิภาคด้วย

3. ในส่วนของการกำหนดโทษของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการเผาในที่โล่งนั้น อาจเป็นประเด็นที่กระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะสามารถทำได้เพียงใดหรือไม่ ซึ่งอาจจะต้องมีการทบทวนบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะสามารถทำได้ในขอบเขตเช่นไร

4. การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่รักษาการตามกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการเผาในที่โล่ง อาจมีทางเลือกได้หลายทาง เช่น การใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการรักษาการตามกฎหมาย โดยมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านทำหน้าที่ดูแลเรื่องดังกล่าว ซึ่งจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐเพื่อสนับสนุนให้เกิดการเพิ่มบุคลากรในองค์กร หรืออาจมีการตั้งเป็นองค์กรพิเศษขึ้นมาใหม่ โดยอยู่ภายใต้บังคับของส่วนกลางแต่ทำงานประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดปัญหาในเรื่องการเพิ่มบุคลากรของส่วนท้องถิ่น แต่ใช้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางซึ่งมีอยู่แล้ว ไปปฏิบัติงานในพื้นที่ ซึ่งจะได้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตนเองด้วย ซึ่งองค์กรพิเศษดังกล่าว ควรจะทำงานโดยประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ได้รับการร้องขอความช่วยเหลือ หรือความร่วมมือ แล้วแต่กรณี



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการที่คณะผู้ศึกษาวิจัยได้สังเกตการณ์สภาพมลภาวะทางอากาศที่เกิดขึ้นในจังหวัด เชียงราย พบว่าในช่วงต้นปี ประมาณเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนมีนาคมของทุกปี มักจะเกิด ปรากฏการณ์หมอกควันขึ้นปกคลุมเขตจังหวัดเชียงราย จึงก่อให้เกิดความสงสัยว่า หมอกควันดังกล่าว มาจากสาเหตุใด และเหตุใดจึงเกิดขึ้นเฉพาะช่วงเวลาดังกล่าว หรือแท้จริงแล้วสภาพมลภาวะทาง อากาศในจังหวัดเชียงรายนั้นมีอยู่ตลอดทั้งปี เพียงแต่ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น สภาพภูมิอากาศอาจจะเอื้อ ต่อการเกิดมลภาวะทางอากาศในระดับที่รุนแรงมากกว่า จึงเป็นที่มาของความต้องการที่จะศึกษาว่า จังหวัดเชียงรามีปัญหาทางด้านมลภาวะทางอากาศประการใดบ้าง มากน้อยเพียงไร และเพื่อความ เหมาะสมในการศึกษาวิจัย ด้วยความที่คณะผู้วิจัยได้อยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงราย จึงได้จำกัด ขอบเขตการศึกษาวินิจฉัยเรื่องมลภาวะทางอากาศเพียงเฉพาะในส่วนที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอเมือง เชียงรายเท่านั้น ทั้งนี้โดยเหตุที่คณะผู้ศึกษาวิจัยต้องการที่จะศึกษาถึงมาตรการในการควบคุมมลภาวะ ทางอากาศด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับสาขาวิชาที่ทำการวิจัยคือนิติศาสตร์ จึงต้องมีการศึกษาในระดับ ต่อไป โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาว่ามีกฎหมายใดบ้างที่กำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องการรักษา คุ้มครองและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะทางอากาศ และ หากมีกฎหมายเช่นว่าแล้ว เหตุใดจึงยังคงมีปัญหามลภาวะทางอากาศเกิดขึ้นเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง ในทุกช่วงเวลาต้นปี และจะมีแนวทางอย่างไรหรือไม่ที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้บรรเทา หรือหมดไปได้

จากความสงสัยในปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น คณะผู้ศึกษาวิจัยได้ตั้งคำถามวิจัยใน 3 ประเด็นคือ ประเด็นที่ 1 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีมลภาวะทางอากาศ และผลกระทบจากปัญหา เหตุมลภาวะทางอากาศ ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย มีประการใดบ้าง

ประเด็นที่ 2 การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกรณีที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะทางอากาศ ใน พื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย เป็นอย่างไร

ประเด็นที่ 3 บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ในพื้นที่ เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงรายในการดำเนินการเพื่อระงับ และป้องกันมลภาวะทางอากาศ เป็น อย่างไร

สำหรับการศึกษาวิจัยในประเด็นต่างๆ นั้น คณะผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่ เกี่ยวข้องกับเรื่องมลภาวะทางอากาศ และพบว่าโดยทั่วไปแล้ว มีวรรณกรรมที่สามารถนำมาใช้ในการ วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ดังต่อไปนี้

1. ประเด็นในเรื่องมลภาวะทางอากาศ

มีวรรณกรรมหลายฉบับที่มีการกล่าวถึง ความหมาย องค์ประกอบ และแหล่งกำเนิดทั่วไปในเรื่องมลภาวะทางอากาศเอาไว้ ซึ่งในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยสามารถนำหลักในเรื่องแหล่งกำเนิดมลภาวะตามหลักการทางวิชาการ มาใช้ในการตั้งเป็นแกนในการศึกษาที่มาของมลภาวะเพื่อเลือกกฎหมายที่เกี่ยวข้องไปใช้ในการพิจารณาได้ โดยคณะผู้วิจัยเลือกที่จะใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องการใช้แหล่งกำเนิดมลภาวะ โดยคำนึงถึงแหล่งกำเนิดอันได้แก่ แหล่งกำเนิดที่มีลักษณะคงที่ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม และแหล่งกำเนิดที่มีลักษณะไม่คงที่ เช่น ยานพาหนะที่ใช้สำหรับการคมนาคม และการเผาในที่โล่ง ซึ่งไม่สามารถจำกัดขอบเขตและที่ตั้งที่ชัดเจนของแหล่งกำเนิดมลภาวะได้

2. ประเด็นในเรื่องกฎหมายและวิธีบังคับใช้กฎหมาย

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ถึงความรุนแรงของมลภาวะทางอากาศที่เกิดขึ้นจากแหล่งต่างๆ นั้น คณะผู้วิจัย เลือกที่จะใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ที่สามารถวัดค่ามลภาวะตามหลักการซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป โดยคำนึงถึงมาตรการทางกฎหมายประกอบด้วย เช่น ในการวัดค่ามลภาวะทางอากาศของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น คณะผู้วิจัยได้เลือกที่จะใช้ข้อมูลการรายงานมลภาวะทางอากาศของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบมลภาวะที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรม ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงาน ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในข้อ 16 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 2 พ.ศ.2535 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535¹ ซึ่งเป็นข้อมูลที่เชื่อถือได้ในระดับหนึ่ง โดยจากข้อมูลที่มีการรายงานโดยสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย ณ เดือนเมษายน พ.ศ. 2553 พบว่ามีโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลภาวะ 74 แห่ง จากจำนวนนับพันแห่ง² ซึ่งนับว่าเป็นปริมาณที่ไม่มากนัก เมื่อเทียบกับโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่ทั้งหมด และเนื้อที่ทั้งหมดของจังหวัดเชียงราย

ในส่วนของการควบคุมมลภาวะที่เกิดจากยานพาหนะนั้น มีกฎหมายที่ควบคุมเฉพาะคือ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน³ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานค่าควันดำของรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แบบจุดระเบิดด้วยการอัด⁴ และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹ ธีเรศ ศรีสถิตย์, รวมกฎหมายและกฎกระทรวงสำหรับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 188.

² รายงานจากสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย ณ เดือนเมษายน พ.ศ.2553.

³ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนพิเศษ 29 ง, หน้า 6, 14 มีนาคม 2550.

⁴ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานค่าควันดำของรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แบบจุดระเบิดด้วยการอัด, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 127, ตอนพิเศษ 87 ง, หน้า 32, 16 กรกฎาคม 2553.

ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2552) เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียของรถจักรยานยนต์⁵ ซึ่งออกมาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และประกาศกรมการขนส่งทางบก เรื่อง กำหนดเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียของรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน⁶ ซึ่งกำหนดค่ามาตรฐานไอเสียของรถยนต์แต่ละประเภทเอาไว้ ซึ่งสามารถมีการตรวจสอบได้ใน 2 ระดับ คือ

ระดับที่หนึ่ง เป็นเงื่อนไขของกรมการขนส่งทางบกในการตรวจสอบสภาพรถยนต์ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งรถยนต์ทุกคันจะต้องผ่านการตรวจสอบสภาพ โดยการตรวจสอบค่าไอเสียก็จะเป็นไปตามประกาศกรมการขนส่งทางบก ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งรถยนต์ทุกคันที่สัญจรไปมาในจังหวัดเชียงรายล้วนแล้วแต่ผ่านการตรวจสอบสภาพรถยนต์มาแล้วทั้งสิ้น

ระดับที่สอง เป็นไปตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องมีการตรวจวัดค่าคุณภาพอากาศของรถยนต์ที่มีการใช้งาน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การตรวจสอบค่าไอเสียตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ แม้จะมีความสอดคล้องกับประกาศของกรมการขนส่งทางบกก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายทั้งสองย่อมเป็นคนละส่วนกัน เนื่องจากตามประกาศของกรมการขนส่งทางบก เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 คือ เจ้าหน้าที่ของกรมการขนส่งทางบก หรือสถานที่ตรวจสอบสภาพรถยนต์เอกชนที่ได้รับอนุญาต ในขณะที่ตามประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นั้น เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ตามมาตรา 4 ได้แก่ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วย⁷ ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมานี้ มักมีหน้าที่ประการอื่นที่ต้องดำเนินการ ในขณะที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็ยังมีได้ปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการ อีกทั้งเครื่องมือที่จะใช้ในการตรวจวัดค่าไอเสียรถยนต์ ก็มิได้มีการติดตั้งและตรวจวัด การตรวจสอบในระดับที่สองนี้จึงอาจทำได้เฉพาะในบางพื้นที่ แต่ในพื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดเชียงราย ยังมิได้มีการดำเนินการแต่ประการใด

ในส่วนของปัญหาในเรื่องการเผาในที่โล่งนั้น นับว่าเป็นประเด็นสำคัญที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงรายมาโดยตลอด ทั้งนี้การเผาในที่โล่งที่เกิดขึ้นบ่อย ได้แก่ การเผาขยะในครัวเรือน การเผาซากพืชที่หลงเหลือจากการเกษตร และการเผาป่า ฯลฯ เป็นต้น แม้ว่าจะมีการจัดทำแผนแม่บทแห่งชาติ

⁵ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2552) เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียของรถจักรยานยนต์, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 126, ตอนพิเศษ 40 ง, หน้า 19, 17 มีนาคม 2552.

⁶ ประกาศกรมการขนส่งทางบก เรื่อง กำหนดเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียของรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 115, ตอนที่ 94 ง, หน้า 21, 24 พฤศจิกายน 2541

⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550) หน้า 610-618.

ว่าด้วยการเผาในที่โล่งโดยกรมควบคุมมลพิษ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 แล้วก็ตาม แต่ปัญหาการเผาในที่โล่งในจังหวัดเชียงรายก็มีได้ลดลง

สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบคุณภาพอากาศที่ได้รับผลกระทบจากการเผาในที่โล่งนั้น คณะผู้วิจัยได้เลือกที่จะใช้ข้อมูลจากเครื่องตรวจวัดคุณภาพอากาศของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย ซึ่งจะมีการตรวจวัดค่าฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง ซึ่งคณะผู้วิจัยเชื่อว่าเป็นตัวแปรที่สำคัญต่อการพิสูจน์ผลกระทบที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง ทั้งนี้โดยวิเคราะห์จากข้อมูลที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว พบข้อมูลดังต่อไปนี้

ในวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2553 กรมควบคุมมลพิษสามารถตรวจวัดค่าฝุ่นละอองขนาดเล็กในบริเวณอำเภอเมือง ได้สูงที่สุดถึง 291.9 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร⁸ ซึ่งนับว่าเป็นปริมาณที่สูงเกินมาตรฐานคือ 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร กว่า 2 เท่าตัว ทั้งนี้หากพิจารณาข้อมูลย้อนหลังจะพบว่า ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 นั้น กรมควบคุมมลพิษสามารถตรวจวัดค่าฝุ่นละอองขนาดเล็กในบริเวณอำเภอเมือง ได้สูงถึง 215 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร⁹ ซึ่งนับว่าเป็นปริมาณที่สูงแล้ว แต่ปัญหาฝุ่นละอองนี้กลับทวีความรุนแรงขึ้นในปี 2553 และหากย้อนหลังไปดูข้อมูลสถิติฝุ่นละอองเมื่อปี 2551 และปี 2550 ในช่วงเวลาเดียวกัน จะพบว่าปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงรายอย่างต่อเนื่อง โดยรายงานสรุปคุณภาพอากาศในบรรยากาศ ของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งตรวจวัดบริเวณโรงเรียนสามัคคีวิทยาคม ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงราย ระหว่างวันที่ 15- 31 มีนาคม 2550 พบว่า ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 148.9 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสูงกว่าค่ามาตรฐาน คือ 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร โดยพบว่า มีจำนวนครั้งที่สูงกว่ามาตรฐานอยู่ที่ 12 ต่อ 16 ครั้งการตรวจสอบ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีค่าต่ำสุดที่ 67.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และมีค่าสูงสุดที่ 212.6 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร¹⁰

ส่วนในระหว่างวันที่ 1-20 เมษายน 2550 พบว่า ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 90.3 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งไม่เกินกว่าค่ามาตรฐาน คือ 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร แต่พบว่า มีจำนวนครั้งที่สูงกว่ามาตรฐานอยู่ที่ 5 ต่อ 18 ครั้งการตรวจสอบ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีค่าต่ำสุดที่ 29.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และมีค่าสูงสุดที่ 192.7 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสูงกว่าค่ามาตรฐานถึง 72.7 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร¹¹

อย่างไรก็ดี ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ และเดือนพฤษภาคม ในปีเดียวกันนี้ปรากฏว่าคุณภาพอากาศของจังหวัดเชียงรายอยู่ในระดับปกติ¹²

⁸ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม Available on: <http://www.pcd.go.th/> ข้อมูล ณ วันที่ 21 เมษายน 2553.

