

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจาก การเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม

LEGAL MEASURES FOR CONTROLLING AIR POLLUTION FROM AGRICUTURAL BURNING

อภิรัฐ ดีทองอ่อน*

Apirat Deetong-on

บทคัดย่อ

ปัจจุบันเกษตรกรนิยมใช้วิธีการเผาในที่โล่งเพื่อกำจัดเศษวัสดุทางการเกษตรเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูก เนื่องจากเป็นวิธีการที่สะดวกและประหยัด อย่างไรก็ตามการเผาดังกล่าวทำให้เกิดมลพิษทางอากาศซึ่งเป็นผลเสียต่อมนุษย์ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมที่ใช้ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมได้ เนื่องจากมีปัญหาในการใช้บังคับหลายประการ ตั้งแต่ปัญหาในขั้นตอนการรับรู้ข้อเท็จจริงอันอาจเป็นเหตุรำคาญ ปัญหาในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง และปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเหตุรำคาญ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้การควบคุมแทบจะไม่มีผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ กฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่นมักห้ามการเผาในที่โล่งอย่างเด็ดขาด เกิดปัญหาในด้านขอบเขตการใช้บังคับและเกษตรกรยังเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม และโทษที่กำหนดยังมีอัตราโทษต่ำ จึงควรแก้ไขปรับปรุงมาตรการการควบคุมให้มีผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ

มลพิษทางอากาศ, เผาในที่โล่ง, การเกษตรกรรม, เศษวัสดุทางการเกษตร

ABSTRACT

The most common and conventional practices to get rid of agricultural waste before farmers can prepare the area for new crops is to burn it in the open area or “open burning”, because it is convenient and

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : apirat.wkz@gmail.com

cost effective, However, it creates air pollution and affects human lives. The legal measures on air pollution related to open burning are ineffective. Problems largely arise from the fact of its sources of nuisance, the procedure of proper fact analysis, and the inability of local officials to enforce current regulations. These problems lead to ineffective control and render almost practically no results; farmers engage in open burning without culpability. Moreover, some of Thailand's local governments specifically enact their own provisions to restrict farmers from open burning agricultural waste. The provisions usually prohibit the open burning entirely, which not only generates enforcement problems, but also resentment from farmers who believe the law to be unfair. In addition, the punishments are mild. Therefore, the law should be amended in order to make the legal measure to be more effective in practice.

Keywords

Air Pollution, Open burning, Agriculture residues

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพาะปลูกพืชกันเป็นจำนวนมาก เมื่อเกษตรกรเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตรพืชแล้วมักจะมีเศษวัสดุเหลืออยู่ในพื้นที่ที่เกษตรกรปลูกพืชนั้น ในการเตรียมพื้นที่สำหรับการเพาะปลูกครั้งต่อไป เกษตรกรจำเป็นต้องกำจัดเศษวัสดุเหล่านั้น โดยวิธีการที่เป็นที่นิยมใช้กันมากที่สุดและใช้กันมาเป็นระยะเวลานาน คือ การใช้ไฟเผาวัสดุเหลือทิ้งในพื้นที่ที่ทำการเกษตรหรือการเผาในที่โล่ง (open burning) เนื่องจากเป็นวิธีที่สะดวก สามารถกำจัดเศษวัสดุได้อย่างรวดเร็ว มีต้นทุนค่าจ้างความรู้อื่น แตกต่างจากกรณีที่น่าเครื่องมือ หรือเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้จัดการ อย่างไรก็ตามการกำจัดเศษวัสดุเหลือทิ้งทางการเกษตรโดยวิธีการเผานั้นทำให้เกิดมลพิษทางอากาศตามมาโดยเฉพาะมลพิษหมอกควันทำให้คุณภาพอากาศต่ำลงโดยก่อให้เกิดสารมลพิษ ได้แก่ ฝุ่นละออง ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และสารโพลีไซคลิก อะโรมาติกส์ ไฮโดรคาร์บอน ซึ่งล้วนส่งผลเสียต่อมนุษย์¹