⁹ ข่าวกจาก <http://highlight.kapook.com/view/34278> ข้อมูล ณ วันที่ 11 พฤษภาคม 2553.

¹⁰ ข้อมูลจากสำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง: 2550 Available on: <http://www.aqnis.pcd.go.th> ข้อมูล ณ วันที่ 21 เมษายน 2553.

¹¹ เรื่องเดียวกัน.

¹² เรื่องเดียวกัน.

ในปี 2551 นั้น กรมควบคุมมลพิษได้ทำรายงานสรุปคุณภาพอากาศในบรรยากาศในจังหวัด เชียงราย โดยตรวจวัดบริเวณโรงเรียนสามัคคีวิทยาคม ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงราย เช่นเดิม ระหว่างเดือนมีนาคม 2551 พบว่า ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 87.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งต่ำกว่าปีก่อน นอกจากนี้ พบว่า มีจำนวนครั้งที่สูงกว่ามาตรฐาน อยู่ที่ 2 ต่อ 28 ครั้งการตรวจสอบ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีค่าต่ำสุดที่ 28.4 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์ เมตร และมีค่าสูงสุดที่ 140.9 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร¹³

ส่วนในระหว่างเดือนเมษายน 2551 นั้น พบว่า ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 66.3 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งไม่เกินกว่าค่ามาตรฐาน แต่พบว่า มีจำนวนครั้งที่ สูงกว่ามาตรฐานอยู่ที่ 2 ต่อ 30 ครั้งการตรวจวัด โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีค่าต่ำสุดที่ 25 ไมโครกรัม ต่อลูกบาศก์เมตร และมีค่าสูงสุดที่ 133 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสูงกว่าค่ามาตรฐานถึง 13 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร¹⁴

ส่วนในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ และเดือนพฤษภาคม ในปีเดียวกันนี้ปรากฏว่าคุณภาพอากาศของ จังหวัดเชียงรายอยู่ในระดับปกติ¹⁵

ในปี 2552 จังหวัดเชียงรายได้รับงบประมาณ และการสนับสนุนเครื่องมือจากกรมควบคุม มลพิษ ในการติดตั้งเครื่องมือในสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศ ภายในสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย (ทสจ. เชียงราย) จึงทำการตรวจวัดคุณภาพอากาศ ณ สำนักงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย แทนที่เดิม โดยในรายงานคุณภาพอากาศบริเวณ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย ปี 2552 พบว่า มลภาวะทางอากาศ เกิดขึ้นดังนี้ ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ มีการตรวจวัดปริมาณฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง ซึ่งมีค่าเกินมาตรฐานทั้งสิ้น 7 ครั้งจากจำนวนการตรวจวัด 28 ครั้ง โดยค่าเฉลี่ยรายเดือนอยู่ที่ 101.4 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ค่าต่ำสุดอยู่ที่ 54.8 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ค่าสูงสุดอยู่ที่ 233.1 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร¹⁶

ส่วนเดือนมีนาคม มีการตรวจวัดปริมาณฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง ซึ่งมี ค่าเกินมาตรฐานทั้งสิ้น 19 ครั้งจากจำนวนการตรวจวัด 31 ครั้ง โดยค่าเฉลี่ยรายเดือนอยู่ที่ 159 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ค่าต่ำสุดอยู่ที่ 39.1 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ค่าสูงสุดอยู่ที่ 286.4 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร¹⁷

ในเดือนเมษายน มีการตรวจวัดปริมาณฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เฉลี่ย 24 ชั่วโมง ซึ่งมีค่า เกินมาตรฐานทั้งสิ้น 1 ครั้งจากจำนวนการตรวจวัด 30 ครั้ง โดยค่าเฉลี่ยรายเดือนอยู่ที่ 57.3

¹³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ค่าต่ำสุดอยู่ที่ 19.9 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ค่าสูงสุดอยู่ที่ 120.2 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร¹⁸

จากข้อมูลที่มีการรายงานสถิติคุณภาพอากาศ ซึ่งจะมีการตรวจวัด ปริมาณส่วนประกอบที่เป็นอันตรายในอากาศ ได้แก่ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ เฉลี่ย 1 ชั่วโมง ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ เฉลี่ย 1 ชั่วโมง ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ เฉลี่ย 1 ชั่วโมง ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ เฉลี่ย 8 ชั่วโมง ก๊าซโอโซน เฉลี่ย 1 ชั่วโมง ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน ค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ซึ่งปรากฏว่าค่าคุณภาพอากาศของจังหวัดเชียงราย โดยปกติอยู่ในเกณฑ์ที่ดีกว่ามาตรฐานเสมอ ยกเว้นในช่วงเดือนมีนาคม และเมษายนของทุกปี ซึ่งจะมีปัญหาในเรื่องฝุ่นละอองขนาดเล็กในอากาศ ทั้งนี้ การที่มีฝุ่นละอองขนาดเล็กในอากาศเป็นจำนวนมาก จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าเหตุใดปัญหาฝุ่นละอองจึงทวีความรุนแรงเฉพาะในช่วงต้นปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเดือนมีนาคม แต่ในช่วงเวลาอื่นของปี ค่าฝุ่นละอองมักจะอยู่ในระดับมาตรฐาน

3. ประเด็นในเรื่องบทบาทของเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น

จากปัญหามลภาวะทางอากาศทำให้ผู้วิจัยต้องศึกษาถึงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพบว่าไม่มีกฎหมายเฉพาะที่มุ่งควบคุมเรื่องของการเผาในที่โล่ง แต่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ก็ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม กรณีมลภาวะทางอากาศได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ก็ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถตราข้อบัญญัติขึ้นมาได้ เพื่อการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ก็ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการออกข้อบัญญัติในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 60 ก็ให้อำนาจเทศบาลในการออกเทศบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน ทั้งนี้ หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะพบว่า มีการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดการกับปัญหาเหตุรำคาญ ซึ่งก็รวมไปถึงกรณีมลภาวะทางอากาศเช่นเดียวกัน

1) สรุปผลการวิจัย

จากปัญหาที่ผู้ศึกษาวิจัยได้นำประเด็นเรื่องแหล่งกำเนิดมลพิษมาเป็นตัวแปรต้นในการศึกษาปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีการตอบคำถามวิจัยเป็น 3 ประเด็นคือ

ประเด็นที่ 1 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีมลภาวะทางอากาศ และผลกระทบจากปัญหาเหตุมลภาวะทางอากาศ ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

จากการศึกษาวิจัยพบว่าปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดปัญหามลภาวะทางอากาศ ได้แก่ การจราจร โรงงานอุตสาหกรรม และการเผาในที่โล่ง โดยในการศึกษาถึงผลกระทบซึ่งเกิดจากปัญหาดังกล่าวพบว่า ในส่วนของการจราจรนั้น แม้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่ามีผลกระทบมากนักน้อยเพียงไร เนื่องจากไม่มีการตรวจวัดค่าระดับมลภาวะทาง