ในประเทศไทยสถานการณ์หมอกควันที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงมากที่สุด มักเกิดในตอนเหนือของประเทศ เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศมีภูเขาสูงล้อมรอบพื้นที่ชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรม ทำให้การระบายหมอกควันเป็นไปได้น้อย เมื่อปี พ.ศ. 2555 พื้นที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายประสบปัญหาหมอกควันครั้งรุนแรง โดยสามารถตรวจวัดปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน 10 ไมครอน หรือ พีเอ็ม 10 (PM₁₀) ได้ถึง 479 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสูงกว่าระดับมาตรฐานคุณภาพอากาศของประเทศไทยที่กำหนดไว้ที่ค่าเฉลี่ยในช่วง 24 ชั่วโมงไว้ที่ 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรไปเกือบ 4 เท่าตัว² ฝุ่นละอองขนาดเล็กดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพแก่ประชาชนในบริเวณใกล้เคียง โดยมีได้เป็นเพียงการระคายเคืองต่อสายตาเท่านั้น แต่อาจเป็นโรคเกี่ยวกับทางเดินหายใจที่มักจะนำไปสู่การเป็นมะเร็งในปอด ซึ่งภาคเหนือเองเป็นภูมิภาคที่มีสถิติผู้เป็นโรคนี้นับถึงขั้นเสียชีวิตมากที่สุด³ การเผา ในที่โล่งใน

¹ สุรเชษฐ์ ชีระมณี, “ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อระงับหมอกควันซึ่งเกิดจากการเผาในที่โล่ง : กรณีศึกษา อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่,” (วิจัย คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2557), น.18.

² กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมมลพิษ, “รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2555,” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2560, จาก http://www.pcd.go.th/count/mgtdl.cfm?FileName=Report_Thai2555.pdf, น.1-6 - 1-7.

³ มงคล รายนาค, หมอกควันและมลพิษทางอากาศในจังหวัดเชียงใหม่, (เชียงใหม่ : ลีออดินส์ไซน์เวิร์ค, 2553), น.8.

ภาคเกษตรกรรมเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเกิดปัญหามลพิษหมอกควันในภาคเหนือ และในอีกหลายพื้นที่ของประเทศ อย่างไรก็ตามมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับควบคุมการเผาในที่โล่งอยู่ในปัจจุบันไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เนื่องจากการเผาในที่โล่งอันเป็นสาเหตุของการเกิดมลพิษหมอกควันนั้นยังมิได้ลดลงแต่อย่างใด

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมุ่งศึกษาถึงนโยบายของรัฐ กฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทยที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและแนวทางที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สามารถบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเป็นผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการดำเนินกิจกรรมสำคัญของประเทศ จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง⁴ เพื่อที่จะได้ดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันและบรรลุเป้าหมายที่ประสงค์ได้ การกำหนดนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม ได้ปรากฏอยู่ในนโยบายของรัฐในทุกระดับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) นโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560 - 2579 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560 - 2564 แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 - 2593 และแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง ซึ่งนโยบายเหล่านี้ได้กำหนดกรอบในการดำเนินการให้เน้นการบริหารจัดการ เพื่อรักษาคุณภาพอากาศให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ประกาศกำหนด เร่งรัดการลดมลพิษทางอากาศที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ ส่งเสริมให้ผู้ก่อมลพิษและผู้ที่ได้รับผลจากมลพิษ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพอากาศ รวมถึงการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย

เนื่องจากปัญหาหมอกควันเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันภาคเหนือประจำปีขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน โดยเน้นการเฝ้าระวัง และป้องกันก่อนเกิดเหตุ

⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น.53.

ด้วยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ไม่ให้เกิดการเผาและการลุกลามของไฟ จนยากที่จะควบคุม เพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด⁵ ทั้งนี้ได้แบ่งมาตรการในการดำเนินการออกเป็น 4 ช่วง ได้แก่มาตรการเตรียมการ มาตรการรับมือระยะก่อนวิกฤติ มาตรการรับมือช่วงวิกฤติ และมาตรการฟื้นฟูและสร้างความยั่งยืน

2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม

2.1 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและควบคุม

2.1.1 มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ

มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ถูกกำหนดให้เป็นมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเรื่องหนึ่งที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เพื่อให้การดำเนินงานรักษาคุณภาพอากาศมีเป้าหมายที่ชัดเจน สามารถปฏิบัติตามและรักษาคุณภาพอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลพิษอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ ในบรรยากาศโดยทั่วไปของสารมลพิษ 2 ชนิดได้แก่ ฝุ่นละออง และ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ เท่านั้น⁶ สำหรับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และสารโพลีไซคลิก อะโรมาติกส์ ไฮโดรคาร์บอน อันเป็นสารมลพิษที่อาจเกิดขึ้นจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมอีก 2 ชนิด นั้น ยังมิได้มีการออกประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปไว้ ทำให้ขาดมาตรฐานที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบและเฝ้าระวังให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามเป้าหมาย

2.1.2 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญ

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยการเฝ้าระวังสถานการณ์ในที่โล่งเป็นการกระทำหนึ่งที่เป็นเหตุให้เกิดสารมลพิษ เช่น เขม่า คาร์บอน ฝุ่น ละออง เถ้า ก๊าซพิษต่าง ๆ ปะปนในอากาศเกิดเป็นภาวะมลพิษทางอากาศอันอาจเป็นเหตุให้เสื่อม หรือ

⁵ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมมลพิษ, แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันภาคเหนือ ปี 2559, น.1-2.

⁶ โปรดดูประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2538) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศโดยทั่วไป ซึ่งปรับปรุงแก้ไขโดยประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2547) และประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36 (พ.ศ.2553) เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป

อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบเหตุ การเผาวัสดุทางการเกษตรในที่โล่ง จึงอาจเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา 25 (4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่สามารถนำมาตราการในการควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญตามกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ได้ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเรื่องการเผาในที่โล่งที่เกิดขึ้น หากเป็นเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ เพื่อบังคับห้าม และควบคุมเหตุรำคาญได้ตามมาตรา 26

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดรายละเอียด และขั้นตอนในการใช้อำนาจควบคุมเหตุรำคาญของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้ในมาตรา 27 และ 28 โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือแก่บุคคลที่เป็นต้นเหตุแห่งเหตุรำคาญหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีเหตุรำคาญเกิดในที่สาธารณะ หรือแก่ผู้ครอบครองสถานที่นั้นหากเหตุรำคาญเกิดในที่เอกชน ให้ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น ทั้งนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องกำหนดระยะเวลาอันสมควรในคำสั่งดังกล่าวเพื่อการระงับและป้องกันเหตุรำคาญภายในกำหนดเวลาดังกล่าว และไม่มีมาตรการควบคุมเหตุรำคาญภายในเวลาอันกำหนด บุคคลผู้ได้รับคำสั่งจะมีความผิดและมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 2,000 บาท

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า การควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้นมิใช่กฎหมายที่ควบคุมมลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมโดยตรง กล่าวคือมิได้ห้ามหรือกำหนดมาตรการใด ๆ อันเป็นการควบคุมการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม แต่เมื่อมีข้อเท็จจริงว่ามีการเผาเกิดขึ้นและเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเข้าลักษณะเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะมีอำนาจตามกฎหมายในการเข้าควบคุมเหตุรำคาญนั้นตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

2.1.3 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม

นอกจากมาตรการในการควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุรำคาญโดยทั่วไปแล้วยังมีกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมโดยตรง ซึ่งมีลักษณะเป็นการห้ามเผาในที่โล่งอย่างเด็ดขาด โดยมาตรการดังกล่าวปรากฏอยู่ในกฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่น และมาตรการทางกฎหมายอันมีลักษณะเป็นป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ราชการส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายก่อตั้งของตน ออกกฎหมายลำดับรองบังคับใช้ภายในเขตของตน เพื่อจัดการปัญหาเรื่องเหตุรำคาญเป็นการเฉพาะ ซึ่งรวมถึงเหตุรำคาญอันเกิดจากการเผาในที่โล่งด้วย โดยตัวอย่างของกฎหมายลำดับรองที่ออกมาจัดการปัญหาเรื่องเหตุรำคาญเป็นการเฉพาะ เช่น

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลออนกลาง เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2556 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดห้ามบุคคลใดทำการเผาในสถานที่ใดก็ตามในประการที่จะทำให้เกิดควันหรือฝุ่นละออง อันเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท และ เทศบัญญัติเทศบาลตำบลขมิ้น เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2554 ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดห้ามบุคคลใดทำการเผาในสถานที่ใดก็ตามในประการที่จะทำให้เกิดควันหรือฝุ่นละออง อันเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อทรัพย์สินของผู้อื่น หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท

นอกจากกฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว กรณีที่สารมลพิษจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมากจนถึงขนาดเป็นสาธารณสุขภัย การควบคุมมลพิษทางอากาศรัฐอาจนำมาตรการทางกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขมาบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยการใช้มาตรการในลักษณะนี้อาจปรากฏได้ 2 กรณี ได้แก่ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. 2550 และ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งทั้ง 2 กรณี มักจะเป็นการกำหนดห้ามการเผาอย่างเด็ดขาด และมาตรการเสริมอื่น ๆ ในพื้นที่และระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เพื่อให้สาธารณสุขผ่านพ้นไป โดยตัวอย่างของการใช้มาตรการนี้ เช่น ประกาศจังหวัดแพร่ เรื่อง กำหนด มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน ประจำปี 2559 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. 2540 กำหนดให้วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2559 ถึงวันที่ 15 พฤษภาคม 2559 เป็นช่วงวิกฤตหมอกควัน และกำหนดให้พื้นที่ทุกหมู่บ้านในท้องที่จังหวัดแพร่ เป็น “เขตควบคุมไฟป่า” โดยกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่า และหมอกควัน ประจำปี 2559 ห้ามเผาพื้นที่ป่า ขยะมูลฝอย เศษกิ่งไม้ ใบหญ้า ในทุกพื้นที่ตลอดจน ห้ามจุดไฟเผา บริเวณสองข้างทาง และพื้นที่ทางการเกษตรในช่วงวิกฤตหมอกควัน เป็นต้น⁷