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

อากาศซึ่งมาจากยานพาหนะในจังหวัดเชียงราย จึงสรุปได้เพียงว่าการจราจรอาจเป็นสาเหตุหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงราย แต่ไม่ใช่สาเหตุสำคัญ ทั้งนี้โดยคำนึงว่า การจราจรในจังหวัดเชียงราย มีอยู่ตลอดทั้งปี แต่ปัญหามลภาวะจะเกิดขึ้นเฉพาะช่วงต้นปี เท่านั้น จึง ไม่สอดคล้องกับผลที่เกิดขึ้น และแม้ว่าในช่วงต้นปี ซึ่งเป็นฤดูหนาว ซึ่งนักท่องเที่ยวได้เดินทางมาท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงรายเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่ได้มากเสียจนกระทั่งจะก่อให้เกิดปัญหาหมอกควันได้

ในส่วนของปัญหามลภาวะทางอากาศซึ่งเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น พบว่า โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในจังหวัดเชียงรายนั้น มักเป็นโรงงานอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งอยู่ในลักษณะการแปรรูปวัตถุดิบทางการเกษตร เช่น โรงสีข้าว และโรงบ่ม หรืออบพืช ซึ่งโรงงานเหล่านี้ จะดำเนินกิจการเฉพาะฤดูกาลหลังการเก็บเกี่ยว ดังนั้นการเกิดของฝุ่นละอองและอากาศเสียต่างๆ จะเกิดขึ้นเฉพาะช่วงเวลาใด เวลาหนึ่งเท่านั้น

ในส่วนสุดท้ายคือปัญหาในเรื่องการเผาในที่โล่ง โดยการเผาในที่โล่ง หมายความว่า ไฟไหม้ การเผาไหม้ หรือไฟคุกรุ่นใดๆ หรือการเผาวัสดุใดๆ ที่เกิดขึ้นในที่เปิดโล่ง โดยที่ฝุ่น ควัน ก๊าซ และสารพิษอื่นจากการเผาไหม้ สามารถแพร่กระจายไปได้ในบรรยากาศ¹⁹ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมักจะมาจากการเผาป่า และการเผาพื้นที่ในการเกษตร โดยในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตรของชาวบ้านในทุกปี มักจะมีการเผาซากพืชที่หลงเหลือจากการเกษตรเพื่อเตรียมพื้นที่ในการทำเกษตรในช่วงปีต่อไป และในช่วงต้นปีนั้นมักจะเกิดไฟป่าอยู่เสมอ จากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นเป็นที่น่าเชื่อว่า ปัญหาหมอกควันที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงรายนั้น น่าจะเป็นผลมาจากการเผาในที่โล่ง²⁰ อันได้แก่ การเกิดไฟป่าตามธรรมชาติ การเผาไร่เพื่อการเกษตรในฤดูแล้ง²¹ ไฟป่าที่เกิดขึ้นจากการเผาของผู้ตัดจับสัตว์ป่า การเผาป่าโดยความเชื่อว่าการเผาไหม้พืชพันธุ์ต่างๆ เช่น ผักหวาน หม่อนไม้จะออกขึ้นใหม่หลังฝนตก²² รวมถึงการเผาขยะ²³ การทำแนวกันไฟ และเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ฯลฯ ซึ่งผลกระทบจากการที่มีฝุ่นละอองขนาดเล็กเกิดขึ้น ก่อให้เกิดโรคทางเดินหายใจ การขึ้นลงของเครื่องบิน การคมนาคมทางบก ฯลฯ

ทั้งนี้เมื่อคำนึงถึงผลการตรวจวัดค่าคุณภาพอากาศซึ่งตรวจวัดโดยสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย พบว่า ปัญหาสำคัญอยู่ที่ค่าฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน ซึ่งมีปริมาณสูงเกินมาตรฐาน ในช่วงต้นปี ซึ่งสอดคล้องกับระยะเวลาการเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตรในช่วงปลายปี และมีการเตรียมพื้นที่เพื่อการทำการเกษตรต่อไป โดยฝุ่นละอองที่เกิดขึ้นนี้น่าจะเป็นฝุ่นละอองที่เกิดจากการเผา และมีการฟุ้งกระจายไปในอากาศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงต้นปีซึ่งเป็นฤดูหนาวนั้น เป็นช่วงที่อากาศแห้ง และไม่ค่อยมีฝนตกจึงทำให้ฝุ่นละอองกระจาย

¹⁹ กรมควบคุมมลพิษ, แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง, (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2548), หน้า 2.

²⁰ สัมภาษณ์ คุณเจตินางค์ ไชยเลิศ เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, วันที่ 10 มิถุนายน 2552.

²¹ ข่าวจาก <http://highlight.kapook.com/view/34278>

²² ข่าวจาก <http://intranet.mfu.ac.th/system/mfunews/prnews01.php?newsid=3175>

²³ สัมภาษณ์ คุณเจตินางค์ ไชยเลิศ เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, วันที่ 10 มิถุนายน 2552.

ในอากาศในปริมาณมาก และเป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อมีฝนตกลงมาในช่วงเวลาดังกล่าว จะช่วยให้สภาพหมอกควันในระยะเวลาดังกล่าวบรรเทาลง จากหลักฐานที่ปรากฏชัดเจนดังกล่าวย่อมยืนยันได้ว่า ปัญหามลภาวะทางอากาศที่สำคัญในจังหวัดเชียงราย คือปัญหาหมอกควันในช่วงต้นปี ของทุกปี และสาเหตุประการสำคัญของปัญหาหมอกควันคือการเผาในที่โล่ง

ดังนั้นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน ในอากาศ ซึ่งเกิดขึ้นมากในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนมีนาคมของทุกปี โดยเชื่อว่าน่าจะเป็นผลกระทบจากปัญหาหมอกควันในจังหวัดเชียงราย ซึ่งมีสาเหตุมาจากการเผาในที่โล่ง โดยจากการวิเคราะห์ผลที่ได้จากเครื่องตรวจวัดคุณภาพอากาศที่มีความน่าเชื่อถือของหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะ พบว่าข้อมูลที่ได้มีความสอดคล้องกับมลภาวะทางอากาศมากที่สุด ส่วนประเด็นในเรื่องมลภาวะทางอากาศที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรม และรถยนต์นั้น ยังไม่มีข้อมูลที่หนักแน่นพอที่จะกล่าวอ้างว่าเป็นต้นเหตุให้เกิดปัญหามลภาวะทางอากาศอย่างร้ายแรงได้

ประเด็นที่ 2 การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกรณีที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะทางอากาศ ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

ในส่วนของการควบคุมมลภาวะที่เกิดจากยานพาหนะนั้น มีกฎหมายที่ควบคุมเฉพาะคือ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน²⁴ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานค่าควันดำของรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แบบจุดระเบิดด้วยการอัด²⁵ และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2552) เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียของรถจักรยานยนต์²⁶ ซึ่งออกมาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และประกาศกรมการขนส่งทางบก เรื่อง กำหนดเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียของรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน²⁷ ซึ่งกำหนดค่ามาตรฐานไอ

²⁴ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนพิเศษ 29 ง, หน้า 6, 14 มีนาคม 2550.

²⁵ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานค่าควันดำของรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แบบจุดระเบิดด้วยการอัด, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 127, ตอนพิเศษ 87 ง, หน้า 32, 16 กรกฎาคม 2553.

²⁶ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2552) เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียของรถจักรยานยนต์, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 126, ตอนพิเศษ 40 ง, หน้า 19, 17 มีนาคม 2552.