2.2 มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหาย

การกระทำให้เกิดสารมลพิษจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมนั้น เป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายเป็นกรณีที่ต้องพิจารณากฎหมายละเมิด

⁷ โปรดดูประกาศจังหวัดแพร่ เรื่องกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน ประจำปี 2559

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 โดยหากเขม่าควันและฝุ่นละออง หรือสารมลพิษอื่น ๆ ที่เกิดจากการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่งของบุคคลใด เป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่น โดยไม่มีสิทธิก่อให้เกิดความเสียหายแก่สุขภาพอนามัยของผู้อื่นเป็นการกระทำละเมิด บุคคลผู้กระทำละเมิดนั้นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย

นอกจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ก็ได้กำหนด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบในอันที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายต่อ ความเสียหายที่เกิดขึ้นไว้เช่นกัน โดยเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากการแพร่กระจาย ของมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผา ในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม หากบุคคลผู้ได้รับความเสียหายพิสูจน์ได้ว่ามลพิษที่แพร่กระจายเป็นสาเหตุของความเสียหายที่เกิดขึ้น และมลพิษนั้นเกิดขึ้นในแหล่งกำเนิดมลพิษที่บุคคลใดเป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหาย

3. ปัญหามาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายซึ่งใช้ควบคุมการเผาในที่โล่งใน ภาคเกษตรกรรมอยู่ในปัจจุบัน ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้ปัญหาดังกล่าวจะมีกฎหมายใช้ บังคับควบคุมอยู่แล้วทั้งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กฎหมายของ ราชการส่วนท้องถิ่น และมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2540 ก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคบางประการ อันมีส่วนทำให้การควบคุมการเผาในที่โล่งใน ภาคเกษตรกรรมไม่ประสบผลสำเร็จ โดยอาจสรุปปัญหาและอุปสรรคของมาตรการ ทางกฎหมายดังกล่าวได้ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและควบคุม ในส่วนของการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ จากการศึกษพบว่า คณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังมิได้มีการประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ โดยทั่วไปสำหรับ สารโพลีไซคลิก อะโรมาติกส์ ไฮโดรคาร์บอน และก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ อีกทั้งมาตรฐานดังกล่าว มิได้มีสภาพบังคับแก่ผู้กระทำการเผาในที่โล่ง ซึ่งทำให้อากาศมี คุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานแต่อย่างใด

(2) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 การใช้มาตรานี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาในหลายประการ ตั้งแต่ ปัญหาในขั้นตอนการรับรู้ข้อเท็จจริงอันอาจเป็นเหตุรำคาญ โดยหากการเผาในที่โล่ง เกิดขึ้นในพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่ห่างไกลออกไปจากแหล่งชุมชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจ มิได้รับรู้ข้อเท็จจริงนั้น ข้อเท็จจริงดังกล่าวก็จะไม่สามารถถูกวินิจฉัยให้เป็นเหตุรำคาญ

อันจะก่อให้เกิดอำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งเพื่อควบคุมเหตุรำคาญได้ ปัญหาประการต่อมา ได้แก่ ปัญหาในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงว่ามีลักษณะเป็นเหตุรำคาญหรือไม่ เนื่องจากการวินิจฉัยข้อเท็จจริงอาจทำได้ทั้งใช้วิธีการทางกายภาคและการใช้เครื่องมือวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้หากใช้วิธีการทางกายภาค อาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการวินิจฉัย และหากใช้วิธีการตรวจสอบด้วยเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ และเปรียบเทียบกับมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป อาจใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบนานกว่าการเผาในที่โล่งนั้น ทำให้ไม่มีข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุรำคาญให้ระงับอีกต่อไป และไม่ก่อความรำคาญใด ๆ แก่ผู้เผาในที่โล่ง นอกจากนี้หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงที่มีการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมนั้นไม่เป็นเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่มีหน้าที่ต้องดำเนินการควบคุมการเผาดังกล่าว กรณีจึงอาจทำให้ในทางปฏิบัติไม่มีการควบคุมการเผาในที่โล่ง แม้จะมีกฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม ปัญหาประการสุดท้าย ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเหตุรำคาญ โดยในระหว่างระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องตรวจสอบ และวินิจฉัยข้อเท็จจริง และมีคำสั่งเป็นหนังสือไปยังบุคคลผู้ทำการเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตรกรรม การเผาในที่โล่งนั้นอาจสิ้นสุดลงแล้ว จึงไม่มีการกระทำอันเป็นเหตุรำคาญที่จะต้องควบคุมอีก แต่ฝุ่นละอองหรือสารมลพิษอื่น ๆ ที่เกิดจากการเผาในที่โล่งนั้นยังคงปะปนอยู่ในบรรยากาศ และอาจก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่นต่อไปได้โดยที่บุคคลผู้ทำการเผาไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด

(3) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม ทั้งกฎหมายของราชการท้องถิ่นและมาตรการทางกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มาตรการการห้ามเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมตามกฎหมายเหล่านี้มีผลบังคับใช้ในบางกรณีเท่านั้น กล่าวคือ ขอบเขตทางด้านพื้นที่มีราชการส่วนท้องถิ่นบางท้องถิ่นเท่านั้นที่ออกกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับในพื้นที่ของตน และขอบเขตทางด้านระยะเวลาโดยกำหนดห้ามเผาเฉพาะในเวลาที่เกิดวิกฤตหมอกควันเท่านั้น ทั้งที่การเผา ในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมนี้อาจเกิดได้ในทุกพื้นที่และทุกเวลา นอกจากนี้มาตรการดังกล่าว ยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร เนื่องจากมีผู้เห็นว่าการห้ามเผาอย่างเด็ดขาดก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และเห็นว่าการเผาในพื้นที่เกษตรนั้นเป็นวัฒนธรรมที่มีการปฏิบัติกันมานาน หากมีการห้ามจะเป็นการละเมิดต่อภูมิปัญญาของบรรพบุรุษตน

(4) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายในทางแพ่ง แม้กฎหมายจะมีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมฟ้องร้องผู้กระทำการเผาเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ก็ตาม แต่เมื่อความเจ็บป่วยอันเกิดจากมลพิษทางอากาศมักเกิดจากการได้รับ และสะสมฝุ่นละออง และสารมลพิษบางชนิดเป็นระยะเวลานาน จึงเป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้ชัดเจนว่า ความ

เสียหายหรืออาการเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นนี้ เกิดจากการได้รับสารมลพิษที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง อีกทั้งผู้ที่เจ็บป่วยมัก ไม่ทราบสาเหตุของอาการเจ็บป่วยว่าเกิดจากการเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตรกรรมหรือไม่ จึงอาจมีได้ฟ้องร้องกันเป็นคดี

(5) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้ก่อมลพิษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้น บุคคลจะมีความผิดและได้รับโทษก็ต่อเมื่อ มิได้ระงับการเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตรกรรมนั้นตามคำสั่งอันเป็นหนังสือของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ภายในเวลาอันสมควรที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่ง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการควบคุมเหตุรำคาญนี้จำเป็นต้องใช้ระยะเวลา หากการเผาในที่โล่งของเกษตรกรเสร็จสิ้นไปก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งเป็นหนังสือ หรือก่อนเวลาอันสมควรที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด เกษตรกรก็จะมิได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด ท้ายที่สุดเกษตรกรก็อาจจะทำการเผาในที่โล่งได้ตามที่ตนต้องการโดยไม่มี ความผิด สำหรับโทษที่กำหนดในกรณีที่ฝ่าฝืนกฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละท้องที่สำหรับการกระทำเดียวกันนั้นอาจแตกต่างกัน เนื่องจากกฎหมายอันเป็นกฎหมาย ก่อตั้งของราชการปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทย่อมให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดอัตราโทษไว้เท่ากัน นอกจากนี้อัตราโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และตามกฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่น นั้นมีจำนวนต่ำเกินไป เมื่อชั่งน้ำหนักประโยชน์แล้วการฝ่าฝืนกฎหมายลักลอบเผาในที่ โล่งของเกษตรกรเป็นประโยชน์กับเกษตรกรมากกว่า จึงไม่เกรงกลัวต่อโทษตามกฎหมาย

4. แนวทางในการบังคับใช้มาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตรกรรม

จากปัญหาดังที่ได้วิเคราะห์ไปข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทาง ในการบังคับใช้มาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในพื้นที่ เกษตรกรรม ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ ผู้เขียนเห็นว่าควร ประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปของสารโพลีไซคลิก อะโรมาติกส์ ไฮโดรคาร์บอน

(2) ปัญหาในเรื่องขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่าควรนำ มาตรการในการควบคุมการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมตามที่คุณเขียนจะนำเสนอ ต่อไปนี้มาบัญญัติเพิ่มเติมลงในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้โดย อาจเพิ่มเติมหมวด 5/1 การควบคุมการเผาในที่โล่ง ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้น อีกหมวดหนึ่ง โดยกำหนดมาตรการควบคุมการเผาในที่โล่งให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั่วทุกพื้นที่

(3) ปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมและความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่าควรปรับเปลี่ยนแนวความคิดในการควบคุมการเผาในที่โล่ง ในภาคเกษตรกรรมจากการห้ามการเผาในที่โล่ง เป็นการบริหารจัดการการเผาในที่โล่ง ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยหากมีการบริหารจัดการการเผา โดยมีให้การเผาเกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน ในพื้นที่และวันเวลาเดียวกันก็จะสามารถช่วยลดปริมาณฝุ่นละออง และสามารถพิษอื่น ๆ ให้ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญและเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ได้

(4) ปัญหาในเรื่องการตรวจสอบวินิจฉัยข้อเท็จจริงของเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเป็นเหตุรำคาญ หรือไม่ รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามขั้นตอนในการควบคุมเหตุรำคาญ ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดมาตรการในการควบคุมการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมใหม่ โดยแยกพิจารณาเป็น 2 กรณีดังนี้

กรณีแรก หากการเผาในพื้นที่โล่งในภาคเกษตรกรรม เป็นการเผาในพื้นที่จำนวน เกินกว่า 20 ไร่ ผู้เขียนเห็นว่าควรใช้มาตรการขออนุญาตก่อนการดำเนินการเผาในพื้นที่เกษตรกรรม โดยกำหนดให้เกษตรกรผู้ที่ต้องการเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตรกรรมของตน ยื่นคำขออนุญาตต่อราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ ล่วงหน้าก่อนวันที่คาดว่าจะทำการเผาไม่น้อยกว่า 1 เดือน ทั้งนี้ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาอนุญาต โดยในการขออนุญาตเกษตรกรต้องระบุวันเวลาที่คาดว่าจะทำการเผา สถานที่ที่จะทำการเผา ชนิดของวัสดุที่เผา ความจำเป็นในการเผา บุคคลผู้ควบคุมการเผา และขนาดของพื้นที่ที่จะทำการเผา และราชการส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาอนุญาตได้ต่อเมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของสภาพภูมิอากาศ ทิศทางลม ซึ่งมีผลต่อการระบายควัน เหม่า ถ้าปริมาณของสารมลพิษที่จะเกิดจากการเผา ระยะห่างระหว่างสถานที่เผาและชุมชน ถนน และสนามบิน รวมไปถึงมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป และข้อเท็จจริงอื่น ๆ ประกอบด้วยแล้ว โดยให้หน่วยงานราชการอื่นให้ความสนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่นด้านข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณา และหากเกษตรกรผู้ใดทำการเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตรกรรมโดยมิได้รับอนุญาต เกษตรกรผู้นั้นจะมีความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมายที่กำหนดขึ้นใหม่

กรณีที่สอง หากการเผาในพื้นที่โล่งในภาคเกษตรกรรม เป็นการเผาในพื้นที่จำนวนไม่เกิน 20 ไร่ ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ควรกำหนดให้เกษตรกรซึ่งทำการเผาในพื้นที่จำนวนเล็กน้อยต้องยื่นขออนุญาตก่อนการเผาในที่โล่ง อย่างไรก็ตามหากเกษตรกรซึ่งทำการเผาในพื้นที่จำนวนเล็กน้อยทำการเผาพร้อมกันจำนวนหลายรายก็อาจทำให้เกิดปริมาณสารมลพิษจำนวนมากได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้เกษตรกรต้องยื่นแผนการเผาแก่ราชการส่วนท้องถิ่นล่วงหน้าก่อนวันที่จะดำเนินการเผาไม่น้อยกว่า 15 วัน ซึ่งแผนการเผานี้ให้มีรายละเอียดเช่นเดียวกับคำขออนุญาตเผาในที่โล่ง เมื่อยื่นแผนการเผาต่อราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว เกษตรกรสามารถเผาในที่โล่งในพื้นที่