²⁷ ประกาศกรมการขนส่งทางบก เรื่อง กำหนดเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียของรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 115, ตอนที่ 94 ง, หน้า 21, 24 พฤศจิกายน 2541

เสียของรถยนต์แต่ละประเภทเอาไว้ ดังนั้น ในการควบคุมมลภาวะทางอากาศของรถยนต์จึงควบคุมที่ต้นเหตุได้ในระดับหนึ่ง

การควบคุมอากาศเสียที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น จะตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งจะมีการควบคุมและตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม โดยสำนักงานอุตสาหกรรมท้องถิ่นอยู่แล้ว และหากมีการฝ่าฝืน ย่อมไม่เป็นผลดีต่อโรงงานดังกล่าว เนื่องจากอาจถูกสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการได้ ดังนั้น การควบคุมโรงงานจึงถือว่าเป็นเรื่องที่ทั้งกฎหมายและนโยบายสามารถเข้ามาจัดการได้อย่างมากที่สุด และมีประสิทธิภาพที่สุด ดังนั้นการจะกล่าวว่าโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดเชียงรายเป็นสาเหตุหลักที่จะก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศจึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถจะระบุให้ชัดเจนเช่นนั้นได้ เพียงแต่กล่าวได้ว่า โรงงานอุตสาหกรรมเป็นบ่อเกิดหนึ่งของมลภาวะทางอากาศเท่านั้น แต่ด้วยความที่กฎหมาย นโยบายและการปฏิบัติที่มุ่งควบคุมการดำเนินกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมค่อนข้างเป็นไปอย่างเคร่งครัด ปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมจึงไม่ใช่สาเหตุหลักของการเกิดปัญหามลภาวะทางอากาศที่ร้ายแรงในจังหวัดเชียงราย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาในที่โล่งนั้น ไม่พบว่ามีกฎหมายเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่งโดยตรง จะมีเพียงแต่นโยบายของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งไม่อยู่ในระดับกฎหมาย และไม่มีสภาพบังคับเช่นกฎหมาย แต่เป็นเพียงแผนปฏิบัติการเท่านั้น อย่างไรก็ตามตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ได้มีการกำหนดมาตรการที่ครอบคลุมถึงการควบคุมปัญหามลภาวะทางอากาศ โดยใน มาตรา 68 ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายในการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม และโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 ซึ่งให้อำนาจองค์กรส่วนท้องถิ่นในการช่วยรักษาสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวมิได้กำหนดหน้าที่ที่ชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงต้องพิจารณากฎหมายในระดับรองลงมา ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดทำระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งรวมถึงการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²⁸ นอกจากนั้น ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะพบว่า มีการให้อำนาจพนักงานท้องถิ่นในการจัดการกับปัญหาเหตุรำคาญ ซึ่งก็รวมถึงกรณีมลภาวะทางอากาศเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่ 3 บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงรายในการดำเนินการเพื่อระงับ และป้องกันมลภาวะทางอากาศ

อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องของการควบคุมมลภาวะทางอากาศที่ชัดเจนนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้ แต่เมื่อพิจารณาตามกรอบของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ก็ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม กรณีมลภาวะทางอากาศได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน

²⁸ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 16 (24).

จังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ก็ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถตราข้อบัญญัติขึ้นมาได้ เพื่อการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ก็ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการออกข้อบัญญัติในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 60 ก็ให้อำนาจเทศบาลในการออกเทศบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน ทั้งนี้ หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะพบว่า มีการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดการกับปัญหาเหตุรำคาญ ซึ่งก็รวมไปถึงกรณีมลภาวะทางอากาศเช่นเดียวกัน แต่ปัญหาที่พบจากการประชุมระดมสมองคือ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีหน้าที่สำคัญอยู่ที่การสาธารณสุข และการจัดการสาธารณสุขโรคให้แก่ชุมชนเป็นสำคัญ แต่ไม่มีกำลังคนและความสามารถที่เพียงพอที่จะไปแก้ไขปัญหามลภาวะทางอากาศทุกกรณีได้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่เลือกที่จะออกข้อบังคับ เช่น ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนตำบล แม้กระทั่งเทศบัญญัติของเทศบาลก็ตาม เพราะเกรงว่าหากสร้างภาระผูกพันให้ตนเองมาก อาจปฏิบัติหน้าที่ไม่สมบูรณ์ตามที่คาดหวัง จึงเกิดเป็นช่องว่างขึ้นมาว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายที่สร้างเอาไว้หลายฉบับ ต้องการให้ส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของตนเอง เนื่องจากมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดที่สุด แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะไม่มีความรู้ความสามารถ และกำลังที่เพียงพอ จึงเป็นเสมือนการสร้างกฎหมายที่มีความสมบูรณ์แบบมาก แต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

2) อภิปรายผลการวิจัย

ปัญหาในเรื่องมลภาวะทางอากาศของจังหวัดเชียงรายนั้น เป็นผลมาจากปัญหาหมอกควันเป็นสำคัญ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการเผาในที่โล่งเป็นหลัก เนื่องจากมีความสอดคล้องและสัมพันธ์กันระหว่างเวลาที่มีการเผาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ในขณะที่มลภาวะที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดอื่นๆ เช่น รถยนต์และโรงงานอุตสาหกรรม แม้จะเป็นแหล่งที่เกิดของมลภาวะทางอากาศเช่นกัน แต่ก็ไม่สามารถพิสูจน์ได้ด้วยหลักฐานอย่างชัดเจนว่าเป็นสาเหตุประการสำคัญ

ในส่วนของกฎหมายที่ศึกษาวิจัยนั้นพบว่ามีความเกี่ยวเนื่องอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระดับประกาศของกระทรวงและกรมต่างๆ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้การศึกษารวบรวมเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากกฎหมายในแต่ละระดับนั้น ขาดความเชื่อมโยงกัน แต่ละส่วนแต่ละหน่วยงานมักมีหน้าที่เฉพาะในแต่ละเรื่อง และแม้กระทั่งการควบคุมมลภาวะในบางเรื่องนั้นจะเป็นเรื่องเดียวกันก็ตาม กฎหมายก็ยังแยกให้หลายหน่วยงานมีหน้าที่ทับซ้อนกัน ทำให้เกิดความสับสนว่า กฎหมายใดเป็นหลัก และกฎหมายใดทำหน้าที่เสริม ดังนั้นทางออกที่ดีที่น่าจะช่วยลดปัญหาในการทำความเข้าใจกฎหมายได้ในระดับที่ดี จึงควรมีการสร้างกฎหมาย หรือมาตรการใดๆ ก็ตามที่จะเชื่อมโยงกฎหมายในเรื่องเดียวกันเข้าด้วยกัน ให้การพิจารณาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานสามารถทำได้อย่างชัดเจนมากขึ้น เพื่อลดอุปสรรคในการทำความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน

สำหรับในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายโดยผ่านบทบาทของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เห็นว่าปัจจุบันยังมีปัญหาพอสมควรเนื่องจากแม้กฎหมายจะมอบอำนาจให้ชัดเจนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถที่จะออกข้อบัญญัติที่สร้างภาระเพิ่มขึ้นให้แก่ตนเอง โดยที่ไม่สามารถทำได้ ทำให้กฎหมายที่ดูเหมือนว่าจะช่วยแก้ไขปัญหานั้นกลับกลายเป็นภาระหนักที่ไม่มีหน่วยงานใดสามารถดำเนินการได้ และไม่มีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางที่จะมาคอยให้ความรู้ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงาน ทำให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่มีสภาพบังคับที่แท้จริง ซึ่งการแก้ไขปัญหามิใช่การดังกล่าวนี้จะต้องมีการทบทวนกันใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กฎหมายในมุมมองของผู้บัญญัติกฎหมาย กับความเป็นไปได้ในส่วนของผู้ปฏิบัติ ซึ่งยังมีความไม่สอดคล้องกัน ดังนั้น จึงควรมีการสร้างองค์กรพิเศษที่มีส่วนร่วมกันระหว่างบุคลากรในส่วนท้องถิ่นและส่วนกลางที่ดูแลและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ เพื่อให้การจัดการกับปัญหาต่างๆ สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีกฎหมาย หรือนโยบายในการควบคุมมลภาวะที่เกิดจากพื้นที่เปิดโล่งมากขึ้น เช่น การจราจร และการเผาในที่โล่ง
2. การกำหนดกฎหมาย หรือนโยบายในภาครัฐนั้น ควรมีการคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติให้มากขึ้น โดยมีใช้มุ่งคำนึงถึงความสมบูรณ์แบบของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว แต่ควรมุ่งตรวจสอบผลของการใช้บังคับกฎหมาย และช่วยส่งเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นเกิดผลได้จริง และประสบผลสำเร็จด้วย ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนด้านงบประมาณ หรือกำลังบุคลากรในการปฏิบัติงาน
3. ควรมีการสร้างกฎหมายเฉพาะว่าด้วยเรื่องการเผาในที่โล่ง โดยอาจพิจารณาแนวทางของกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดบทบัญญัติที่ชัดเจนในการควบคุมการเผาในที่โล่ง โดยจะต้องมีการกำหนดโทษที่ชัดเจน และมาตรการที่ช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายด้วย
4. ควรมีการสร้างองค์กรเฉพาะซึ่งได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณจากรัฐบาลและอื่นๆ โดยให้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่ดูแลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
5. ในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นในการปฏิบัติการเพื่อควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีหลายฉบับมากเกินไป ซ้ำซ้อน และไม่เชื่อมโยงกัน ก่อให้เกิดปัญหาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง ดังนั้นจึงควรมีแนวทางในการกำหนดกฎหมายที่มีความชัดเจนหนึ่งฉบับ หรือกำหนดแนวนโยบายที่ชัดเจน ที่เกี่ยวกับเรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้อำนาจที่ตนมีเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการออกข้อบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าใจบทบาทของตนเองมากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องอ่านกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งก่อให้เกิดความสับสน

5.3 ผลที่เกิดขึ้นจากงานวิจัย และข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป

จากการศึกษาวิจัยปัญหาเกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงราย มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยได้พบว่า ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้น และเป็นประเด็นข้อค้นพบที่อาจมีการศึกษาเพื่อแก้ไขต่อไปในอนาคต อาจแบ่งเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. ปัญหาทางด้านกฎหมาย

ปัญหาสำคัญทางด้านกฎหมาย มิใช่ปัญหาเรื่องการขาดกฎหมายบังคับ แต่เป็นกรณีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับมากเกินไป ทำให้การทำความเข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปได้ยาก และการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายนั้นค่อนข้างมีความซับซ้อน ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการที่จะนำมาใช้งาน เจ้าหน้าที่จึงเลือกที่จะปฏิบัติหน้าที่หลักซึ่งตนมีอยู่และเข้าใจอยู่มากกว่าที่จะปฏิบัติหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิม ซึ่งจะทำให้ภาระหน้าที่หนักมากขึ้น ทั้งที่กำลังคนและกำลังงบประมาณไม่เพียงพอ

ในส่วนกฎหมายที่อาจมีการเพิ่มเติมมากขึ้นไป อาจได้แก่ กฎหมายที่ควบคุมการเผาในที่โล่ง ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำในลักษณะที่เป็นพระราชบัญญัติ หรือการจัดทำเป็นข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติในระดับท้องถิ่นก็ตาม เพื่อช่วยให้เกิดแนวทางในการควบคุมการเผาในที่โล่งที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยแนวทางที่เหมาะสมในการสร้างกฎหมายดังกล่าวต่อไป

2. ปัญหาทางด้านนโยบายและการปฏิบัติ

ในส่วนของมาตรการต่างๆ ซึ่งกฎหมายกำหนดเอาไว้แล้ว จัดได้ว่ามีมากเพียงพอที่จะสร้างมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีได้แล้ว แต่การปฏิบัติจริงยังคงมีปัญหา จึงควรมีการทบทวนมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ใหม่ ว่าควรที่จะเพิ่มความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการจัดการ และดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น โดยยังคงหลักการที่จะให้ส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมเช่นเดิม การดำเนินนโยบายที่มุ่งกระจายเพียงอำนาจแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่ใช่วิธีการในการแก้ไขปัญหา แต่จะต้องคำนึงถึงการจัดสรรงบประมาณ และกำลังบุคลากรที่เหมาะสม ซึ่งในปัจจุบันยังคงเป็นปัญหาอยู่ ซึ่งการที่จะแก้ไขในเรื่องของปัญหาในทางปฏิบัติและนโยบายนี้ อาจมีการศึกษาวิจัยถึงความเหมาะสมในการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ดูแลมลภาวะที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุมชนต่างๆ ได้ โดยจะต้องมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดสรรงบประมาณ และบุคลากรจากราชการส่วนกลางซึ่งมีความรู้ความสามารถในสายงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้บุคลากรในส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมมลภาวะซึ่งมีแหล่งกำเนิดที่มีลักษณะไม่แน่นอน

เนื่องจากจังหวัดเชียงรายในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการตรวจสอบมลภาวะที่เกิดจากยานพาหนะในการจราจรที่ชัดเจน นอกเหนือไปจากการตรวจสอบปกติ ตามกฎหมายการจราจรทางบก ที่มีการตรวจสอบสภาพรถยนต์เก่าที่ต้องมีการชำระภาษีประจำปีเท่านั้น ในขณะที่ความเป็นจริง รถยนต์ที่มีการใช้

งานในการจรรยาบรรณนั้น อาจเป็นรถยนต์ที่มาจากแหล่งอื่น ซึ่งการตรวจวัดค่าคุณภาพอากาศ ณ สถานที่ที่มีการจราจรคับคั่งอาจเป็นเรื่องจำเป็น อย่างไรก็ตาม มิได้มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดเอาไว้ จึงควรที่จะมีการศึกษาถึงความเหมาะสมในการสร้างกฎหมาย ระเบียบ หรือมาตรการอื่นใด ในการตรวจวัดค่าอากาศในลักษณะดังกล่าว เพื่อให้ทราบข้อมูลมลภาวะทางอากาศในการจราจรที่แท้จริง เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไปได้



บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2553. สถานการณ์หมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย. Available on: <http://www.pcd.go.th> ข้อมูล ณ วันที่ 21 เมษายน 2553.
- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2550. รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2549.
- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2549. สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย 2548.
- กรมควบคุมมลพิษ. 2548. แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ม.ป.ป. เอกสารประกอบคำสอน เรื่อง การควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ.
- ทวีศักดิ์ ใจคำสับ. 2553. สถานการณ์หมอกควันในภาคเหนือตอนบน. Available on : <http://www.bot.or.th>. (ข้อมูล ณ วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2553)
- ทวีศักดิ์ ใจคำสับ. 2550. สถานการณ์หมอกควันในภาคเหนือตอนบน. รายงานภาวะเศรษฐกิจการเงินภาคเหนือ เดือนมีนาคม 2550. Available on: <http://www.bot.or.th>. ข้อมูล ณ วันที่ 21 เมษายน 2553.
- ธเรศ ศรีสถิตย์. 2549. รวมกฎหมายและกฎกระทรวง สำหรับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2541. บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2546. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนในยุคต่างๆ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประจักษ์ พุทธิสมบัติ. ม.ป.ป. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดและจัดการงานนอกสั่ง. กรุงเทพฯ : บริษัทศรีสมบัติการพิมพ์.
- ประมุข สุวรรณสร. 2539. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์แก้ไขเพิ่มเติม โดย พัฒน์ เนียมบุญชู. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ.
- ภริชญา วัฒนรุ่ง. 2548. หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2544. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วารี นาสุกุล. 2550. หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ส่วนควบคุมไฟป่า สำนักป้องกันปราบปราม และควบคุมไฟป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. 2553. Available on: [http://www.dnp.go.th/ForestFire/2546/firestatistic %20Th.htm](http://www.dnp.go.th/ForestFire/2546/firestatistic%20Th.htm). ข้อมูลเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2553.

สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สถานการณ์ และการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศและเสียง ปี 2550.

สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

http://www.frm2cr.com/postpic/postpic_show.php?posted_id=1269855226.

ข้อมูลเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2553.

สุขุม ศุภินิตย์. 2553. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ.

อรทัย อินตะไชยวงศ์. 2547. การบังคับใช้กฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีเหตุรำคาญจากโรงสีข้าว. การศึกษาอิสระปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์. 2549. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ประจักษ์ พุทธิสมบัติ. ม.ป.ป. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดและจัดการงานนอกสั่ง. กรุงเทพฯ : บริษัทศรีสมบัติการพิมพ์.

อินเทอร์เน็ต

<http://th.wikipedia.org>

<http://th.wikipedia.org> พบข้อมูลเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2553.

<http://web.chiangrai.net/>: ข้อมูลเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2553.

http://www.aqnis.pcd.go.th/basic/pollution_basic.htm

http://www.chiangrai.net/CPOC/2010/cr_page/about.aspx : ข้อมูลเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2553.

http://www.en.mahidol.ac.th/news/2007/04/02_2.html

<http://www.en.mahidol.ac.th/thai/news/2007/01/16.html>

http://www.fl-dof.com/wildfire/laws_trash_burning.html

Simon Ball and Stuart Bell. 1991. *Environmental Law*. London : Blackstone.

Stuart Bell and Donald McGillivray. 2001. *Environmental Law*. 5th ed. London : Blackstone.

www.buriramcity.org/reportsound.html

www.fl-dof.com/WILDFIRE/wf_pdfs/ibpf_ch3_legal.pdf. III-1

ข้อมูลจาก <http://61.19.32.120/002/about/projects/12.pdf> . (23 มิ.ย.2551)

ข้อมูลจาก <http://61.19.32.120/002/about/projects/13.pdf> . (23 มิ.ย.2551)

สำนักข่าว INN Available on : <http://www.innnews.co.th>. ข้อมูล ณ วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2553.

สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย (ข้อมูล ณ วันที่ 20 เมษายน พ.ศ.2553)

สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย (ข้อมูล ณ วันที่ 20 เมษายน พ.ศ.2553)

ข้อมูลจาก <http://san.anamai.moph.go.th/activity/smoke/doc/08smoke.pdf>. (23 มิ.ย. 2551)

ข้อมูลจาก <http://www.bot.or.th> ณ วันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2553.

กรมโรงงานอุตสาหกรรม Available on: <http://sql.diw.go.th/Report2a.asp>: ข้อมูลเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2553.

ข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษ <http://region3.prd.go.th/ct/news/showprint.php?ID=070329133236> (23 มิ.ย.2551)

ข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษ http://www.pcd.go.th/info_serv/images_pol/p_stat2549_2.gif

ข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษ Available on: http://www.pcd.go.th/info_serv/images_pol/p_stat2549_1.gif

ข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม Available on: <http://www.pcd.go.th/> ข้อมูล ณ วันที่ 21 เมษายน 2553.

ข้อมูลจากสำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง: 2550 Available on: <http://www.aqnis.pcd.go.th/>

ข่าวจาก <http://highlight.kapook.com/view/34278>

ข่าวจาก <http://intranet.mfu.ac.th/system/mfunews/prnews01.php?newsid=3175>

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

กฎกระทรวง (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109. ตอนที่ 108. หน้า 1. 16 ตุลาคม พ.ศ. 2535.

แหล่งอื่นๆ

สัมภาษณ์ คุณเจตินภงค์ ไชยเลิศ เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. วันที่ 10 มิถุนายน 2552.

ประวัตินักวิจัยและคณะ



ประวัติส่วนตัว

1. ชื่อ (ไทย) นายดามร คำไตรย์

(English) Mr. Damorn Kumtrai

2. ตำแหน่งปัจจุบัน อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์

หน่วยงานที่อยู่ ที่ติดต่อได้สะดวก สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง 333 หมู่ 1 ตำบลท่า
สุด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

หมายเลขโทรศัพท์ 053-916-857 โทรศัพท์เคลื่อนที่ 086-891-2496

โทรสาร 053-916-857 E-mail address: eusebio_dk@yahoo.com

3. ประวัติการศึกษา

คุณวุฒิ	สาขาวิชา	สถาบัน	ปี พ.ศ. ที่จบ
ปริญญาโท	นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	2547
ปริญญาตรี	นิติศาสตรบัณฑิต	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	2543

4. ประวัติการทำงาน

วัน เดือน ปี	ตำแหน่ง	สังกัดหน่วยงาน
พ.ศ. 2544- ก.ค. 2545	นิติกร	กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง
พ.ศ. 2543 – ส.ค. 2547	ผู้ช่วยนักวิจัย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ก.ย. 2547-ปัจจุบัน	อาจารย์ประจำ	สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

5. ประสบการณ์การสอน

2547 - ปัจจุบัน	กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล
2547 - ปัจจุบัน	ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป
2547	กฎหมายลักษณะตัวเงินและบัญชีเดินสะพัด
2548 - ปัจจุบัน	กฎหมายลักษณะหนี้
2548 - 2552	กฎหมายบุคคล
2552 - ปัจจุบัน	กฎหมายสิทธิมนุษยชน
2552 - ปัจจุบัน	กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ
2554 - ปัจจุบัน	กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง

6. ประสพการณ์งานวิจัย

1. สิทธิมนุษยชนศึกษาในระดับอุดมศึกษา

(Human Rights Study in Undergraduate Institute)

คณะผู้วิจัย ศาสตราจารย์ วิฑิต มันทาภรณ์ หัวหน้าโครงการวิจัย
 นาย ตามร คำไตรย์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย
 นาย ชลัช มานวงศ์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย

แหล่งทุน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ปีที่ได้รับทุน 2546

2. แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม: ศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร

(Legal Prospects of the Using Land Titles[Land Reform] as a Collateral for Loan: Study in Chiang Rai ,Payao,Tak and Kamangpech Province.)