เกษตรกรรมของตนตามวันและเวลาที่ระบุไว้ในแผนการเผา โดยมีต้องได้รับอนุญาตจากราชการส่วนท้องถิ่นอีก แต่หากราชการส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาข้อเท็จจริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีมีเกษตรกรผู้ยื่นแผนการเผาแจ้งดำเนินการเผาหลายรายในวันและเวลาเดียวกันแล้ว เห็นว่าการเผาในที่โล่งตามวันเวลาที่แจ้งอาจก่อให้เกิดสารมลพิษจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมีคำสั่งห้ามมิให้ดำเนินการเผาในที่โล่งในพื้นที่เล็กน้อยนี้ได้ และอาจกำหนดวันและเวลาให้เกษตรกรดำเนินการเผาได้ใหม่ ทั้งนี้ให้แจ้งคำสั่งแก่เกษตรกรก่อนกำหนดเวลาเผา

(5) กำหนดค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตและการยื่นแผนการเผาสำหรับการเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตรกรรม โดยการคำนวณค่าธรรมเนียมนี้ให้คิดจากขนาดของพื้นที่ที่เกษตรกรจะทำการเผา และค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ในการส่งเสริมและสนับสนุนการลดการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม

(6) ปัญหาในการรับรู้ข้อเท็จจริงของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้มีการใช้มาตรการนำจับ โดยนำค่าปรับที่ได้จากผู้ฝ่าฝืนการเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตรกรรมโดยมิได้รับอนุญาตหรือมิได้แจ้งแผนการเผาแล้วแต่กรณีมาแบ่งให้กับผู้ที่นำจับ

(7) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการเยียวยาค่าเสียหายในทางแพ่ง ผู้เขียนเห็นว่าผู้ได้รับความเสียหายหรือได้รับความเจ็บป่วยจากการเผาในที่โล่งนั้นสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าวได้ หากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายหรืออาการเจ็บป่วยนั้นเกิดจากการเผาในที่โล่ง ในพื้นที่เกษตรกรรมจริง และในกรณีการเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตรกรรมที่มีพื้นที่เกินกว่า 20 ไร่ ซึ่งต้องขออนุญาตเผาในที่โล่งนั้น ควรกำหนดมาตรการเพิ่มเติมให้เกษตรกรผู้ขออนุญาตเผาในที่โล่งหากได้ดำเนินการเผาตามที่ได้รับอนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จสิ้นแล้ว ให้เกษตรกรผู้ขออนุญาตมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานสรุปผลการเผาในที่โล่ง โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับวันที่ และระยะเวลาในการดำเนินการเผาตั้งแต่เริ่มเผาจนเสร็จสิ้นกระบวนการรายชื่อบุคคลผู้ควบคุมการเผา และข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่งมอบให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นให้ผู้เสียหายสามารถขอทราบข้อมูลและเอกสารเกี่ยวกับการยื่นคำขออนุญาตสำหรับการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมและรายงานสรุปผลการเผาเพื่อประกอบการพิสูจน์ความเสียหายได้

8) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้ก่อมลพิษ ในกรณีที่เกษตรกรต้องขออนุญาตก่อนการเผาในที่โล่ง ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้เกษตรกรมีโทษเมื่อดำเนินการเผาในที่โล่งโดยมิได้รับอนุญาตจากราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับกรณีที่เกษตรกรไม่ต้องขออนุญาตก่อนการเผาในที่โล่งแต่ต้องแจ้งแผนการเผา ควรกำหนดให้มีโทษในกรณีมิได้แจ้งแผนการเผา โดยให้มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน ปรับไม่เกิน 5,000

บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ โทษดังกล่าวให้ใช้กับกรณีที่เกษตรกรได้รับอนุญาต หรือได้แจ้งแผนการเผาก่อนการเผาในที่โล่งแล้ว แต่มิได้ดำเนินการเผา ในที่โล่งตามกำหนดวัน และเวลาที่กำหนดด้วย นอกจากนี้ ควรกำหนดโทษให้แก่การไม่จัดทำรายงานสรุปผลการเผาในที่โล่งภายหลังจากได้ดำเนินการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมตามที่ได้รับอนุญาตเป็นโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท นอกจากนี้ในกรณีที่เกษตรกรผู้ขออนุญาต หรือผู้แจ้งแผนการเผาแจ้งแจ้งข้อมูลเท็จในการขออนุญาตให้มีโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท

(9) หากสถานการณ์หมอกควันรุนแรงถึงขนาดเป็นสาธารณภัยแก่สาธารณชน ผู้เขียนเห็นด้วยกับการนำมาตรการการห้ามเผาตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมาใช้บังคับ ทั้งนี้การห้ามเผาดังกล่าวควรมีแนวทางและกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน เพียงเท่าที่จำเป็นให้สาธารณภัยอันเกิดขึ้น พ.ศ. 2540 ผ่านพ้นไปเท่านั้น

(10) นอกจากบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายแล้ว การส่งเสริมและให้ความรู้แก่เกษตรกร เช่น การจัดการเศษวัสดุทางการเกษตรโดยวิธีการอื่นแทนการเผา การทำให้เกษตรกรตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบของการเผาในที่โล่งต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ก็มีบทบาทสำคัญที่ต้องดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้การควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมบรรลุผล

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม พบว่ามาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขปัญหการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมได้ เนื่องจากมาตรการหลักในการควบคุม คือมาตรการในการควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้นมีปัญหาในการใช้บังคับหลายประการ ตั้งแต่ปัญหาในขั้นตอนการรับรู้ข้อเท็จจริงอันอาจเป็นเหตุรำคาญ ปัญหาในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง และปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเหตุรำคาญ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้การควบคุมแทบจะไม่มีผลในทางปฏิบัติโดยเกษตรกรสามารถทำการเผาในที่โล่งได้โดยไม่มีความผิดแต่อย่างใด นอกจากมาตรการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นบางท้องถิ่นตรากฎหมายของตนเองขึ้นเพื่อควบคุมการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมักห้ามการเผาในที่โล่งอย่างเด็ดขาด ทำให้นอกจากจะเกิดปัญหาในด้านขอบเขตการใช้บังคับแล้ว เกษตรกรบางกลุ่มยังเห็นว่าการห้ามอย่างเด็ดขาดนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ตน มาตรการดังกล่าวจึงยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร นอกจากนี้โทษที่กำหนดในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่นยังมีอัตราโทษต่ำ เมื่อเกษตรกรชั่งน้ำหนักประโยชน์แล้ว

การฝ่าฝืนกฎหมายโดยลักลอบเผาในที่โล่งเป็นประโยชน์กับเกษตรกรมากกว่า เกษตรกรจึงยังคงใช้วิธีการเผาในการกำจัดเศษวัสดุ ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดมาตรการขึ้นใหม่สำหรับการควบคุมการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะโดยกำหนดให้เกษตรกรผู้ที่ต้องการเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตรกรรมของตน ยื่นคำขออนุญาตหรือแจ้งแผนการเผาแล้ว แต่ขนาดของพื้นที่เกษตรกรรมโดยยื่นล่วงหน้าก่อนการเผาระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการเผาพร้อมทั้งชำระค่าธรรมเนียมสำหรับการเผาต่อราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาบนพื้นฐานของการบริหารจัดการการเผาในที่โล่ง มิให้มีการเผาในพื้นที่เกิดขึ้นพร้อมกันในวันและเวลาเดียวกัน และหากมีการเผาในที่โล่งโดยมิได้รับอนุญาต หรือมิได้แจ้งแผนการเผาเกษตรกรผู้นั้นจะมีความผิดและมีโทษทันทีทั้งนี้ให้ปรับอัตราโทษให้เพียงพอที่จะบังคับให้เกษตรกรเกรงกลัวและปฏิบัติตามกฎหมายได้

บรรณานุกรม

หนังสือ

มงคล รายะนาคร. หมอกควันและมลพิษทางอากาศในจังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่ : ล็อกอินดีไซน์เวิร์ค, 2553. น.8.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2557. น.53.

สุรเชษฐ์ ชีระมณี. “ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อระงับหมอกควันซึ่งเกิดจากการเผาในที่โล่ง : กรณีศึกษา อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่.” (วิจัย คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2557) น.18.

เว็บไซต์

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรมควบคุมมลพิษ. “รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2555,” จาก http://www.pcd.go.th/count/mgtdl.cfm?FileName=Report_Thai2555.pdf, น.1-6 - 1-7, 17 เมษายน 2560.

เอกสารอื่น

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรมควบคุมมลพิษ. แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศเหนือ ปี 2559. น.1-2.

ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2538) เรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศโดยทั่วไป ซึ่งปรับปรุงแก้ไขโดยประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2547) และประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36 (พ.ศ.2553) เรื่องกำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป

ประกาศจังหวัดแพร่ เรื่องกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหไฟป่า และหมอกควัน ประจำปี 2559