คณะผู้วิจัย อาจารย์ สมชายธรรมสุทธิวัฒน์ หัวหน้าโครงการวิจัย
 อาจารย์ ตามร คำไตรย์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย

แหล่งทุน มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปีที่ได้รับทุน 2547

3. ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงราย

(Problems and Legal Prospects concerning Tourism Management in Chiang Rai.)

คณะผู้วิจัย อาจารย์ อาริรัตน์ โกสสิทธิ์ หัวหน้าโครงการวิจัย
 อาจารย์ ตามร คำไตรย์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย

แหล่งทุน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ปีที่ได้รับทุน 2549

4. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม กรณีมลภาวะทางอากาศ ศึกษาในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย (The Problems of the Enforcement of

Environmental Law Related to Air Pollution in Muang District, Chiang Rai Province Area.)

คณะผู้วิจัย อาจารย์ ตามร คำไตรย์ หัวหน้าโครงการวิจัย
 อาจารย์ อาริรัตน์ โกสสิทธิ์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย
 อาจารย์ ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย

แหล่งทุน มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปีที่ได้รับทุน 2551

ประวัติส่วนตัว

1. ชื่อ (ไทย) นางสาวอารีรัตน์ โกสิทธิ์

(English) Ms. Areerat Kosit

2. ตำแหน่งปัจจุบัน อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์

หน่วยงานที่อยู่ ที่ติดต่อได้สะดวก

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง 333 หมู่ 1 ตำบลท่าสูด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

57100 หมายเลขโทรศัพท์ 053-916-857 โทรศัพท์เคลื่อนที่ 081-554-9906

โทรสาร 053-916-857 E-mail address: areerat_kosit@hotmail.com

3. ประวัติการศึกษา

คุณวุฒิ	สาขาวิชา	สถาบัน	ปี พ.ศ. ที่จบ
ปริญญาโท	นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	2547
ปริญญาตรี	นิติศาสตรบัณฑิต	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	2542

4. ประวัติการทำงาน

วัน เดือน ปี	ตำแหน่ง	สังกัดหน่วยงาน
พ.ศ. 2543 – พ.ศ. 2547	ผู้ช่วยนักวิจัย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มิ.ย. 2547 – ก.ย. 2547	อาจารย์ประจำ	มหาวิทยาลัยนิวัฒนา
ต.ค. 2547 - ปัจจุบัน	อาจารย์ประจำ	สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

5. ประสบการณ์การสอน

1. วิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป
2. วิชากฎหมายครอบครัว
3. วิชากฎหมายมรดก
4. วิชาเอกเทศสัญญา 2
5. วิชากฎหมายทะเล
6. วิชาสัมมนากฎหมายระหว่างประเทศ

6. ประสพการณ์งานวิจัย

1. แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการ
กู้ยืม:ศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร
(Legal Prospects of the Using Land Titles[Land Reform] as a Collateral
for Loan: Study in Chiang Rai ,Payao,Tak and Kampanpech Province.)

คณะผู้วิจัย อาจารย์ สมชายธรรมสุทธิวัฒน์ หัวหน้าโครงการวิจัย

อาจารย์ ดามร คำไตรย์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย

อาจารย์ อาริรัตน์ โกสสิทธิ์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย

แหล่งทุน มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปีที่ได้รับทุน 2547

2. ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงราย
(Problems and Legal Prospects concerning Tourism Management in
Chiang Rai.)

คณะผู้วิจัย อาจารย์ อาริรัตน์ โกสสิทธิ์ หัวหน้าโครงการวิจัย

อาจารย์ ดามร คำไตรย์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย

แหล่งทุน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ปีที่ได้รับทุน 2549

3. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม กรณีมลภาวะทางอากาศ ศึกษาในพื้นที่
อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย (The Problems of the Enforcement of
Environmental Law Related to Air Pollution in Muang District, Chiang
Rai Province Area.)

คณะผู้วิจัย อาจารย์ ดามร คำไตรย์ หัวหน้าโครงการวิจัย

อาจารย์ อาริรัตน์ โกสสิทธิ์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย

อาจารย์ ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย

แหล่งทุน มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปีที่ได้รับทุน 2551

ประวัติคณะผู้วิจัย

1. ชื่อ (ไทย) นางสาวชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์
(English) Miss Chananphon Boonkerdsap

2. รหัสประจำตัวนักวิจัยแห่งชาติ
รหัสบัตรประจำตัวประชาชน 3-1021-01893-308

3. ตำแหน่งปัจจุบัน อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์
หน่วยงานที่อยู่ ที่ติดต่อได้สะดวก สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง 333 หมู่ 1
ตำบลท่าสุด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100
หมายเลขโทรศัพท์ 053-916-857 โทรศัพท์เคลื่อนที่ 08-9816-9068
โทรสาร 053-916-857 E-mail address: nid_ka@hotmail.com

4. ประวัติการศึกษา

คุณวุฒิ	สาขาวิชา	สถาบัน	ปี พ.ศ. ที่จบ
ปริญญาโท	นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	2548
ปริญญาตรี	นิติศาสตรบัณฑิต	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	2543

5. ประวัติการทำงาน

วัน เดือน ปี	ตำแหน่ง	สังกัดหน่วยงาน
มิ.ย. 2549-ปัจจุบัน	อาจารย์ประจำ	สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

6. สาขาวิชาการที่มีความชำนาญพิเศษ (แตกต่างจากวุฒิการศึกษา) ระบุสาขาวิชาการ

-

7. ประวัติการนำเสนอผลงานวิจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ โปรดระบุชื่อเรื่องของผลงาน
ชื่อการประชุม สถานที่ วัน เวลา ตามระบบสากล

-

8. ประวัติการเผยแพร่ผลงานวิจัย ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โปรดระบุชื่อเรื่องผลงาน ชื่อ
วารสาร ตามระบบสากล

-

9. ผลงานวิจัยที่ได้รับการจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา หรือผลงานวิจัยที่อยู่ระหว่างการยื่นขอ
จดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา

10. ประสพการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานวิจัยทั้งภายในและต่างประเทศ โดยระบุตำแหน่งหน้าที่ในการทำการวิจัย ว่าเป็นผู้อำนวยการแผนงานวิจัย หัวหน้าโครงการวิจัย หรือผู้ร่วมวิจัยในแต่ละข้อเสนอการวิจัย และระบุสถานภาพของงานวิจัยด้วย

10.1 งานวิจัยที่ทำเสร็จแล้ว: -

